

# Les retraites

**Christian BIALÈS**

Ancien élève de l'École normale supérieure Paris-Saclay  
Agrégé de l'Université  
Professeur honoraire de Chaire Supérieure  
en Économie et Gestion  
[www.christian-biales.fr](http://www.christian-biales.fr)

Ce site se veut **évolutif**. Pour cela il fait l'objet d'un **enrichissement documentaire régulier**.

© **Les textes édités sur ce site sont la propriété de leur auteur.**

Le code de la propriété intellectuelle n'autorise, aux termes de l'article L122-5, que les reproductions strictement destinées à l'usage privé.

Pour toute utilisation de tout ou partie d'un texte de ce site, nous vous demandons instamment d'indiquer clairement le nom de l'auteur et la source :

**CHRISTIAN BIALÈS**

Professeur honoraire de Chaire Supérieure en Économie et Gestion  
Montpellier (France)

**[www.Christian-Biales.fr](http://www.Christian-Biales.fr)**

Tout autre usage impose d'obtenir l'autorisation de l'auteur.

Vous pouvez aussi [mettre un lien vers cette page](#)

## Introduction

En janvier 2023, comme en juin 2003, la France est confrontée à une crise sociale d'une ampleur comparable à celle de 1995. Dans les trois cas, le projet gouvernemental de réforme des retraites est la cause centrale des protestations. Depuis déjà de longues années s'accumulent les rapports sur notre système de retraite et à plusieurs reprises des mesures ont été prises pour le faire évoluer (notamment en 1987 et en 1993 pour le régime général, entre 1993 et 2001 pour les régimes complémentaires et en 1999 avec l'institution d'un "fonds de réserve des retraites"). Il n'empêche que tout se passe comme si notre pays a du mal à prendre réellement conscience du problème que pose à son système de retraite le vieillissement de la population. Ce phénomène, tout à fait général en Europe, entraînera d'ici quelques années seulement un profond déséquilibre entre le nombre d'actifs et le nombre d'inactifs, essentiellement parce que les personnes du baby boom vont arriver à l'âge de la retraite, que les jeunes générations sont moins nombreuses et que l'espérance de vie croît en ce moment d'un trimestre par an. Il est donc indubitable que notre système de retraite va être perturbé par ce choc démographique. Et il est compréhensible que la question des retraites soulève de nombreuses questions empreintes d'inquiétude : il faut donc pour y répondre une analyse la plus lucide possible. Il convient, sans tomber dans le piège de la polémique, d'éviter en particulier les six hypocrisies que dénonce le Professeur Olivier Pastré (in *Espérances et menaces : retraites et solidarité*. Descartes & Cie. Avril 2003). « De qui se moque-t-on quand le patronat fait semblant de croire que le financement des retraites est possible sans modification de la répartition entre capital et travail des fruits de la croissance ? (...) De qui se moque-t-on quand le gouvernement limite son projet de réforme à l'horizon 2020 ? (...) De qui se moque-t-on quand les syndicats et une partie de l'opposition, s'appuyant sur le scandale Enron, continuent à diaboliser toute forme de retraite par capitalisation ? (...) De qui se moque-t-on quand une majorité écrasante dénonce les "privilèges" des fonctionnaires sans pour autant s'attaquer aux régimes spéciaux ? (...) De qui se moque-t-on quand on refuse à élargir la palette des réformes en sachant parfaitement que, avec les trois "leviers" de base (durée de cotisations, niveau de cotisations et niveau de prestations), on ne peut alléger qu'une partie du fardeau ? (...) De qui se moque-t-on enfin quand on laisse croire aux Français que, travaillant moins chaque semaine (35 heures...) et moins longtemps (58,7 ans), ils peuvent faire l'économie de sacrifices tout en évitant un "clash" intergénérationnel ? ».

Notre réflexion, tout en restant en prise directe avec l'actualité, a pour ambition de faire une présentation générale de ce qu'est un système de retraite et d'envisager les principales questions analytiques que pose tout système de retraite. Car il ne faut pas limiter l'étude des retraites au seul thème de leur financement ; les retraites constituent en effet un problème autrement plus fondamental : c'est une question de société majeure qui est profondément politique puisqu'elle met en cause à la fois des intérêts individuels, catégoriels et collectifs et qu'elle met en jeu des objectifs de sécurité et de solidarité, tout autant intergénérationnelle qu'interprofessionnelle.

Ayant donc un objectif essentiellement didactique et pédagogique, ce document est principalement analytique dans sa première partie puisqu'on y étudie l'économie politique des systèmes de retraite avant de traiter dans sa seconde partie des politiques économiques pour les systèmes de retraite, ce qui l'amène à poser encore plus directement les éléments des débats actuels.

# Partie I : L'économie politique des systèmes de retraite (SR).

## Chapitre 1 : L'économie générale des SR.

### *Section 1 : Les fonctions et objectifs des SR.*

#### §1) Les fonctions d'un SR

##### *A- Les fonctions sociales directes*

###### **1) La fonction de report :**

il faut assurer le transfert de revenu et de consommation entre les différentes phases de la vie, et plus précisément entre celle où l'on a une activité professionnelle et celle où l'on devient inactif parce que trop âgé pour poursuivre cette activité. Cette fonction de report fait inévitablement penser au modèle du cycle de vie de A. Ando et de F. Modigliani selon lequel les individus épargnent de plus en plus au fur et à mesure que leur activité professionnelle leur en donne l'opportunité pour avoir les ressources nécessaires à la satisfaction de leurs besoins une fois à la retraite, jusqu'à la fin de leur vie.

###### **2) La fonction d'assurance :**

la retraite soulève plusieurs risques. Ces risques sont essentiellement de quatre sortes : viager (lié à l'incertitude sur la durée de la retraite), conjoncturel, financier et démographique. Le système de retraite doit permettre de mutualiser ces risques.

Cette fonction d'assurance et de mutualisation se justifie aussi par le fait que la retraite doit être considérée comme un bien tutélaire, donc de la responsabilité de la collectivité, et cela pour plusieurs raisons : imperfection de l'information sur les caractéristiques individuelles, myopie des individus, risque d'aléa moral, risque de récession généralisée et de crise mondiale, rendements du capital humain différents d'une génération à l'autre, etc.

###### **3) La fonction de redistribution éventuellement.**

Selon le volontarisme du gouvernement, le système de retraite peut jouer un rôle dans la lutte contre les inégalités.

##### *B- Les fonctions économiques indirectes*

###### **1) La fonction d'accumulation :**

quel que soit le système, il y a accumulation d'épargne nette seulement à partir du moment où les cotisations excèdent les prestations. Cela dit, cette fonction est particulièrement visible dans les systèmes à capitalisation même si elle existe aussi dans ceux à répartition puisque les cotisations peuvent pour les assurés être assimilées à une sorte de placement. Mais on peut soutenir l'idée qu'un système par répartition réduit pour les ménages l'utilité de l'acte d'épargner, alors qu'au contraire un système par capitalisation favorise la formation d'une épargne financière longue. Ainsi, la retraite est un **moyen de politique monétaire et financière**.

###### **2) La retraite est aussi un moyen de politique de l'emploi,**

à la fois sur le plan microéconomique (niveau entreprise) et sur le plan macroéconomique (niveau Nation).

*Au niveau de l'entreprise*, la retraite est un instrument de la politique de main d'œuvre en lui permettant de traiter de manière différente les catégories de personnel selon qu'elles sont plus ou moins qualifiées, plus ou moins stables, plus ou moins âgées. Le système de retraite est un cadre essentiel pour définir sa gestion du vieillissement démographique auquel elle peut éventuellement se trouver confrontée. Notons qu'en France l'âge moyen des salariés du secteur privé s'est significativement accru depuis le début des années 90 et que près d'un cinquième d'entre eux a atteint 50 ans ; certaines entreprises sont particulièrement concernées par le vieillissement de leurs salariés : près d'un quart des établissements regroupe un quart des seniors.

*Au niveau de la Nation*, la retraite est un instrument de la politique de l'emploi en fonction de la conjoncture et de la pression qu'exerce le taux de chômage.

### **3) La retraite est enfin un moyen de politique des salaires.**

La retraite doit être considérée comme un complément du salaire. En ce sens, il n'est pas raisonnable de la considérer comme une charge pesant sur les entreprises et sur les actifs ; et au même titre que la sécurité de l'emploi, la retraite explique la faiblesse relative des salaires versés ainsi que la modération salariale dans la fonction publique et dans des entreprises nationalisées. Comme en matière de politique de l'emploi, la retraite permet d'adapter la politique de rémunération aux différentes catégories de salariés.

## **§2) Les objectifs d'un SR**

### ***A- L'objectif d'efficacité***

en assurant aux retraités un revenu suffisant.

**EFFICACITÉ  
SÉCURITÉ**

assurer un  
niveau de  
vie suffisant

Rev. des retraités  
apprécié en  
termes absolus

si logique  
d'assistance  
(Beveridge)

principe naturel d'une  
prestation forfaitaire  
pour minimum vital

si logique  
d'assurance  
(Bismarck)

filet de sécurité à prévoir :  
l'assistance complète alors  
l'assurance au moyen d'une  
prestation différentielle

Rev. des retraités  
apprécié en  
termes relatifs

taux de pension relatif =

$\frac{\text{retraite perçue}}{\text{revenu contemporain de l'activité correspondante}}$

taux de remplacement (TR)

TR instantané

TR / dernier salaire

TR brut

TR net des  
prélèvements  
sociaux

TR net des  
prélèvements  
sociaux et  
fiscaux

$$= \frac{\text{pension moyenne des retraités}}{\text{salaire moyen des actifs}}$$

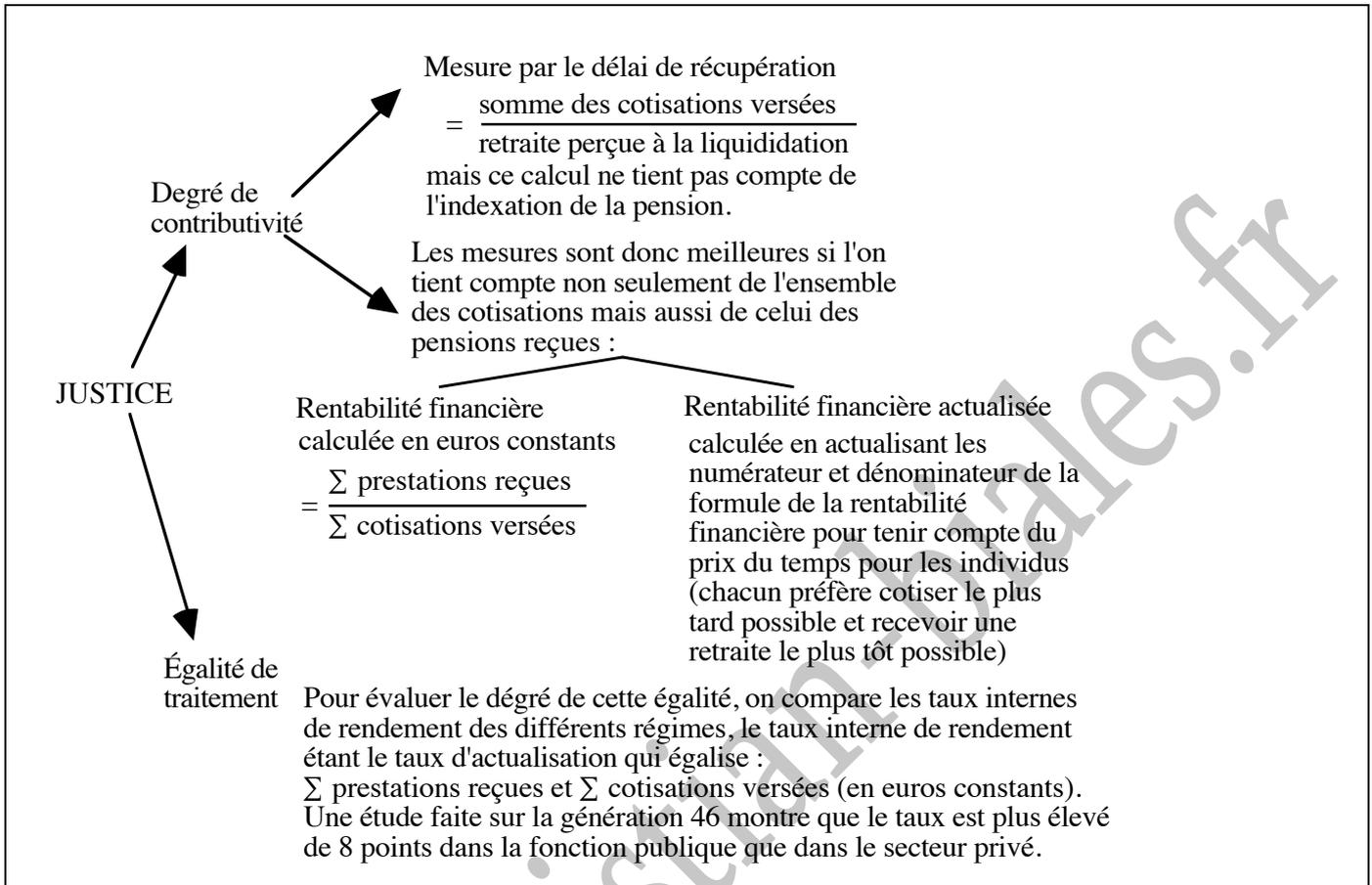
$$= \frac{\text{pension brute ou nette de la 1ère année de retraite}}{\text{salaire brut ou net de la dernière année d'activité}}$$

**Remarques :**

- 1) Le TR / dernier salaire est sensible à plusieurs facteurs : le profil de carrière, le niveau de salaire, avec la question éventuelle du plafonnement, et le barème de prestation.
- 2) En France, pour les salariés du secteur privé, le TR net des prélèvements sociaux est plutôt élevé mais décroît avec le salaire : le taux moyen est de 50 % pour le régime général ; avec les régimes complémentaires, ce taux moyen est de 84 % pour la génération 1930 et dépasse 90 % pour les salariés les plus modestes.

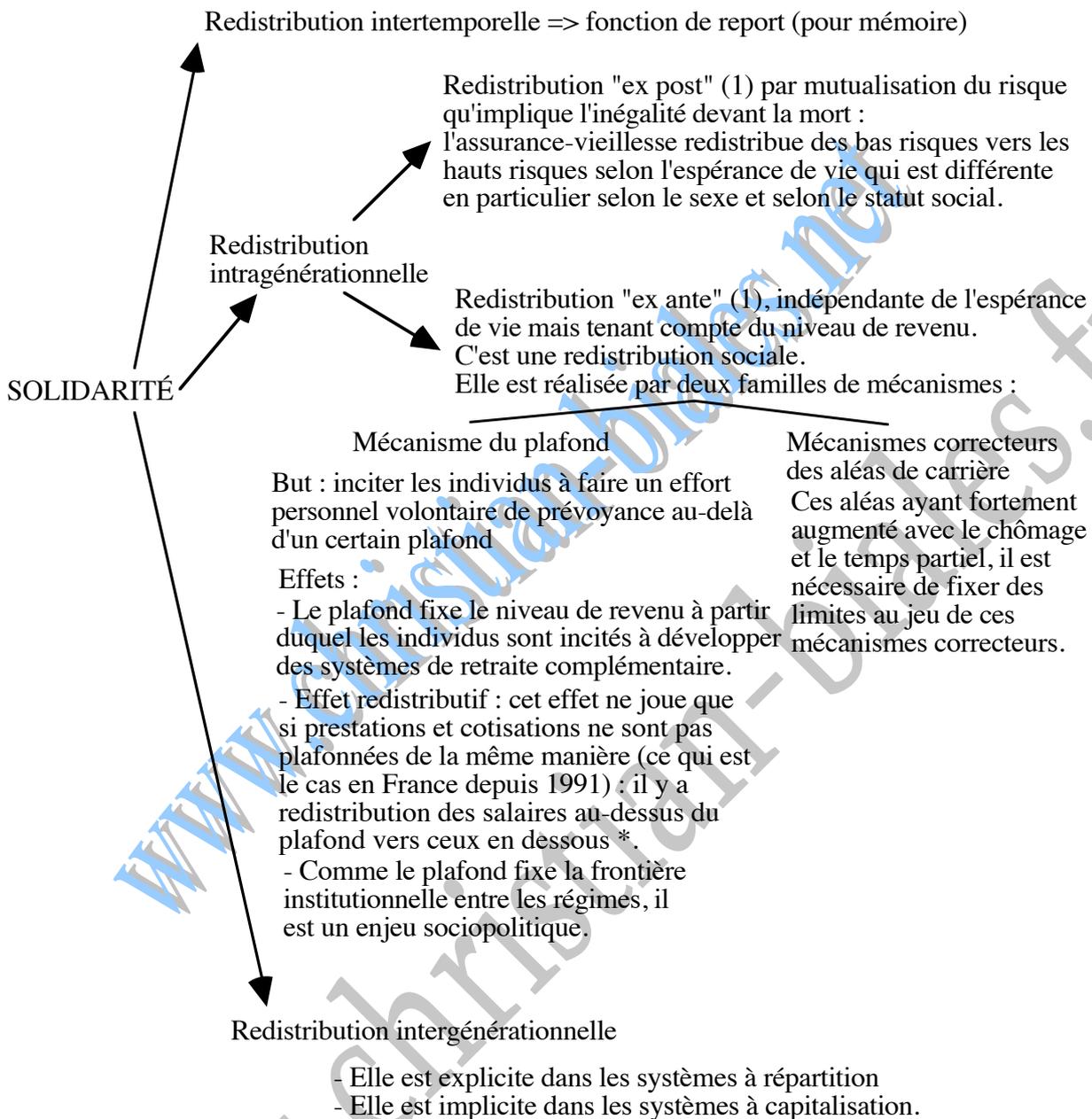
### **B- L'objectif de justice,**

en appliquant le principe d'égalité de traitement et en adoptant des dispositifs contributifs.



### **C- L'objectif de solidarité,**

en dosant dans le système ce qui est du domaine forfaitaire et du domaine redistributif.



(1) La distinction "ex ante" / "ex post" se fait par rapport à la survenance du risque, en l'occurrence celui de la mort. La durée de vie est certes incertaine, mais on repère quelques facteurs qui limitent l'incertitude, comme le sexe et le statut social : les femmes et les cadres ont une durée de vie supérieure qui leur permet donc a priori de recevoir plus que ceux qui ont une durée de vie plus courte. Il y a donc une redistribution "ex post" qui s'effectue, systématiquement, et que certains qualifient même de perverse. La question qui se pose alors est de savoir s'il convient de corriger cette redistribution par une action volontariste (au moyen par exemple de cotisations différentielles ou de formules différentes de pensions comme en Suède).

\* On peut se demander si une telle redistribution des revenus est bien du ressort du système de retraite et si elle ne doit pas être plutôt assurée par le biais de la fiscalité.

### Remarques :

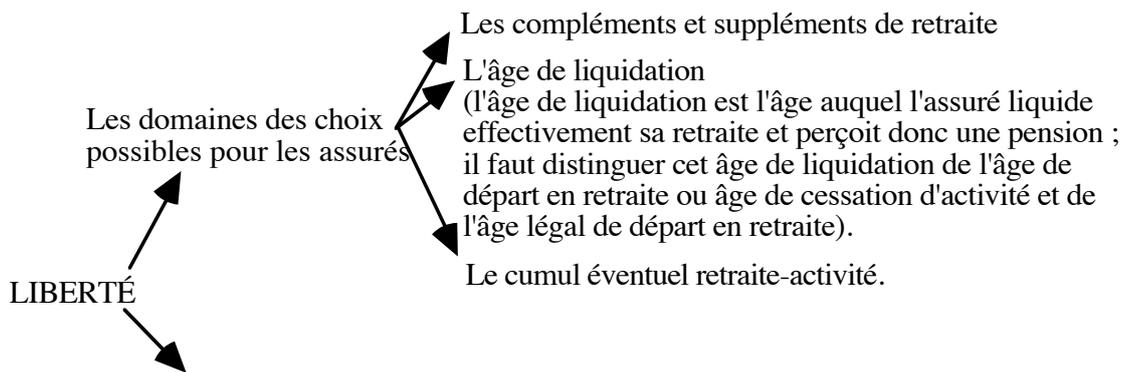
- La différence d'espérance de vie entre les hommes et les femmes est en train de diminuer pour diverses raisons tenant en particulier au rapprochement des conditions de vie et de travail.

- « Depuis l'aube des temps, quand le souci de l'entretien des vieillards n'était pas écarté par la mort précoce, le suicide ou le géronticide, ceux-ci ont été entretenus par le travail des actifs, sans toutefois qu'ils perdent toute activité (...). La solidarité intergénérationnelle est aussi vieille que l'humanité. La retraite par répartition en est l'héritière directe. (...) Elle prend une forme différente mais reste un lien social essentiel (...) (J. Matouk. Le Monde du 9/3/2002).

- Les dispositifs de compensation entre régimes illustrent également l'objectif de solidarité puisqu'ils permettent à ceux dont le régime est en déclin démographique de ne pas subir une charge de cotisations relativement plus lourde. La mise en œuvre des dispositifs de compensation entre régimes de salariés et entre régimes de salariés et de non-salariés date de 1974 ; celle des dispositifs de compensation entre régimes spéciaux date de 1986. Résumons le principe général d'un dispositif de compensation en prenant l'exemple de la compensation entre régimes de salariés. Il consiste à faire comme si l'ensemble des cotisants et retraités des différents régimes de salariés appartenaient tous au même régime fictif. On calcule la charge globale de ce régime fictif en fonction de la pension de référence et du nombre total calculé de retraités puis le taux de cotisation d'équilibre correspondant. Sont déterminés ensuite, pour chacun des régimes considérés, d'une part le montant de cotisations « nivelées » égal au produit de la masse salariale du régime par le taux d'équilibre du régime fictif et d'autre part le montant des prestations « nivelées » égal au produit du nombre de retraités du régime par le montant de la prestation de référence du régime fictif. Alors, de deux choses l'une pour chacun des régimes considérés : si (cotisations nivelées – prestations nivelées) > 0, alors le régime fait partie de ceux « qui versent » au titre de la compensation et si au contraire (cotisations nivelées – prestations nivelées) < 0, alors le régime fait partie de ceux qui « reçoivent » au titre de cette même compensation. En somme, les régimes ayant un rapport élevé entre leur masse salariale soumise à cotisations et leur nombre de retraités doivent compenser les régimes ayant un rapport inverse. Par contre, il convient de préciser que la compensation entre régimes de salariés et régimes de non-salariés est purement « démographique ». Contrairement à la compensation entre régimes de salariés, elle ne tient pas compte des facultés contributives des régimes : ce sont les régimes qui ont un fort rapport démographique qui compensent les régimes qui sont en situation inverse.

- La redistribution intergénérationnelle, qui est au cœur des systèmes par répartition, risque d'être remise en cause quand il y a à la fois « papy-boom » et vieillissement de la population. Deux grilles d'analyse sont possibles. D'un côté, l'approche par les votes majoritaires pose que les retraités, moins nombreux que les autres catégories de la population, ont intérêt à constituer une coalition majoritaire en s'alliant soit avec celles qui sont les moins favorisées puisque celles-ci demandent également des politiques de redistribution, soit avec les actifs d'âge moyen parce que ceux-ci voient se rapprocher le moment de leur retraite. D'un autre côté, l'approche par les groupes de pression considère que les retraités mènent des activités de lobbying auprès des pouvoirs publics pour faire valoir leurs intérêts. Dans un cas comme dans l'autre, les retraités ont les moyens de préserver la répartition et le niveau de leurs pensions et donc de faire en sorte que la taille du système de retraite augmente (exprimée en pourcentage du PIB). Il est cependant difficile d'admettre que cette taille puisse s'accroître sans fin : tout dépend du niveau jusqu'auquel le taux de dépendance peut s'élever. Grosso modo, pour que les pensions ne soient pas diminuées, si le taux de dépendance double, il faut que les taux de cotisation doublent aussi, ceteris paribus, et cela peut être insoutenable pour des raisons politiques et financières. P.H. Lindert montre qu'en deçà d'un certain ratio de dépendance (qu'il évalue à 30% en le calculant à partir des plus de 65 ans) il y a bien une relation croissante entre nombre de retraités et taille du système de retraite mais qu'au-delà la relation s'inverse ; or, c'est ce qu'est en train de vivre la plupart des pays d'Europe continentale en ce moment.

***D- L'objectif de liberté de choix*** qui doit être laissée aux individus, en particulier sur les questions d'une retraite supplémentaire éventuelle, de la possibilité de cumuler retraite et activité et de l'âge de liquidation des droits (qui ne peut en tout état de cause n'intervenir qu'à partir de l'âge légal de départ en retraite).



Le critère théorique de choix pour l'assuré : la neutralité actuarielle.  
 La neutralité actuarielle est le principe selon lequel chacun doit retirer du système de retraite à peu près l'équivalent de ce qu'il a versé.  
 C'est ce principe qui explique que dans de nombreux régimes il y a des pénalités en cas de retraite anticipée et des bonis en cas de prolongation ; d'où la notion de retraite à la carte.

Remarques :

1) Quand il est mis en œuvre, le principe de neutralité actuarielle s'applique en fait à la marge en ce sens qu'il y a équivalence quand se compensent les gains tirés d'une année supplémentaire d'activité et les pertes consécutives à une année de retraite en moins.

2) En France, jusqu'en 2003, le régime général prévoit des pénalités mais pas de bonis. Voyons s'il respecte pour autant le principe de la neutralité actuarielle.

Prenons deux exemples,

en sachant que depuis la "réforme Balladur" de 1993, le taux de remplacement des 25 meilleures années est de 50 % et qu'il est applicable à partir de 60 ans aux assurés qui réunissent au moins 160 trimestres de cotisations et à tous les assurés de 65 ans et plus ; en sachant que, pour les assurés de 60 à 64 ans, le taux est réduit de 1,25 points par trimestre manquant, ce nombre de trimestres manquant étant le minimum entre le nombre de trimestres manquant pour atteindre 65 ans et le nombre de trimestres manquant à l'assuré pour avoir 160 trimestres ;

et en sachant aussi que l'espérance de vie à 60 ans est estimée à 25 ans :

1er exemple : un salarié décide de liquider sa retraite à 61 ans, avec 39 années de cotisations. Il a donc une espérance de vie de 24 ans. Le taux de remplacement actuariellement neutre est égal à  $50\% * (25/24) * (39/40) = 50,78\%$  pour un taux légal de 45% ( $50 - 4 * 1,25$ ).

2ème exemple : un salarié décide de liquider sa retraite à 59 ans, avec 37 années de cotisations. Son espérance de vie est de 26 ans. Le taux de remplacement actuariellement neutre est égal à  $50\% * (25/26) * 37/40 = 44,47\%$  alors que le taux légal est nul puisque ce salarié n'a pas de droit à la retraite.

L'âge minimum pour faire liquider la pension de vieillesse versée par le régime général, toujours fixé à 60 ans pour les assurés nés avant le 1er juillet 1951, est porté progressivement à 62 ans. La liquidation de sa pension de vieillesse à partir de l'âge légal de la retraite - entre 60 ans et 62 ans selon sa date de naissance - n'est pas obligatoire. L'assuré peut différer cette liquidation, notamment s'il n'a pas le nombre de trimestres requis pour obtenir la retraite à taux plein, ou encore pour bénéficier de la surcote. Quelle que soit leur durée d'assurance, le taux plein du régime général de base (50 %) est automatiquement accordé aux assurés qui demandent leur retraite à partir d'un certain âge, qui varie entre 65 ans et 67 ans selon leur date de naissance (avant ou après le 1<sup>er</sup> juillet 1951). Mais le salarié peut décider de faire liquider sa retraite à partir de l'âge légal de la retraite (entre 60 et 62 ans selon sa date de naissance), même s'il ne justifie pas du nombre de trimestres nécessaire à l'obtention du taux plein. Dans ce cas, sa retraite sera liquidée, à titre définitif, selon un taux minoré ; l'abattement appliqué au taux plein est déterminé selon l'année de naissance de l'assuré.

***E- L'objectif de lisibilité / visibilité / fiabilité***, pour donner au système la transparence nécessaire et asseoir sa crédibilité auprès des assurés.

En matière d'information sur la retraite, si le code de sécurité sociale prévoit que tous les assurés doivent avoir connaissance de leurs droits à pension vieillesse, cette disposition est mise en œuvre de manière très différenciée selon les régimes, et selon les types d'information.

Il convient en effet de distinguer 2 types d'information : une information rétrospective, d'une part, consistant en une information sur les droits acquis, en termes de carrière (trimestres, annuités ou points) ou de montant de pension, et une information prospective d'autre part, consistant en une projection, une estimation du montant de la pension à l'âge de la retraite.

La première catégorie d'information fait à ce jour l'objet d'une diffusion, quels que soient les régimes de retraite, de base ou complémentaire, bien plus régulière que la seconde, notamment en raison des incertitudes pesant sur cette dernière (droits complémentaires, majorations familiales, évolutions des dispositions réglementaires, des valeurs de service des points...). A ces distinctions s'ajoutent des politiques de communication différentes, selon le profil des assurés, les objectifs institutionnels et la visibilité du lien cotisations – prestations : citons par exemple les régimes complémentaires de salariés qui procèdent à l'envoi annuel des points acquis, le régime de retraite des artisans qui propose des bilans retraite quinquennaux comprenant des éléments d'information rétrospective et prospective, la mise à disposition sur les sites internet d'Organic mais aussi de certaines sections des professions libérales d'outils de simulation des droits, la CNAV qui permet un accès direct, par internet, aux relevés de carrière pour tous les salariés et à des projections, à compter de 55 ans, et enfin, les régimes de la fonction publique procédant à une information de leur ressortissants à partir de 58 ans.

C'est dans ce contexte qu'a été réaffirmé, par la loi du 21 août 2003, le droit à l'information des assurés, autour de plusieurs chantiers : la mise en place d'un GIP chargé de coordonner l'information dispensée aux futurs retraités à l'été 2004, la mise à disposition d'un outil de simulation « universel » pour la fin de cette année et à compter de 2006, l'envoi d'une information consolidée, tous régimes confondus, à l'ensemble des assurés, avec une montée en charge par tranches d'âge.

Il est certain que l'objectif de lisibilité / visibilité / fiabilité est mis à mal par le morcellement du système en de nombreux régimes et par la multiplication des réformes et des révisions périodiques ; celles-ci augmentent non seulement l'opacité du système mais également l'inquiétude voire la défiance des assurés.

## ***Section 2 : Les typologies des SR.***

### **§1) Les typologies externes : les retraites vues du système de protection sociale (SPS).**

- Le système de protection sociale, qui comprend le système de retraite, fait lui-même partie de ce que l'on peut appeler le système social.

Dans une étude de septembre 2005, « Globalisation and the Reform of European Social Models », relayée par Le Monde du 23 octobre, André Sapir dresse une typologie des systèmes sociaux européens en distinguant quatre sortes, par le croisement de deux critères classiques, l'efficacité et l'équité :

ÉQUITÉ	Forte	Continentaux	Nordiques
	Faible	Méditerranéens	Anglo-saxons
		Faible	Forte
		EFFICACITÉ	

- Avec ceux de l'Allemagne, de la Belgique et du Luxembourg, le modèle social français fait partie des modèles continentaux. Le modèle continental, essentiellement fondé sur la logique de l'assurance, a un haut niveau de dépenses sociales, notamment en matière d'indemnisation du chômage et de pensions, un marché du travail très réglementé avec un droit du licenciement protecteur.

- Le modèle méditerranéen (Italie, Espagne, Portugal, Grèce) supporte lui aussi de fortes dépenses sociales mais avec des indemnités plutôt faibles et une grande variété des régimes d'indemnités et des statuts ; le droit du licenciement est également protecteur.

- Le modèle anglo-saxon (Royaume-Uni, Irlande), se caractérise par un système de protection sociale minimale, de fortes inégalités sociales et salariales, un marché du travail très déréglementé et des syndicats peu puissants.

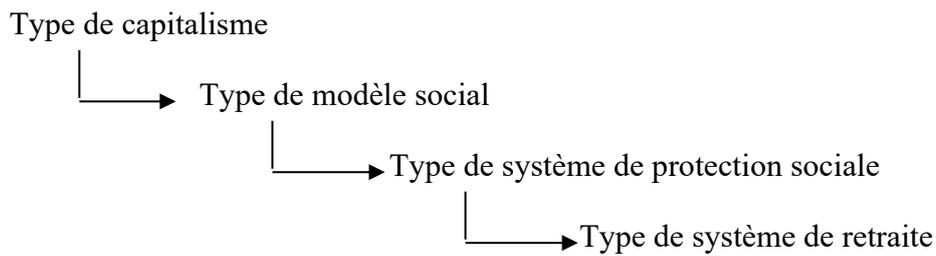
- Le modèle nordique (Danemark, Finlande, Suède, Pays-Bas) a un niveau de protection sociale très élevé, de faibles inégalités sociales, de la « flexsécurité » et des syndicats forts.

Cette typologie renvoie au débat sur la flexibilité. En effet, A. Sapir explique que les modèles continentaux et méditerranéens sont peu efficaces, parce qu'ils ont été construits dans les environnements économiques et sociaux stables de l'après seconde guerre mondiale et qu'aujourd'hui ils n'ont la flexibilité que requièrent la mondialisation et son instabilité foncière. Et il estime que ces modèles ne sont ni tenables ni soutenable si aucune réforme n'est faite, notamment en matière de marché du travail et de politiques sociales, que l'efficacité d'un modèle n'est pas une question de volume des dépenses (même si l'équité nécessite incontestablement des transferts sociaux) mais de qualité des politiques socioéconomiques.

Pour gagner en efficacité tout en préservant l'équité, la France doit, semble-t-il, transformer son modèle continental et chercher à transposer le modèle nordique, appelé par ailleurs « modèle danois ». Mais Y. Algan et P. Cahuc, dans *Le Monde* du 25 octobre 2005, considèrent que « c'est l'engagement mutuel des salariés et des autorités publiques qui est la pierre angulaire de la réussite du modèle danois. C'est ici que l'esprit civique joue un rôle-clé ». Or, plusieurs enquêtes montrent que la France est particulièrement mal classée en la matière...

*Remarque* : la typologie de A. Sapir rejoint celle que Bruno Amable donne dans son livre sur « Les cinq capitalismes » (Seuil, mars 2005), puisque cet auteur distingue parmi les modèles de capitalisme, à côté du modèle asiatique, les modèles européens continental, méditerranéen, social-démocrate et celui fondé sur le marché. Cette classification des différents capitalismes est fondée sur la complémentarité des institutions en place, en relation avec les politiques économiques et sociales mises en œuvre. Les institutions dont la complémentarité est l'argument essentiel de la classification de B. Amable concernent la concurrence des marchés de produits, le rapport salarial et les institutions du marché du travail, le secteur d'intermédiation financière et la corporate governance, le secteur éducatif, et ... la protection sociale.

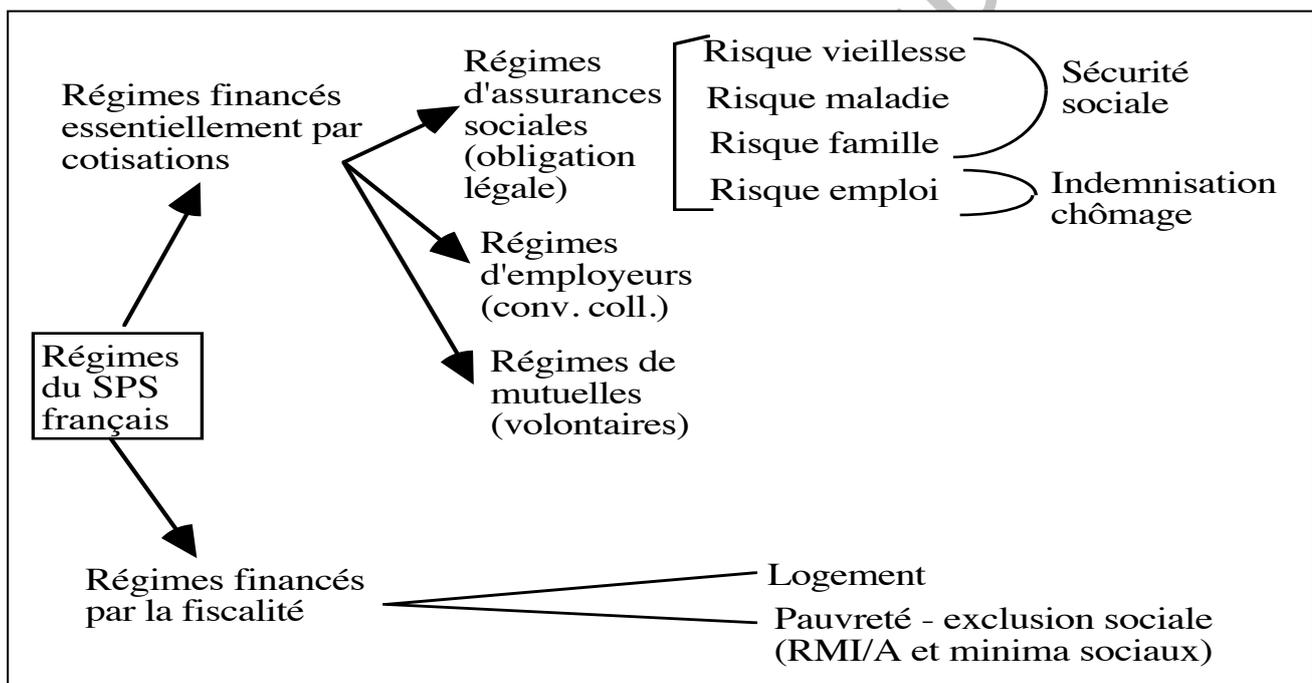
Nous pourrions donc établir une organisation hiérarchique de la manière suivante :



• Le système de protection sociale (SPS) comprend donc lui-même le système de retraite (SR); en cela, les caractéristiques du second dépendent en grande partie de celles du premier.

Le SPS a pour but d'assurer la protection de la société. Protection contre le risque d'éclatement que lui fait courir le processus de différenciation qui la traverse et qui la scinde en de nombreuses sphères de vie relativement indépendantes : la sphère politique (distinction gouvernants – gouvernés), la sphère économique (division du travail) et sphère domestique (répartition sexuelle des tâches). Le SPS rend compatibles les différentes logiques auxquelles sont soumises ces différentes sphères et crée ainsi le lien social nécessaire à la cohésion nationale.

Le schéma suivant résume l'architecture générale du SPS français actuel :



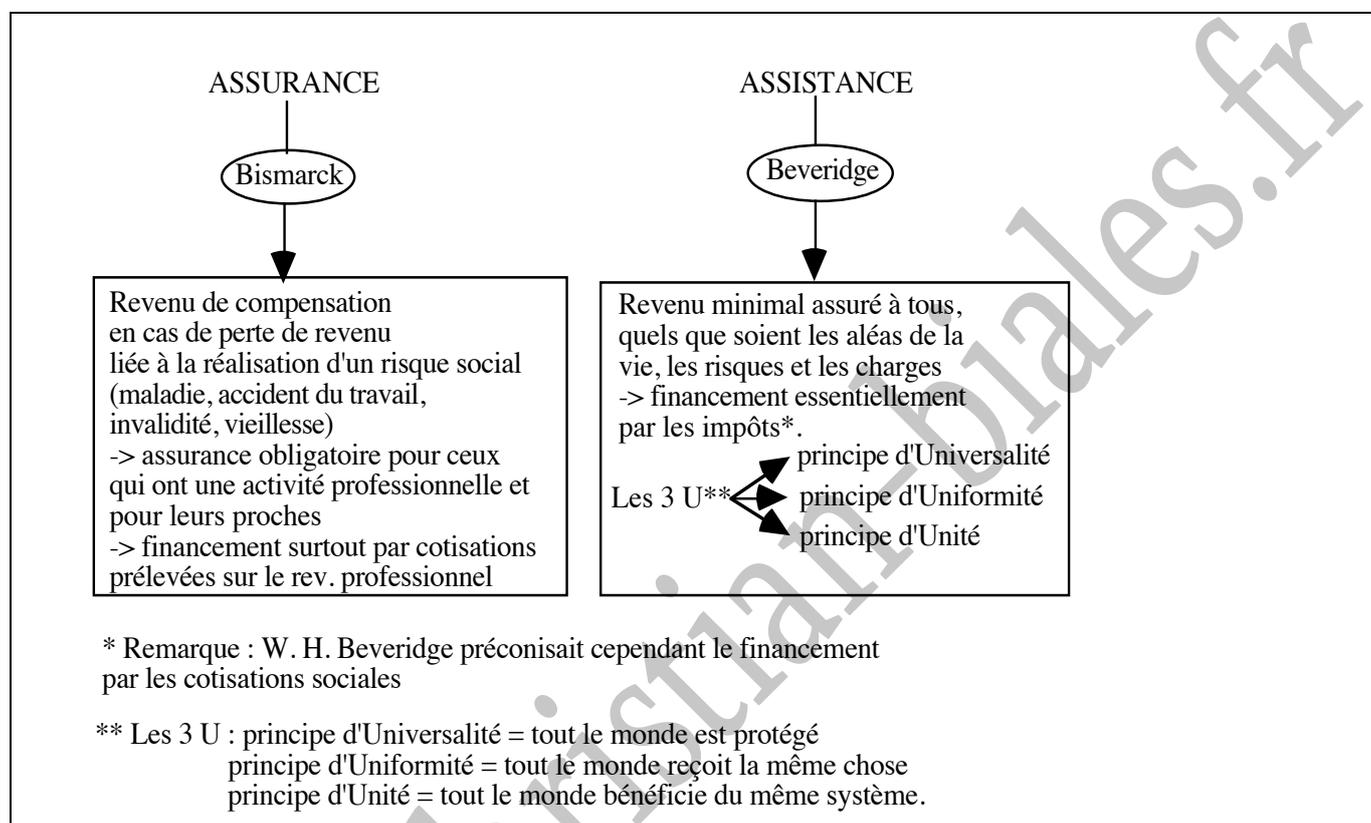
**Remarque :** La CMU (Couverture médicale universelle), créée début 1999, relève comme toute l'aide sociale du principe d'assistance et concerne par définition la branche maladie ; mais elle est entièrement financée par la fiscalité. La CMU de base garantit un droit immédiat à l'Assurance maladie pour toute personne résidant en France non affiliée à un régime de Sécurité sociale et la CMU complémentaire garantit un droit pour les plus défavorisés, sous condition de ressources, à une couverture complémentaire gratuite avec dispense d'avance de frais. Notons ici qu'il faut distinguer l'aide sociale de l'action sociale : tandis que l'aide sociale présente un caractère supplétif et subsidiaire à la Sécurité sociale et que sa quasi-totalité dépend des départements, l'action sociale se situe au-delà des champs couverts par la Sécurité sociale et elle est financée non seulement par des ressources de collectivités telles que la CNAV mais aussi par des ressources privées.

## A- Le dénominateur commun des SPS : garantir un revenu de remplacement.

## B- Les classifications des SPS : d'une classification binaire à une autre.

Nous proposons un survol succinct des principales classifications en les présentant selon l'ordre chronologique.

### 1) La classification traditionnelle, binaire, en assurance et assistance



Les classifications suivantes s'attachent à tenir compte des adaptations que les différents SPS ont enregistrées depuis leur mise en œuvre et qui rendent la classification traditionnelle de moins en moins pertinente.

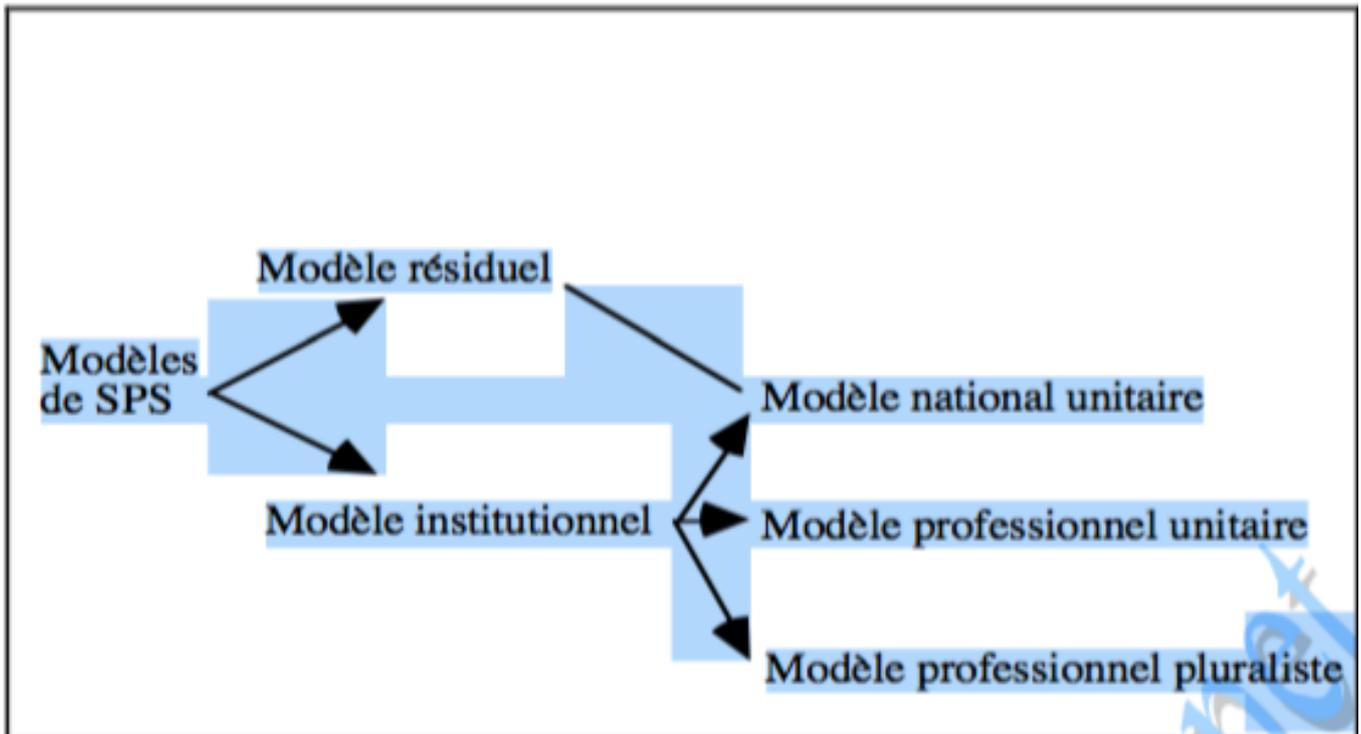
### 2) Les classifications ternaires.

a- Une classification ternaire issue des travaux de Guy Perrin et de R Titmuss.

À la fin des années 1960, G. Perrin distingue parmi les SPS trois modèles : le modèle national unitaire fondé sur la citoyenneté (anglo-saxon et scandinave), le modèle professionnel unitaire, basé sur les assurances sociales des travailleurs, et le modèle professionnel dit pluraliste parce qu'organisé en plusieurs régimes.

Au milieu des années 1970, R. M. Titmuss distingue quant à lui le modèle résiduel, où l'État limite son action à la solidarité minimale, le modèle institutionnel-redistributif où le SPS constitue un rouage central de la vie sociale et le modèle « industrial achievement-performance » qui donne la priorité aux contributions individuelles.

En mêlant les analyses de ces deux auteurs, on peut dresser le schéma suivant :



Le modèle résiduel, qui est "national unitaire", consiste à ne faire intervenir la politique sociale que lorsque les solidarités primaires (famille, voisinage, églises, œuvres caritatives, ...) et le marché s'avèrent incapables de répondre aux besoins primaires des personnes les plus pauvres, les autres étant censées pouvoir recourir à la solidarité familiale ou aux assurances individuelles ou encore à l'épargne volontaire. Dans le modèle institutionnel, le SPS fait partie intégrante de la société. La France est l'exemple parfait du modèle professionnel pluraliste dans la mesure où, contrairement au modèle professionnel unitaire, le SPS est certes généralisé à l'ensemble de la population mais au travers de régimes professionnels multiples : il n'y a pas unicité des structures ni d'ailleurs unicité des prestations, même si une tendance à l'alignement en matière de cotisations et de prestations est observé.

*b- La classification ternaire d'Esping-Andersen (1990).*

Gösta Esping-Andersen classe les SPS en croisant essentiellement deux critères, le degré de "démarchandisation" et le degré de stratification.

Pour cet auteur, le degré de "démarchandisation" correspond au degré d'indépendance entre le niveau des prestations et l'activité professionnelle, actuelle ou passée, autrement dit le marché du travail.

Le degré de stratification est pour lui le degré d'inégalité entre les plus démunis et les plus privilégiés, degré que les politiques sociales peuvent bien sûr chercher à réduire mais qu'elles peuvent aussi maintenir voire aggraver.

Nous proposons de présenter la classification que dresse Esping-Andersen sous la forme de la matrice suivante :

	DS faible	DS fort
DD faible		1) Système libéral : E.-U. Canada, Australie
DD fort	2) Système conservateur corporatiste : Autriche, Allemagne, Italie, France	
	3) Système social-démocrate : pays scandinaves	

DD = degré de "démarchandisation"  
DS = degré de stratification

La classification d'Esping-Andersen, préparée par les travaux de Titmuss, consiste donc à distinguer trois formes de SPS :

- 1) le système libéral, qui peut être appelé aussi système *résiduel*,
- 2) le système conservateur corporatiste, ou encore système *assurantiel*,
- 3) le système social-démocrate, scandinave et *beveridgien*, qui peut être qualifié également d'*universel*.

À ces trois modèles, Maurizio Ferrera en ajoute un quatrième pour intégrer les SPS d'Europe du sud, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, qui est un système mixte prenant plusieurs caractéristiques des modèles de base.

*Note : voir l'annexe en fin de paragraphe.*

#### *c- La classification d'André Masson.*

Dans un article paru dans la revue française d'économie (2014/4 Volume XXIX), André Masson critique la classification d'Esping-Andersen et propose une classification également ternaire puisqu'elle est fondée sur trois logiques antagonistes, chacune se référant à l'une des valeurs de la devise républicaine : la logique du « libre agent », qui défend la liberté individuelle, la logique de « l'égalité républicaine » qui prône la redistribution réductrice des inégalités et la logique « multi-solidaire » qui met en avant les liens de dépendance entre proches, entre citoyens et entre générations.

Appliquée au système de retraite, cette vision ternaire débouche sur la classification suivante :

« Au-delà d'un filet de sécurité réduit pour les vieux jours qui serait garanti par l'État, la philosophie du libre agent milite en faveur de fonds de pension et autres produits d'épargne retraite à cotisations définies, où le risque est donc supporté par l'épargnant. En contrepartie, la liberté de choix de ce dernier devrait être logiquement la plus grande possible : en cas de mauvais rendement de son épargne retraite, l'individu doit disposer ainsi du maximum de moyens pour pouvoir se retourner : travailler plus longtemps, cumuler sa retraite avec un emploi d'appoint, etc. Plus généralement, l'épargne retraite se rapproche d'un actif standard : les droits acquis continuent à valoir si l'individu s'arrête de cotiser (comme au Japon ou aux US), et l'emprunt sur l'épargne retraite est même envisageable dans certaines situations. Pourvu qu'ils

complètent un socle redistributif important (cas de la Suède), les comptes notionnels – comptes personnalisés obligatoires à cotisations définies et à sortie en rentes qui fonctionnent en répartition – s’inscrivent le mieux dans une logique d’égalité citoyenne parce qu’ils ne relèvent de la solidarité qu’au seul niveau national et préservent la primauté du lien direct entre tout individu-citoyen et la société. Les seuls éléments solidaires concernent ainsi le socle de base, non contributif, garanti à chacun, et le taux de rendement fixé par l’État dans le cadre strict de la croissance du PIB national. Il n’y a pas, en particulier, de redistribution entre générations : au nom de “ l’équité générationnelle “, chacune se voit affecter une espérance de vie propre par rapport à laquelle est calculée la rente. Ces comptes individuels de « quasi-épargne » à taux de rendement administré relèveraient d’un pilotage automatique censé “ singer “ le marché sans en supporter les aléas mais en gardant tous les avantages de ce dernier : chacun aurait ainsi la “ liberté “ de prolonger sa durée d’activité afin de recevoir une pension plus élevée, sa décision n’ayant pas de répercussions sur les conditions de choix des autres cotisants. Il est plus difficile de définir un système de retraite pleinement compatible avec la logique multi-solidaire, car il peut prendre différentes formes. Ce système peut déjà se caractériser par opposition à ce que prônent les autres paradigmes du social. Fonctionnant en répartition et à prestations définies, sa référence est le taux de remplacement, selon une logique d’assurance sociale qui garantit la continuité temporelle des ressources : salaire différé et socialisé, la pension servie assure contre une baisse trop importante des ressources à la retraite – en ce sens, il s’apparente à un régime bismarckien. Mais ce n’est pas tout. Ce système souscrit à la vision de Léon Bourgeois [1998], pour lequel « il est impossible de faire le compte précis de chacun », de ce que sa situation doit à son mérite et à la chance, de ce que la société lui doit et de ce qu’il doit à la société. Les considérations de justice ou de transparence passent alors au second plan en faveur d’un système hybride qui n’opère plus de distinction stricte entre le contributif et le non contributif mais relève d’une logique d’assurance sociale qui mêle assurance pure et solidarité : un tel système s’avèrerait plus efficace pour les pauvres âgés que des systèmes purs d’assistance (du type minimum vieillesse) en raison de la large adhésion des classes moyennes dont il bénéficie. Ce rejet du principe de neutralité actuarielle découle plus fondamentalement du fait que la retraite n’est pas un dispositif financier soumis à des choix individuels mais fait partie du contrat social qui lie les individus entre eux. Savoir si la cotisation sociale doit être assimilée plutôt à un impôt ou à une prime d’assurance n’a ainsi guère de sens dans un cadre multi-solidaire. La retraite à la carte n’en a pas beaucoup plus : beaucoup d’individus n’auraient pas la liberté de choix ou la rationalité requises, ni les moyens financiers nécessaires. Plutôt que de miser sur les incitations individuelles – décote, surcote – à repousser l’âge de la retraite ou de se focaliser sur le respect d’une justice commutative stricte entre les niveaux de cotisations et de pensions, un système solidaire doit assurer sa solvabilité à terme par des contraintes et négociations collectives fixant la répartition des temps sociaux de travail et de non-travail, âge de départ à la retraite ou durée d’activité. De fait, dans un tel système, les droits à pension ne sont pas « acquis » une fois pour toutes, mais demeurent contingents, toujours à renégocier avec les générations suivantes. Chaque génération, solidaire, devrait prendre conscience qu’elle ne peut se sauver seule, mais que le versement d’une pension conséquente à la précédente et l’investissement approprié dans le capital humain de la suivante sont les conditions requises pour recevoir à son tour une retraite adéquate : la promesse conditionnée de la retraite garantirait ainsi les investissements requis en éducation (Rangel [2003]). A l’aune de ces trois philosophies du social, le système de retraite français s’inscrit dans une dominante multi-solidaire mais souffre d’un manque de cohérence patent du fait de la multiplicité de ses régimes hétérogènes et de la généralisation des poly-pensionnés. Il apparaît surtout bâtard, incorporant des éléments disparates empruntés aux autres paradigmes : décote, surcote, indexation des pensions (au mieux) sur les prix, reconstitution forcenée des carrières pour obtenir tous les trimestres ou points requis, etc. »

### **3) Les classifications quaternaires.**

*a- La classification quaternaire de Francis Castles et Deborah Mitchell (1993).*

		DEGRÉ DE TRANSFERT SOCIAL	
		BAS	HAUT
DEGRÉ DE PRESSION FISCALE	BAS	Irlande Japon Suisse États-Unis	Autriche France Allemagne Italie Pays-Bas
	HAUT	Australie Canada Finlande Nouvelle Zélande Grande-Bretagne	Belgique Danemark Norvège Suède

b- La classification quaternaire de Bruno Palier (*L'état de la France 2002. La Découverte*).

Les méthodes que doivent utiliser les SPS pour réaliser leurs objectifs appartiennent à 4 domaines :

- Les méthodes d'attribution : elles consistent à choisir les critères définissant ceux qui ont droit à une prestation sociale : cela peut être le versement de cotisations, la situation sur le marché du travail, la situation familiale, le niveau de ressources, ...
- Les méthodes de prestation : elles fixent le type et le niveau des prestations à verser. Ces prestations peuvent être en nature ou en espèces ; il y a des prestations universelles tandis que d'autres sont accordées sous conditions ; il y a des prestations forfaitaires et d'autres qui sont proportionnelles (au montant des cotisations versées ou au montant du revenu à remplacer).
- Les méthodes de financement : ce peut être des cotisations ou des ressources fiscales.
- Les méthodes d'organisation et de gestion : la tutelle du SPS peut être assurée soit par les administrations publiques centrales ou territoriales soit par les partenaires sociaux.

À partir de là, B. Palier distingue **quatre familles de SPS publics** :

-1- Les pays nordiques (Danemark, Suède, Finlande, Norvège et Islande) : le SPS est un droit pour tous, les prestations sont essentiellement forfaitaires (et élevées) et financées par l'impôt et elles sont directement gérées par les administrations publiques. En somme, dans des pays, le SPS répond très largement à la logique universelle de Beveridge, avec une très forte redistribution verticale.

-2- Les pays anglo-saxons (Royaume-Uni, Irlande) : le SPS est accessible à tous mais seul le système de santé est réellement universel ; les prestations sont forfaitaires (mais peu élevées d'où la nécessité de compléter avec des assurances privées) et en grande partie financées par la fiscalité.

-3- Les pays du centre du continent européen (Allemagne, France, Benelux, Autriche) : les prestations sont directement fonction du salaire de l'assuré, financées par les cotisations (ouvrières et patronales) et gérés par les partenaires sociaux au sein d'organismes plus ou moins liés aux administrations publiques ; à ces prestations dépendant de la situation sur le marché du travail s'ajoute le filet de protection de prestations minimales accordées sous conditions de ressources et financées par l'impôt. C'est dans ces pays que la logique bismarckienne est la plus forte.

-4- Les pays d'Europe du sud (Espagne, Grèce, Italie, Portugal) : leurs SPS sont assez proches de ceux des pays du centre du continent mais avec des disparités fortes entre les régimes professionnels et avec des services de santé à vocation universelle.

Remarque : En remarquant qu'il existe quelque proximité entre les deux premières familles et également entre les deux dernières, il est possible de limiter la distinction à deux types essentiellement, auxquels on peut donner les qualificatifs proposés par B. Frot (Problèmes économiques n° 2608 du 17 mars 1999) de "fisco-financier" pour celui qui regroupe les deux premières familles et de "salarial" pour celui qui regroupe les deux dernières.

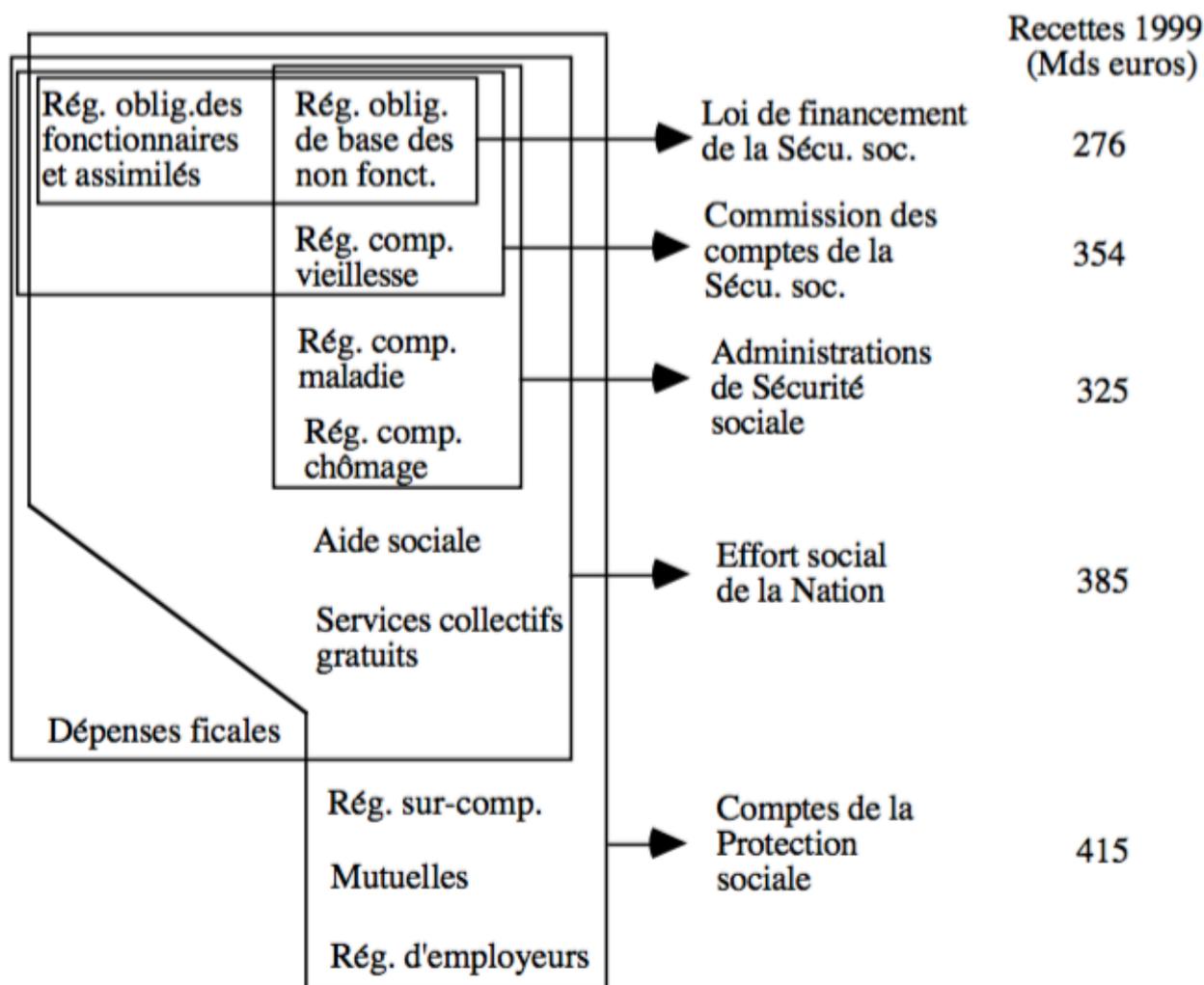
#### **4) Aujourd'hui, retour à une classification binaire.**

"Les États-providence ont été conçus pour une société relativement homogène au sein de laquelle il est possible de répartir les risques, une société dans laquelle l'immense majorité de la population dispose d'un emploi stable et non pour une société dans laquelle une part importante et croissante de la population se trouve de manière quasi permanente à l'écart du travail et ne participe que de manière marginale à la vie sociale. Car les exclus sont par définition des non-cotisants, les exclus de la richesse ne sont pas non plus soumis à l'impôt" (F.-X. Merrien. L'État-providence. PUF-QSJ). D'où la crise de l'État-providence. Cette crise se manifeste d'abord par des dénominateurs communs à tous les pays : réduction du niveau de protection sociale, montée du niveau local avec application en quelque sorte du principe de subsidiarité, pérennité du chômage de longue durée et aggravation du risque d'exclusion sociale, développement de la précarité et de nouvelles formes de pauvreté. La crise de l'État-providence aboutit également à l'opposition de deux grandes philosophies à propos de la solidarité sociale et par conséquent à celle de deux principaux SPS : le système libéral anglo-saxon et le système continental européen. Le système libéral anglo-saxon a les caractéristiques du modèle "résiduel" et le système continental européen combine celles des modèles universel et assurantiel : l'Union européenne tente de préserver dans un contexte d'économie mondialisée un modèle social original et de promouvoir un nouveau style d'État-protecteur.

Remarques :

1) Tout SPS est le produit d'une histoire relativement complexe, ce qui le rend plus ou moins hybride. Si les classifications sont nécessaires et utiles, leur portée doit être toujours relativisée.

2) Le SPS français connaît plusieurs périmètres qu'il est bon de distinguer pour des raisons terminologiques et statistiques :



Depuis la fin des années 1950, les retraites représentent le premier poste des dépenses sociales et ont pratiquement le même niveau en pourcentage des prestations sociales depuis le milieu des années 1970 : 42,6% en 1977 et 43,5% en 2002.

### ***ANNEXE : Nouvelle proposition pour la structuration des sociétés modernes.***

Estimant que l'État-providence est aujourd'hui en recul, ce qui diminuerait l'intérêt de différencier les sociétés avec ce critère, le sociologue Serge Paugam, Directeur de recherches au CNRS et directeur d'études à l'EHESS, propose (Vie des idées, septembre 2023) une typologie fondée sur la nature des liens sociaux (<https://laviedesidees.fr/La-structuration-des-societes-modernes>).

Voici quelques extraits de cet important article :

« Depuis la parution en 1990 de l'ouvrage de Gøsta Esping-Andersen *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, les chercheurs en sciences sociales investis dans les comparaisons internationales sont nombreux à reprendre la typologie qui y est proposée en y apportant parfois quelques correctifs en fonction des objectifs qu'ils visent et des pays qu'ils prennent en considération. Son intérêt est de permettre la comparaison de la structuration des sociétés modernes à partir de leurs modes spécifiques de régulation sociale.

Cette typologie porte sur les systèmes de protection sociale. Le principe de "démarchandisation" (*decommodification*) est au cœur de la notion de *welfare state*. Esping-Andersen, à la suite de nombreux

travaux sur la relation entre classes sociales et citoyenneté, retient que les sociétés occidentales, notamment après la Seconde Guerre mondiale, ont toutes cherché à offrir aux individus une plus grande sécurité face aux aléas de la vie et au risque de pauvreté. Il s'agissait de faire des individus autre chose qu'une marchandise échangeable et de définir pour chacun d'entre eux des droits économiques et sociaux, que d'aucuns ont pu définir comme l'équivalent d'une "propriété sociale". Mais ce processus de "démarchandisation" n'a pas été conduit de la même manière dans tous les pays du monde occidental, ce qui a conduit à distinguer plusieurs régimes de *welfare*. Des critiques lui ont toutefois été adressées et des doutes sont régulièrement émis sur la pertinence de cette typologie à rendre compte, à elle seule, des différences structurelles entre les sociétés modernes.

Je propose dans ce texte de revenir sur cette typologie et sur les principales critiques dont elle a fait l'objet depuis les années 1990. Il s'agira ensuite de partir d'une conception plus large des solidarités humaines en ne se limitant pas au système de protection sociale. C'est dans ce sens que je propose d'élaborer une typologie des régimes d'attachement social au sens de la pluralité et de l'entrecroisement de plusieurs types de liens sociaux. Il s'agit donc d'adopter une autre perspective théorique pour comparer les sociétés modernes. Je tenterai ensuite de vérifier ce qui distingue empiriquement ces deux typologies.

(...)

Dans mes recherches comparatives sur la pauvreté, j'ai vérifié que le risque de ruptures cumulatives varie fortement d'un pays à l'autre sans que l'on puisse pour autant en attribuer exclusivement la cause au régime de *welfare*. J'en suis venu à rechercher un cadre analytique plus global et à effectuer un décentrement par rapport au système de protection sociale.

L'objectif est de partir, non pas de celui-ci, mais des différents types de liens qui attachent les individus les uns aux autres et à la société. Ce qui lie les êtres humains entre eux devient alors l'objet premier à étudier. (...)

Dans son cours sur *L'Éducation morale*, rédigé à la fin des années 1890, Durkheim définit le concept d'attachement aux groupes. C'est ainsi qu'il a esquissé pour ainsi dire une théorie de la pluralité des attachements, mais qui n'a pas connu jusqu'à aujourd'hui une réelle postérité. Durkheim distingue plusieurs groupes d'attachement : la famille, le groupe professionnel, l'association, la patrie, l'humanité. Il s'est posé ensuite la question de la hiérarchie de ces derniers. (...) La question n'est plus de savoir quel est le groupe que l'on doit placer, une fois pour toutes, en haut de la hiérarchie des attachements, mais comment les différentes sociétés hiérarchisent elles-mêmes ces groupes : autrement dit, comment régulent-elles les fondements moraux de la solidarité ? On peut partir de l'hypothèse que chaque société, par son système normatif, en donne une version plus ou moins précise. (...)

Dans le prolongement de cette réflexion, je distingue quatre types de liens sociaux : le *lien de filiation* (au sens des relations de parenté), le *lien de participation élective* (au sens des relations entre proches choisis), le *lien de participation organique* (au sens de la solidarité organique et de l'intégration professionnelle) et le *lien de citoyenneté* (au sens des relations d'égalité entre les membres d'une même communauté politique). Ces quatre types de liens sociaux renvoient à quatre sphères distinctes de la morale collective : le *lien de filiation* relève de la morale domestique, le *lien de participation élective* de la morale associative, le *lien de participation organique* de la morale professionnelle et le *lien de citoyenneté* de la morale civique.

Ces types de liens sont complémentaires et entrecroisés. Ils constituent le tissu social qui enveloppe l'individu. Dans chaque société, ils constituent la trame sociale qui préexiste aux individus. Le concept d'attachement social permet de qualifier ce processus d'entrecroisement normatif de ces types de liens. Cet entrecroisement se réalise tout d'abord en chaque individu par le processus de socialisation. (...)

Mais cet entrecroisement vaut aussi à l'échelle de la société dans son ensemble et l'analyser de façon comparative permet d'appréhender, ce que Marcel Mauss appelait le « tout social » en poursuivant ainsi le projet sociologique de Durkheim. Chaque société n'accorde pas la même importance aux quatre types de liens. Elle les hiérarchise le plus souvent si bien qu'on peut déterminer le lien prééminent dans telle ou telle société. (...)

Quatre types de régimes d'attachement peuvent ainsi être définis : familialiste, volontariste, organiciste et universaliste. Chacun d'entre eux est une combinaison inégale des quatre types de liens dont l'un assure une fonction régulatrice par l'influence qu'il exerce sur les trois autres. Le régime de type *familialiste* a pour caractéristique principale d'être régulé par le lien de filiation ; la morale domestique y est

dominante. Le régime de type *volontariste* est régulé par le lien de participation élective et se fonde principalement sur la morale associative, le régime de type *organiciste* est régulé par le lien de participation organique et se nourrit de la morale professionnelle. Enfin, le régime de type *universaliste* se régule à partir du lien de citoyenneté et prend toute sa force à partir de la morale civique.

(...)

Au prix d'un patient travail de collecte, la base finale de données a été établie pour 34 pays qui se répartissent en onze aires culturelles et donne ainsi une grande amplitude à la comparaison internationale. La méthodologie a consisté à définir à l'aide de tous ces indicateurs un indice synthétique pour chacun des autres types de liens sociaux. Sur la base de ces quatre indices, une classification par ascendance hiérarchique a fait ressortir cinq clusters distincts.

Dans le *cluster 1* qui comprend 7 pays (Chili, Colombie, Pérou, El Salvador, Guatemala, Mexique, Nicaragua), il existe une très nette prééminence du lien de filiation sur les autres, ce qui nous autorise à le rapprocher d'un régime d'attachement *très familialiste*.

Dans le *cluster 2* qui comprend 11 pays (Argentine, Brésil, Estonie, Pologne, Hongrie, Grèce, Espagne, Japon, Corée du Sud, Afrique du Sud, Turquie), le lien de filiation est un peu plus faible, mais quand on le compare aux autres types de liens, il reste très nettement supérieur, ce qui nous permet de conclure qu'il correspond, lui aussi, à un régime d'attachement *familialiste*. Pour distinguer ces deux clusters, le croisement avec d'autres indicateurs socio-économiques de développement a permis de constater que le premier est plutôt à tendance traditionnelle et le second plutôt à tendance moderne.

Le *cluster 3* se compose de 4 pays (France, Italie, Slovaquie, Uruguay). Le lien de participation organique apparaît cette fois très élevé comparativement aux trois autres, ce qui correspond parfaitement à la définition du régime d'attachement *organiciste*.

Le *cluster 4* comprend 4 pays (États-Unis, Canada, Nouvelle-Zélande, Grande-Bretagne) pour lesquels le lien de participation élective est nettement plus élevé que les trois autres. Sans hésitation, nous pouvons donc rapprocher ce cluster du régime d'attachement *volontariste*.

Enfin, le *cluster 5* comprend 8 pays (Danemark, Norvège, Finlande, Suède, Pays-Bas, Allemagne, Suisse, Australie) pour lesquels le lien de citoyenneté est le plus élevé. Dans ce cluster, le lien de filiation est très faible, en revanche, le lien de participation organique et le lien de citoyenneté sont tous deux consistants. Puisque le lien de citoyenneté est le plus élevé, nous pouvons rapprocher ce cluster du régime d'attachement *universaliste*. Mais ce résultat nous conduit aussi à préciser que ce type de régime pourrait être défini par une deuxième caractéristique, celle d'un fort entrecroisement de trois types de liens sociaux complémentaires : le lien de citoyenneté, le lien de participation organique et le lien de participation élective, avec une légère prééminence du premier sur les deux autres. Ainsi, alors que dans les quatre autres clusters, un type de lien social se dégageait nettement des autres, cela reste moins net dans ce dernier cas. (...)

## §2) Les typologies internes : les retraites vues de l'intérieur.

### *A- Le dénominateur commun des SR : tous les systèmes de retraite se composent de plusieurs niveaux, de plusieurs piliers.*

Comme le COR le précise dans un document d'octobre 2016 (<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-3676.pdf>), on peut décomposer tout système de retraite, où que ce soit, en 4 niveaux :

« Un système de retraite peut être caractérisé comme un édifice à **quatre niveaux**, même s'il est possible que certains de ces niveaux n'existent pas dans tous les États, plutôt qu'en différents piliers – terminologie qui renvoie à une conception plus normative des systèmes de retraite selon laquelle chacun des piliers devrait être développé (voire de même importance) pour consolider le système de retraite :

- **le rez-de-chaussée** : les minimas de retraite ou « retraites plancher » – tous les pays en ont au moins un visant à assurer un socle de solidarité commun à tous les retraités ;
- **le 1<sup>er</sup> niveau** : les retraites publiques de base, collectives et obligatoires – par répartition dans tous les pays, sauf aux Pays-Bas qui ne disposent pas de 1<sup>er</sup> niveau collectif obligatoire ;
- **le 2<sup>e</sup> niveau** : les retraites professionnelles – en capitalisation-, sauf en France où les régimes complémentaires professionnels obligatoires sont en répartition et sont généralisés aux salariés et aux

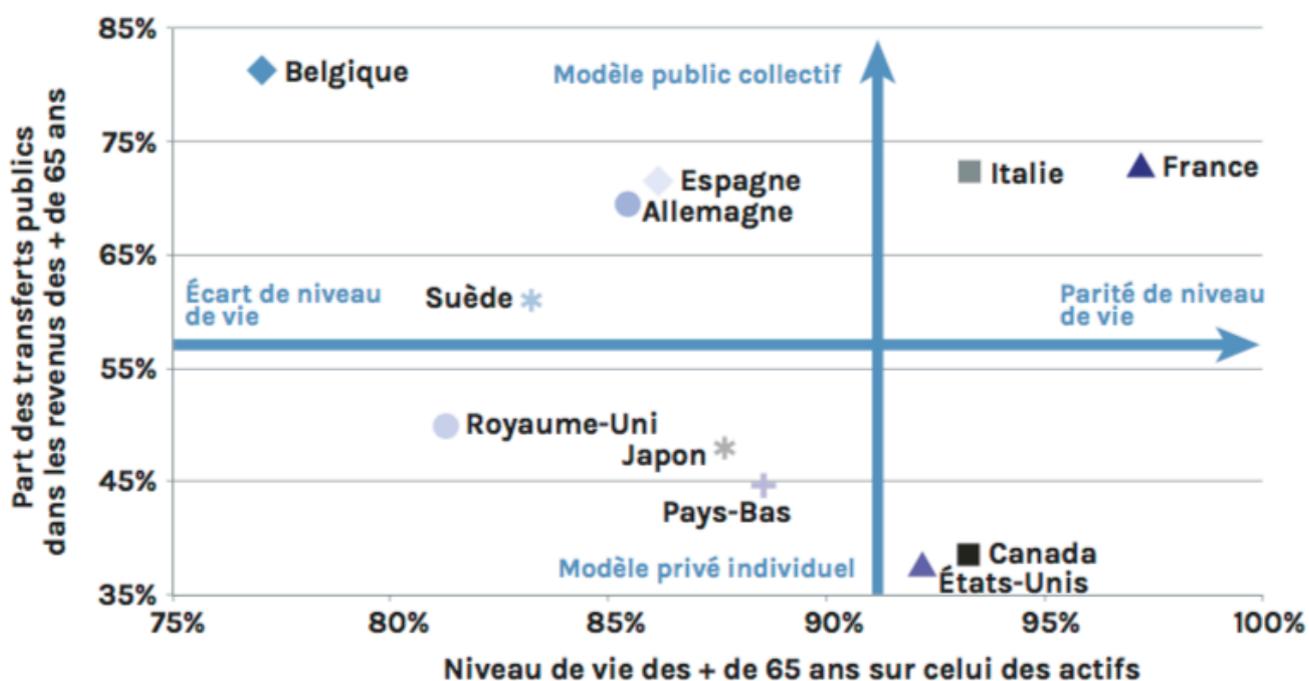
indépendants (il existe aussi des régimes supplémentaires professionnels en capitalisation mais qui restent assez marginaux). Les dispositifs professionnels en capitalisation ne sont pas explicitement obligatoires (ils le sont souvent à l'échelle de certaines branches d'activité) – avec des différences de couverture selon les catégories socio-professionnelles, même si aux Pays-Bas et en Suède plus de 90 % de la population active est couverte par ce type de plan ;

- le 3<sup>e</sup> niveau : les retraites individuelles, facultatives, en capitalisation uniquement, qui dépendent de la capacité d'épargne des individus.

Les régimes par répartition constituent donc le socle commun à tous les systèmes de retraite des pays étudiés, et les régimes en capitalisation viennent en complément et sont plus ou moins développés selon les pays ».

Dans le même document du COR, on trouve, à partir des données de l'OCDE de 2013, un classement des systèmes de retraite qui combine la part des transferts publics dans les revenus des plus de 65 ans et le niveau de vie de ces plus de 65 ans rapporté à celui des actifs :

### Classification des systèmes de retraite



Source : SG-COR d'après les données de l'OCDE, 2013.

Dans l'ouvrage « L'économie européenne 2019 », publié en février, on trouve, dans l'article signé par F. Gannon, G. Le Garrec et V. Touzé, les deux tableaux suivants pour caractériser les systèmes de retraite des pays européens :

Tableau 1. Les régimes de retraite dans huit pays européens

Pays	Solidarité	Contributivité		
		Prestations définies	Cotisations définies	
			En points	Comptes épargne
Allemagne	P1		P1	
Belgique	P1	P1		
Espagne	P1	P1		
France *	P1	P1	P2	
Italie	P1			P1
Pays-Bas **	P1	P2		
Royaume-Uni **	P1	P2		P2
Suède ***	P1	P2		P1 et P2

Notations : P1 = 1<sup>er</sup> pilier ; P2 = 2<sup>e</sup> pilier.

\* Pour les salariés du secteur privé, la pension contributive totale est composée d'une pension de base (CNAV) à prestations définies et d'une pension complémentaire (AGIRC-ARRCO) à cotisations définies (régime en points). Pour les fonctionnaires, la pension totale comprend une pension à prestations définies qui est calculée sur la valeur du traitement indiciaire et une pension de retraite supplémentaire qui est financée sur les primes. Le régime de retraite supplémentaire de la fonction publique (RAFP) est un régime en points et par capitalisation.

\*\* Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, le régime de base (P1) verse uniquement des pensions forfaitaires sur un principe de solidarité. Quant au deuxième pilier, il verse des pensions par capitalisation. Au Royaume-Uni, l'adhésion à ces régimes par capitalisation est optionnelle.

\*\*\* Le système suédois comprend une pension de base contributive financée par répartition (avec une petite dose de capitalisation) et dont le montant dépend d'une épargne accumulée sur un compte notional. À cette pension, des pensions complémentaires sont versées par des régimes professionnels financés par répartition ou par capitalisation.

Tableau 2. Le poids des systèmes de retraite

En % du PIB

	Pensions versées en 2015*	Actifs des fonds capitalisés en 2017**	Fonds de réserve en 2015**
Allemagne	11,8	6,9	1,1
Belgique	12,7	7,8	5,2
Espagne	12,6	13,6	6,9
France	15,0	10,1	2,5
Italie	16,5	9,8	0,0
Pays-Bas	13,0	184,2	0,0
Royaume-Uni	11,4	105,3	0,0
Suède	11,4	90,2	29,5
Moyenne	13,1	53,5	5,7

Sources : Eurostat\* ; OCDE\*\*.

## B- Les classifications des SR.

### 1) 1ère classification : SR obligatoires et SR volontaires.

#### a- La référence historique.

On a une illustration historique du débat avec le conflit qui oppose Paul Leroy-Beaulieu et Léon Bourgeois à propos des retraites ouvrières et paysannes au début du 20<sup>ème</sup> siècle. Paul Leroy-Beaulieu (1843-1916), économiste fondateur de "L'Économiste français", est l'un des principaux représentants de l'école libérale. Défendant le respect de la liberté individuelle et le droit à l'épargne libre, il est pour un système volontaire, facultatif. Par contre, Léon Bourgeois (1851-1927), homme politique plusieurs fois ministre et président du Conseil sous la III<sup>ème</sup> République, auteur d'un "Essai d'une philosophie de la solidarité", est considéré comme l'un des grands théoriciens du radicalisme français. Pour lui, l'État doit intervenir et régir un système de prévoyance générale et collective. C'est sa conception qui prévaut : dans le prolongement de la loi de 1898 sur les accidents du travail, la loi de 1910 (6 avril) affirme en effet le principe d'obligation. Cette loi, qui concerne donc les retraites ouvrières et paysannes, sera prolongée par les lois de 1928 et 1930 qui créent les assurances sociales obligatoires pour les salariés de l'industrie et du commerce, dont les salaires ne dépassent pas un certain plafond.

Remarque : L'évolution des systèmes de retraite connaît à peu près partout quatre phases.

- D'abord, ils naissent quand se pose la question de la lutte contre la pauvreté des ouvriers âgés, c'est-à-dire au 19ème siècle avec l'industrialisation, la "salarisation" et l'urbanisation parce qu'il est difficile de maintenir les solidarités primaires que permet la vie rurale.

- Ensuite, ils se développent à partir de la fin de la seconde guerre mondiale du 20ème siècle en prenant pour objectif non plus seulement la lutte contre la pauvreté mais aussi la garantie d'un revenu de remplacement à tous les retraités. Le régime général prévoit en France une pension égale à 20 % ou 40 % du salaire annuel moyen des dix meilleures années selon que le départ à la retraite se fait à 60 ou à 65 ans, le salaire de référence étant limité au salaire dit plafond de la Sécurité sociale, grosso modo égal à 1,5 fois le salaire moyen national.

- Puis, à la faveur des "trente glorieuses", les systèmes de retraite ont l'ambition de réduire les inégalités à la fois entre les actifs et les inactifs et entre les retraités eux-mêmes. En France, en 1971, la loi Boulin améliore les modalités de calcul des pensions du régime général : celles-ci peuvent représenter désormais pour un départ à 65 ans 50 % du salaire moyen des 10 meilleures années après 37,5 années de cotisations, ce qui amène le taux de remplacement entre 70 % et 80 % du salaire de référence quand on tient compte des régimes complémentaires. Cette nette amélioration du sort des retraités se traduit principalement de trois manières : de moins en moins de personnes âgées de plus de 65 ans ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté (5 % en 1997 contre 30 % en 1965) ; les retraités acquièrent un niveau de vie tout à fait comparable à celui des actifs, et même significativement supérieur si l'on prend en considération la richesse patrimoniale ; et les inégalités de revenu entre les personnes âgées de plus de 65 ans sont inférieures à celles âgées de moins de 65 ans. À ces mécanismes d'amélioration des pensions se sont ajoutés des dispositifs d'extension des droits par le développement de mécanismes non distributifs (validation « gratuite » du service militaire, trimestres pour enfants, validation « gratuite » des périodes de maladie et de chômage, ...).

- Enfin, la crise économique des années 1970 et suivantes se double d'une crise des systèmes de protection sociale, crise qui est spécialement aggravée dans le domaine des retraites par les évolutions démographiques : les nouveaux contextes imposent de nouvelles stratégies (voir notre deuxième partie). En France, la réforme du SR - que tout le monde reconnaît comme étant bel et bien nécessaire - s'avère d'autant plus difficile que l'on peut parler en cette matière comme en d'autres d'exception française parce que notre SR présente *trois spécificités*. Premièrement, il est relativement *privilegié* et tout le monde y est donc particulièrement attaché : il donne aux retraités le sentiment qu'ils bénéficient d'une "seconde vie" où ils ont la possibilité de faire ce que bon leur semble, en bénéficiant d'un revenu de remplacement qui n'est pas très éloigné de leur revenu d'activité. Deuxièmement, il est *fragmenté* en ce sens que si notre SR est universel, il n'est pas du tout unifié, il est au contraire morcelé en 26 régimes de base et une multiplicité de régimes complémentaires. Troisièmement, il est *rigide* parce que peu de choix est laissé aux individus, les préretraites leur étant imposées et les dispositifs de retraite progressive sous-utilisés.

La grave crise financière des années 2007-2008 va reposer partout la question de la pérennité des systèmes de retraite, essentiellement à cause de la montée du chômage, qui se rajoute aux nombreux départs à la retraite des baby-boomers ; d'où une succession de réformes, essentiellement de financement. De plus, en France, l'arrivée à l'Élysée d'Emmanuel Macron est l'occasion d'un projet de réforme radicale puisqu'il est prévu de remplacer le système existant, qui est très fragmenté, comme il vient d'être dit, par un système universel, certes toujours par répartition mais à points et peut-être même avec comptes notionnels comme en Suède.

*b- Les arguments en faveur du principe d'obligation, et par conséquent en faveur d'un système public de retraites.*

Ces arguments peuvent être résumés dans les risques que fait courir un système de retraite volontaire et donc privé :

-1- Il y a d'abord le risque de voir des individus dans l'impossibilité de se construire une retraite décente, risque d'autant plus grand que la constitution libre d'une retraite exige de prendre des décisions très tôt et que cela est très peu probable pour plusieurs raisons : les individus sont en général assez myopes, ils ont la plupart du temps une grande préférence pour le présent et en définitive sont très souvent imprévoyants.

-2- Il y a ensuite le risque de "passager clandestin" dans la mesure où chacun peut considérer qu'il a intérêt à ne pas épargner pour se constituer une retraite, tablant sur une aide de l'État qui lui viendra forcément en aide pour ne pas le laisser tomber dans la misère.

-3- Il y a enfin le risque de "sélection adverse" que ne pourrait éviter un système privé d'assurance en situation concurrentielle (comme cela existe actuellement dans les mondes de l'assurance et du crédit) et que seule une gestion publique permet d'éviter.

À cela s'ajoute un autre argument plus macroéconomique : un système de retraite facultative aggrave les inégalités de revenus par le jeu de la loi psychologique fondamentale de Keynes.

### *c- La réalité du principe d'obligation.*

Tous les systèmes de retraite comportent un régime d'assurance-vieillesse obligatoire.

Mais l'intensité du caractère obligatoire varie selon les cas, en fonction de deux facteurs :

-1- L'intensité du caractère obligatoire varie essentiellement selon le degré de couverture de la population, ce qui amène à distinguer deux types de régimes :

-> les régimes universels, qui couvrent l'ensemble des résidents (logique beveridgienne) : R.U., Pays-Bas, Irlande, Finlande, Danemark ;

-> les régimes par catégories professionnelles, qui couvrent les personnes selon leur appartenance professionnelle (logique bismarckienne) : c'est le cas de la France pour les régimes de base et complémentaires.

### Remarques :

1 La différence entre les deux types de régimes est bien marquée au début quand les régimes de base concernent uniquement les salariés, mais cette différence s'atténue au fur et à mesure que l'assurance-vieillesse se généralise à l'ensemble des professions. Les pays à régimes par catégories professionnelles voient ainsi leur population entièrement couverte comme dans ceux à régimes universels ; y compris les États-unis, où le régime de base, public et par répartition - l'OASI (old-age and survivor's insurance) - couvre plus de 95 % des actifs occupés (et 44% des retraités s'appuient sur ce seul régime pour les 3/4 de leurs revenus).

2 On oublie trop facilement qu'en France, c'est le système de retraite qui est à la base de notre sécurité sociale et non l'inverse. En effet, le plus ancien régime de sécurité sociale est le régime de retraite fondé par Colbert en 1673 pour les invalides de la Marine, véritable ancêtre des régimes spéciaux ; d'ailleurs, c'est bien dans le secteur public que l'on trouve les premiers systèmes de sécurité sociale et de retraite, d'où la concentration actuelle de régimes spéciaux dans le secteur public. Comme on l'a déjà évoqué, c'est une loi de 1910 qui crée les rentes ouvrières et paysannes. Mais c'est en réalité en 1930 que commence la généralisation au secteur privé de la sécurité sociale, avec pour inspiration le système bismarckien mis en place en Alsace et Moselle.

Le régime actuel de retraite de base pour les salariés, dit régime général, date de 1945. Il est géré par la CNAVTS : la Caisse nationale d'assurance-vieillesse des travailleurs salariés.

Les régimes complémentaires sont gérés par l'AGIRC pour les cadres, créée en 1947, et par l'ARRCO pour les non cadres, créée en 1961. L'affiliation de tout employeur à un régime complémentaire de retraite pour ses salariés est rendue obligatoire en 1972.

L'extension du régime des salariés aux non-salariés a donné lieu à de fortes péripéties au lendemain de la seconde guerre mondiale : dès 1945, le législateur manifeste sa volonté de réaliser une telle extension, d'où la loi de septembre 1946. Mais les professions des "indépendants" - les "non-non" : non-salariés et non agricoles (les artisans, les industriels et commerçants, les professions libérales) - la refusent. D'où la loi de janvier 1948 qui prévoit des caisses autonomes pour ces familles de professions : la CANCAVA, l'ORGANIC et la CNAVPL (composée de 13 sections professionnelles). En 2006 est créé le Régime social des indépendants (RSI) par la fusion de l'AVA (Assurance Vieillesse des Artisans), de la CANAM (Caisse d'assurance maladie des professions indépendantes) et d'Organic (Organisation autonome nationale de l'Industrie et du commerce). À partir de début 2008, le RSI est l'interlocuteur unique pour la

protection sociale des artisans, des industriels et des commerçants. Le RSI comprend 30 caisses territoriales. Mais le 5 septembre 2017, conformément aux engagements d'Emmanuel Macron lors de la campagne pour l'élection présidentielle, le Premier Ministre Édouard Philippe, a annoncé la transformation du RSI en vue de l'adossement du régime social des indépendants au régime général de la Sécurité sociale : une nouvelle organisation au service des indépendants doit donc voir le jour le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

En 1951, les salariés agricoles voient quant à eux leurs retraites gérées par la MSA, la Mutualité sociale agricole, régime spécial maintenu pour les exploitants agricoles.

Notre système de retraite est donc très fragmenté comme il a déjà été dit : il comprend d'ailleurs au total plus de 500 régimes différents (dont une centaine de régimes dits spéciaux). Mais l'ensemble a malgré tout une certaine cohérence. D'abord parce qu'un certain nombre de ces régimes sont en voie d'extinction, que beaucoup d'autres sont associés et/ou alignés sur le régime général et qu'il y a entre eux des transferts pour tenir compte des compensations démographiques. Ensuite parce que ces divers régimes sont bâtis de la même façon en ajoutant au principe assurantiel de base le principe de solidarité.

-2- L'intensité du caractère obligatoire varie également selon le mode d'attribution des droits et selon le niveau de ces droits.

## 2) 2ème classification : SR par répartition et SR par capitalisation.

a- Les définitions.

-1- Retraite par répartition : système de financement des retraites par des cotisations prélevées sur les salaires des actifs et immédiatement reversées aux retraités.

Le principe de la retraite par répartition peut donner lieu à trois types de régimes différents :

- les régimes en annuités ;
- les régimes par points ;
- les régimes en comptes notionnels.

Suite à la réforme lancée en 2018 pour réaliser la promesse électorale d'E. Macron, le COR, lors d'une réunion du 14 février 2018, a étudié les modes de calcul des droits et la transition d'un système à l'autre. Pour la préparation de cette réunion, une série de documents de travail très clairs et complets ont été produits. Nous y renvoyons volontiers le lecteur : <http://www.cor-retraites.fr/article508.html>

• « Dans un régime en annuités, formule retenue par la plupart des régimes de base en France, la pension est calculée à partir de la durée d'assurance validée au régime et d'un salaire de référence qui dépend des revenus d'activité. Le principe est que, chaque année, l'assuré acquiert un montant de pension représentant un pourcentage (le taux d'annuité) du salaire de référence ; à la date de départ à la retraite, la pension est ainsi égale à une part du salaire de référence multipliée par la durée d'assurance. Les régimes en annuités affichent un objectif de revenu de remplacement » (7<sup>ème</sup> Rapport du COR du 27 janvier 2010). Les régimes en annuités sont donc à *prestations définies*.

« Dans ce type de régime, le montant annuel de la pension à la date de liquidation est le produit :

- de la durée de carrière, c'est-à-dire de la durée de cotisation de l'individu nécessaire pour disposer d'une retraite à taux plein. Cette durée, déterminée par le législateur, se traduit sous la forme de trimestres validés par l'assuré dans le régime. La durée d'assurance peut être calculée en fonction d'un certain montant de rémunération perçu ou encore de façon calendaire. Les trimestres validés sont plafonnés à quatre trimestres par année civile ;
- du taux d'annuité. Il représente le montant de pension acquis pour chaque année validée. Une annuité correspond, en France, à quatre trimestres d'assurance vieillesse. Les annuités sont utilisées par les caisses de retraite pour le calcul du montant de la pension ;

- du salaire de référence. Il correspond à une moyenne des rémunérations (salaires bruts, gains, primes...) perçus pendant une période donnée.

La contribution de l'assuré est appréciée à partir de la durée de carrière et d'un salaire de référence, et non en fonction des cotisations réellement versées. La logique sous-jacente des régimes en annuités est de privilégier, par rapport à la contributivité, l'absence de rupture de revenus au moment du départ à la retraite par rapport au salaire de référence. Ces régimes mettent ainsi en avant un objectif de revenu de remplacement ».

• « Dans les régimes en points, l'assuré acquiert chaque année des points qui vont se cumuler durant toute la carrière. La contrepartie monétaire de ces points n'est connue qu'à la date de liquidation, en fonction de la valeur de service du point à cette date » (7<sup>ème</sup> Rapport du COR du 27 janvier 2010). Les régimes en points sont donc à *cotisations définies*.

« Le calcul des pensions est fondé sur l'accumulation de points de retraite acquis tout au long de la vie active et convertis en prestation à l'âge de la retraite.

Dans un régime en points, les pensions découlent explicitement des cotisations au régime durant la période d'activité. Chaque année, l'assuré acquiert, par ses cotisations et celles de son employeur, des droits à retraite sous forme de points qui vont se cumuler tout au long de la carrière.

La contrepartie monétaire de ces droits acquis n'est connue de l'assuré qu'à la date de liquidation. L'engagement conventionnel du régime porte en principe sur le niveau des cotisations, mais non sur le montant de la retraite.

Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte pour déterminer un montant de pension dans un système par points :

- un âge de référence (ou âge pivot) de départ à la retraite est fixé. Si l'assuré liquide trop tôt (avant l'âge de référence), il peut être appliqué un coefficient d'anticipation (décote) réduisant le montant de la pension. Au contraire, en cas de liquidation tardive (après l'âge de référence), un coefficient d'ajournement (surcote) peut être retenu par le régime ;
- le taux de cotisation. Paramètre d'ajustement des ressources, le taux de cotisation permet également, en règle générale, de moduler le niveau des droits acquis. Si une augmentation de cotisation accroît immédiatement les ressources du régime, les cotisants obtiennent alors plus de points qui produiront à terme un accroissement des pensions servies par le régime ;
- la valeur d'achat du point (ou salaire de référence) ;
- la valeur de service du point (ou valeur du point) se définit comme le montant des prestations correspondant à un point de retraite ».

• « Tout en étant en répartition, un régime en comptes notionnels vise à assurer l'équilibre actuariel entre les cotisations versées et les pensions reçues par chaque génération, compte tenu des modalités particulières d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite. (...) Chaque assuré est titulaire d'un compte individuel. Les cotisations versées chaque année au nom de l'assuré créditent son compte et augmentent son capital virtuel. Le capital est virtuel car le régime fonctionne en répartition (les cotisations collectées financent les dépenses de retraite de l'année courante) et il n'y a pas d'accumulation financière pour provisionner les engagements du régime. Le compte ne sert que d'intermédiaire de calcul.

Le capital virtuel est revalorisé chaque année selon un indice fixé par les gestionnaires du régime. L'évolution de cet indice doit refléter au mieux le rendement implicite que le régime en répartition est capable d'offrir sans remettre en cause son équilibre financier sur le long terme (soit, en première analyse, le PIB, la masse salariale ou, dans un contexte de stabilité de l'emploi, le salaire moyen).

Le montant de la pension à la liquidation est proportionnel au capital virtuel accumulé à la date de liquidation des droits à la retraite. Le coefficient de proportionnalité, appelé coefficient de conversion, dépend de l'âge effectif de départ à la retraite et de l'espérance de vie à cet âge de la génération à laquelle appartient l'assuré, c'est-à-dire du nombre moyen d'années restant à vivre au moment du départ en retraite. Il dépend également du taux de revalorisation de la pension pendant la période de retraite et du taux de rendement escompté du capital virtuel » (7<sup>ème</sup> Rapport du COR du 27 janvier 2010).

Les régimes à comptes notionnels sont, comme les régimes à points, à *cotisations définies*.

« Dans un système à compte notionnel, le montant de la pension à la liquidation varie donc en fonction de plusieurs paramètres :

- il est d'autant plus grand que le capital virtuel accumulé est important : les comptes notionnels mettent en avant le caractère contributif du régime ;
- il est d'autant plus grand que la période escomptée de retraite est courte, ce qui implique que :
  - o pour chaque génération, il augmente avec l'âge effectif de départ à la retraite ;
  - o au fil des générations, et toutes choses égales par ailleurs, en particulier à âge de départ à la retraite fixé, il diminue compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie ;
- il est d'autant plus grand que le taux de revalorisation de la pension pendant la période de retraite est faible selon la formule du coefficient de conversion.

L'assuré bénéficie, au moment de la liquidation de ses droits à la retraite, d'un montant de pension, donc d'un taux de remplacement, d'autant plus élevé que la période de retraite sera courte ou que le montant de la pension sera faiblement revalorisé ».

Sur la distinction « à cotisations définies-à prestations définies », il est intéressant de reprendre la remarque faite par le COR en 2010 : il est possible d'agir sur le montant des prestations dans un régime en annuités et d'augmenter, par exemple, le taux de cotisation dans un régime en points ou en comptes notionnels. Par conséquent, la distinction entre « prestations définies » et « cotisations définies » doit être nuancée dans le cadre d'un régime en répartition ; par contre, elle a tout son sens dans le cadre d'un régime en capitalisation.

-2- Retraite par capitalisation : système de financement des retraites par constitution de réserves (ou provisions ou encore fonds de pension stricto sensu) dont le montant est égal à la somme des flux de cotisations que versent les futurs retraités et du produit financier généré par ces réserves. Les systèmes de retraite par capitalisation sont souvent appelés systèmes préfinancés et pourraient être appelés aussi "plans de pension par capitalisation d'épargne" pour distinguer le système dans sa globalité des fonds de pension qui correspondent aux réserves proprement dites.

#### Remarques :

- 1- On ne sait pas assez que la retraite française a fonctionné au début par capitalisation. Déjà la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes mettait en place un système de retraite par capitalisation. C'est la première Guerre Mondiale qui amènera le système par répartition : d'abord parce que l'inflation montrera les limites du système par capitalisation et ensuite parce que le retour en France de l'Alsace-Moselle, dont les salariés bénéficiaient de la protection allemande de type bismarckien, relance le débat sur les mérites respectifs des deux types de systèmes de retraite qui aboutit non pas à appliquer le système qui fonctionne en France à l'Alsace-Moselle mais au contraire à généraliser le système bismarckien à tout le pays. De la même façon, en quelque sorte, le régime général entré en vigueur en 1930 met en effet en œuvre le principe de la « capitalisation viagère » : un compte est ouvert à chaque assuré pour y porter ses cotisations et les revenus que celles-ci produisent, et quand l'individu arrive à la retraite, il doit choisir entre le système du « capital aliéné », c'est-à-dire le versement d'une rente servie jusqu'à son décès et le système du « capital réservé » qui lui donne droit à une rente moins importante mais réversible aux héritiers. Et c'est la grande crise financière et boursière des années 30 qui, minant la capitalisation, imposa en définitive le système de la répartition. Le passage de la capitalisation à la répartition est réalisé par la loi du 14 mars 1941 et la répartition sera réaffirmée par l'ordonnance du 19 octobre 1945 qui fonde les bases du régime actuel de nos assurances sociales.
- 2- Les partisans de la capitalisation aiment bien prendre des exemples frappants. Le cas souvent pris alors en exemple est celui de la Nouvelle-Zélande.  
En effet, les dépenses de retraite y représentent 6% du PIB contre plus de 13% en France et les taux de cotisation retraite y représentent également 6% du salaire mensuel moyen contre 27% en France. En Nouvelle-Zélande, le système est pratiquement à 100% par capitalisation, individuel et de la responsabilité des individus (il existe cependant une pension publique universelle, la New Zealand Superannuation (NZS), qui est le 1<sup>er</sup> pilier, mais faible, par répartition et partiellement

capitalisé), alors que le nôtre est pratiquement à 100% répartition (il existe cependant des produits de retraite par capitalisation et les produits d'assurance-vie servent très souvent de compléments de retraite). Mais les autorités néo-zélandaises, craignant que les individus n'épargnent pas suffisamment pour leur retraite dans le cadre des dispositifs privés, ont mis en place le dispositif KiwiSaver, à cotisations définies, géré par le secteur privé, et axé sur l'investissement, spécialement immobilier. De plus, la durée moyenne du travail y est, comme en Suède, de 40 ans contre en France.

#### *b- Les éléments de comparaison.*

##### -1- L'impact macroéconomique général de chaque système

L'impact macroéconomique général des deux modes de financement des retraites est quasi identique. Les deux systèmes développent pour les retraités des droits sur la production future. Quelle que soit la forme que prennent ces droits - titres financiers (capitalisation) ou promesses des générations futures garanties par l'État (répartition) - donc, quel que soit le mode de financement du système de retraite, actifs et retraités se partagent toujours la production de la période courante. Le problème du financement des retraites est toujours une question de partage du revenu national entre actifs et retraités : ainsi, si l'on décide de ne pas réduire le montant des pensions, cela revient à décider l'augmentation des prélèvements sur les actifs, et par conséquent à une déformation du partage du revenu national en faveur des inactifs et au détriment des actifs. Que l'on soit en répartition ou en capitalisation, le financement des retraites passe en définitive par un prélèvement sur le PIB. Comme l'écrit J.-M. Harribey (Le Monde du 3/11/1998) : "Contrairement à ce qui est suggéré, l'épargne placée dans des fonds de pension n'est pas mise en réserve. Il n'y a pas de congélateur de revenus, car le revenu national n'est pas un stock, c'est un flux qui est engendré à chaque période. On ne finance donc jamais sa propre retraite. Un capital placé aujourd'hui ne grossira demain que si un actif travaille demain". P. Artus et M.-P. Virard n'écrivent pas autre chose dans leur livre « Comment nous avons ruiné nos enfants » (La Découverte, 2006) : « En capitalisation comme en répartition, les revenus des retraités sont prélevés sur ce qui est produit au moment où les anciens actifs vivent leur retraite. (...) Voilà pourquoi, si dans l'avenir les actifs sont moins nombreux pour produire la richesse nécessaire, les deux systèmes ne peuvent qu'être confrontés aux mêmes difficultés ».

Quelles que soient les voies utilisées, le choc démographique à venir va exiger un accroissement du prélèvement sur le PIB de 12% aujourd'hui à 16% voire 17% demain, soit de 4 à 5 points supplémentaires.

En définitive, le problème n'est pas franchement économique mais carrément politique.

Il convient cependant d'ajouter que cette équivalence macroéconomique de principe entre les deux modes de financement des retraites n'est pas parfaite pour au moins quatre raisons :

- dans le cas de la répartition le prélèvement est réalisé sur le revenu du travail et dans celui de la capitalisation sur celui du capital (l'exposition au risque démographique semble donc a priori plus importante dans le cas de la répartition dans la mesure où le vieillissement de la population signifie la raréfaction du seul capital humain) ;

- la capitalisation permet vraisemblablement une augmentation du taux d'épargne et spécialement celui de l'épargne financière longue, avec tous les avantages que l'on peut en attendre pour un financement efficace de la croissance ; notre pays peut avoir intérêt à renforcer toute source nationale d'épargne placée en actions pour stabiliser les actionnariats de ses entreprises ;

- les pays ayant des perspectives économiques différentes, les capitaux ont une tendance naturelle à se diriger vers les pays proposant des niveaux de rentabilité prévisionnelle élevés. Par conséquent les "vieux pays" comme le nôtre peuvent avoir intérêt à placer de l'épargne dans les pays émergents et en voie de développement (quand on sait que plus de 40 % des sociétés cotées sur la Place de Paris sont entre les mains de capitaux étrangers, en particulier de fonds de pension anglo-saxons, cela signifie en clair que les Français travaillent en partie pour payer les retraites d'Américains et d'Anglais...)

- les risques et les jeux d'acteurs concernés par les deux modes de financement ne sont pas les mêmes. La fiabilité de la capitalisation repose sur la capacité des marchés financiers à assurer la valeur

des actifs et le paiement des revenus de ces actifs. Celle de la répartition est fonction de la confiance qu'a la collectivité dans la capacité de la puissance publique à faire admettre la solidarité intergénérationnelle.

## -2- Les rendements et risques attachés à chaque système.

- Il s'agit d'abord de savoir quel est celui des deux systèmes qui autorise le plus bas taux de cotisation pour un niveau donné de pension, autrement dit, lequel des deux systèmes a le meilleur taux de rendement.

Sans entrer pour l'instant dans des démonstrations plus ou moins lourdes, retenons que tout dépend des valeurs respectives du taux de croissance et du taux d'intérêt. Car le taux de croissance, lui-même lié à la progression de la productivité et à l'évolution de la population, est le taux de rendement du régime par répartition tandis que le taux d'intérêt (réel) qui est la rémunération sur les marchés financiers est le taux de rendement du régime par capitalisation. La théorie estime que le taux d'intérêt ne peut être durablement inférieur au taux de croissance dans la mesure où un taux bas incite à s'endetter, ce qui doit aboutir à terme à l'élévation du taux d'intérêt au-dessus du taux de croissance.

Poser ainsi la supériorité du rendement de la capitalisation sur celui de la répartition soulève cependant contestation et critique :

- La supériorité du taux de rendement de la capitalisation dépend beaucoup de la composition du portefeuille pris en référence, et en particulier du poids des obligations d'État : au cours des 2 décennies 70 et 80, le taux de rendement moyen d'un portefeuille constitué pour moitié d'actions et pour moitié d'obligations d'État dépasse 4 %, alors que les seules obligations d'État ont un taux de rendement d'environ 1% ; pour un taux de croissance des revenus réels de 2% en moyenne.

- Si supériorité du rendement de la capitalisation il y a, cela signifie que les revenus du capital croissent plus vite que ceux du travail, ce qui doit aboutir à la fois au développement de l'économie de rente, donc à la baisse des rendements, et à une plus grande austérité pour les salariés ; avec pour conséquence l'affaiblissement du dynamisme de l'économie et de la solidarité intergénérationnelle.

- Si le rendement des actifs financiers s'élève quand la conjoncture démo-économique est favorable parce que la population active est importante et que les actifs épargnent en prévision de leur retraite, la faiblesse relative de la consommation conduit à un retournement qui développe du chômage, avec une faible inflation et des donc des taux d'intérêt réels élevés. Et comme l'épargne longue est abondante, une certaine fièvre boursière peut s'emparer des marchés. C'est ce qui se passe dans les décennies 1980 et 1990. Mais lorsque le choc démographique retourne l'équilibre entre actifs et retraités, comme cela va être le cas dans les prochaines décennies, la situation économique se renverse aussi : les retraités désépargnant, l'épargne globale diminue, la consommation s'accroît, la croissance s'accélère, le plein emploi redevient d'autant plus réalisable que les actifs sont moins nombreux, d'où une montée des risques inflationnistes, ce qui fait baisser les taux d'intérêt réels. Et comme les retraités vendent des titres, la capitalisation boursière retombe. Plus concrètement, pour payer les retraites, les fonds de pension sont obligés de vendre des actifs et comme la demande est relativement faible puisque les actifs sont par hypothèse moins nombreux, les cours chutent. Ainsi, la succession d'une période marquée par des excès de ventes de titres à une période marquée par des excès d'achats se traduit par un retournement des rendements de la capitalisation.

Par conséquent, tout système par capitalisation a intérêt à être mis en œuvre le plus tôt possible avant la phase de vieillissement de la population.

Remarque importante : Comme le régime de répartition repose sur un contrat social intergénérationnel, peut se poser un problème de justice entre les générations si les taux de rendement varient entre plusieurs générations successives. Non seulement, la première génération qui bénéficie du régime peut recevoir beaucoup plus que ce qu'elle a cotisé et la "dernière" génération en cas d'abandon de ce mode de financement peut au contraire recevoir beaucoup moins que ce qu'elle a cotisé, mais aussi et surtout les évolutions démographiques et conjoncturelles peuvent produire des taux de rendement bien différents d'une génération à l'autre (n'oublions pas que le taux de rendement de la répartition est égal à la somme du taux de croissance de la population et du taux de croissance de la productivité). Mais ce risque de variabilité possible des taux de rendement existe tout autant pour le régime par capitalisation, mais à cause à la fois de la variabilité de la rentabilité des investissements et de l'ampleur possible des fluctuations des marchés de capitaux, comme on le précise ci-après.

- Mais il faut ensuite tenir compte des risques encourus.

*Au niveau macroéconomique,*

- le système par capitalisation fait courir un risque économique (taux d'inflation), un risque financier (évolution des marchés financiers et incertitude sur le rendement réel des actifs) et un risque de gestion (faillite de l'établissement gestionnaire) ;
- le système par répartition fait courir un risque économique (montant des cotisations lié au chômage et à l'évolution de la masse salariale) et un risque politique (modification autoritaire des "règles du jeu" et/ou refus des actifs de payer pour les inactifs).

La théorie des choix de portefeuille nous suggère alors de réduire le risque global par diversification du système en combinant les différents modes de financement : répartition, capitalisation, épargne libre.

En ce qui concerne plus précisément le risque financier que fait courir le système par capitalisation, il est double : non seulement, ce système est par définition très sensible à l'évolution de la sphère financière, à tous ses aléas et soubresauts (il y a inégalité entre les retraités devant le risque de partir à la retraite pendant une période noire de la Bourse), mais le système peut nourrir lui-même des épisodes de crise comme on va le voir en étudiant la capacité de ce système par capitalisation à résister à un choc démographique. De manière plus générale, les masses croissantes de capitaux qu'ils représentent donnent aux fonds de pension le pouvoir de déstabiliser les marchés, surtout dans un contexte de globalisation et de libéralisation financières.

La baisse des Bourses mondiales au début des années 2000, conjuguée à la baisse des taux, révèle clairement les risques que courent les entreprises et leurs actionnaires, risques d'autant plus grands que d'une part la capitalisation joue un rôle important dans le pays où les entreprises se trouvent et que d'autre part leur personnel est âgé. De ce point de vue, la France fait partie des pays plutôt peu exposés, surtout dans des secteurs tels que le luxe, la haute technologie et la téléphonie mobile. Mais il y a des entreprises où la proportion d'actions dans les actifs destinés à couvrir les engagements de retraite varie entre 40% et 75% : plus la Bourse baisse, plus les déficits de financement des régimes de retraite-maison se creusent et plus chute la valeur boursière des entreprises exposées, d'où un véritable cercle vicieux.

Remarque : Aux États-Unis, les régimes de retraite par capitalisation et à prestations définies enregistrent à la fin de la décennie 1990 un très important excédent (250 milliards de dollars). Mais les années 2000 voient un net retournement de la conjoncture : les baisses de la valeur des actions et des taux d'intérêt se traduisent par une nette dégradation de la situation financière des fonds de pension. Au cours de la période 2000-2002, les fonds de pension à prestations définies perdent 15 % de leur valeur. Cela accélère le mouvement déjà entamé depuis plusieurs années de substitution de régimes à cotisations définies aux régimes à prestations définies, surtout que les versements de fonds de retraite deviennent pour les entreprises une charge de plus en plus lourde, surtout pour les régimes qui arrivent à maturité. IBM, entreprise pourtant solide et dont le fonds de pension est bien financé, décide le 6 janvier 2006 de geler son système à prestations définies et de forcer ses salariés à adopter un plan à cotisations définies. On peut craindre un effet de contagion et une sorte de nivellement social par le bas. Face à la montée de l'incertitude que cette évolution entraîne pour les futurs retraités comme pour les entreprises, il semble indispensable de réformer le financement et la réglementation des fonds de pension, essentiellement pour inciter les uns et les autres et spécialement les employeurs à rester impliqués dans les régimes de retraite professionnels. Sur un plan plus technique mais capital, cette évolution chaotique pose également la question du choix judicieux du taux d'actualisation pour calculer le passif des retraites : selon le cas, ce choix peut entraîner une sous-capitalisation préjudiciable aux individus (si le taux est trop élevé) ou une sur-capitalisation préjudiciable aux entreprises (s'il est trop faible).

*Au niveau mésoéconomique, c'est-à-dire à celui du système de retraite,*

il y a le risque lié à une connaissance trop imprécise du coût des pensions futures à verser. La capitalisation est a priori à l'abri de ce risque dans la mesure où ce mode de financement lie directement le montant des pensions à liquider à celui des cotisations versées. Au contraire, la répartition semble y être soumise dans la mesure où les promesses actuelles de payer des pensions futures à un certain niveau n'ont pas des répercussions financières immédiates et où par conséquent des promesses politiques peuvent être faites sans que l'intendance budgétaire ne puisse suivre fidèlement...

*Au niveau microéconomique,*

un risque supplémentaire intervient, celui lié à l'incertitude sur la durée de vie : comme il a déjà été dit, l'individu est très mal armé pour se prémunir contre ce risque et l'épargne libre n'est pas une solution raisonnable. D'autres facteurs amènent à douter de la rationalité des choix que les individus font pour leur épargne retraite : leur préférence pour le présent, leur culture financière en général insuffisante, la contrainte de liquidité et leur aversion pour le risque. Il faut donc que la retraite soit socialement organisée.

### -3- L'impact spécifique sur la croissance économique.

On considère souvent que le système par capitalisation présente, contrairement au système par répartition, l'avantage de favoriser l'épargne, et plus spécialement l'épargne financière longue, c'est-à-dire celle qui est particulièrement utile pour le financement de la croissance. On retrouve là l'une des vertus de l'épargne dans le raisonnement néoclassique.

• On peut donc se référer au modèle néoclassique de croissance, celui de Solow. La "règle d'or" veut que l'économie soit sur son sentier de croissance d'équilibre lorsque le taux de croissance de l'économie (qui est comme il vient d'être écrit le taux de rendement du régime par répartition) et le taux d'intérêt réel (qui, en étant la rémunération marginale du capital, est le taux de rendement du régime par capitalisation) sont égaux et lorsque la rémunération totale du capital est égale à l'épargne totale. On sait que le taux de croissance de l'économie - taux de rendement du régime par répartition - est lui-même égal à la somme du taux de croissance de la population et du taux de croissance de la productivité : on a donc :  $g = n + m$ , si on appelle comme souvent  $g$  le taux de croissance économique,  $n$  celui de la population active et  $m$  celui de la productivité apparente du travail. Trois cas sont alors à distinguer. Premier cas, il y a égalité entre les deux taux  $r$  et  $g$  (règle d'or) et la croissance permet la maximisation de la consommation par tête : les deux systèmes ont alors par définition le même rendement. Deuxième cas, le taux d'intérêt réel est inférieur au taux de croissance ( $r < g$ , soit  $r < n + m$ ), l'économie est donc surcapitalisée, chaque salarié utilise une quantité de capital relativement trop forte, d'où gaspillage et faible rendement du capital, l'épargne est excessive par rapport aux possibilités d'investissement et par conséquent il y a baisse de la consommation par tête : la capitalisation est dans ce cas nettement moins profitable que la répartition. Troisième cas, le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance, l'économie est donc sous-capitalisée, les salariés manquent relativement de capital, l'épargne est inférieure aux nécessités d'investir et son augmentation permet à terme d'augmenter la consommation par tête : la capitalisation est dans ce cas plus rentable que la répartition ; la répartition déprime le stock de capital productif.

Au total, le choix du système de retraite doit intégrer cet impact sur le volume de l'épargne selon que l'économie est en sous ou en sur-capitalisation, avec comme objectif à terme le sentier de croissance équilibrée que permet de suivre la règle d'or une fois atteinte.

Mais deux remarques s'imposent. D'abord, la génération concernée par le lancement d'un système par capitalisation doit, pour élever le taux d'épargne, sacrifier une part de sa consommation potentielle ; et donc le bilan de l'opération doit mettre en balance le sacrifice de cette génération avec les bénéfices attendus pour les suivantes. Ensuite, la faisabilité du passage à la capitalisation dépend directement du niveau initial du capital par tête, plus généralement du niveau initial de l'accumulation du capital. Des estimations montrent que la capitalisation pure est de toute façon impossible : les actifs nécessaires devraient pour cela représenter 2,6 fois le PIB alors que notre capital productif net est inférieur au PIB.

• La question qui se pose maintenant est de savoir si notre économie répond aux conditions du modèle néoclassique.

Le modèle de Solow traite des situations que crée le niveau du taux d'intérêt par rapport au taux de croissance en se plaçant dans une économie de plein emploi et en privilégiant de fait les facteurs d'offre. Or, depuis plusieurs décennies maintenant, la France et l'Europe plus largement connaissent une croissance molle par insuffisance de la demande : toute stratégie qui consiste à encourager l'épargne semble pour le moins inadaptée. Quand les capacités de production ne sont pas pleinement utilisées, ce n'est pas la relance de l'épargne qui peut activer la croissance mais plutôt celle de la consommation ; et il ne suffit pas d'augmenter l'épargne pour susciter l'investissement.

De plus, le modèle de Solow suppose une bonne substituabilité des facteurs de production. Si on pose au contraire une relative complémentarité de ces facteurs, le rendement du capital devient très sensible aux évolutions du rapport capital / travail et les fluctuations démographiques sont alors accentuées par le régime de la capitalisation par rapport à celui de la répartition.

- Enfin, ce n'est pas parce que le mode de financement des retraites peut avoir un impact sur la taille du "gâteau" à partager entre les actifs et les retraités dans la mesure où il influence le comportement d'épargne des ménages, qu'il faut pour autant déterminer les caractéristiques du régime de retraite avec pour souci principal de dégager l'épargne nécessaire à la croissance de l'économie. Raisonner de la sorte c'est oublier en effet que d'autres instruments, de surcroît beaucoup plus souples, permettent d'agir sur le volume et la structure de l'épargne ; c'est aussi s'écarter des vrais objectifs de long terme d'un système de retraite.

#### -4- L'impact spécifique sur le marché du travail.

- L'impact du régime de retraite sur l'offre de travail (qu'expriment les individus).

Le régime de retraite agit sur l'offre de travail en influençant en particulier l'âge effectif de départ à la retraite et le taux d'activité. Le régime de retraite par répartition est souvent considéré comme un régime désincitatif au travail.

-> Les règles du jeu du régime de retraite peuvent avoir des répercussions sur la décision des salariés quant à l'âge de départ à la retraite qu'ils vont choisir. Quand, en fonction des prévisions économiques et démographiques, le régime recherche à la fois son équilibre financier et le respect de la neutralité actuarielle pour les assurés, chacun de ceux-ci peut décider librement de son âge de départ à la retraite selon son arbitrage individuel entre travail et loisir. Mais pour ne pas laisser les assurés victimes de leur myopie éventuelle qui pourrait les amener à quitter leur activité professionnelle trop tôt et pour ne pas fragiliser excessivement certains travailleurs âgés qui ont spécialement du mal à retrouver un emploi lorsqu'ils sont mis au chômage, le régime comporte souvent des dispositifs tels que l'âge minimal de départ à la retraite (60 ans) et les préretraites (dispositif certes compréhensible dans une période de fort taux de chômage et favorable pour la gestion du vieillissement démographique dans certaines entreprises, mais très contestable face au choc démographique à venir). Ces divers dispositifs amènent à ne pas prévoir des taux de cotisation et montants de pension vérifiant la neutralité actuarielle (le taux de remplacement que donne le régime et le taux actuariellement neutre ne sont pas égaux) : ils influencent donc directement la décision de l'âge effectif de départ à la retraite.

-> Les statistiques montrent qu'actuellement en France près d'un actif sur deux cesse son activité avant l'âge légal de départ en retraite (en 1999, les taux d'activité des hommes de 50 à 54 ans est de 90%, de moins de 70 % pour ceux de 55-59 ans et de 17% pour ceux de 60-64 ans ; comme les taux d'activité des jeunes sont également anormalement faibles en France, notre pays présente une exception supplémentaire : celle du record de la concentration de l'activité sur les âges intermédiaires, 30-54 ans). Cependant, cette statistique recouvre des réalités très différentes : par exemple, les indépendants, et en particulier les professions libérales, cessent leur activité beaucoup plus tardivement. L'aggravation du chômage et les choix individuels sont des explications mais la raison essentielle du phénomène réside dans les politiques publiques mises en place depuis une bonne vingtaine d'années, en particulier toutes les mesures qui favorisent plus moins directement la cessation précoce d'activité : D. Blanchet et L.-P. Pelé montrent ainsi qu'en France ces mesures incitent fortement à cesser son activité vers 58 ans.

-> Plusieurs raisonnements veulent que le régime par répartition constitue un système désincitatif pour l'offre de travail. On peut dire par exemple qu'un régime par répartition relativement généreux pousse logiquement à la cessation d'activité tout simplement par l'effet revenu qu'il entraîne, lequel effet encourage l'individu à arbitrer en faveur du loisir qui est un bien de type supérieur dans la typologie d'Engel. La répartition est également considérée comme un régime désincitatif lorsque les cotisations sont considérées comme un prélèvement de type fiscal, alors que dans un régime par capitalisation les cotisations sont supposées neutres parce qu'elles sont analysées comme un emploi du revenu. Mais ce raisonnement peut être erroné et les deux systèmes être de ce point de vue équivalents. En effet, quand le régime par répartition est contributif, les pensions dépendent des cotisations versées : les cotisations font donc partie intégrante du revenu, ce ne sont pas des prélèvements obligatoires sans contrepartie. Par conséquent, on ne peut pas soutenir que le régime par répartition réduit de cette façon

l'offre de travail. Il faut cependant préciser que cette conclusion tient d'autant mieux que le régime est contributif et que son rendement est proche de celui des placements financiers. Car, on peut considérer que le régime intègre une sorte d'impôt si la contributivité n'est pas parfaite et une sorte de taxe si le rendement est inférieur. Si bien que le régime par répartition peut être suspecté de diminuer l'offre de travail à chaque fois que la contributivité n'est pas assurée, ce qui peut être le cas lorsqu'on veut développer la redistributivité du régime (notons que le choc démographique prochain peut soumettre les gouvernements à la tentation d'accroître la redistributivité du système au détriment des salariés les plus favorisés, avec tous les effets pervers que cela pourrait avoir, notamment en termes d'expatriation de ces salariés). Au total, le système doit demeurer contributif pour l'ensemble des assurés et les différentes mesures de solidarité envers les retraités les plus modestes doivent être financées par la voie fiscale. En définitive, l'offre de travail n'est pas vraiment affectée par le mode de financement des retraites, répartition ou capitalisation. Elle semble dépendre bien davantage de dispositifs particuliers tels que celui de la pension de réversion qui a pour conséquence de réduire l'offre de travail des femmes ou de ceux qui créent une asymétrie de traitement selon que la durée de la carrière est inférieure ou supérieure au nombre d'annuités nécessaires (dans le premier cas, il y a pénalisation, donc tendance à accroître l'offre de travail et dans le second il n'y a pas récompense, donc tendance à restreindre l'offre de travail).

- L'impact du régime de retraite sur la demande de travail (qu'expriment les entreprises).

L'idée est que la répartition diminuerait la demande de travail alors que la capitalisation n'aurait pas cet inconvénient.

-> D'abord, on peut douter de ce dernier point : le rendement de la capitalisation est spécialement intéressant lorsque l'économie est sous-capitalisée parce qu'elle accroît l'épargne et que cela doit favoriser l'augmentation de l'intensité capitaliste, donc une certaine substitution du capital au travail.

-> Ensuite, prétendre que la répartition réduit la demande de travail, c'est faire deux raisonnements dont il faut tester la validité : premièrement, les cotisations salariales et patronales versées sont des charges ; secondement, l'augmentation éventuelle du coût du travail est cause de chômage. Le second raisonnement, d'inspiration libérale, ne peut expliquer que la part "classique" du chômage, celle qui trouve son origine dans un manque de profitabilité des firmes ; mais il ne vaut pas pour le chômage "keynésien" qu'entraîne l'insuffisance de la demande. Plusieurs études montrent que non seulement le niveau des coûts salariaux horaires place la France dans une situation médiane au niveau de l'OCDE mais aussi que ni le niveau ni les évolutions du coût moyen du travail n'expliquent significativement l'importance du chômage. Ce n'est que pour le travail peu ou non qualifié qu'un tel lien peut exister.

Cela dit, c'est le premier raisonnement qui doit être ici le plus étudié.

Prétendre que la répartition réduit la demande de travail se fonde sur l'idée que les cotisations salariales et patronales doivent être analysées comme des charges qui grèvent le coût du travail. On a montré un peu plus haut que tout dépend en définitive des degrés de contributivité et de redistributivité du système. Quand il est très contributif, les assurés estiment par définition qu'il y a correspondance entre ce qu'ils versent en cotisations salariales et ce qu'ils toucheront à leur retraite, et que donc ces cotisations sont un salaire différé. Deux réserves doivent être cependant faites. La première est que si les salariés considèrent qu'il n'y a pas une telle correspondance, ils vivent toute augmentation des cotisations salariales comme un prélèvement obligatoire, ce qui les amène à défendre un maintien de leur salaire net en revendiquant une augmentation de la rémunération brute, d'où accroissement du coût du travail. La seconde réserve concerne les cotisations patronales qui ont des chances de ne pas être analysées par les assurés comme un revenu différé : il est alors plus que probable que ceux-ci refusent toute tentation que pourraient avoir les employeurs de compenser les augmentations éventuelles de leurs cotisations par une réduction des rémunérations nettes ; d'où augmentation du coût du travail.

#### -5- La capacité des deux systèmes à résister aux chocs.

Tout système de retraite peut être déstabilisé par des chocs exogènes tels que des chocs démographiques, financiers ou conjoncturels. Mais, quel que soit le type de choc subi, le système par répartition en répartit les conséquences de manière plus équitable que le système par capitalisation : les conséquences sont

réparties entre les actifs et les inactifs dans le premier cas, tandis que dans le second elles sont répercutées de manière très différenciée.

- Quand il y a un *choc démographique*, le système par capitalisation ne réagit pas forcément mieux que le système par répartition. Certes, l'augmentation du nombre de retraités par rapport à celui des actifs impose à un système de répartition soit de réduire les pensions soit d'accroître les cotisations soit encore de retarder l'âge de départ à la retraite (soit enfin et plus sûrement un dosage de ces trois solutions). Mais le système par capitalisation n'échappe pas non plus au choc démographique : le déséquilibre entre actifs et inactifs diminue mécaniquement le rendement des rentes viagères et toute augmentation de l'accumulation de capital abaisse le taux de profit et par conséquent la rentabilité des fonds investis. Si bien que le fonctionnement du système par capitalisation peut déboucher sur une situation de crise financière comme l'analyse l'OCDE elle-même : "à mesure que les personnes des générations du baby-boom partiront à la retraite dans 10 à 20 ans, elles auront probablement un comportement de vendeurs nets au moins pour une partie des titres accumulés durant leur vie de travail. La génération suivante est de taille plus réduite, et il existe donc une possibilité de baisse du prix des titres. De plus, et en raison également de la taille réduite de cette génération, le stock de capital augmentera plus vite que la force de travail, et cela tendra également à faire baisser les rendements des actifs réels ; il existe donc une possibilité qu'au moment de la retraite, la génération du baby-boom découvre que le revenu tiré des fonds de pension est inférieur à ce qui avait été prévu par simple extrapolation des tendances actuelles". Il apparaît ainsi que le système par capitalisation soit générateur d'inégalités : des inégalités non seulement intragénérationnelles (seuls les actifs disposant d'un certain revenu peuvent utiliser les possibilités de la capitalisation, d'où le creusement des inégalités en matière d'épargne financière, déjà importantes) mais aussi intergénérationnelles. En effet, complétons le raisonnement de l'OCDE évoqué plus haut. La génération nombreuse (qui est suivie par une génération creuse) accumule beaucoup de capital mais dispose de salaires plutôt faibles au cours de sa période d'activité, elle enregistre un taux de profit bas et a donc une retraite faible ; inversement, la génération creuse non seulement bénéficie en période d'activité de hauts salaires mais, accumulant relativement peu, enregistre pour son épargne un fort taux de rendement, et a donc des pensions élevées.

Un argument doit être cependant avancé pour défendre la capitalisation face à un choc démographique. Contrairement à la répartition, la capitalisation est géographiquement diversifiable en ce sens que les fonds de pension effectuent des placements sur l'ensemble des places financières, et peuvent donc privilégier les pays offrant des perspectives démographiques et économiques plus favorables.

- En cas de *krach financier*, les pensions des retraités s'effondrent pendant que les actifs peuvent accumuler à bon compte des titres dévalorisés.

- En cas de *retournement conjoncturel* : pendant la décennie 70 de la stagflation, les rentiers ont été moins bien lotis que les salariés, et cette situation s'est inversée dans la décennie suivante.

### **3) 3ème classification : SR à prestations contributives et SR à prestations forfaitaires.**

*a- La distinction technique cache un clivage philosophique.*

Le SR est contributif si le montant des prestations perçues est proportionnel au montant des cotisations versées.

Le SR est à prestations forfaitaires si les prestations sont les mêmes pour tous, quelles que soient les cotisations versées.

Si on reprend les trois fonctions sociales directes évoquées au début, la fonction de report joue dans les deux cas. Par contre, le système contributif correspond davantage à la fonction d'assurance et le système forfaitaire à celle de redistribution (intragénérationnelle).

*b- Le mixage contributif / forfaitaire des régimes de base.*

Il y a des régimes de base carrément forfaitaires (Danemark, Finlande, Irlande, Pays-Bas, R.-U. : ce sont les pays à régimes "universels").

Les autres sont essentiellement contributifs mais aucun ne l'est entièrement : tous sont complétés par un dispositif non contributif pour assurer un niveau de vie minimum aux retraités.

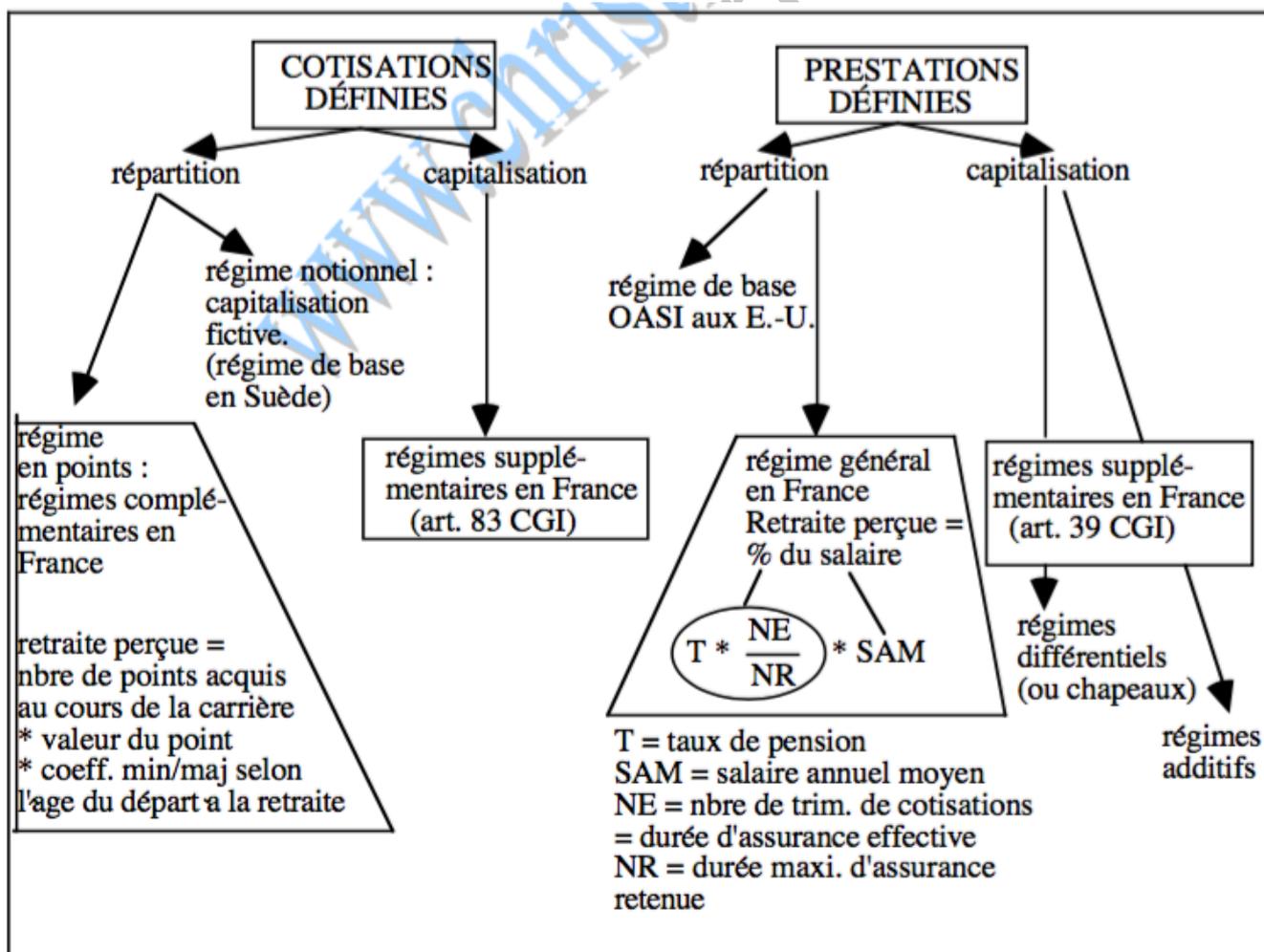
Cette injection de forfaitaire dans le régime de base se fait en France par l'intermédiaire du minimum vieillesse, créé en 1956, et dont le principe est né avec l'AVTS, l'allocation aux vieux travailleurs salariés, mise en place en 1948 et étendue aux non-salariés en 1951.

#### 4) 4ème classification : SR avec prestations définies et SR avec cotisations définies.

Un SR est à prestations définies lorsque c'est le montant de la retraite qui est fixé. C'est alors le niveau des cotisations qui varie en fonction du rendement du régime, ces cotisations étant versées souvent par l'employeur, pour lequel elles sont déductibles. Le montant de la retraite n'est donc pas directement lié au financement mais au salaire et à la durée de la carrière : ce système favorise les carrières complètes et ascendantes. Le risque repose sur le gestionnaire du régime. Le principe d'égalité s'applique de la manière suivante : à carrière égale, même retraite. Mais un sentiment d'iniquité peut naître du fait qu'il y a précisément absence de lien entre cotisation et retraite.

Un SR est à cotisations définies lorsque la convention passée avec les individus porte sur le montant périodique des cotisations. C'est donc le montant de la retraite qui est variable, dépendant du rendement du régime. Le risque repose sur les assurés. Le principe d'égalité est ici : à cotisation égale, même retraite. Un tel système permettrait de respecter davantage le principe contributif et de moduler plus facilement l'âge de départ à la retraite.

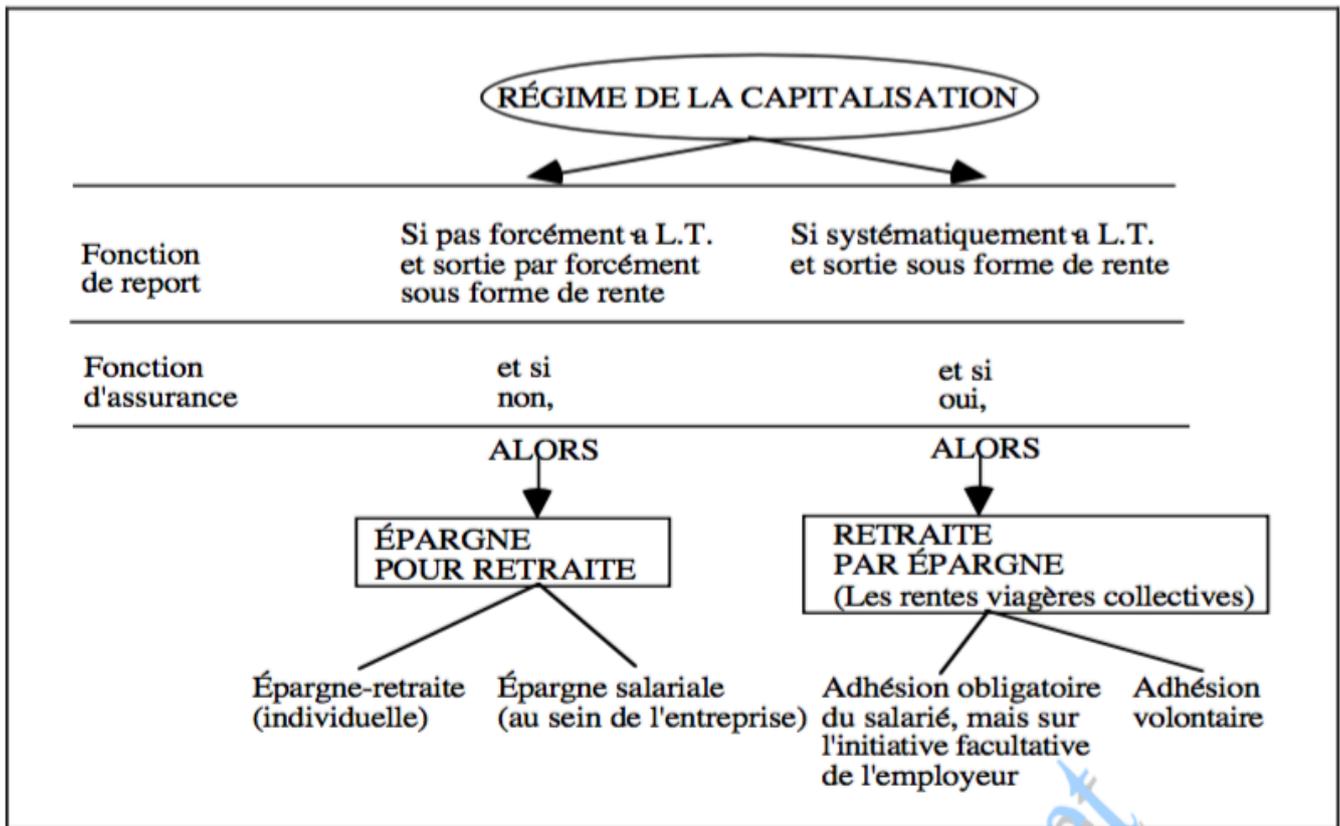
Finalement, les deux systèmes révèlent deux conceptions différentes de l'équité, comme l'écrit B. Davies (Problèmes économiques n° 2608 du 17 mars 1999) : un SR à prestations définies fonde son équité sur l'égalité des retraites entre générations successives au prix d'un coût variable selon les générations, tandis qu'un SR à cotisations définies fonde la sienne sur la garantie d'un même coût de la retraite pour les générations successives, au prix de pensions variables selon les générations.



Remarques :

1- Remarque sur la relation régime de la capitalisation / système de retraite.

Autant le régime de la répartition ne peut concerner que le financement des retraites, autant le régime de la capitalisation peut concerner tout placement d'épargne et pas seulement à des fins de financement des retraites ; ainsi que le schéma suivant le montre :



En France, les rentes viagères collectives ont pour cadre légal la loi du 8 août 1994 qui met notre législation en conformité avec les directives européennes en matière de retraites collectives supplémentaires d'entreprise.

2- Remarque concernant le fonctionnement des régimes par capitalisation.

Cas 1 : le régime par capitalisation est à cotisations définies.

Le salarié et/ou son employeur cotise(nt) pendant la période de constitution des droits.

Les cotisations sont accumulées sur un compte individuel. Le capital constitutif de la rente est égal aux cotisations versées auxquelles s'ajoutent les gains financiers réalisés par les placements effectués.

La question qui se pose est de savoir quelle rente verser avec ce capital. Le principe est que la transformation du capital en pension doit aboutir à égaliser l'espérance mathématique des rentes à verser avec le montant du capital constitutif de la rente. L'espérance mathématique est le critère décisionnel puisqu'il faut tenir compte de l'aléa viager de l'espérance de vie, les probabilités à utiliser sont déduites d'une table de mortalité, mortalité des femmes par souci de prudence. Deux autres éléments entrent dans les calculs. D'abord, le taux d'actualisation qui correspond au taux d'intérêt auquel on suppose que le capital sera placé, choisi en général assez bas, également pour des raisons de prudence : le taux maximum est 60 % du taux moyen des emprunts d'État (TME). Ensuite, le taux de revalorisation de la rente.

Cas 2 : le régime par capitalisation est à prestations définies.

L'employeur s'engage à verser aux salariés des prestations futures, calculées par exemple en fonction de leur dernier salaire, à partir de règles fixées aujourd'hui.

Deux questions se posent.

- D'abord, celle de savoir comment l'employeur doit calculer ses engagements.

En ce qui concerne les salariés déjà retraités, les pensions versées et les droits acquis sont connus puisque leurs retraites ont été liquidées. Mais, en tenant compte de l'âge de chaque retraité et du risque viager, il faut actualiser les sommes futures à verser et en déduire la valeur probable de l'engagement correspondant.

En ce qui concerne les salariés encore en activité, le calcul est plus compliqué puisque les droits sont en cours d'acquisition et que l'on n'en connaît donc pas la somme définitive.

Ce calcul peut être décrit en deux temps :

- Le premier temps est consacré à la détermination de la base de l'engagement et à l'évaluation des droits. Trois méthodes sont envisageables.

La méthode rétrospective ou rétroactive : on évalue les engagements sur la base des droits acquis par chaque salarié à la date du calcul. On fait donc comme si le salarié était sur le point de partir à la retraite. C'est la méthode "minimale".

La méthode prospective : on calcule les droits en "imaginant" ce que l'on versera probablement aux salariés compte tenu de leur salaire, de leur ancienneté et du déroulement possible de carrière. C'est la méthode "maximale".

La méthode intermédiaire en utilisant la méthode rétrospective mais en prenant comme référence certes l'ancienneté actuelle mais le salaire de fin de carrière.

- Le second temps est celui du calcul de l'engagement par actualisation de la base, et cela sur deux sous-périodes : jusqu'à l'âge de la retraite et de la liquidation de la retraite jusqu'au décès.

- Une fois que le montant de l'engagement est calculé, la seconde question se pose à l'employeur : celui-ci doit en effet à tout moment avoir un montant de provisions équivalent. Remarquons qu'il a la possibilité d'externaliser en partie son engagement vers des organismes assureurs.

### *3- Remarque sur les fonds de pension à la française.*

On doit réserver cette appellation de fonds de pension aux organismes spécifiques entièrement dédiés à la gestion d'un système de complément de retraite, fondés sur le principe de la capitalisation. Les fonds d'épargne salariale et les fonds de réserve comme celui créé en France en 1999 ne répondent pas à cette définition. La loi Thomas promulguée en 1997 constitue une tentative de création de fonds de pension à la française en prévoyant que les salariés du secteur privé aient la possibilité d'adhérer à des PER gérés par des fonds d'épargne-retraite (FER) ; mais les décrets d'application ne sont jamais parus et de surcroît cette loi est abrogée en décembre 2001. Nous reviendrons sur cette remarque dans la seconde partie.

### *4- Remarque sur la situation française au tournant des 20ème et 21ème siècles.*

- Des repères statistiques globaux...

- Rentes viagères :

Versements annuels : plus de 8 Mds d'euros = moins de 5% des versements aux régimes de retraites obligatoires et facultatifs.

Encours : 100 à 120 Mds d'euros.

- Épargne salariale :

Versements annuels : plus de 8 Mds d'euros.

Encours : plus de 55 Mds d'euros pour les FCP d'entreprises.

- Assurance-vie (épargne individuelle) :

Versements annuels : plus de 82 Mds d'euros.

Encours : plus de 730 Mds d'euros.

- Encours des PEA : 90 Mds, des PEP : 100 Mds et des PEL : 190 Mds.

- ... qui masquent des inégalités selon le niveau de revenu et selon le secteur d'activité.

Conformément non seulement à la logique économique mais aussi à la logique du système de retraite obligatoire qui prévoit un taux de remplacement dégressif en fonction du revenu, il y a une grande dispersion du taux de détention des divers produits d'épargne en fonction du revenu. Ce taux de détention en fonction du revenu est d'ailleurs très variable selon les produits (les ménages à hauts revenus peuvent plus facilement que les autres bloquer leur épargne sous forme de produits peu liquides). Le taux de détention est également variable selon le secteur d'activité : il est spécialement élevé chez les indépendants ; le taux de recours aux compléments de retraite est significativement plus fort chez les non-salariés que chez les salariés.

## **CONCLUSION : Les quatre familles de systèmes de retraite.**

En observant les systèmes de retraite des différents pays occidentaux, on peut proposer en conclusion une typologie en trois catégories :

-1- Les systèmes de type anglo-saxon aux EU, en Irlande et Nouvelle-Zélande, comportent un seul pilier de base obligatoire, uniforme et en général insuffisant, d'où la nécessité de régimes complémentaires, professionnels ou individuels, volontaires et fondés sur la capitalisation.

-2- Les systèmes à base bismarckienne de l'Europe continentale en Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Italie, rejoints par le Japon : les assurances vieillesse financées par cotisations et selon le principe de la répartition constituent le principal pilier. Cependant, face au vieillissement de leur population et des contraintes pesant sur les finances publiques, ces pays engagent depuis plus ou moins longtemps des réformes tendant à réduire peu ou prou le périmètre des retraites publiques par répartition et à élargir au contraire celui des retraites privées par capitalisation. C'est en particulier le cas en Allemagne avec la mise en place des fonds de pension « Reister » en 2001 et en Italie avec un train de réformes tout au long des années 1990 et qui se traduisent en particulier par la transformation progressive des régimes de retraite d'entreprise en fonds de pension. La France ne peut pas rester à l'écart de ces tendances fortes.

-3- Les systèmes à base beveridgienne, qui se décomposent eux-mêmes en deux groupes :

3.1- Le groupe des systèmes qui ont ajouté à la base forfaitaire universelle un pilier obligatoire financé par répartition, le plus souvent public, comme c'est le cas des pays scandinaves (Suède, Norvège, Finlande) et du Canada. B. Palier appelle ces systèmes « bismarckiens de deuxième génération ».

3.2- Le groupe des systèmes qui ont complété leur pilier beveridgien par des régimes professionnels obligatoires financés par capitalisation et organisés au niveau des branches et des entreprises, comme au Danemark, aux Pays-Bas, en Suisse, en Australie et en Grande-Bretagne aujourd'hui. B. Palier qualifie ces systèmes de « multi-piliers ».

Pour mieux apprécier la portée et l'intérêt des différents systèmes de retraite, il est utile de comparer les différentes solutions adoptées par nos voisins européens en consultant le site : <https://www.la-retraite-en-clair.fr/retraite-france-monde/retraite-europe>

# Chapitre 2 : L'analyse économique des SR par répartition et des SR par capitalisation.

## Section 1 : L'analyse économique des SR par répartition.

### §1) Le modèle canonique.

#### A- L'équilibre financier statique.

##### 1) La définition de l'équilibre financier.

Pensions	=	Cotisations	p = pension moyenne
p * R	=	c * w * S	R = nombre de retraités
			c = taux de cotisation
			w = salaire moyen
			S = nombre de salariés

Cette égalité doit être réalisée à chaque exercice.

##### 2) La mise en œuvre de cet équilibre.

#### a- Cas des régimes à prestations définies (cas des régimes de base français).

L'ajustement se fait sur les recettes, c'est-à-dire sur les cotisations.

p * R	=	c * w * S	=> c =	p/w	*	R/S
soit :		taux de cotisation	=	taux de rem-	*	ratio de dépendance
				placement instantané		économique

Le taux de remplacement est souvent défini comme étant le rapport entre le montant net de la retraite mensuelle (de base et complémentaire pour les salariés du secteur privé) et le montant net du dernier salaire : c'est un bon indicateur de la perte de revenu que l'on subit quand on prend sa retraite.

Pour assurer l'équilibre, cette relation montre plusieurs voies possibles :

- essentiellement, faire varier le taux de cotisation (1),
- mais aussi, modifier les paramètres qui définissent les prestations :
  - (2) l'âge légal de la retraite ;
  - (3) la durée de cotisation ;
  - (4) le mode de calcul de w (le SAM) ;
  - (5) le mode d'indexation.

En France la voie (1) est utilisée 5 fois entre 1984 et 1991.

Pour (2), passage de 65 à 60 ans en 1983 ; et pour les cas (3) à (5), révisions en 1987, en 1993 et en 2003.

#### b- Cas des régimes à cotisations définies.

- Systèmes des contrats en euros

p	=	c	*	w	*	$\frac{1}{R/S}$
montant de la pension	=	taux de cotisation	*	salaire	*	inverse du ratio de dépendance

• *Systèmes à points*  
 (cas des régimes complémentaires)

$$v * V = c * w * S \Rightarrow v = c * S/V$$

valeur du point	nombre de points à servir	taux de cotisation	nombre de cotisants
-----------------	---------------------------	--------------------	---------------------

La valeur du point est la variable d'ajustement mais il est possible aussi de faire varier le taux de cotisation c, autrement dit la recette.

Remarque conclusive : quel que soit le régime envisagé, à prestations définies ou à cotisations définies, il y a certes toujours une variable d'ajustement privilégiée - dans le premier cas du côté des cotisations, donc des recettes, et dans le second cas du côté des prestations, donc des dépenses - mais l'équilibre financier peut nécessiter que l'on intervienne aussi de l'autre côté, c'est-à-dire sur le niveau des prestations dans les régimes à prestations définies et sur celui des cotisations dans les régimes à cotisations définies.

**B- L'équilibre financier dynamique : le modèle à générations imbriquées.**

Le modèle présenté ci-après ainsi que son application qui le suit sont adaptés, avec les mêmes notations, de ce que proposent **J.-M. Dupuis et C. El Moudden** dans leur ouvrage que nous recommandons : **"Économie des retraites" (Économica - 2002)** ; ils concernent un régime à prestations définies.

**1) Le modèle formalisé.**

Comme dans tout modèle dynamique, on introduit explicitement le temps en distinguant au moins deux périodes, notées par l'intermédiaire d'un indice inférieur de type t.

$p_t$	= pension	$\theta$	= probabilité de survie pendant la retraite (= 0,4)
$w_t$	= salaire moyen	$\mu$	= taux de remplacement = $p_t / w_{t-1}$ (= 50 %)
$R_t$	= nombre de retraités	$u$	= taux de chômage
$S_t$	= nombre de cotisants	$g$	= taux de croissance du salaire ( $1+g=w_t / w_{t-1}$ )
$A_t$	= population active	$n$	= taux de croissance de la population active

D'après la première relation du modèle statique, on peut écrire :

$$c_t = (p_t / w_t) * (R_t / S_t)$$

taux de cotisation	=	taux de remplacement instantané	*	ratio de dépendance
--------------------	---	---------------------------------	---	---------------------

On a :

$$(p_t / w_t) = p_t / [w_{t-1} * (1+g)] = \mu / (1+g)$$

$$R_t = A_{t-1} * \theta$$

$$S_t = A_{t-1} * (1+n) * (1-u)$$

Donc,

$$c_t = [\mu / (1+g)] * [(A_{t-1} * \theta) / (A_{t-1} * (1+n) * (1-u))]$$

$$\Rightarrow c_t = [\mu / (1+g)] * [\theta / (1+n)] * (1-u)$$

=> le taux de cotisation est donc une fonction

- *croissante* de  $\mu$ , de  $\theta$  et de  $u$  ;
- *décroissante* de  $g$  et de  $n$ .

## 2) Le modèle simulé.

Pour être en mesure d'étudier les conséquences que peuvent avoir sur le système de retraite les évolutions démographiques et économiques, la version de base du modèle doit correspondre au départ à une situation démographique et économique stationnaire.

Le tableau qui suit se fonde sur les hypothèses suivantes :

(1) Pour commencer le raisonnement on distingue deux périodes, une période initiale notée période 0 et une période notée 1, de 40 ans chacune. La période 0 correspond au point de départ de l'analyse, avec seulement des actifs (A). La période 1 est la période au cours de laquelle il est décidé de mettre en place un système de retraite par répartition et les actifs de la période 0 seront les premiers retraités (R) à bénéficier en période 1.

(2) Chaque individu vit deux périodes successives, celle où il est actif, d'une durée de 40 ans environ, et celle où il est à la retraite. Les actifs, au nombre initial de 100, sont supposés être tous des salariés, avec un salaire moyen unitaire  $w$  de 1 et un taux de chômage nul.

(3) La probabilité de survie des retraités est de 40 % ( $\theta = 0,4$ ) : les retraités vivent seulement 40 % d'une période d'analyse soit pendant 16 ans. Les actifs ont donc à financer les retraites de 100 retraités seulement pendant 16 ans sur les 40 années de leur propre vie active : arithmétiquement, tout se passe comme si les actifs avaient à payer les retraites de 40 retraités pendant leurs 40 années.

(4) le taux de remplacement brut est fixé à 50 % et l'équilibre financier du régime doit être recherché exclusivement par l'ajustement du taux de cotisation ; il faut toujours une pension moyenne de 0,5.

		Période 0		Période 1		Période 2		Période 3		Période 4		Période 5	
Données démo et éco		Act	Ret										
	A-R	100		100	40	100	40	100	40	100	40	100	40
	S	100		100		100		100		100		100	
	w	1		1		1		1		1		1	
	w*S	100		100		100		100		100		100	
Retraite et équilibre du régime par répartition													
	$\mu$			50 %		50 %		50 %		50 %		50 %	
	p				0,5		0,5		0,5		0,5		0,5
	p*R				20		20		25		20		20
	cwS				20		20		20		20		20
	c				20%		20%		20%		20%		20%
	c*w				0,2		0,2		0,2		0,2		0,2
	w				0,8		0,8		0,8		0,8		0,8

	net											
	Rev. par tête		0,7143	0,7143	0,7143	0,7143	0,7143	0,7143	0,7143	0,7143		
<i>Indicateurs</i>												
	R/S		40 %	40 %	40 %	40 %	40 %	40 %	40 %	40 %		
	TR net		62,50 %	62,50 %	62,50 %	62,50 %	62,50 %	62,50 %	62,50 %	62,50 %		
	TR net inst.		62,50 %	62,50 %	62,50 %	62,50 %	62,50 %	62,50 %	62,50 %	62,50 %		
	RF		1	1	1	1	1	1	1	1		

Comme  $\mu = p_t / w_{t-1} = 50\%$  par hypothèse et que  $w_{t-1} = 1$ , on doit avoir  $p_t = 0,5$ .

Comme  $R = 40$ , le montant global des pensions à financer est de  $R * p = 20$ .

L'équilibre du régime impose :  $c * w * S = R * p = 20 \Rightarrow c * 1 * 100 = 20 \Rightarrow c = 20\%$  ; la cotisation que doit verser chaque actif est donc égale à  $c * w$ , soit ici de  $0,2$  ; d'où un salaire net  $= w - (c * w) = 1 - 0,2 = 0,8$ .

Le revenu par tête de la population est égal au rapport  $[(w \text{ net} * A) + (p * R)] / (A + R)$ . Ici, ce revenu par tête est égal à  $[(0,8 * 100) + (0,5 * 40)] / (100 + 40) = 0,7143$ .

Le ratio R/S qui rapporte le nombre de retraités au nombre d'actifs est le ratio de dépendance.

Le taux net de remplacement est égal au rapport  $p_t / w_{t-1} \text{ net} : 0,5 / 0,8 = 0,6250$ .

Le taux net de remplacement instantané est égal au rapport  $p_t / p_t : 0,5 / 0,8 = 0,6250$ .

La rentabilité financière du régime est égale au rapport des pensions reçues par un individu en période  $t$  et des cotisations qu'il a versées en période  $t-1 : 0,5 * 40\%$  de la période /  $0,2 = 1$ .

## §2) La simulation des conséquences d'évolutions démographiques et économiques.

### A- Les conséquences d'évolutions démographiques.

#### 1) Le cas d'une croissance démographique régulière.

Supposons que la croissance démographique, résultant par définition d'un solde naturel positif et/ou d'un solde migratoire positif, soit de  $25\%$  d'une période à l'autre. Comme la période couvre  $40$  années, le taux annuel moyen est égal à  $1,25^{1/40}$  soit de  $0,56\%$ .

		Période 0		Période 1		Période 2		Période 3		Période 4		Période 5	
		Act	Ret	Act	Ret								
<i>Données démo et éco</i>	A-R	100		100	40	125	40	156,25	50	195,31	62,5	244,14	78,125
	S	100		100		125		156,25		195,31		244,14	
	w	1		1		1		1		1		1	
	w*S	100		100		125		156,25		195,31		244,14	
	<i>Retraite et équilibre du régime par</i>												

répartition												
	$\mu$	50 %		50 %		50 %		50 %		50 %		
	p		0,5		0,5		0,5		0,5		0,5	
	p*R		20		20		25		31,25		39,0625	
	cwS		20		20		25		31,25		39,0625	
	c		20%		16%		16%		16%		16%	
	c*w		0,2		0,16		0,16		0,16		0,16	
	w net		0,80		0,84		0,84		0,84		0,84	
	Rev. par tête		0,7143		0,8929		0,7576		0,7576		0,7576	
Indicateurs												
	R/S		40 %		32 %		32 %		32 %		32 %	
	TR net		62,50 %		62,50 %		59,52 %		59,52 %		59,52 %	
	TR net inst.		62,50 %		59,92 %		59,52 %		59,52 %		59,52 %	
	RF		1		1		1,25		1,25		1,25	

Lorsque la croissance démographique se produit, plusieurs modifications sont à noter :

- pour un taux de pension inchangé, le taux de cotisation diminue, le financement des pensions étant réparti sur un plus grand nombre d'actifs ;
- les taux nets de remplacement baissent parce que le salaire net des actifs augmente du fait de l'allègement du poids des cotisations ;
- la rentabilité financière du régime augmente parce que les retraités obtiennent une pension d'un montant inchangé pour 25 % de moins de cotisations versées.

Il est important de remarquer que le taux de rentabilité est égal au taux d'accroissement démographique.

## 2) Le cas d'une croissance démographique transitoire.

La croissance démographique de 25% n'a lieu qu'au cours d'une période (période 2 dans notre exemple). Cette hypothèse correspond assez bien à ce qui s'est passé avec le "baby-boom" en Europe au 20ème siècle au lendemain de la seconde guerre mondiale, avec la succession de trois générations : celle relativement peu nombreuse des parents des "baby-boomers", puis celle, nombreuse, des baby-boomers et celle, plutôt creuse, des enfants des baby-boomers, ce qui débouche sur le papy-boom, phénomène accentué par l'allongement de la durée de la vie.

	Période 0		Période 1		Période 2		Période 3		Période 4		Période 5	
	Act	Ret										
Données démo et éco												
A-R	100		100	40	125	40	100	50	100	40	100	40
S	100		100		125		100		100		100	
w	1		1		1		1		1		1	
w*S	100		100		125		100		100		100	
Retraite et équilibre du régime par												

<i>répartition</i>											
	$\mu$		50 %	50 %	50 %	50 %	50 %				
	p		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5				
	p*R		20	20	25	20	20				
	cwS		20	20	25	20	20				
	c		20%	16%	25%	20%	20%				
	c*w		0,2	0,16	0,25	0,2	0,2				
	w net		0,8	0,84	0,75	0,8	0,8				
	Rev. par tête		0,7143	0,7557	0,6667	0,7143	0,7143				
<i>Indicateurs</i>											
	R/S		40 %	32 %	50 %	40 %	40 %				
	TR net		62,50 %	62,50 %	59,52 %	66,67 %	62,50 %				
	TR net inst.		62,50 %	59,92 %	66,67 %	62,50 %	62,50 %				
	RF		1	1	1,25	0,8	1				

La génération active en période 1 et à la retraite en période 2, celle des parents à l'origine du baby-boom, a des retraites maintenues à niveau constant, avec un taux de rentabilité unitaire.

La génération des "baby-boomers" (actifs de la période 2) profite de l'accroissement de la population en voyant son salaire net s'élever par la baisse du taux de cotisation et son régime de retraite est à taux de rentabilité élevée malgré la dégradation du ratio de dépendance. Mais la génération qui suit (les actifs de la période 3), celle des enfants des baby-boomers, moins nombreuse, doit faire face au grand nombre des papy-boomers et le taux de cotisation doit s'élever significativement. D'où pour cette génération une baisse importante des salaires nets, une rentabilité du régime en période 4 inférieure à 1 malgré l'effort consenti. Il faut attendre la période 5 pour qu'il y ait un retour aux valeurs initiales. Soulignons également une forte progression du revenu par tête en période 2 et une chute encore plus nette en période 3.

Les évolutions démographiques ont donc de lourdes conséquences sur les niveaux de revenus des générations successives, ce qui crée des inégalités intergénérationnelles. La question se pose donc de savoir ce qu'il est envisageable de faire pour au moins atténuer ces inégalités.

A priori, on peut décider de préserver soit le revenu des retraités (pension constante) soit celui des actifs (taux de cotisation constant), ce qui revient à faire supporter l'effort de financement soit aux actifs soit aux retraités : on cherche à réduire des inégalités en en créant d'autres. Pour éviter cela, on peut avoir pour objectif la constance soit de la rentabilité financière soit du taux de remplacement net instantané. La constance de la rentabilité financière permet certes d'égaliser le revenu des différentes générations et donc de viser une égalité intergénérationnelle quasi parfaite mais elle débouche sur de fortes fluctuations possibles entre le revenu d'activité et la pension pour chaque génération. La solution de la constance du taux de remplacement net instantané permet alors d'éviter un tel décalage (dans notre exemple, les retraités de chaque génération seraient ainsi assurés de percevoir 62,50 % du revenu des actifs), mais nécessairement au prix d'un certain abandon de la stabilité de la rentabilité financière : à défaut d'être la solution optimale, cette solution est sans doute la moins mauvaise de toutes.

### 3) Le cas d'un allongement de l'espérance de vie.

Supposons que la probabilité de survie augmente de 10 % à chaque période, de la période 1 à la période 3, et se stabilise ensuite à partir de la période 4. Par conséquent,  $\theta$  passe successivement de 40 % à 44 % et à 48,4 %. Notons que le taux de dépendance évolue mécaniquement comme la probabilité de survie.

		Période 0		Période 1		Période 2		Période 3		Période 4		Période 5	
Données démo et éco		Act	Ret	Act	Ret	Act	Ret	Act	Ret	Act	Ret	Act	Ret
	A-R	100		100	40	100	44	100	48,4	100	48,4	100	48,4
	S	100		100		125		100		100		100	
	w	1		1		1		1		1		1	
	w*S	100		100		100		100		100		100	
<i>Retraite et équilibre du régime par répartition</i>													
	μ			50 %		50 %		50 %		50 %		50 %	
	p			0,5		0,5		0,5		0,5		0,5	
	p*R			20		22		24,2		24,2		24,2	
	cwS			20		22		24,2		24,2		24,2	
	c			20%		22%		24,2 %		24,2 %		24,2 %	
	c*w			0,20		0,22		0,24		0,24		0,24	
	w net			0,8		0,78		0,75 80		0,75 80		0,75 80	
	Rev. par tête			0,7143		0,6736		0,6739		0,6739		0,6739	
<i>Indicateurs</i>													
	R/S			40 %		44 %		48,40 %		48,40 %		48,40 %	
	TR net			62,50 %		62,50 %		64,10 %		65,96 %		65,96 %	
	TR net inst.			62,50 %		64,10 %		65,96 %		65,96 %		65,96 %	
	RF			1		1,1*		1,1		1,0083*		1,0083	

\*  $(0,5 * 44 \% \text{ de la période}) / 0,22 = 1,1$  et  $(0,5 * 48,40 \% \text{ de la période}) / 0,24 = 1,0083$ .

Pour maintenir constante la pension, le financement du régime de retraite lorsqu'il y a allongement de la durée de vie peut passer par trois solutions :

- Comme dans le cas d'une chute démographique, la solution qui vient logiquement en premier à l'esprit est le relèvement du taux de cotisation. Remarquons qu'il y a ici amélioration de la rentabilité financière.

- Pour éviter de relever le taux de cotisation, on peut préférer la constance de la pension sur l'ensemble de la période de retraite à celle du montant annuel de la pension.

- Il est également envisageable, sans toucher au taux de cotisation, de viser un ratio de dépendance constant en répartissant l'allongement de la durée de vie non seulement sur la période de retraite mais aussi sur la période d'activité.

Si  $s$  = durée de la période d'activité et  $r$  = la durée de la période de retraite, on a  $d$  = ratio de dépendance =  $r / s$ .

Si  $v$  = durée de vie totale, on a  $s + r = v \Rightarrow r = d * s \Rightarrow s + d*s = v \Rightarrow v = s(1+d) \Rightarrow s = v / 1+d$

Dans l'exemple, la durée de vie s'accroît de 10 % entre la période 1 et 2, ce qui fait passer la durée moyenne de retraite de 16 années (40% de 40) à 17,6 (44 % de 40), soit un gain d'espérance de vie de 1,6. Il s'agit de répartir ce gain entre les deux périodes de vie, celle d'activité et celle de retraite, de manière à laisser inchangés le taux de cotisation et le taux de dépendance ( $d = 40 \%$ ) :  $s = 1,6 / 1,4 = 1,1429 \Rightarrow$  la

durée de vie active doit être prolongée d'un peu plus 1,14 années et donc la période de retraite peut être augmentée elle-même de  $1,6 - 1,1429 = 0,4571$ , soit de moins de six mois.

## ***B- Les conséquences d'évolutions économiques.***

Comme le financement de tout système de retraite revient à un partage du revenu national entre actifs et retraités, l'équilibre financier du régime dépend nécessairement des variables qui agissent sur le montant du revenu national, en particulier du taux de chômage et de la croissance de la productivité du travail.

### **1) Le chômage**

Le chômage constitue un facteur de risque pour l'équilibre du régime par répartition puisqu'il correspond à une diminution du nombre de cotisants.

On a : 
$$c = (p / w) * (R / S) = \mu * (R / S) = \mu * [ R / A (1-u) ]$$

Si l'on conserve un taux de pension de 50 % et un ratio de dépendance R/S de 40 %, une aggravation du taux de chômage de 1 % nécessite pour assurer l'équilibre du système un taux de cotisation :

$c = 0,5 * (40/99) = 0,202$ , contre une valeur initiale de 0,20, soit une augmentation du taux de cotisation de 0,2 points.

### **2) La croissance de la productivité apparente du travail, c'est-à-dire une croissance économique à population active constante.**

#### *a- Croissance et base de calcul de la retraite.*

La retraite peut être calculée sur la base soit des salaires de la période courante, c'est-à-dire ceux des actifs, soit, ce qui est le cas le plus fréquent, des salaires de la période antérieure, c'est-à-dire ceux que les retraités ont perçus lorsqu'ils étaient actifs. Dans le premier cas, les gains de productivité sont répartis entre les deux générations, celle des actifs et celle des retraités et le taux de remplacement net s'améliore. Dans le second cas, les gains de productivité vont d'abord aux actifs et les retraités n'en profitent qu'avec retard, ce qui crée des disparités de revenu entre les uns et les autres.

#### *b- Croissance et règles d'indexation.*

Les modèles de générations imbriquées tels que celui mis en œuvre précédemment ne tiennent généralement pas compte de deux mesures que les régimes concrets prévoient la plupart du temps : la revalorisation des salaires de la carrière des nouveaux retraités et l'indexation de la pension.

- Pour la revalorisation des salaires de la carrière des nouveaux retraités, ce que l'on appelle aussi la reconstitution de la carrière, deux méthodes sont envisageables : on table soit sur la croissance du salaire brut moyen, soit sur la hausse des prix. Dans le premier cas, situation française avant la réforme de 1987, la moyenne des salaires qu'ont reçus les nouveaux retraités d'une période donnée est alignée sur les salaires moyens que reçoivent lors de cette période les actifs de même catégorie, donc sur le pouvoir d'achat courant. Dans le second cas, situation française depuis la réforme de 1987, la carrière des retraités est reconstituée sur la base du pouvoir d'achat des salaires qu'ils ont reçus et non sur le pouvoir d'achat des salaires actuels.

- L'indexation de la pension soulève le même choix de méthode que la revalorisation de la base de calcul et c'est également en 1987 qu'on a changé de tactique en France. Quand les pensions suivent le salaire brut, la croissance est, quel qu'en soit le taux, sans effet sur l'équilibre du régime de retraite alors que quand les pensions suivent les prix, plus la croissance s'accélère sans inflation et plus le taux de cotisation peut baisser.

Remarque : Certes, pour chaque retraité, l'indexation de sa pension sur les prix lui assure pour toute la durée de sa retraite un pouvoir d'achat constant. Mais lors d'une période donnée, on a des retraités d'âges différents et qui ont quitté leur activité professionnelle il y a plus ou moins longtemps : les retraites des jeunes retraités sont en moyenne plus élevées que celles des retraités plus âgés tout simplement parce que les salaires de carrière des premiers sont plus importants que ceux des seconds. Si bien que la pension moyenne de l'ensemble des retraités a une tendance naturelle à croître.

### ***C- La maquette « simplifiée » du Conseil d'orientation des retraites (Document de travail de mars 2009).***

« Le pilotage de systèmes de retraite en annuités, en points ou en comptes notionnels est examiné à l'aide d'une **maquette simplifiée d'un système de retraite** en répartition :

chaque génération est composée d'un certain nombre d'individus (tous identiques), chaque génération travaille (40 ans) puis est retraitée (20 ans).

Chaque année, les **cotisations perçues** par le régime sont égales au taux de cotisation multiplié par la masse salariale (i.e. le produit du salaire moyen par le nombre de cotisants) :

*Masse des Cotisations = taux de cotisation X salaire moyen X effectif de cotisants*

Chaque année, les **pensions versées** par le régime sont le produit de la pension moyenne par le nombre de retraités :

*Masse des Pensions = Pension moyenne X effectif de retraités*

La pension à la liquidation s'exprime différemment selon le type de régime :

en annuités : *Pension = taux de liquidation X salaire de référence*

en points : *Pension = nombre de points acquis X valeur de service du point*

en comptes notionnels : *Pension = capital virtuel acquis X coefficient de conversion*

Les instruments permettant de piloter le régime sont les suivants.

Dans un régime en annuités :

- le taux de cotisation ;
- le taux de liquidation et la définition du salaire de référence (notamment la revalorisation des salaires portés au compte) ;
- le taux de revalorisation des pensions liquidées.

Dans un régime en points :

- le taux de cotisation ;
- la valeur de service du point ;
- la valeur d'achat du point.

Enfin, dans un régime en comptes notionnels :

- le taux de cotisation ;
- le taux de revalorisation du capital virtuel ;
- le taux de revalorisation des pensions liquidées.

(...)

Les principaux résultats qui ressortent de ce travail à ce stade sont les suivants.

- En l'absence de fluctuations économiques ou démographiques, les régimes en annuités, en points ou en comptes notionnels peuvent sembler relativement équivalents. En particulier, assurer l'équilibre financier du régime et un certain niveau de pension est possible quel que soit le mode de décompte des droits, moyennant le même taux de cotisation.
- Face à des fluctuations (ou chocs) démographiques ou économiques, tels qu'un allongement de l'espérance de vie, une baisse de la natalité ou un ralentissement des salaires réels, les différents régimes ne se comportent pas de la même manière. De tels chocs génèrent des déséquilibres financiers dans les régimes en annuités ou en points, si aucun paramètre du régime n'est ajusté en réponse au choc. Le taux de remplacement offert par le régime n'est en revanche pas affecté par le choc. En l'absence de réponse au choc, les déséquilibres financiers des régimes en annuités ou en points sont permanents en cas de choc durable ; ils sont transitoires si le choc est temporaire. À l'inverse, dans un régime en comptes notionnels, les chocs économiques ou démographiques

conduisent à un ajustement spontané du taux de remplacement, sans qu'il soit nécessaire pour cela d'ajuster les paramètres du régime. Cela vient du fait que le calcul des droits à retraite fait intervenir des facteurs économiques et démographiques. L'ajustement spontané du taux de remplacement dans un régime de comptes notionnels permet à terme la résorption des déséquilibres financiers induits par le choc. Toutefois, même si le régime revient spontanément à l'équilibre à long terme, l'équilibre financier à court et moyen terme n'est pas nécessairement assuré dans les régimes en comptes notionnels, en cas de baisse de la natalité notamment, ou si le choc n'est pas parfaitement anticipé.

- Les réponses possibles à des chocs économiques ou démographiques consistent en l'ajustement du taux de cotisation ou la modification du taux de remplacement.
- Les effets d'une variation du taux de cotisation sont immédiats dans un régime en annuités, pour lequel il existe un taux de cotisation qui équilibre le régime, à taux de remplacement donné. Dans un régime en points, l'ajustement du taux de cotisation doit s'accompagner d'une variation similaire de la valeur d'achat du point. La variation du taux de cotisation qui permet à la fois d'équilibrer le régime et de maintenir inchangé le taux de remplacement est la même que dans le régime en annuités. De façon équivalente, l'introduction d'un taux d'appel des cotisations permet d'équilibrer un régime en points sans modifier le taux de remplacement. Dans un régime en comptes notionnels, il est également possible d'équilibrer le régime en ajustant le taux de cotisation. Toutefois, la variation spontanée du taux de remplacement face au choc réduit l'ajustement nécessaire du taux de cotisation. Pour équilibrer le régime tout en maintenant inchangé le taux de remplacement face à un choc, il est nécessaire de sortir du cadre des comptes notionnels, en ajustant les taux de revalorisation entrant dans le calcul des pensions.
- Dans un régime en annuités, une modification du taux de liquidation permet d'équilibrer le régime face à un choc. De même, dans un régime en points, l'ajustement de la valeur de service du point permet d'équilibrer le régime par une variation du taux de remplacement. Dans un régime en comptes notionnels, le retour à l'équilibre financier du régime par un ajustement du taux de remplacement se fait spontanément, mais il peut être progressif ».

## Conclusion partielle : le rendement des retraites par répartition.

*Calcul théorique :*

Reprenons la formule de base établie plus haut, mais en posant  $u = 0$  :

$$c_t = [ \mu / (1+g) ] * [ \theta / (1+n) ] \quad \text{avec } \mu = p_t / w_{t-1}$$

$$c_t = [ p_t / w_{t-1} ] * [ \theta / (1+g) (1+n) ]$$

La notion de rendement du régime pour un retraité nous renvoie à celle de rentabilité financière définie plus haut : c'est le rapport entre la pension moyenne reçue et le montant des cotisations versées. On peut donc écrire :

$$\text{rendement} = p'_t / (c_t * w_{t-1}) \quad \text{avec } p'_t = p_t * \theta$$

$$\text{Donc, rendement} = [p_t * \theta] / [ p_t / w_{t-1} ] * [ \theta / (1+g) (1+n) ] * w_{t-1}$$

$$= [p_t * \theta * (1+g) (1+n) * w_{t-1}] / [ p_t * \theta * w_{t-1} ]$$

$$\Rightarrow \text{rendement} = (1+g) (1+n)$$

On montre ainsi que le rendement d'un régime par répartition est égal au produit du taux de croissance économique et du taux de croissance démographique ; ce que P. Samuelson a exprimé dès 1958.

*Calcul pratique :*

Plusieurs études ont tenté d'évaluer le taux de rendement du régime général de retraite en France en calculant le TIR (taux interne de rendement) qui est le taux auquel il aurait fallu placer les cotisations versées pour aboutir à une pension équivalente à celle effectivement versée par le régime.

L'enseignement principal qu'on peut tirer de ces études est que le rendement dépend de l'âge du régime : il peut être très important au début et il se stabilise au bout de deux générations. C'est ainsi qu'en France le taux dépassait 8 % pour les générations nées dans le 1er quart du 20ème siècle, qu'il n'a cessé de décroître ensuite pour se stabiliser à un peu plus de 3 % pour les générations nées après la seconde guerre mondiale (ce taux est un taux moyen : le taux pour les hommes est en moyenne d'un demi-point inférieur et celui des femmes d'un demi-point supérieur).

### **Remarques importantes d'ordre théorique et pratique :**

#### **1) l'analyse de Jacques Bichot**

Dans son article « Le rôle du capital humain en matière de retraites et de prestations familiales » (Revue Population n°34-4-5 de 1980), J. Bichot pose la question :

« Pourquoi présenter la cotisation vieillesse, ou même seulement les 4,70 % plafonnés qui constituent ce qu'il est convenu d'appeler la "part salariale", comme étant payée par le travailleur ? Vraisemblablement parce que cette interprétation de la réalité est fort habituelle, étant entrée dans les mœurs au point que ses utilisateurs ne s'aperçoivent généralement même plus qu'il s'agit d'une reconstitution des faits basée sur un ensemble de conventions. Nous sommes là en présence d'un instrument d'optique qui donne de faits économiques et sociaux une certaine image - image facilement confondue avec la réalité même, du fait que les observateurs chaussent presque tous les mêmes lunettes.

Cet instrument d'optique est une théorie économique, ou plus exactement une partie commune à diverses théories économiques. Ce schéma théorique impute au salarié, dans la formation du revenu national, une part égale à la totalité de ce que son employeur débourse pour s'assurer ses services. Les charges sociales sont conçues comme étant des salaires indirects, différés ou transférés. Les salariés sont considérés comme titulaires légitimes des revenus primaires attribués par la théorie à leur travail, les bénéficiaires de « transferts sociaux » (retraités, familles) n'en disposant qu'au terme d'une « redistribution ».

Au cœur même de cette théorie, on trouve la division du revenu national en deux parts, celle du travail et celle du capital (physique et financier). Ce qui n'est pas attribué au capital (physique et financier), l'étant ipso facto au travail, les cotisations famille et vieillesse sont classées parmi les revenus du travail et présentées comme des retenues sur les salaires. D'où une très large extension donnée à la notion de revenus de transfert, qui sont, écrit Raymond Barre, « prélevés sur les revenus d'agents économiques productifs » - en particulier l'inclusion des retraites de la Sécurité sociale et des prestations familiales parmi ces transferts sociaux.

Les perspectives changent radicalement si l'on prend en considération comme facteur productif, aux côtés du travail et du capital physique, le capital humain. Adam Smith avait ouvert la voie en incluant explicitement dans le capital des nations « les talents utiles acquis par les habitants ». Karl Marx avait œuvré dans le même sens en distinguant très soigneusement le travail et la force de travail, et en accordant une grande importance à la reproduction de cette force de travail. Irving Fisher, dont se réclament aujourd'hui les utilisateurs micro-économistes de la notion de capital humain, tels Gary Becker et Theodore W. Schultz, avait nettement distingué trois facteurs de production, dont le capital humain - mais les comptabilités nationales s'organisèrent en fonction des théories, plus largement admises, estimant ne pas devoir tenir compte du capital humain.

Une mention particulière doit être faite ici de Pierre Joseph Proudhon, qui aborda avec beaucoup de clarté la question des droits de la société sur le capital humain porté par chaque individu : « Le talent et la science dans un homme sont le produit de l'intelligence universelle et d'une science générale lentement accumulée par une multitude de maîtres et moyennant le secours d'une multitude d'industries inférieures (...). L'homme de talent a contribué à produire en lui-même un instrument utile : il en est donc copropriétaire ; il n'en est pas le propriétaire. Il y a tout à la fois en lui un travailleur libre et un capital social accumulé : comme travailleur, il est préposé à l'usage d'un instrument, à la direction d'une machine, qui est sa propre capacité. Comme capital, il ne s'appartient pas, il ne s'exploite pas lui-même, mais les autres (...). Quelle que soit la capacité d'un homme, dès que cette capacité est créée, il ne s'appartient plus ». (...)

Le phénomène socio-économique que représente le versement de sommes d'argent par les employeurs à la Caisse Nationale de l'Assurance Vieillesse et aux Caisses d'Allocations Familiales peut donc être interprété de deux manières distinctes :

1. — Comme un prélèvement sur le revenu primaire des travailleurs.
2. — Comme la rémunération brute de cette partie du capital humain utilisé par l'employeur, sur laquelle la société s'est octroyée (en raison des investissements réalisés) une sorte de droit d'usufruit.

Il n'est pas possible de recenser ici l'ensemble des raisons qui militent en faveur de la seconde interprétation, ni de les comparer minutieusement aux arguments que pourraient faire valoir les partisans de la première. Disons simplement que la différence qui existe entre le taux de croissance du revenu national par heure ouvrée et celui du capital physique rend indispensable la prise en considération du capital humain comme facteur de production. (...)

Un régime de retraite par capitalisation ne pourrait pas fonctionner pour l'ensemble de la population française car ses réserves mathématiques seraient plus importantes que le capital physique existant. Cependant, ceci ne concerne que le capital physique; or la notion de capital humain fournit la possibilité de dépasser le dilemme classique — capitalisation ou répartition — : Si l'on tient compte du capital humain comme facteur productif, les sommes versées par les employeurs aux organismes de retraite dits par répartition, ainsi qu'aux Caisses d'Allocations Familiales, peuvent être analysées comme constituant le revenu brut que la collectivité tire de cette portion du capital humain sur laquelle, parce qu'elle a investi dans sa « production », elle possède un droit d'usufruit. Les prestations familiales et les dépenses d'éducation prises en charge par l'État absorbent une partie seulement de l'amortissement de cette fraction du capital humain. Le reste des dotations aux amortissements, et le revenu net, servent au financement des régimes de retraite. Sur la base prudente de 4 700 milliards de capital net en 1975, il suffit d'un taux net de 2 % pour alimenter les caisses de retraite : les régimes “de répartition” sont en fait des régimes par “capitalisation humaine”. »

## **2) La comparaison des systèmes par répartition faite remarquablement par Laurent Vernière en avril 2004.**

Cet article, très complet, est une référence en la matière. Nous recommandons fortement sa lecture. Son adresse Internet est la suivante : <https://retraitesolidarite.caissedesdepots.fr/sites/default/files/qr2004-64.pdf>

## ***Section 2 : L'analyse économique des SR par capitalisation.***

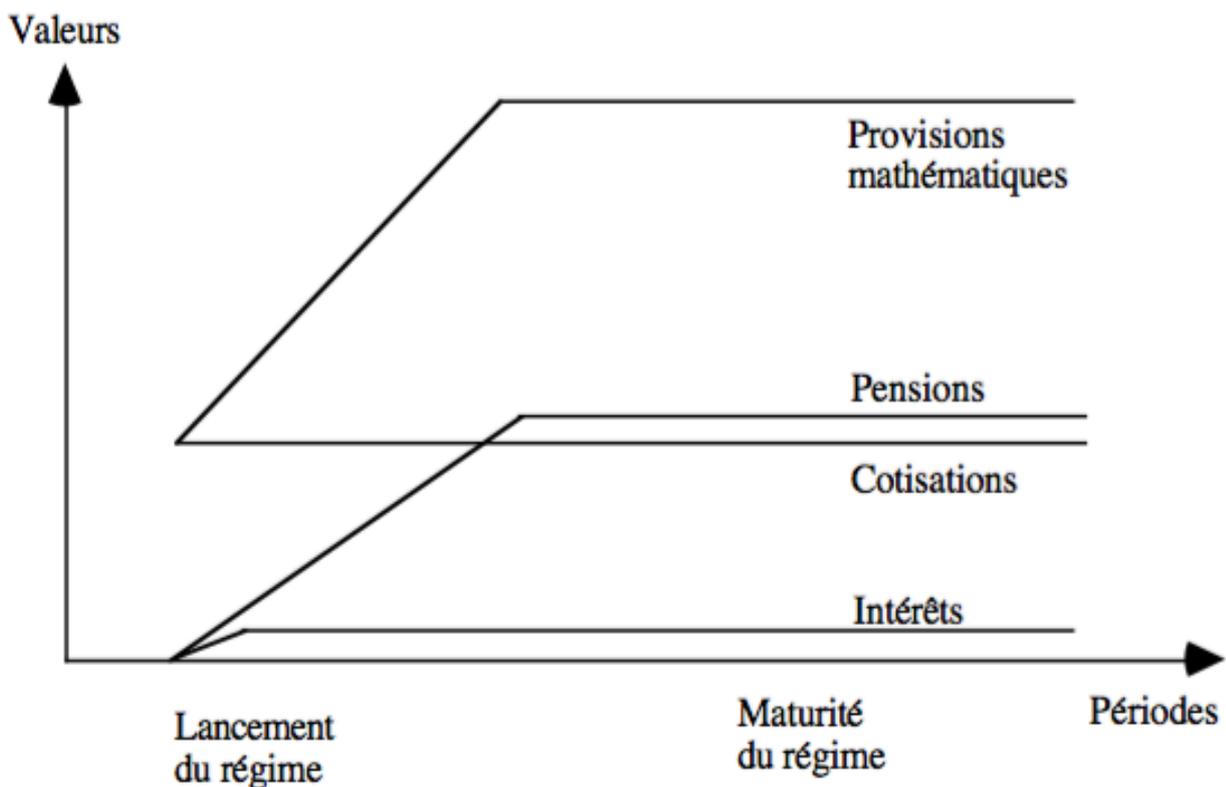
### **§1) Le modèle canonique.**

#### ***A- L'équilibre financier statique.***

##### **1) La définition de l'équilibre financier.**

Cet équilibre peut d'abord être défini comptablement de la manière schématique suivante :

On peut schématiser les profils temporels des différents éléments en présence de la manière suivante :



On remarque que lors des périodes de lancement du régime, les cotisations reçues par l'organisme gestionnaire sont supérieures aux pensions versées, ce qui permet d'accroître les provisions et le stock de titres pour préparer les périodes "pleines".

## 2) La mise en œuvre de l'équilibre financier.

L'équilibre financier est directement affecté par les évolutions économiques qui peuvent venir diminuer le rendement des titres et la valeur de l'actif : c'est en particulier le cas des crises boursières.

Les ajustements nécessaires seront différents selon que le régime est à prestations définies ou à cotisations définies :

- si le régime est à prestations définies, c'est le taux de cotisation qu'il faut faire varier ;
- si le régime est à cotisations définies, c'est le niveau des pensions qui est fatalement la variable d'ajustement.

On retrouve là encore des solutions déjà envisagées pour les SR par répartition.

### *B- L'équilibre financier dynamique : simulation d'un modèle à générations imbriquées.*

Pour décrire un tel équilibre financier dynamique, on peut établir un tableau comme dans la section précédente mais en faisant les hypothèses suivantes :

- (1) un régime démographique stationnaire pour notre modèle de base ;
- (2) une production par tête de 1 ;
- (3) un partage du revenu primaire à raison de 90 % pour les revenus d'activité et de 10 % pour les revenus de la propriété ;
- (4) un taux d'épargne de 16 %.

	Période 0		Période 1		Période 2		Période 3		Période 4		Période 5	
	Act	Ret	Act	Ret	Act	Ret	Act	Ret	Act	Ret	Act	Ret
Données démo et éco												
Effectifs	100		100	40	100	40	100	40	100	40	100	40
Production par tête	1		1		1		1		1		1	
Revenu primaire à répartir	100		100		100		100		100		100	
Revenus d'activité et de la propriété	100		90	10	90	10	90	10	90	10	90	10
Épargne			14,4	- 14,4								
Revenu consommable par tête			0,7143		0,7143		0,7143		0,7143		0,7143	

Par définition, avec un SR par capitalisation, les actifs préparent leur retraite en dégageant de leur revenu d'activité une épargne qu'ils placent en divers actifs. Ce sont les revenus de ces placements et le produit de la revente éventuelle de ces actifs qui leur permettront, lorsqu'ils seront à la retraite, d'avoir le revenu de remplacement nécessaire au financement de leurs diverses dépenses. C'est pourquoi le tableau montre une désépargne des retraités qui correspond à l'épargne que ces individus ont dégagée lorsqu'ils étaient actifs ; et comme le régime démographique est stationnaire, la désépargne des retraités d'une période donnée est égale à l'épargne des actifs de cette même période : l'offre de titres est égale à la demande de titres.

Le tableau révèle que le revenu par tête (disponible pour la consommation) est égal ici à ce que l'on avait trouvé dans le cadre d'une SR par répartition, avec un taux de cotisation de 20 % ; la valeur de 0,7143 pour le revenu consommable par tête est le résultat de l'opération suivante : [revenu consommable des actifs + revenu consommable des retraités] / nombre total des actifs et des retraités =  $[(90 - 14,4) + (10 + 14,4)] / (100 + 40)$ .

## §2) La simulation des conséquences d'évolutions démographiques et économiques.

### A- Les conséquences d'évolutions démographiques.

#### 1) Le cas d'une croissance démographique transitoire.

	Période 0		Période 1		Période 2		Période 3		Période 4		Période 5	
	Act	Ret	Act	Ret	Act	Ret	Act	Ret	Act	Ret	Act	Ret
Données démo et éco												
Effectifs	100		100	40	125	40	100	50	100	40	100	40
Production par tête	1		1		1		1		1		1	
Revenu primaire à répartir	100		100		125		100		100		100	
Revenus d'activité et de la	100		90	10	112,5	12,5	90	10	90	10	90	10

propriété												
Épargne			14,4	- 14,4	18	- 14,4	14,4	- 18	14,4	- 14,4	14,4	- 14,4
Revenu consom- mable par tête			0,7143		0,7358		0,6907		0,7143		0,7143	

Comme dans la section 1 consacrée au SR par répartition, on suppose qu'une poussée démographique a lieu en période 2 et que dès la période 3 il y a un retour à la situation initiale.

- Lors de la période 2, deux déséquilibres apparaissent :
  - Sur le marché des biens et services, la demande totale exprimée par les actifs et les retraités est de  $(112,5 - 18) + (12,5 + 14,4) = 121,4$  pour une offre de 125 : on peut donc s'attendre à une baisse des prix.
  - Sur le marché des capitaux, le déséquilibre est opposé, puisque la demande de titres exprimée par les actifs (18) excède l'offre faite par les retraités (14,4). Ce déséquilibre pousse les cours à la hausse (de même pour les prix de l'immobilier) ; d'où des effets de richesse positifs dont bénéficient les retraités, ce qui leur permet a priori de consommer davantage, ce qui favorise un retour à l'équilibre sur le marché des biens et services. En définitive, cette période 2 à croissance démographique voit s'effectuer un transfert des actifs vers les retraités.
- Lors de la période 3, les baby-boomers actifs à la période 2 arrivent à l'âge de la retraite et la génération des actifs est moins nombreuse. Ce contre-choc démographique a lui aussi pour effet de créer deux déséquilibres mais en sens opposé : le marché des biens et services enregistre une demande excédentaire (d'où une hausse des prix qui diminue les pouvoirs d'achat) et le marché des capitaux une offre excédentaire (d'où une baisse des cours entraînant un effet de richesse négatif). Les ajustements sont donc ici en défaveur des retraités, symétriquement à ce qui s'est passé en période 2.
- Lors des périodes 4 et 5 il y a une stabilisation démographique qui débouche sur un retour à la situation initiale.
- Globalement, l'évolution du revenu consommable par tête est sensiblement la même que dans le cas d'un SR par répartition.

## 2) Le cas d'un prolongement de l'espérance de vie.

- Si le régime est à cotisations définies, le capital acquis en fin de période d'activité doit être réparti sur un plus grand nombre d'années : l'individu supporte donc une diminution de sa pension annuelle.
  - Si le régime est à prestations définies, le risque passe du côté de l'organisme gestionnaire et de l'entreprise.
- Cela explique le développement actuel des contrats à cotisations définies.

On constate donc que les évolutions démographiques ont des effets sur les SR par capitalisation comme elles en ont sur les SR par répartition ; mais alors que dans le second cas les ajustements sont prévus par des règles connues, ils dépendent des conditions de marché dans le premier et sont donc intrinsèquement incertains.

## *B- Les conséquences des évolutions économiques.*

La sécurité d'un système par capitalisation dépend de sa capacité à honorer ses engagements, qui est elle-même fonction de deux évolutions :

- l'évolution des cours des titres ;
- l'évolution des rendements des placements effectués.

Or, trois types de chocs peuvent affecter ces deux évolutions et par conséquent la fiabilité du système.

- 1) 1er type de choc, 1er facteur de risque pour les SR par capitalisation : les évolutions technologiques, les changements géopolitiques et les mutations organisationnelles. Tout cela bouscule en effet l'évolution longue de la productivité des facteurs, et donc celle des rémunérations de ces facteurs.
- 2) 2ème type de choc et de risque pour les SR par capitalisation : tout ce qui affecte les revenus en général et surtout ce qui affecte les revenus de manière différenciée selon la nature des revenus. L'inflation est le meilleur exemple de ce type de choc.
- 3) 3ème type de choc et de risque pour les SR par capitalisation : tous les mouvements, souvent erratiques, qui affectent les marchés de capitaux, avec plus spécialement les phénomènes de krachs.

### ***C- Les régimes de capitalisation collective à points.***

« En plus des régimes de capitalisation purement individuels, le droit français permet à tous d'adhérer depuis 1994 à des régimes de retraite par capitalisation collective en points : ces contrats sont commercialisés dans le cadre du Code des assurances (art. L 441s.) par les sociétés d'assurance ou dans le cadre du Code de la Sécurité sociale (art. L 932.21) par les institutions de prévoyance. Les plus célèbres sont Pefon pour les fonctionnaires et Fonpel pour les élus locaux.

Il s'agit de contrats à cotisations définies, permettant de se constituer une épargne viagère : les adhérents paient des cotisations, immédiatement converties en points par référence à un barème de valeur d'acquisition desdits points. Ces mêmes adhérents (devenus retraités) bénéficient, après leur cessation d'activité, d'une rente viagère proportionnelle au nombre de points accumulés pendant leur vie active. Cette rente est indexée sur la valeur de service du point.

Ces régimes entièrement capitalisés présentent beaucoup de caractéristiques avantageuses, tant pour ce qui est de leur gestion technique que de la sécurité assurée aux droits des cotisants. Ils constituent l'instrument du paysage juridique français qui s'apparente le plus à certaines formes de fonds de pension britanniques gérés dans le cadre des trusts de la "common law".

Ce type de régime permet d'éviter les différents inconvénients que l'on reproche souvent aux deux catégories de régimes les plus connus : les régimes par répartition et les régimes de capitalisation pure. Ainsi, par exemple, les régimes obligatoires par répartition (régime de base de la Sécurité sociale, régimes Agirc et Arrco) établissent la valeur du point sous la contrainte principale du rapport démographique existant à l'instant "t" entre cotisants et retraités. Ces régimes ne peuvent ainsi redistribuer aux retraités que les cotisations versées dans l'année par les actifs : leur équilibre est donc un équilibre de court terme. Les réserves constituées par ces régimes ne représentent du reste pas plus de quelques mois de cotisations. De la même façon, les régimes traditionnels par capitalisation (CGI, art. 83 par exemple), s'ils répondent apparemment à une logique de plus long terme, voient dans les faits la gestion de leurs placements segmentée entre fonds des actifs, d'une part, et fonds des retraités, d'autre part. De plus, certains leur reprochent une course à l'affichage de taux de rendement annuels les plus élevés possibles (concurrence oblige) qui peut nuire à une réelle performance à long terme des fonds gérés.

Les régimes de capitalisation en points prévoient un cantonnement légal des actifs des retraités et futurs retraités, c'est-à-dire un isolement total de leurs fonds par rapport à ceux des autres titulaires de contrats d'assurance-vie. Ce cantonnement permet : d'une part, de préserver les intérêts des assurés en cas de faillite de l'organisme gestionnaire, ces derniers bénéficiant d'un privilège absolu sur les actifs affectés au régime ; d'autre part, d'assurer une gestion particulièrement souple du régime. Les rendements et plus-values latentes sur les actifs détenus par ces régimes sont en effet obligatoirement attribués à 100 % à la communauté des adhérents (actifs et retraités). Cette attribution se fait par l'intermédiaire de la revalorisation du point et non par la publication d'un indicateur purement financier (taux de rendement annuel par exemple) : la logique concurrentielle qui impose au gestionnaire des régimes classiques de capitalisation une affectation à court terme des rendements financiers de l'épargne gérée ne joue donc pas ici.

La gestion est par conséquent plus souple : elle s'apprécie sur très longue période. Ce qui, économiquement, est un facteur favorable à de meilleures performances financières.

Le fonctionnement de ces régimes est strictement encadré par la réglementation. (...) ».

(Extrait d'un article paru dans Les Echos du 2 septembre 1996).

## Conclusion partielle : le rendement des retraites par capitalisation.

La performance d'un placement en termes réels est égale à :

$$(1 + p) = [(1+r) * (1+v)] / (1+\pi)$$

r : taux de rendement des titres

v : taux de plus ou moins-value

$\pi$  : taux d'inflation

J.-M. Dupuis et C. El Moudden reproduisent un tableau établi par l'INSEE concernant les performances de placements faits en France en actions et en obligations sur 30 ans :

	<i>Performances pour des placements placés pendant 30 ans</i>	<i>1913-2000</i>	<i>1951-2000</i>
	Espérance de gain (moyenne des performances)	3,0	5,5
<i>ACTIONS</i>	Variabilité (écart-type des performances)	2,4	1,7
	Probabilité de réaliser un gain	0,88	1
	Espérance de gain (moyenne des performances)	-1,49	4,4
<i>OBLIGATIONS</i>	Variabilité (écart-type des performances)	5,1	1,2
	Probabilité de gain	0,41	1

Comme le font d'autres travaux en la matière, ce tableau montre que le rendement du capital financier est plus élevé que le taux de croissance de l'économie. Mais il faut rappeler le lien permanent qui existe entre rendement et risque : si les SR par capitalisation peuvent être considérés comme de meilleur rendement (ce qui signifie que lorsque le SR est par répartition tout se passe comme si les retraités faisaient l'objet d'une taxation implicite), ils sont en même temps plus risqués et aussi plus coûteux en frais de gestion. Des calculs ont été faits sur une dizaine de cohortes parties à la retraite pour comparer notre SR (régime général et régimes complémentaires) avec un système fictif par capitalisation. Trois enseignements peuvent en être tirés. D'abord, le taux moyen de remplacement est toujours plus élevé dans le cas de la capitalisation, quel que soit le statut social du salarié. Ensuite, le taux de remplacement est plus élevé dans le cas de placements en actions que dans le cas de placements en obligations. Enfin, le pourcentage de salariés qui auraient eu une retraite plus faible qu'en cas de répartition est moins grand dans le cas d'actions que dans celui d'obligations ; il reste malgré tout significatif ; si bien que pour réduire au maximum ce pourcentage, il semble qu'un portefeuille équilibré entre actions et obligations soit la solution optimale.

Cela dit, il est difficile de prétendre que le taux d'intérêt puisse rester systématiquement supérieur au taux de croissance économique sur le long terme, à moins d'accepter que le partage de la valeur ajoutée se déforme de manière insoutenable au profit des revenus du capital.

### **Conclusion de la 1<sup>ère</sup> partie :**

Comme le système de retraite par répartition est explicitement fondé sur la solidarité intergénérationnelle, il dépend directement du renouvellement continu des générations, et toujours dans le même régime, ce qui donne à ce régime une grande inertie. Et si l'on voulait changer la nature du régime pour les jeunes générations, ce sont les retraités du moment qui seraient lésés.

En ce qui concerne le régime par capitalisation, il est lui aussi fondé sur une solidarité intergénérationnelle, sauf que c'est implicitement, mais, surtout, les individus doivent y être assujettis dès le début de leur carrière professionnelle pour que la cotisation ne soit pas excessive et, de ce fait, il ne peut pas être appliqué à toute la population parce qu'il pourrait épuiser les réserves en capitaux du pays ; alors que le système par répartition n'a pas besoin de réserve technique.

Alors que le rendement d'un système par répartition est égal au taux de croissance de long terme de l'économie, ce qui est relativement médiocre quand la croissance est « molle », et, a fortiori, si on est en « stagnation séculaire », le rendement d'un système par capitalisation dépend de celui des marchés financiers et donc des actifs dans lesquels l'épargne-retraite est investie (d'où l'intérêt de portefeuilles

diversifiés). Quand ces actifs sont essentiellement des actions, la probabilité pour que le rendement soit plus élevé qu'en système de répartition est assez grande et la différence entre les deux taux de rendement correspond au taux de taxation implicite du système par répartition. Mais, avec les soubresauts que peuvent causer les crises financières, le système de capitalisation (pure) pose inévitablement le problème de la mutualisation des risques, à la fois intragénérationnellement et intergénérationnellement (pour qu'il y ait une mutualisation des risques entre générations, l'intervention de la puissance publique semble indispensable). De plus, comme on l'a montré, on ne doit pas opposer macroéconomiquement répartition et capitalisation puisque le financement des retraites correspond dans l'un et l'autre cas à un prélèvement sur le PIB courant. Certes, dans un cas cela concerne le travail et dans l'autre cas le capital, d'où des décalages possibles dans le temps des rendements, mais, globalement et sur longue période, en tenant compte des interactions entre économie et démographie, les rendements ne peuvent pas être très différents.

Cela dit, il faut faire deux remarques :

Concernant le système de répartition - obligatoire et public -, il fonctionne sur des principes qui sont contraires à sa propre survie, parce qu'ils aboutissent à favoriser un double risque d'aléa moral très préjudiciable : d'abord en décourageant la politique familiale en faveur d'une natalité satisfaisante - « à quoi bon faire des enfants puisque notre retraite sera payée grâce au travail de ceux des autres et que les enfants coûtent cher ? » - et, ensuite, en réduisant le financement de la croissance par une diminution de la propension à épargner - « à quoi bon épargner spécialement pour ma retraite puisque elle sera payée par les cotisations des actifs ? ».

Concernant le système par capitalisation, en cette période qui nous approche de la moitié du 21<sup>ème</sup> siècle, et contrairement à la seconde moitié du 20<sup>ème</sup>, les paysages mondiaux de l'économie et de la finance ont changé : J.-PM. Dupuis et C. El Moudden le montraient déjà très bien dans leur ouvrage important et qui date pourtant de 2002, au travers du tableau suivant :

	<b>Période 1*</b>	<b>Période 2*</b>
<i>Pays industrialisés</i>	Génération active nombreuse (forte proportion de 40-60 ans) Forte épargne Forte intensité capitalistique Capacité de financement	Génération active peu nombreuse Forte consommation Faible épargne Forte intensité capitalistique Besoin de financement
<i>Pays en développement</i>	Génération active nombreuse (forte proportion de 20-40 ans) Faible épargne Faible intensité capitalistique Besoin de financement	Vieillessement de la population active  Forte épargne Intensité capitalistique croissante Capacité de financement

\*La période 1 correspond à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle – début du 21<sup>ème</sup> et la période 2 au milieu du 21<sup>ème</sup>.

On peut donc déduire de ces évolutions économiques et financières que la capitalisation peut bénéficier de la liberté des mouvements internationaux de capitaux. Et, cyniquement, on pourrait dire en théorie que lorsque des fonds de pension d'un pays A font des placements financiers dans un pays B, cela amène à faire financer les retraites du pays A par le travail des actifs du pays B.

En règle générale, les systèmes concrets de retraite sont mixtes : selon les pays, ils marient selon des combinaisons variables les deux systèmes de base, par répartition et par capitalisation. En France, même le système par répartition a dû s'adjoindre un dispositif par capitalisation pour faire face au déséquilibre financier prévisible dû au poids du « papy-boom », avec la création du Fonds de Réserve pour les Retraites - FRR. Les régimes de retraite complémentaire ont également des fonds de réserve. Ces fonds de réserve gèrent des placements financiers pour en tirer les meilleurs rendements tout en respectant les principes de prudence et de répartition des risques.

# Partie II : Les politiques économiques pour le système de retraite (SR).

## Chapitre 1 : Le SR français et les problèmes qui lui sont posés.

### *Section 1 : Les principales caractéristiques du SR français au début du 21<sup>ème</sup> siècle.*

#### **Préambule : Historique du système de retraite français**

On croit trop souvent que le système français de retraite date de l'après-seconde guerre mondiale avec les propositions du Conseil National de la Résistance alors qu'il trouve ses origines dans l'Ancien Régime, et que la répartition est la logique de base alors que la capitalisation a été prééminente au départ.

Pour avoir une vue synoptique de l'histoire du système français de retraite, on peut se référer par exemple au document établi par la Confédération française des retraités (CFR), que l'on trouve à l'adresse Internet suivante : <https://www.retraite-cfr.fr/wp-content/uploads/2016/03/R-11-Histoire-retraite.pdf> (le document « Les trois piliers de la retraite et le cas de la France » est également intéressant), ou encore au document de l'Observatoire des Retraites (OR) : <http://www.observatoire-retraites.org/les-retraites/la-retraite-en-france/histoire-de-la-retraite-en-france/>. L'OR propose lui aussi sur les retraites d'autres documents très intéressants. Enfin, on a grand intérêt à se reporter aussi à la note de présentation générale n°601 proposée fin 2022 par le Secrétariat général du COR (<https://www.cor-retraites.fr/node/601>) et aux divers documents qui l'accompagnent (pour en avoir une présentation d'ensemble, voir le « dossier en bref » ([https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-12/15\\_12\\_2022\\_Dossier\\_en\\_bref.pdf](https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-12/15_12_2022_Dossier_en_bref.pdf))).

Pour ce qui concerne la problématique capitalisation / répartition, il faut remonter au 19<sup>ème</sup> siècle et au début de 20<sup>ème</sup>. Pour éclairer cette période, nous reproduisons ci-dessous un large extrait de l'article écrit par Pierre-Cyille Hautcœur et Françoise Le Quéré dans le n°68 de la Revue d'économie financière (2002).

« Jusqu'à la moitié du 19<sup>ème</sup> siècle, les politiques de vieillesse relèvent essentiellement de politiques d'assistance, mais progressivement la notion de retraite va s'imposer pour les salariés. Les systèmes de retraite organisés se développent là où les salariés sont nombreux et employés de manière durable, de sorte que les fonctionnaires de l'État et les militaires sont parmi les premiers à bénéficier d'un régime de retraite. D'autres régimes sont créés par la suite pour les salariés de grandes entreprises, puis à l'échelle de quelques secteurs (1894 pour les mineurs, 1909 pour les cheminots). Ces initiatives sont néanmoins insuffisantes puisque l'ensemble de la population est loin d'être couvert en 1914.

Le cas des régimes de retraite de la Fonction publique est sans aucun doute le plus étudié et le plus instructif, par le nombre de salariés qu'ils concernent comme par la variété des expériences auxquels ils donnent lieu. Dès 1790, une loi institue le droit aux pensions. Sans être appliquée, cette loi issue de la Révolution pose des principes et contribuera par la suite à l'émergence d'un système unifié de retraite qui s'inspire de la capitalisation : une retenue

sur les traitements des fonctionnaires titulaires alimente un fonds de réserve pour payer les pensions. Ce système connaît toutefois rapidement des difficultés, les cotisations s'avérant insuffisantes pour couvrir le paiement des pensions. En dépit d'une augmentation progressive de 1 % à 5 % de la retenue sur les traitements, le système ne survit que grâce à une subvention conséquente de l'État. Aussi le régime de retraite des fonctionnaires civils adopte-t-il un système bien différent à partir de 1853. Le système associe simultanément une subvention de l'État et des cotisations obligatoires des fonctionnaires. La retenue sur les traitements est maintenue à 5 % du salaire, mais le nombre de fonctionnaires assujettis augmente de 80 000. Le système fonctionne dès lors par répartition et la gestion des pensions est centralisée au Trésor. Le droit aux pensions est acquis par ancienneté et les pensions versées sont calculées en fonction des traitements perçus en moyenne et soumis à retenue. Durant les décennies suivantes, l'augmentation du nombre des fonctionnaires contribue à l'amélioration de la situation financière du fonds puisque le nombre de cotisants par pensionné passe de 2,5 à 3 environ entre 1853 et 1889. (...) Colonjon (1890), un contemporain, estime toutefois que l'amélioration de la situation financière du système par répartition ne sera pas durable. Il préconise donc un retour à un régime par capitalisation qui offrirait de son point de vue aux fonctionnaires une réelle liberté d'utilisation de leur épargne (sortie en capital ou en rente perpétuelle ou viagère), à laquelle s'ajouterait une moindre incertitude concernant le budget de l'État. Les opposants au retour à la capitalisation font prévaloir en revanche le coût d'un changement de régime. Ils évoquent aussi les problèmes de surveillance propres à la gestion d'un système par capitalisation et les risques d'un libre choix de sortie en capital dès lors que l'État ne pourrait pas éviter de prendre en charge les nécessiteux imprévoyants. Pour autant, il apparaît que le système par répartition va effectivement devenir de plus en plus coûteux, mais pas pour les raisons qu'avance Colonjon. À la fin du siècle, les fonctionnaires parvenus à l'âge de la retraite sont plus nombreux tandis que le nombre des actifs se restreint, notamment en raison du vieillissement et de la stabilisation de la population dans son ensemble. Après 4 ans de débats (1879-1883), la proposition de loi visant à asseoir la solution par capitalisation est finalement rejetée par l'Assemblée Nationale. Les retraites des fonctionnaires restent donc principalement assumées par le Budget.

Pourtant, l'État a créé dès 1850 une caisse de retraite conforme aux attentes des économistes libéraux, la Caisse des retraites pour la vieillesse (CRV). Destinée aux salariés désireux de constituer une épargne capitalisée pour la retraite, la Caisse est alimentée par les cotisations volontaires individuelles ou collectives des salariés de l'administration ou de grandes entreprises. Ces fonds sont capitalisés en dépôts à la Caisse des dépôts et consignations qui les place ensuite en rentes de l'État. Le nombre des pensions versées par la CRV augmente régulièrement entre 1880 et 1914 (de 100 000 à 350 000). Toutefois, les montants perçus par les pensionnés demeurent faibles, 85 % des pensions sont inférieures à 200 F par an, alors qu'un montant suffisant pour vivre se situerait davantage autour de 300 à 400 F par an (Reimat, 2000). Par ailleurs, et de la même façon que le fonds des fonctionnaires, la CRV traverse des difficultés financières qui conduisent pareillement à une intervention de l'État. Celle-ci autorise la survie de la Caisse, mais l'objectif qui était assigné à cette institution, à savoir attirer l'épargne des classes populaires, ne sera jamais atteint. Contrairement à sa vocation, la CRV attire plutôt l'épargne de la petite bourgeoisie. Différentes lois sont pourtant votées afin d'encourager les versements des petits déposants, mais le développement d'une épargne retraite populaire n'aura lieu que lorsqu'elle deviendra obligatoire.

On ne dispose pas d'informations aussi complètes au sujet des systèmes de retraite des entreprises privées. Des caisses de retraites patronales sont créées au milieu du siècle pour les salariés des compagnies de chemins de fer. Leur fonctionnement est spécifique à chacune des compagnies puisqu'il mélange capitalisation et répartition, et gère le service des pensions de façon totalement décentralisée à l'échelle de la compagnie et ou par l'intermédiaire de la CRV. L'unification du régime de retraite des cheminots est acquise en 1909, sans disparition toutefois des caisses spécifiques aux compagnies. À la fin du 19<sup>ème</sup>, certaines grandes entreprises, banques et compagnies d'assurances s'efforcent de payer des pensions à leurs salariés alors qu'aucune contrainte légale ne les y oblige encore. Les pensionnés de ces secteurs semblent financés par un prélèvement direct sur les ressources courantes, c'est-à-dire sans accumulation de fonds dans une caisse de retraite distincte du patrimoine de l'entreprise. Cela implique que ces systèmes sont financièrement fragiles et dépendants de la bonne volonté mais aussi de la bonne santé des entreprises concernées. Insistons en outre sur le fait qu'ils sont spécifiques à quelques secteurs, branches ou entreprises.

La création de systèmes de retraite dans la Fonction publique comme dans le secteur privé se veut une réponse au vieillissement de la population française dont la demande sociale de retraite s'exprime de plus en plus nettement à la fin du siècle. Pour autant, la couverture des salariés concernés par l'assurance vieillesse se révèle largement insuffisante, en particulier dans le secteur privé. De fait, une enquête de 1898 réalisée par l'Office du travail atteste que le nombre de salariés du privé affiliés à une caisse de retraite demeure très faible. L'enquête portant sur 296 797 établissements industriels et commerciaux, employant 2,7 millions de salariés, indique que, parmi eux, seules 229 entreprises représentant 116 000 salariés disposent d'une caisse de retraite, soit 0,8 % des établissements et 4,35 % des salariés. Il apparaît qu'une partie des établissements verse des pensions sur leurs fonds ou après accumulation dans une Caisse.

Dans les autres établissements, les salariés font des versements complétés par ceux de leurs employeurs à la CRV. La faible concentration des entreprises françaises (même dans les secteurs où quelques grandes entreprises existent, tels la sidérurgie, les mines, le textile ou les services financiers) fait que peu de sociétés ont les moyens administratifs et financiers de mettre en place ces systèmes complexes, et que peu souhaitent organiser les marchés internes du travail dont ils sont un élément important. Cette faible concentration résulte de la domination, comme en Angleterre, d'un capitalisme familial et du retard du développement des méthodes modernes d'organisation et de gestion par rapport aux États-Unis et à l'Allemagne.

Un changement assez rapide ne commence en la matière qu'à l'ex- trême fin du 19<sup>ème</sup> siècle, porté par la croissance retrouvée, mais aussi souvent par le désir ou le besoin de mettre à l'écart une main-d'œuvre vieillissante. Face au coût jugé considérable d'un système de retraite propre, les entreprises envisagent de plus en plus une association avec le système public des retraites, la CRV, afin d'externaliser ce coût et d'en partager la charge avec les salariés. Cette évolution des comportements des entreprises (du paternalisme ou du libéralisme purs vers une volonté d'organiser une protection sociale nécessaire à la stabilité de la main-d'œuvre) conduit, après 20 ans de discussions, à un consensus politique qui trouve son expression dans la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes. Suivant une approche collective, cette loi vise à rendre obligatoire la constitution d'une épargne pour la retraite aux employés de l'industrie et de l'agriculture. Pour ce faire, la loi institue pour la première fois le principe d'un système national de retraites fonctionnant par capitalisation, centré sur la CRV et financé par des cotisations patronales et ouvrières auxquelles s'ajoute une participation de l'État.

Malgré la modicité des cotisations, et donc des pensions versées, cette loi se heurte à des oppositions en raison de son caractère obligatoire et centralisé : les réticences patronales autant que syndicales conduisent d'ailleurs par la suite à la suppression de l'obligation de cotiser par la Cour de cassation. De fait, tous perçoivent l'État comme bénéficiaire potentiellement abusif des cotisations, les ouvriers estimant notamment que leurs chances de survie à l'âge de la retraite (65 puis 60 ans après la loi de 1912) sont minimes. Sans obligation de cotiser, le développement, quoique considérable, est restreint à une minorité de la population : il n'y a, en 1912, que 2,7 millions d'assujettis sur environ 10 millions de salariés potentiellement concernés initialement.

Par ailleurs, alors qu'il était prévu pour fonctionner par capitalisation, le système est finalement contraint d'adopter le système par répartition dès 1912 : en effet, il s'avère impossible politiquement d'éviter de verser immédiatement des pensions aux salariés qui arrivent à l'âge de la retraite alors même que les cotisations encaissées sont largement insuffisantes. Conséquence logique de ce choix, seuls s'inscrivent les salariés proches de la retraite et donc bénéficiaires à court terme du système. Les salariés devant cotiser longtemps avant de percevoir une rente sont moins pressés. La Grande guerre et l'inflation qui l'accompagne conduisent à une dépréciation des capitaux investis en titres à revenu fixe qui empire la situation. Au total, la loi de 1910 ne conduit pas à une protection satisfaisante des retraités.

En concurrence avec la mise en place d'un système de retraites par l'État, cette période voit de grands espoirs mis dans le système mutualiste. Celui-ci connaît en effet une croissance rapide du nombre d'adhérents (de 0,94 à 3,95 millions entre 1880 et 1914). Mais les retraites ne représentent pour ces institutions qu'une activité annexe, 10 % de leurs dépenses servent à payer des pensions, de sorte que celles-ci ne peuvent représenter que de faibles compléments de revenu. Au total, malgré la variété des innovations en matière de retraites dans la sphère publique et associative, les besoins d'une population vieillissante ne semblent pas couverts, même à la fin du siècle.

Le vieillissement de la population française en âge de travailler attesté au 19<sup>ème</sup> siècle devrait conduire selon le modèle du cycle de vie à une hausse du taux d'épargne. La diffusion des comportements et des idées de prévoyance ainsi que les transformations de la société vont dans le même sens. La déformation de la structure par âge de la société française du 19<sup>ème</sup> siècle n'est effectivement pas étrangère à l'augmentation du taux d'épargne. Mais si une classe moyenne en croissance s'efforce bien de dégager une épargne au cours de la vie active en vue de sa retraite, il n'en est rien pour une grande partie de la classe populaire dont les revenus d'activité, soit sont assimilables à des salaires de subsistance, soit suivent une évolution "en cloche" peu propice à l'épargne. Il n'en est rien non plus des très riches qui accumulent pour des motifs principalement dynastiques. L'imprévoyance des classes ouvrière et paysanne face au risque de vieillesse, et surtout la demande effective des classes moyennes, suscitent la création de régimes de retraite au cours du 19<sup>ème</sup>. Les initiatives privées s'avérant insuffisantes, les retraites sont initiées par l'État, copié par le secteur public et les grandes entreprises. Un régime par capitalisation et centralisé au niveau national est finalement créé, mais les difficultés qu'il rencontre démontrent que ce type de régime requiert à la fois une adhésion "culturelle" et des ressources suffisantes ; en leur absence, et face aux chocs macroéconomiques du début du 20<sup>ème</sup> siècle, le régime évolue rapidement vers la répartition, qui permet un gain transitoire mais difficilement réversible ».

Dans l'édition du 3 janvier 2020, l'économiste Philippe Simonnot écrit un article dont le titre est : « Le système par répartition, c'est la faute à Pétain ». Il est vrai que la loi du 14 mars 1941, sous la signature de P. Pétain, « Maréchal de France, chef de l'État français », instaure un régime de retraite par répartition avec l'allocation aux vieux travailleurs salariés - AVTS. Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9 stipule

explicitement : « Les retraites et pensions de vieillesse des assurances sociales sont constituées sous le régime de la répartition » (<https://www.legislation.cnav.fr/Pages/texte.aspx?ID=62822>). C'est donc avec cette loi que le débat capitalisation / répartition est tranché. Notons que la seconde signature de cette loi est celle du secrétaire d'État au travail, René Belin. René Belin a été avant la seconde guerre mondiale l'un des principaux responsables de la CGT... et, comme le rappelle Ph. Simonnot, R. Belin précise le fonctionnement du système : « Les cotisations destinées à la couverture du risque "vieillesse", ne donneront plus lieu à un placement, mais seront utilisées au fur et à mesure de leurs rentrées dans les caisses pour le service des pensions ». Ph. Simonnot rappelle aussi au passage que Pierre Laroque, considéré comme le « père » de la Sécurité sociale française, a été lui-même membre du cabinet ministériel de René Belin à Vichy...

La fin de l'article de Ph. Simonnot est également intéressante sur la question « capitalisation / répartition » :

« En répartition, les cotisations sont une sorte d'impôt versé par les actifs au profit de leurs aînés. Ce n'est que par un artifice mensonger qu'on les présente comme ouvrant "un droit à la retraite" des cotisants. Au contraire, en capitalisation, les cotisations constituent une épargne qui permettra de payer leur rente aux futurs retraités.

Il est très facile de supprimer la capitalisation pour passer à la répartition. On peut puiser dans les réserves précédemment constituées pour compléter, par exemple, la retraite des personnes âgées au cas où les cotisations seraient insuffisantes. C'est ce qu'a fait le maréchal Pétain de 1941 à 1944. En revanche, la réforme d'un régime de répartition pour ouvrir la voie à la capitalisation est beaucoup plus ardue. Le versement des cotisations ne pourrait en effet être arrêté, sauf à priver les retraités de leur pension ! Autrement dit, dans un retour à la capitalisation, les actifs devraient continuer à cotiser jusqu'au décès du dernier bénéficiaire du système de répartition, tout en épargnant pour se constituer un capital qui au départ ne pourrait générer de pensions satisfaisantes. Voilà pourquoi il est quasi impossible de sortir du piège de la répartition – piège renforcé par le très prévisible allongement de la durée de vie : toujours plus d'inactifs pour toujours moins d'actifs.

Et voilà pourquoi chaque gouvernement refile la patate chaude au suivant depuis deux tiers de siècle. Mais on est arrivé aujourd'hui au bout du bout, les actifs d'aujourd'hui étant de facto condamnés à payer deux fois : pour les retraités actuels et pour leurs propres retraites s'ils veulent échapper à la faillite du système. "Grâce" à Pétain et à ses successeurs au sommet de l'État ».

Quand on suit le raisonnement de Ph. Simonnot, on peut donc se demander si, quand nos responsables politiques de tous bords se disent « profondément attachés au système par répartition », ils ne veulent pas dire en vérité qu'ils se trouvent dans l'impossibilité technique et financière de s'en détacher...

## §1) L'architecture du SR français au début du 21<sup>ème</sup> siècle.

On propose une description rapide en trois temps, partant du plus général pour aller vers une description plus technique.

### *A- Le SR français est à trois niveaux.*

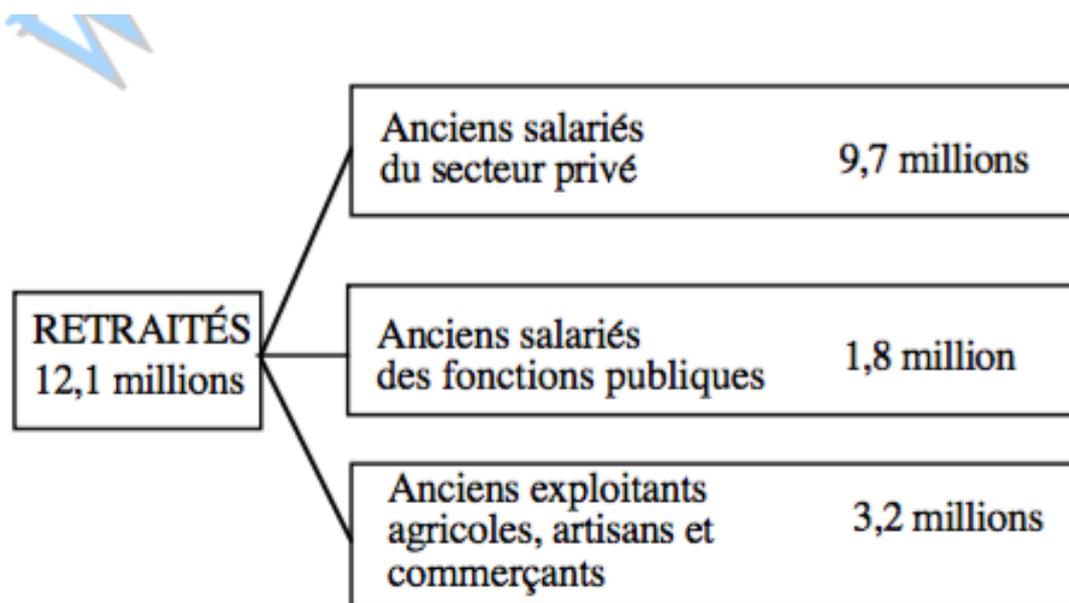
Comme tous les SR, le SR français comporte plusieurs piliers ou niveaux.

Le SR français est à trois niveaux :

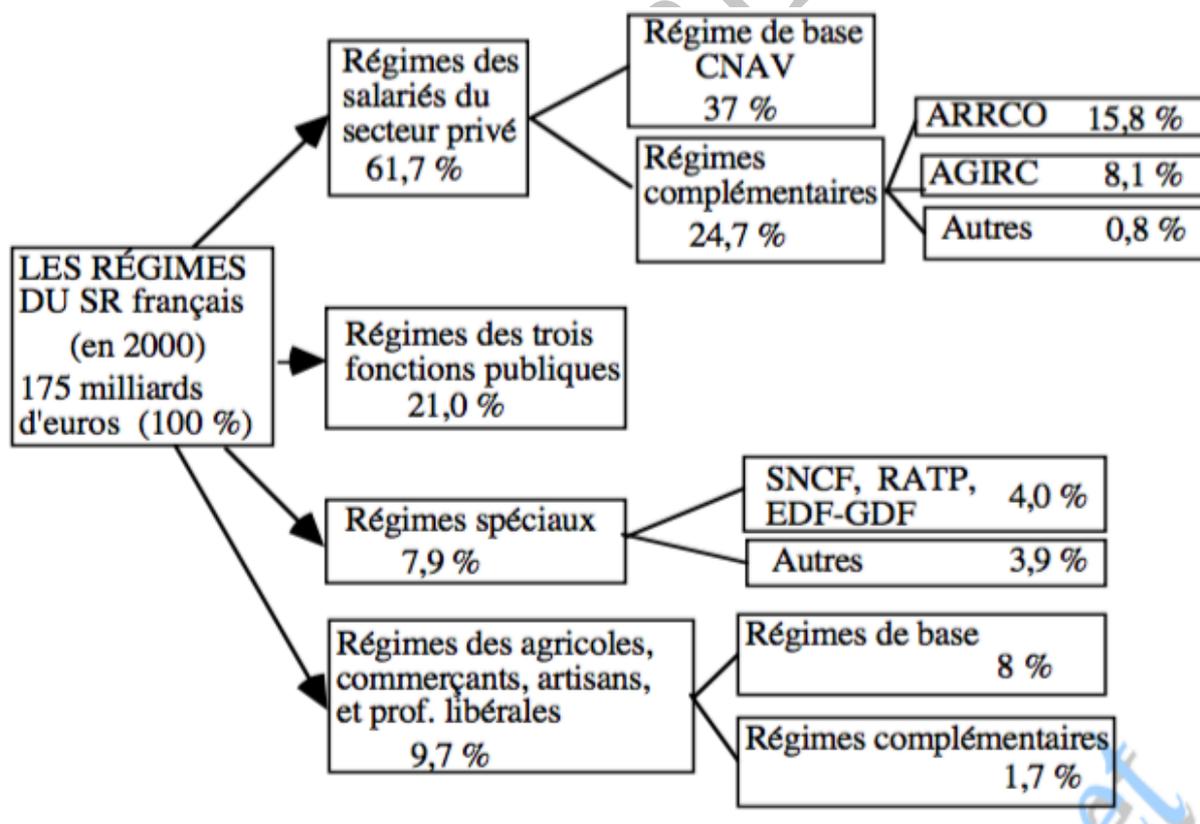
- Premier niveau : RÉGIME DE BASE (obligatoire pour tous)
- Deuxième niveau : RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES (obligatoires pour la plupart)
- Troisième niveau : RÉGIMES SUPPLÉMENTAIRES ou "surcomplémentaires"  
(facultatifs en général)

Les régimes complémentaires sont obligatoires pour l'ensemble des salariés du privé (depuis 1972 pour les non-cadres et depuis 1974 pour les cadres), pour les salariés du secteur agricole et pour les artisans, mais pas pour les commerçants.

**B- Le SR français comporte plusieurs régimes selon les types d'assurés** (les statistiques citées ci-dessous concernent l'année 2000).



Note : le nombre de retraités est inférieur au nombre total de pensions parce qu'il y a des "pluripensionnés".



en % du PIB	1959	1970	1975	1980	1990	2000
Prestations totales	14,5	17,9	21,4	24,2	26,4	28,5
dont prestations risques vieillesse-survie	5,4	7,3	9,1	10,3	11,2	12,6

• CNAV : La Caisse nationale d'assurance-vieillesse est depuis 1967 l'organisme unique de gestion de la retraite de base des travailleurs salariés du secteur privé. C'est elle qui assure la gestion en répartition du "régime de base". La "retraite de la Sécurité sociale" correspond au maximum, hors les majorations pour tenir compte en particulier des charges de famille, à 50 % du salaire de base soumis à cotisation, c'est-à-dire du salaire moyen des meilleures années retenues, dans la limite du plafond de la Sécurité sociale.

Chiffres clés de la CNAV :

- 9,7 millions de retraités ;
- 15,4 millions de cotisants ;
- 62,84 milliards d'euros versés au titre de l'assurance-vieillesse-veuvage ;

• AGIRC : L'Association générale des institutions de retraites des cadres, créée en 1947, est l'organisme - interprofessionnel - unique et obligatoire, qui gère en répartition la retraite complémentaire des cadres du secteur privé.

Chiffres clés de l'AGIRC :

- 1,8 million d'allocataires ;
- 3,3 millions de cotisants ;
- 530 000 entreprises adhérentes ;
- 11,5 milliards d'euros versés.

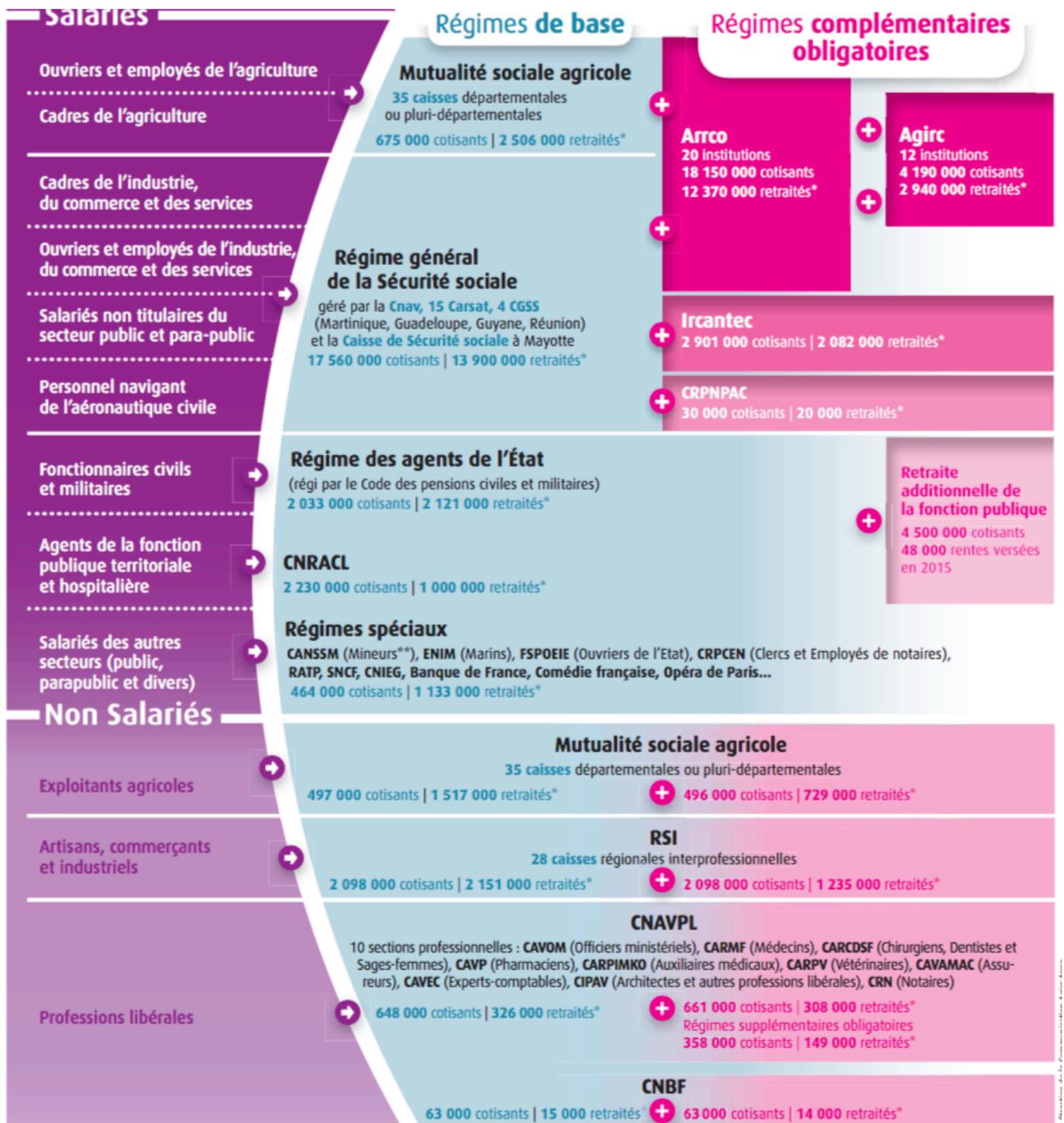
• ARRCO : L'Association des régimes de retraite complémentaire est créée en 1961 sur le modèle de l'AGIRC pour étendre la couverture obligatoire complémentaire de retraite à tous les salariés non-cadres du secteur privé et pour assurer la coordination des nombreux régimes alors existants (la valeur du point est la même pour tous les affiliés depuis 1999).

Chiffres clés de l'ARRCO :

- 9,5 millions d'allocataires ;
- 18,7 millions de cotisants ;
- 5,7 millions d'entreprises adhérentes ;
- 26,52 milliards d'euros versés.

Remarque : L'ARRCO assure en fait un complément jusqu'au plafond de la Sécurité sociale pour tous et l'AGIRC un complément au-delà du plafond pour les cadres. Au total, le taux de remplacement varie de 88 % pour les plus bas salaires à 65 % pour les cadres à hauts salaires. Par ailleurs, l'ARRCO et l'AGIRC se sont rassemblées au sein d'un GIE.

• À côté des régimes qui concernent les salariés du secteur privé, les travailleurs de l'agriculture et les "non-non" (non salariés-non agricoles), il y a trois types de régimes particuliers : le régime des fonctionnaires, c'est-à-dire le régime des salariés des trois fonctions publiques (fonction publique d'État, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière), les régimes spéciaux des salariés des entreprises du secteur public (EDF-GDF, SNCF, RATP, Banque de France) et les régimes spéciaux de certains salariés du secteur privé (mineurs, clercs de notaire, marins).



C- Le SR français se différencie selon le fonctionnement des régimes.

Assurés	Régime de base	Régime complémentaire
Salariés du privé	annuités	points
Artisans et commerçants	annuités	points
Non-salariés agricoles	Pension forfaitaire (annuités) + proportionnelle (points)	points
Professions libérales	points	points
Fonctionnaires	régime intégré en annuités + régime additionnel en points	

Une présentation intéressante des différences entre « régimes du privé » et « régimes du public » est faite dans l'article de Patrick Aubert et Corentin Plouhinec, paru dans la revue de l'INSEE, « Économie et statistique » numéros 491-492 de 2017 :

« La principale différence entre les régimes “du privé” et “du public” tient à leurs architectures respectives.

Les régimes du privé sont construits en étages, avec juxtaposition d'un régime de base en annuités (le régime général), de régimes complémentaires en points (l'Arrco et l'Agirc), et éventuellement de régimes supplémentaires professionnels, dont les modalités peuvent être très variées (ces régimes ne sont pas légalement obligatoires et ne concernent donc que les entreprises ou les branches qui ont choisi de les mettre en place). Une distinction est en outre faite selon le niveau des rémunérations annuelles : la partie des rémunérations en-deçà du plafond de sécurité sociale (38 616 euros annuels en 2016) est concernée par le régime de base, le régime complémentaire Arrco et l'éventuel régime supplémentaire d'entreprise, tandis que la partie des rémunérations au-delà de ce plafond n'est concernée que par les régimes complémentaires (l'Arrco ou l'Agirc, selon que l'assuré est non cadre ou cadre) et éventuellement supplémentaires.

À l'inverse, les régimes de la fonction publique (régime des fonctionnaires d'État, CNRACL pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, FSPOEIE pour les ouvriers de l'État), qui fonctionnent en annuités, sont des régimes intégrés, c'est-à-dire qu'un régime unique joue le rôle des trois étages des régimes du privé à la fois. Le taux de liquidation retenu dans ces régimes est donc plus élevé : pour une carrière complète, il est égal à 75 % du salaire de référence dans le régime de la fonction publique, contre 50 % dans le régime général. Un régime additionnel (le RAFP), fonctionnant en point et en capitalisation, a par ailleurs été créé en 2005, mais ce nouveau régime ne peut pas être considéré comme l'exact pendant pour les fonctionnaires des régimes complémentaires des salariés du privé, car il s'applique à une assiette de rémunération totalement dissociée de celle des régimes intégrés.

Pour bien comprendre les différences entre régimes, il est nécessaire de rappeler au préalable les formules de calcul des pensions.

Celles-ci s'expriment, dans les régimes en annuités, de la manière suivante :

*Pension = taux de liquidation x coefficient de proratisation x salaire de référence.*

Dans les régimes en points, la formule est en revanche :

*Pension = coefficient d'abattement x nombre de points x valeur de service du point.*

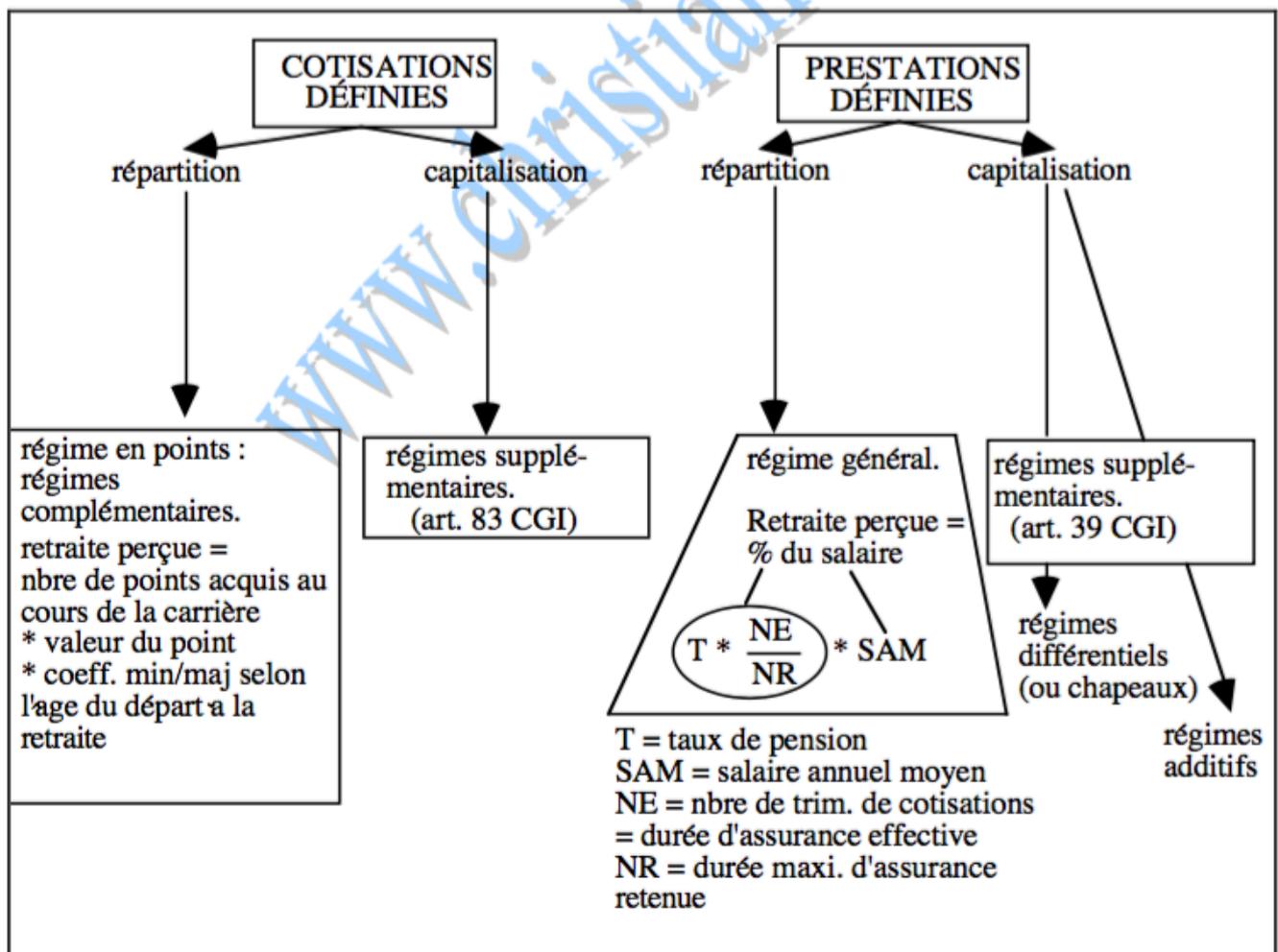
Le taux de liquidation dans les régimes de base, tout comme le coefficient d'abattement dans les régimes complémentaires, expriment la modulation du montant de pension selon l'âge de départ à la retraite et selon la durée validée dans les régimes de base, par le biais d'une décote ou d'une surcote appliquées par rapport à un taux de référence. Il est donc déterminé par les paramètres d'âge d'ouverture des droits (l'âge minimal à partir duquel l'assuré peut partir à la retraite), de durée requise pour le taux plein (la durée validée minimale permettant de ne pas se voir appliquer une décote) et d'âge d'annulation de la décote. Le coefficient de proratisation, dans les régimes en annuités, exprime la proratisation du montant de pension en fonction de la durée validée dans le régime ; il est donc déterminé par la durée de référence pour une carrière complète, qui définit la durée permettant d'avoir une proratisation de 100 %, et par les modalités de calcul de la durée validée dans le régime. Cette dernière est plus large que la durée des périodes d'emploi : elle inclut également des périodes de non-emploi involontaire (chômage, maladie, etc.) validées pour la retraite, ainsi que des majorations de durée (octroyées notamment au titre des enfants de l'assuré). Enfin, le salaire de référence dans les régimes en annuité dépend de tout ou partie des salaires bruts perçus en cours de carrière. Il ne dépend donc pas des taux de cotisations qui ont été appliqués à ces salaires, alors que le nombre de points acquis dans les régimes en points dépend, quant à lui, des cotisations versées.

Les récentes réformes des retraites, depuis 2003, ont rapproché un certain nombre de ces paramètres entre les régimes du public et ceux du privé. Ainsi, les règles sont, sous l'effet de la réforme de 2003, aujourd'hui les mêmes pour la durée d'assurance requise pour le taux plein (elles l'étaient également avant la réforme de 1993), pour la durée de référence au dénominateur du coefficient de proratisation (cette durée est identique depuis 2008 à la durée requise pour le taux plein, mais elle différait de cette dernière entre 1993 et 2008) et pour l'âge légal minimal de départ à la retraite de droit commun (qui a toujours été identique entre régimes du public et du privé – les seules différences concernant les

dérogations accordées à certaines catégories). Les modalités de revalorisation des pensions sont en outre identiques depuis 2004 entre les régimes intégrés de la fonction publique et le régime général. Pour d'autres paramètres, les différences entre régimes se réduisent progressivement, mais le processus de convergence a été étalé sur une durée plus longue, et n'est donc pas encore achevé à ce jour ». En complément, on peut visualiser l'architecture des régimes du privé et du public comme le propose la Lettre du COR de septembre 2015 :

**Tableau 2. L'architecture des régimes et les règles de calcul (en cas de retraite sans décote ni surcote)**

	Régimes de salariés du privé (CNAV, MSA salariés, ARRCO, AGIRC)	Régimes de fonctionnaires (CNRACL, régime de la FPE, RAFP)
Partie « principale » des rémunérations	Rémunérations sous le plafond de la sécurité sociale (= environ 85 % du total des rémunérations en moyenne)	Traitement indiciaire de base (= environ 75 à 80 % des rémunérations totales en moyenne, dépend du grade et de l'ancienneté)
	Régime de base (CNAV ou MSA salariés) : $Pension = 50 \% \times \text{ Salaire moyen des 25 meilleures années } \times \text{ proratisation}$ + Régime complémentaire ARRCO : $Pension = \text{ nombre de points acquis sur toute la carrière } \times \text{ valeur du point}$ + Régime supplémentaire d'entreprise (éventuellement) : règles spécifiques à chaque régime	Régime intégré (régime des fonctionnaires d'État, ou CNRACL pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers) : $Pension = 75 \% \times \text{ traitement indiciaire des 6 derniers mois } \times \text{ proratisation}$
Reste des rémunérations	Rémunérations au-dessus du plafond de la sécurité sociale (= environ 15 % du total des rémunérations)	Primes et indemnités (= environ 20 à 25 % du total des rémunérations)
	Régime complémentaire ARRCO (pour les non-cadres) ou AGIRC (pour les cadres) : $Pension = \text{ nombre de points acquis sur toute la carrière } \times \text{ valeur du point}$ + Régime supplémentaire d'entreprise (éventuellement) : règles spécifiques à chaque régime	(dans la limite de 20% du traitement indiciaire) Régime additionnel de la Fonction publique (RAFP) : $Pension = \text{ coefficient d'ajournement } \times \text{ nombre de points acquis sur toute la carrière (depuis 2005) } \times \text{ valeur du point}$ + Une partie des primes est prise en compte dans la pension du régime intégré (pour certaines catégories actives)
	+ Rémunérations non prises en compte pour la retraite : participation, intéressement...	+ Rémunérations non prises en compte pour la retraite : partie des primes au-delà de 20 % du traitement indiciaire



N.B. : on s'est limité dans ce tableau au seul cas des salariés, mais il décrit un mécanisme qui vaut pour tous les régimes alignés.

## §2) Les données techniques principales du SR français au début du 21<sup>ème</sup> siècle.

### A- Le calcul de la pension de base pour les régimes alignés.

(CNAV, CANCAVA, ORGANIC et MSA).

#### 1) Le SAM (ou le RAMB : revenu annuel moyen brut).

Au départ (1945), le SAM est la moyenne des salaires plafonnés et revalorisés des 10 dernières annuités, et des 10 meilleures depuis le décret du 29/12/1972.

La "réforme Balladur" de 1993 base le calcul non plus sur les 10 meilleures années mais sur les 25 meilleures dernières années, avec passage progressif et mise en vigueur intégrale en 2008. Le régime devient ainsi encore plus contributif et beaucoup moins favorable pour les assurés.

#### 2) Le pourcentage du SAM (ou du RAMB).

Il dépend à la fois de la durée de cotisation et de l'âge légal de liquidation.

- La durée de cotisation (NR) :

Initialement, NR était de 120 trimestres (30 ans).

Puis réforme Boulin en 1971 : NR passe à 150 trimestres (37,5 années).

Puis réforme Balladur en 1993 : NR est maintenue à 150 trimestres mais la durée de cotisation pour liquider sa retraite sans minoration passe à 160 trimestres, donc à 40 ans.

- L'âge légal de liquidation :

Au départ,  $T = 20\%$  pour l'assuré qui atteint 60 ans avec  $+1\%$  par trimestre d'ajournement quand le salarié prend sa retraite après 60 ans :  $24\%$  à 61 ans,  $28\%$  à 62 ans, ...,  $40\%$  à 65 ans et  $60\%$  à 70 ans. La loi Boulin de décembre 1971 prévoit, avec une augmentation de la durée de cotisation, une augmentation du taux de pension :  $25\%$  à 60 ans,  $50\%$  à 65 ans et  $+5\%$  par an pour toute année d'ajournement au-delà de 65 ans, âge légal de la retraite.

En 1982-1983, tournant important avec la "réforme Questiaux" : non seulement il y a abaissement de l'âge légal de la retraite à 60 ans mais aussi l'âge et la durée sont liés et non plus distincts dans le calcul du pourcentage. Sont introduites les notions de taux plein de pension et de taux réduit. Le taux plein de  $50\%$  est applicable aux assurés à partir de 60 ans quand ils ont cotisé au moins 150 trimestres, ainsi qu'à tous les assurés de 65 ans et plus. Un taux de pension réduit s'applique aux salariés de 60 à 64 ans qui partent en retraite et qui n'ont pas cotisé 150 trimestres : réduction de  $1,25\%$  par trimestre manquant. Cette réforme donne plus d'importance au nombre de trimestres de cotisation et supprime la pénalisation que subissaient les assurés qui liquidaient leur retraite de manière anticipée mais après avoir cotisé le nombre de trimestres requis ; on veut ainsi permettre un départ à la retraite à 60 ans sans pénalité.

En 1993, la "réforme Balladur" durcit les règles de liquidation : le taux plein de  $50\%$  est applicable certes à partir de 60 ans mais aux assurés qui ont cotisé au moins 160 trimestres au lieu de 150. Plus précisément, la loi du 22 juillet 1993 décide 3 mesures de réforme du régime général de notre système de retraite :

- 1- entre le 1/1/1994 et le 1/1/2003, le nombre de trimestres exigibles pour valider une retraite à taux plein passe de 150 à 160 trimestres à raison d'un trimestre supplémentaire par an ;
- 2- la période de référence pour le calcul des pensions passe progressivement entre le 1/1/1994 et le 1/1/2008, des 10 aux 25 meilleures années du revenu d'activité ;
- 3- mise en place d'un Fonds de solidarité-vieillesse au 1/1/1994, qui prend notamment en charge le minimum-vieillesse en se substituant au Fonds national de solidarité.

Les décrets du 27/8/1993 confirment que l'indexation des pensions se fait en fonction de l'évolution des prix (hors tabac) et non en fonction du salaire brut moyen.

### ***B- Le caractère contributif du régime de retraite.***

- Ce qui précède pourrait laisser penser qu'il n'y a pas véritablement de lien entre cotisations versées et retraite perçue et que par conséquent le régime décrit n'est pas vraiment contributif. En réalité, il l'est bien mais le lien est indirect en ce sens que si la retraite est fonction des salaires versés (ou des revenus), les cotisations versées le sont également.

- Les régimes légaux de base, qui sont contributifs dans de très nombreux pays, adoucissent la relation établie entre les cotisations versées sur les salaires et le montant de la retraite, dépendant lui-même des salaires reçus et donc de la carrière passée, par l'introduction de mesures non contributives qui ont précisément pour objet en particulier de corriger les aléas de carrière (chômage et temps partiel) mais aussi de tenir compte de la situation familiale (en France, depuis 1974, les régimes alignés accordent aux mères de famille une majoration de la durée de cotisation de 8 trimestres par enfant élevé, également aux mères et pères ayant élevé au moins 3 enfants une bonification de  $10\%$  de la pension principale). Il y a également le mécanisme de la pension de réversion.

### ***C- La question des revalorisations.***

Cette question, très importante pour le niveau des retraites et donc pour le niveau de vie des retraités, est double puisqu'elle concerne à la fois les salaires pour le calcul du SAM et les pensions elles-mêmes. Il y a essentiellement deux bases de calcul : les salaires nominaux et les prix, sachant que les premiers augmentent en général plus que les seconds. D'où des résultats qui peuvent être très différents. En ce qui concerne le régime général français, il faut évoquer l'importante réforme de 1987 : on est passé d'une indexation sur les salaires à une indexation sur les prix, ce qui est bien entendu désavantageux pour les retraités. Car si l'indexation sur les prix protège les retraités de l'érosion monétaire, ce qui préserve donc leur pouvoir d'achat atteint lors de la liquidation de leurs pensions, elle en diminue par contre petit à petit

le niveau de vie relativement à celui des actifs dès lors que le pouvoir d'achat des actifs s'améliore sous l'effet des gains de productivité et du taux de croissance économique.

#### ***D- La place du mécanisme de la capitalisation.***

Comme on l'a déjà précisé, avec un schéma à la clef, si le concept de répartition ne vaut que pour les systèmes de retraite, celui de capitalisation a évidemment une application hors du champ des systèmes de retraite puisqu'il s'applique à tout placement dans le temps. Nous complétons ci-après ce schéma proposé plus haut en indiquant les différents dispositifs du système français avant la réforme de 2003.

[www.christian-biales.net](http://www.christian-biales.net)  
[www.christian-biales.fr](http://www.christian-biales.fr)



fonction publique), créé en 1949, concerne les enseignants et les adhérents des mutuelles de la fonction publique. C'est un système entièrement par capitalisation depuis les difficultés qu'il a connues en 2000 alors qu'il fonctionnait pour 60% en répartition.

Pour les salariés du secteur privé, plusieurs produits sont proposés avec des incitations fiscales, d'où la façon de les distinguer en fonction de l'article du Code général des impôts concerné : articles 39, 83 ou 82.

Aux travailleurs non-salariés la loi Madelin de 1994 propose un dispositif facultatif de retraite pour ceux qui cotisent peu à leur régime de base, avec déductibilité des versements des BIC.

- Ces divers dispositifs par capitalisation jouent un rôle marginal : les prestations de retraite complémentaire par capitalisation ne représentent que 2% de la totalité des retraites servies en 2002, soit 0,4% du revenu disponible des ménages.

• Le marché de l'épargne salariale connaît au cours de la décennie 1990 une forte croissance surtout due à la conjoncture particulièrement favorable qu'offrent les marchés financiers et les performances boursières, d'où inversement un tassement dès le début des années 2000. Globalement, les encours restent modestes puisque ces divers produits représentent moins de 2% du patrimoine financier et environ 4% des actifs financiers longs contre respectivement 22% et 85% pour les produits d'assurance-vie : autant dire que tous ces produits d'épargne-retraite lato sensu (épargne-retraite stricto sensu + épargne salariale) ne constituent pas une réelle menace pour l'assurance-vie. Il faut reconnaître que l'assurance-vie bénéficie de grands atouts : elle répond de manière très flexible aux besoins très divers des épargnants et ce dans d'excellentes conditions fiscales. Et ce ne sont pas les produits mis en place par la loi Fillon de 2003 qui vont profondément changer la situation.

• En matière de capitalisation, il convient d'en distinguer trois formes :

- la capitalisation totalement individuelle que constituent les fonds de pension ;
- la capitalisation collective au niveau des entreprises, avec l'épargne salariale ;
- la capitalisation totalement collective, sous la forme d'un fonds de réserve.

Le choix entre ces différentes formules dépend de l'importance que l'on donne respectivement à la responsabilité individuelle et à la solidarité intergénérationnelle. De nombreux auteurs posent comme condition à l'introduction de la capitalisation le caractère obligatoire des cotisations, de façon à ce que les salariés des PME ne soient pas exclus du système et que ce pilier supplémentaire concerne bien tous les travailleurs.

• On constate une assez bonne corrélation entre l'évolution du taux d'épargne des ménages français et celle du débat sur les retraites. Le taux d'épargne global des ménages atteint des valeurs supérieures à 17% au cours des années 1970 à cause de la crise économique et du chômage massif, mais décroît régulièrement au cours de la décennie 1980 (11% en 1987). En 1989, M. Rocard commande le fameux livre blanc sur les retraites et c'est à peu près à cette période que le taux d'épargne se remet à progresser, en montrant souvent des poussées de fièvre à chaque fois que le débat prend un tournant plus alarmant : le taux d'épargne ne descend pratiquement jamais en dessous de 15,5% et connaît au cours de 2003 un bond au taux record de 17,9%, avec une forte augmentation du taux d'épargne financière à 8%.

• P.-C. Hautcœur, dans Le Monde du 20/5/2003, insiste sur le fait que « la capitalisation ne peut se développer que dans une société socialement et politiquement pacifiée. Capitaliser, c'est accepter de différer l'utilisation d'un pouvoir d'achat pendant trente ou quarante ans, et ce n'est possible que si des institutions garantissent ce pouvoir d'achat à long terme. L'expérience historique des Etats-Unis est celle d'un pays protégé de la guerre et des grands déséquilibres mondiaux. La Grande-Bretagne, plus à l'abri que le continent des aléas de l'histoire a, pour sa part, développé une culture politique où les individus sont premiers et où l'État ne se voit pas reconnaître le droit de définir le "bien commun" et d'agir en son nom. Nous avons une histoire plus tourmentée où le politique doit régulièrement intervenir ». Si l'on estime que les attaques terroristes du 11 septembre 2001 vont bouleverser de manière irréversible les comportements collectifs et individuels, on peut alors se demander si cela ne fait pas courir un risque supplémentaire à la viabilité des systèmes par capitalisation. Ce risque peut être également aggravé par un facteur « démographico-culturel » : les jeunes générations semblent avoir une plus grande préférence pour le présent que les générations précédentes.

## ***Section 2 : Les problèmes posés au SR par les évolutions actuelles et prochaines.***

Les problèmes posés au SR résultent de la modification profonde des divers environnements, en particulier démographique et économique, dans lesquels le SR est amené à fonctionner.

### **§1) L'environnement démographique.**

#### ***A- Les statistiques de base et le scénario de référence.***

En 2000, il y a 12,6 millions de personnes de plus de 60 ans en France (soit un peu plus de 20% de la population contre environ 16% en 1950).

En 2040, elles devraient être selon l'INSEE environ 21,6 millions (soit environ 35% de la population), ce qui représente une augmentation de près de 10 millions, c'est-à-dire une progression de + 80 %. (En 2050, il est prévu qu'elles seraient 23,2 millions).

Dans le même laps de temps, le nombre des moins de 20 ans et celui des actifs doivent diminuer chacun d'1 million.

Si bien que le rapport entre le nombre des retraités (les plus de 60 ans) et le nombre de cotisants (ceux âgés entre 20 et 59 ans) va passer de 4 pour 10 à 7 pour 10 en 2040 et à 8 pour 10 en 2050 : ce rapport doublerait donc en l'espace de 50 ans. Selon une publication du COR de 2019, le rapport entre nombre de retraités et nombre de cotisants a évolué de la manière suivante :

1 pour 4 en 1960, 1 pour 2, 1 pour 1,65 en 2020, 1 pour 1,4 en 2040 et 1 pour 1,35 en 2060.

Autre statistique : L'espérance de vie est pour les hommes de 79,3 ans en 2014 contre 76,7 10 ans plus tôt et 71,2 30 ans plus tôt (43,44 au début du 20<sup>ème</sup> siècle).

Elle est pour les femmes de 85,5 ans contre 83,9 il y a 10 ans et 79,4 il y a 30 ans (46,9 au début du 20<sup>ème</sup> siècle). Lors des années 2000, l'espérance de vie des cadres était 1,22 fois supérieure à celle des ouvriers chez les hommes et 1,09 fois plus élevée chez les femmes.

Une étude récente de l'INSEE (INSEE Première de février 2018) montre que l'espérance de vie est très inégale non seulement selon le sexe mais aussi selon le niveau de vie et le niveau de diplôme.

À 60 ans, l'espérance de vie est actuellement de 23,1 années pour les hommes (21,5 il y a 10 ans, 19,7 il y a 20 ans et 12,7 au début du 20<sup>ème</sup> siècle) et de 27,7 années pour les femmes (26,5 il y a 10 ans, 25 il y a 20 ans et 13,9 en 1900). C'est à partir des années 1960 que l'augmentation de l'espérance de vie à 60 ans est spécialement forte.

En France, les plus de 60 ans représentent 24,50% de la population en 2018, soit plus d'un quart, contre 18,75% 10 ans plus tôt et 16,7% 55 ans plus tôt (12,5% au début du 20<sup>ème</sup> siècle et 10,5% au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle). Selon le scénario central de l'INSEE en 2060, une personne sur 3 aurait ainsi plus de 60 ans. Notons qu'en France comme ailleurs les augmentations relativement les plus fortes concernent le nombre des personnes les plus âgées (75 ans et plus).

Le rapport entre les 20-59 ans et les 60 ans et plus est de 2,25, après avoir été de plus de 3 en 1980 ; et il est appelé à continuer à baisser pour même passer sous 1,5 au milieu du 21<sup>ème</sup> siècle.

Au niveau de l'Europe, les plus de 60 ans représenteront 28,8% de la population en 2025 alors qu'ils représentaient seulement 12,1% en 1950, 16,4% en 1975 et 20,3% en 2000

Au niveau mondial, les plus de 60 ans représentent 10% de la population et les plus de 65 ans 6,9%. Le nombre de personnes âgées de 60 ans et plus devrait atteindre 1 milliard d'ici à 2020 et peut-être 2 milliards d'ici à 2050.

Autre statistique encore : fin 2003, il y a 16,2% de la population ayant plus de 65 ans contre 16% en 2002 et 14,6% en 1994. Et il y aurait 60 personnes de 65 ans et plus pour 100 personnes de 20 à 64 ans en 2050 contre 30 en 2000.

On est amené plus précisément à calculer ce que l'on appelle des **ratios de dépendance** (dépendance des personnes inactives par rapport aux personnes actives).

Il y a d'abord le *ratio de dépendance démographique au sens strict*, rapport du nombre des plus de 60 ans à celui des 20-59 ans, qui passe de 32,8 % en 1960 et de 38,3 % en 2000 à 54,4 % en 2020 et à 73 % en 2040. Ce ratio de dépendance au sens strict, appelé aussi « ratio de dépendance vieillesse », est parfois calculé en faisant le rapport entre le nombre des plus de 64 ans sur celui des 20-64 ans.

Le rapport du COR de mars 2006 repose sur le scénario de base suivant concernant l'évolution du ratio de dépendance démographique jusqu'en 2050 :

	60 ans et plus / 20-59 ans			65 ans et plus / 20-64 ans		
	2000	2035	2050	2000	2035	2050
S. de base	0,40	0,73	0,81	0,29	0,53	0,60

Remarque : dans un document de juillet 2006 (INSEE Première n° 1092), l'INSEE établit pour 2050 une prévision du ratio de dépendance un peu moins pessimiste dans la mesure où les projections faites tablent sur une plus forte hausse de la population totale et sur une remontée du taux d'activité des séniors.

Une actualisation de ces données à partir du scénario central des projections INSEE 2013-2070 aboutit aux résultats suivants (document de travail du COR janvier 2017) :

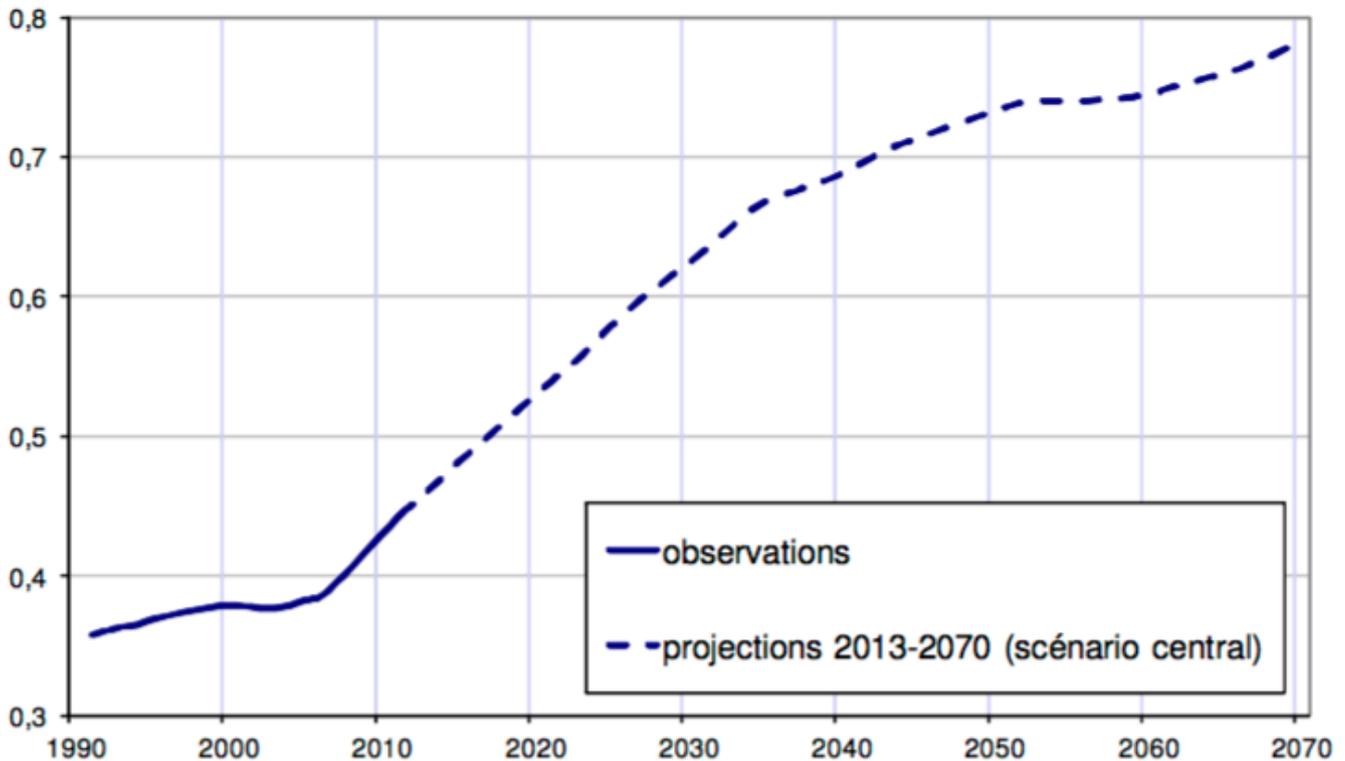
### **Rapport démographique selon le scénario central des projections INSEE 2013-2070**

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
<b>Nombre d'adultes en âge de travailler (en millions)</b>								
20 à 59 ans	32,5	34,0	33,5	33,3	33,4	33,2	33,7	33,8
20 à 64 ans	35,3	37,9	37,6	37,7	37,4	37,5	37,8	38,2
<b>Nombre de personnes âgées (en millions)</b>								
60 ans et plus	12,3	14,6	17,8	20,8	22,9	24,3	25,1	26,4
65 ans et plus	9,6	10,7	13,7	16,5	18,9	20,1	21,0	21,9
<b>Rapport démographique</b>								
60 ans ou plus / 20 à 59 ans	0,38	0,43	0,53	0,62	0,69	0,73	0,74	0,78
65 ans ou plus / 20 à 64 ans	0,27	0,28	0,36	0,44	0,51	0,54	0,55	0,57

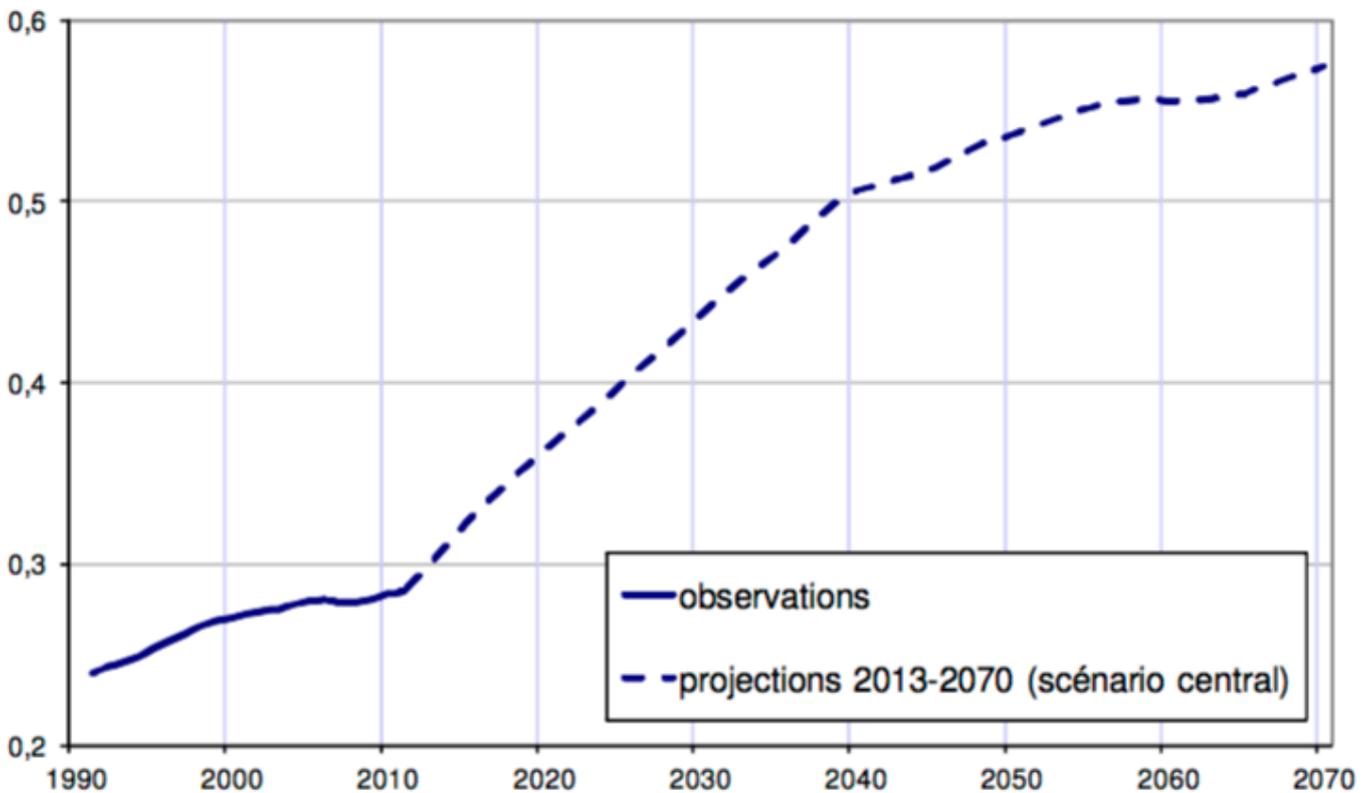
Champ : France entière (hors Mayotte jusqu'en 2012).

## Rapport démographique selon le scénario central des projections INSEE 2013-2070

### *Nombre de 60 ans et plus rapporté au nombre de 20 à 59 ans*



### *Nombre de 65 ans et plus rapporté au nombre de 20 à 64 ans*



Il suffit de lire le tableau précédent ou de regarder les deux schémas précédents, qui sont, comme tout schéma) beaucoup plus « parlants » pour se rendre compte de la nécessité de faire des réformes du système de retraite de façon à le préserver. On comprend aussi le sens que prennent les notions de

réformes paramétriques et systémiques comme cela est abordé plus loin en traitant de ce que l'on appelle les politiques conjoncturelles et structurelles en matière de retraite (début de la section 1 du chapitre 2).

On peut définir un *ratio de dépendance démographique au sens large* pour mesurer de manière plus pertinente la charge effective qui peut peser sur les actifs dans les années qui viennent en tenant compte non seulement de l'évolution du nombre de personnes de plus de 60 ans mais aussi de l'évolution du nombre des personnes de moins de 20 ans. Or, les prévisions estiment que ce ratio va augmenter moins vite que le ratio de dépendance stricto sensu (de 15 % entre 2000 et 2020 contre 42 %). Mais cela ne veut pas forcément dire que le financement des retraites peut s'en trouver pour autant simplifié comme s'il suffisait de reporter sur lui les économies de dépenses faites sur les jeunes (le montant de dépenses par tête n'est sans doute pas le même pour les moins de 20 ans et pour les plus de 60 ans ? De plus, comme la proportion des moins de 20 ans diminue régulièrement depuis 1970, celle des 20-59 ans va elle aussi diminuer à partir de 2005).

Le *ratio de dépendance économique* consiste à rapporter le nombre de retraités au nombre d'actifs occupés et donc au nombre de cotisants. On prévoit que ce ratio, de 44 % en 2000, va passer à 60 % en 2020 et à 83 % en 2040 (rapport 2001 du COR), et à 91% en 2050 (rapport 2006 du COR).

#### Remarques sur les statistiques concernant l'évolution démographique.

- Ces prévisions sont plus ou moins fiables selon qu'il s'agit de celles à l'horizon 2020 ou de celles à l'horizon 2040 : dans le cas des premières, il n'y a que deux incertitudes, sur la mortalité des plus de 60 ans et sur les migrations, alors que dans le cas des secondes se rajoute une troisième incertitude, relativement lourde, celle sur la fécondité.

. *Incertitude sur la mortalité* : deux hypothèses assez optimistes sont faites en fonction des tendances constatées au cours des dernières décennies. D'abord, une baisse de la mortalité avant la retraite : pour un jeune, la probabilité d'atteindre la retraite est supérieure à 90 % alors qu'elle n'était que des 2/3 entre les deux guerres. Ensuite, une augmentation du gain d'espérance de retraite : on table sur un gain d'un an et demi tous les dix ans (l'espérance de vie à 60 ans est passée de 14 ans en 1932 à 19 ans en 1960 pour les hommes et de 16 à 24 ans pour les femmes). Mais d'autres hypothèses peuvent être envisagées, les unes moins optimistes ("mortalité haute"), les autres encore plus optimistes ("mortalité basse"), et les conséquences sont bien évidemment différentes sur l'espérance de retraite et sur le ratio de dépendance démographique, lequel passerait en cas de "mortalité haute" de 73 % à 70,6 %. De plus, des études montrent qu'il faut moduler les estimations selon les catégories professionnelles entre lesquelles persistent au fil des années de profondes inégalités.

Il y a une véritable révolution de la longévité puisque celle-ci est passée de 36 à 78 ans en deux siècles. En France, les centenaires étaient 500 en 1950, ils sont actuellement environ 8 000 et seront de l'ordre de 18 000 en 2010 (cet accroissement de la longévité ne s'accompagne pas pour autant d'un allongement de la durée des incapacités). Ce vieillissement entraîne l'augmentation du nombre de générations. Notre société actuelle voit coexister régulièrement trois mais souvent quatre et parfois cinq générations : c'est une société « longévitalité et multigénérationnelle ». Il faudrait donc une « politique des générations ».

Le rapport du COR de mars 2006 reprend les scénarios confectionnés par l'INSEE en estimant que l'espérance de vie à la naissance va continuer à augmenter fortement au cours de la première moitié du 21<sup>ème</sup> siècle puisqu'il est prévu qu'elle atteindrait 84,3 ans pour les hommes et 91 ans pour les femmes contre respectivement 75,3 et 82,8 en 2000. En ce qui concerne l'espérance de vie à 60 ans, elle serait en 2050 de 27,2 années pour les hommes et de 32,1 pour les femmes (20,4 et 25,6 en 2000).

. *Incertitude sur l'immigration* : le scénario de référence prévoit un solde migratoire positif de 50 000 personnes par an mais il est très difficile de prévoir l'évolution des flux migratoires (signalons que même si pour la France le solde migratoire joue dans l'accroissement de la population un rôle moins important que dans les autres pays européens, le rapport du COR de mars 2006 envisage une augmentation progressive du solde migratoire à partir de 2005 jusqu'à un solde annuel de 100 000 personnes). Mais il faut insister sur le fait que de toute façon l'immigration n'est pas « la » solution au problème que pose le vieillissement démographique à notre système de retraite : les immigrés, en vieillissant, sont eux-mêmes des retraités potentiels et l'immigration devrait alors être un phénomène permanent ; on aurait affaire à une spirale décrivant un véritable cercle vicieux. En effet, pour stabiliser le ratio entre actifs et retraités, il

faudrait doubler la population active d'ici à 2040, ce qui correspondrait à 24 millions de migrants d'ici à cette année-là. Ces migrants viendraient ensuite doubler le nombre de retraités, qui serait donc multiplié par quatre par rapport à aujourd'hui. Il faudrait alors encore recourir à l'immigration pour stabiliser à nouveau le rapport actifs/retraités, et ainsi de suite, selon une sorte de progression géométrique.

De plus, depuis l'époque des « trente glorieuses » qui a connu un recours massif à l'immigration, les besoins du marché du travail français ont profondément changé : une bonne insertion de l'économie française dans l'économie mondiale exige que nous privilégions des niveaux de qualification élevés. Cela devrait nous amener en termes d'immigration à chercher essentiellement de la main d'œuvre dans des pays à fort développement technologique, donc essentiellement dans des pays qui ont de fortes chances d'être touchés eux aussi par le vieillissement démographique.

Il faut noter qu'en 2000, 7 % des habitants de l'Europe des 15 sont nés hors du pays où ils vivent, soit 3 % de plus qu'en 1970. En 2003, la population de l'UE a une population de près de 381 millions d'habitants et celle de la zone euro est de 307 millions. La population de la zone euro a augmenté en 2003 de 3,4 %, en raison d'un accroissement naturel de + 0,6 % et d'une migration nette de + 2,8 %, ce qui représente plus des 4/5 de l'accroissement total. Ces statistiques générales cachent des disparités importantes, avec pour situations extrêmes celle de l'Allemagne (taux d'accroissement de la population en 2003 de + 0,1 %, qui se décompose en - 0,8 % d'accroissement naturel et + 1,9 % pour la migration nette) et celle de l'Irlande (+ 15,3 % au total se décomposant en + 8,3 % et + 7 %). La France occupe une position intermédiaire mais supérieure à la moyenne (+ 4,5 % se décomposant en 3,5 % et + 1 %). Précisons ici que les Français d'origine étrangère (au moins un parent né à l'étranger) sont environ 14 millions (1/4 de la population totale), dont 6,9 issus de l'UE, 3 du Maghreb et 700 000 d'Afrique subsaharienne. L'immigration compte actuellement pour 20 % de l'accroissement de la population française contre 40 % dans les années 1960 et 75 % dans les années 1920.

Notons aussi que, géostratégiquement et économiquement, l'immigration est sans doute un passage obligé à la fois pour l'Europe et les pays d'Afrique, essentiellement ceux du Maghreb. D'abord, comme l'écrit Tahar Ben Jelloun dans un article intitulé « Ils arrivent ! », paru dans Le Monde du 29/10/2005, « Ces hordes affamées qui marchent des jours et des mois, ces ombres échappées à la nuit, ces voyageurs perdus dans le temps viennent frapper à nos portes, dignement, et font le geste avec la main pour dire la faim. (...) L'Europe ne pourra plus vivre en paix et en sécurité, car le désert avance, comme si les enfants de ceux qu'on a dépossédés s'étaient mis instinctivement en route vers les pays du Nord, là où ils offrent leur force de travail ». Ensuite, si l'Europe ne s'ouvre pas, d'ici 2025 sa population des 20-40 ans baissera de 17%, celle des 40-60 ans stagnera et celle des plus de 65 ans croîtra de 34%. Pour que sa population active se maintienne, il faudrait 21 millions de personnes supplémentaires : l'immigration, loin d'être un problème redoutable, peut être une solution indispensable, indispensable non seulement pour les pays européens mais aussi pour les pays d'origine. Pour les pays européens, les immigrés les moins qualifiés peuvent occuper les emplois qui ne trouvent pas autrement preneurs et les immigrés les plus qualifiés peuvent occuper des emplois qu'ils auraient sans cela outre-Atlantique ; et de surcroît, les dépenses de ces immigrés soutiendraient l'activité, et donc la croissance et l'emploi. Pour les pays d'origine, l'immigration s'accompagne toujours de transferts financiers importants, ce qui en favorise le développement, mais c'est surtout vrai dans les 10 ans qui suivent le départ : il faut par conséquent que les flux d'émigration soient continus, ce qui n'est possible que si les migrations sont essentiellement temporaires.

. *Incertitude sur la fécondité* : le scénario de référence opte pour un taux de fécondité de 1,8 enfant par femme en moyenne. Comme pour la mortalité, cette hypothèse est encadrée par une hypothèse haute (2,1 enfants par femme, ce qui correspond au taux assurant sur le long terme le renouvellement des générations) et par une hypothèse basse (1,5 enfant par femme, ce qui correspond à la moyenne de l'U.E.). Dans le cas le plus favorable (2,1), le taux de dépendance démographique est ramené de 73 % à 70 %. On ne peut donc parier sur une politique nataliste pour résoudre le problème de financement des retraites car même si une telle politique était vigoureusement entreprise dès aujourd'hui, et à supposer qu'elle soit suffisamment maîtrisable, elle ne pourrait concrètement avoir des effets qu'à partir de 2030. Mais inversement, un allongement de la durée d'activité ne peut régler à lui tout seul la question que pose le vieillissement de la population pour le financement des retraites. Si bien que, même si actuellement notre taux de natalité est le second d'Europe après l'Irlande, il faut prendre au plus vite des mesures tendant notamment à soutenir au maximum dans leur projet familial les jeunes adultes en général et les

jeunes femmes en particulier, à sécuriser leur parcours professionnel et à concilier au mieux vie familiale, vie professionnelle et vie personnelle (aujourd'hui, près de 80% des femmes de 25 à 49 ans ont une activité professionnelle contre 58,6% en 1975, et il y en a même 64% parmi les femmes qui ont au moins trois enfants tous âgés d'au moins 3 ans).

- Ces prévisions concernent la France. Ailleurs en Europe, le même type de prévisions aboutit à des résultats contrastés. Certes, le vieillissement de la population est un phénomène général mais d'autres facteurs expliquent des différences selon les pays, en particulier la manière dont se sont succédées la génération nombreuse et la génération creuse et l'évolution de la fécondité : en France, le baby-boom se produit plus tôt, dure moins longtemps qu'ailleurs, et notre taux de fécondité reste relativement plus élevé lors des années 1970 et 1980, si bien que le choc démographique a des chances d'être en France à la fois plus étalé et plus court que dans les autres pays européens (le « baby-boom » a duré une trentaine d'années et son effet sera achevé entre 2030 et 2040 : l'accroissement du ratio de dépendance démographique, dont plus de la moitié provient du « baby-boom » jusqu'à cette période, ne dépendra après que de l'évolution de l'espérance de vie).

Comme l'analyse A. Cotta ("Une glorieuse stagnation". Fayard – 2003), "le baby-boom ne précède que de vingt ans - une génération - le déclin brutal de la natalité. Ce coup d'accordéon était sans doute le plus propre à introduire dans la diminution quantitative un contenu qualitatif encore plus lourd de conséquences : le vieillissement de cette population en déclin. Ce vieillissement se traduit déjà par une inversion prononcée de la pyramide des âges. (...) La répartition des âges à l'intérieur des populations européennes n'est plus décrite par ces beaux triangles à base évasée et à rétrécissement régulier et progressif (...). Ce type de triangle a laissé place à une sorte de bouteille de Perrier dont le diamètre décroît à partir des classes d'âge de 40 ans environ. La base des jeunes - des nouveaux-nés aux jeunes de 30 ans - s'est rétrécie, alors que le col de la bouteille n'a cessé de s'évaser". Autrement dit, le vieillissement de la population se fait à la fois par la base (de la pyramide des âges) et par le sommet. Mais il est de fait que la France est le pays européen qui se trouve dans la situation démographique relativement la moins grave : le rapport entre le nombre de personnes ayant dépassé les âges de reproduction (50 ans et plus) et le nombre des enfants et des jeunes d'au plus 20 ans, devrait passer pour l'UE de 1,4 aujourd'hui à 3 en 2030 et à 3,5 en 2050 (donc un doublement en un demi-siècle) mais serait respectivement de 2,5 et 3 pour la France contre 3,2 et 4 pour le R-U, 3,3 et 5 pour l'Allemagne.

La France compte au 1/1/2004 près de 62 millions d'habitants (16% de la population de l'Europe des 15 et 13% de celle de l'Europe à 25 ; 2<sup>ème</sup> rang en Europe après l'Allemagne) et sa population a augmenté en 2003 à un rythme plus élevé que celui de l'ensemble des pays de l'Europe des 15. La croissance de notre population est due pour les 3/4 à l'excédent des naissances sur les décès et pour 1/4 seulement aux mouvements migratoires (alors que sans immigration certains de nos voisins connaîtraient carrément une diminution de leur population). Pour résumer, des deux dangers qui caractérisent le choc démographique, le vieillissement et la réduction de la population, notre pays connaît le premier d'ores et déjà mais le second ne deviendra réel qu'à partir de 2020 environ.

Indiquons pour finir que le problème du vieillissement est à ce point général qu'il concerne même des pays comme la Chine, à cause d'une politique autoritaire de limitation des naissances : la baisse de la fécondité est mondiale. Le démographe et économiste Jean-Claude Chesnais forge même « un scénario de paupérisation de centaines de millions de retraités dans le centre du pays » et selon lui « il n'est pas exclu que le déficit de femmes atteigne 200 millions en 2025 sur la planète » (voir Le Monde du 13 novembre 2005).

- Dans son livre « La guerre des deux France » (Plon – 2004), J. Marseille montre qu'il faut manipuler les pourcentages avec beaucoup de précautions : « En 2000, les moins de 20 ans représentaient 25,6 % de la population française contre 33,1% en 1960. Triste déclin de la jeunesse ? C'est oublier que 25,6% de 58,9 millions d'habitants font aujourd'hui 15,14 millions de jeunes et que 33,1% de 46,5 millions d'habitants en faisaient hier 15,3 millions. En fait, il y a autant de jeunes Français aujourd'hui qu'à l'époque du baby-boom ».

- Dans un entretien donné au périodique « Enjeux-Les Échos » de septembre 2005, le démographe Hervé Le Bras relativise et repositionne l'impact de la démographie sur le système de retraites. « L'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom est un problème en trompe l'œil. Prenons la courbe annuelle des naissances. Elle descend, il est vrai, sous les 600 000 en 1935 pour remonter entre 800 000 et 900 000 jusqu'en 1970. Avec 780 000 naissances l'an dernier, elle s'établit en moyenne à 750

000. En 1953-54 on est à 830 000. La différence n'a donc rien de dramatique. (...) On était, en 1974, si obnubilé par le taux de fécondité qu'on n'a pas vu venir la chute de la mortalité. (...) Mais le vieillissement n'explique pas tout. Le vrai problème des retraites est encore ailleurs. Au recensement de 1936, la moitié des hommes est en activité à 12 ans (fin de l'éducation primaire) et l'on repasse sous la barre des 50% entre 70 et 75 ans. Au recensement de 1999, les 50% sont atteints vers 21-22 ans (allongement des études) et l'on repasse dessous à 57 ans, soit quinze ans plus tôt ! Sur l'ensemble d'une vie, chômage compris, on travaille aujourd'hui moitié moins d'heures qu'en 1936. C'est un énorme progrès social mais qui se paie cher ».

- L'année 2005 retenue par le COR pour son rapport publié en 2006 est une année particulière. Non pas tellement parce qu'elle marque la moitié du 21<sup>ème</sup> siècle, mais surtout parce qu'elle devrait correspondre, selon les prévisions de l'ONU, à la fin de la transition démographique dans le monde. Rappelons que la transition démographique se caractérise par le passage d'une fécondité forte à une fécondité basse. D'ici 2050, la population mondiale devrait encore progresser et même fortement puisqu'il est prévu qu'elle passe de 6 à 9 milliards d'individus, soit une augmentation de 50%. Mais à partir de 2050, la population mondiale devrait se mettre à diminuer, et cela peut-être de manière irréversible.

### ***B- Les explications de l'évolution démographique à venir.***

L'évolution démographique comporte deux aspects : un aspect quantitatif (le déclin démographique) et un aspect qualitatif (le vieillissement démographique).

Ces deux aspects ont une grande explication commune qui est de type socio-économico-culturel : les conditions de vie.

D'abord, les conditions de vie de la population en général, que favorisent les progrès des techniques et de la médecine, qui expliquent en effet en grande partie l'allongement de la durée de vie moyenne.

Ensuite, les conditions de vie des femmes en particulier, dont les mutations se traduisent par une baisse vertigineuse du taux de fécondité (au niveau de l'UE, de 2,6 en 1965 à 1,4 en 2000, donc de moitié en une seule génération) : cela explique que la population européenne ait commencé à baisser en 2000 et ce déclin ne peut que s'amplifier dans les décennies prochaines (l'UE des 15 verrait sa population passer de 183 millions d'habitants aujourd'hui à 176 en 2030 et à 157 en 2050).

Le vieillissement démographique est accusé par le fait que cette baisse importante de la fécondité suit immédiatement une période de forte hausse de cette même fécondité lors de la période dite du "baby-boom".

En définitive, la reproduction démographique n'est assurée que par 15 générations de femmes (25-40) dont l'âge moyen ne cesse d'ailleurs de progresser (il excède maintenant 30 ans), et nos populations connaissent dorénavant non plus 3 générations mais 4 : les jeunes, les actifs, les seniors et les personnes du quatrième âge. 60 et 80 ans peuvent être considérées comme les limites du seniorat et la distinction entre seniorat - ou troisième âge - et le quatrième âge est très importante lorsqu'on évoque non seulement la question des retraites mais surtout celle des dépenses de santé car il est prouvé que celles-ci font un bond quand on passe la limite des 80 ans (En France, le nombre des personnes âgées de 60 à 80 ans passerait de 10 millions (en 2000) à 13 en 2020 et à près de 14 en 2050 et celui des personnes âgées de 80 à 100 ans passerait de 2 millions (en 2000) à 3,5 en 2020 et à plus de 6 en 2050).

Précisons cependant que la population française se maintiendrait, grâce à un taux de fécondité moins bas qu'ailleurs et à l'immigration ; ce qui amènerait la France à être en 2050 plus peuplée que l'Allemagne et que l'Angleterre.

Il faut relever ici la corrélation qu'établit Philippe Bourcier de Carbon entre le niveau de revenu relatif et le rapport de vieillissement et que rapporte A. Cotta : "toutes choses égales par ailleurs (niveau de retraite, avantages sociaux, politique familiale), plus la part des inactifs ou plus généralement des seniors (plus de 60 ans) augmente par rapport aux actifs (20-59 ans), plus le revenu des actifs par rapport à celui des inactifs diminue, et plus ces actifs considèrent le fait d'avoir un enfant comme un facteur de baisse supplémentaire de leur revenu relatif et en diffère donc la naissance, s'ils n'y renoncent pas totalement". Non seulement cet "effet-revenu" explique à sa façon la baisse du taux de fécondité mais surtout il fait beaucoup craindre que le processus de vieillissement ne soit cumulatif.

## §2) L'environnement économique.

Ce serait une erreur de croire que seule l'évolution démographique motive une réforme du SR. Depuis plusieurs décennies, des raisons économiques aussi rendent nécessaire une telle réforme.

### *A- La contrainte financière.*

1) La crise économique des années 1970 (dislocation du SMI, chocs pétroliers et monétaires, stagflation) désorganise les finances publiques et les comptes sociaux.

En particulier, le chômage crée mécaniquement un risque de déséquilibre financier pour le SR puisqu'il réduit les recettes pendant que les dépenses de retraite continuent d'augmenter : en France, la CNAV est déficitaire depuis 1973 jusqu'en 1998 pratiquement sans discontinuer.

2) Cette contrainte financière, née avec la crise, est confortée par les principes posés à la construction de l'UEM avec les critères de Maastricht (1993) et par les obligations du Pacte de stabilité et de croissance (1997). Dans les deux cas, les pouvoirs publics sont astreints à maîtriser leurs dépenses. Ce qui implique en matière de retraites de réduire le montant des pensions plutôt que d'augmenter les ressources en pesant sur les cotisations. Comme un tel objectif est pour le moins difficile à exprimer directement, les méthodes utilisées sont souvent indirectes. Il est d'abord possible de choisir un mode de revalorisation des retraites qui fasse que celles-ci évoluent moins vite que le PIB : en prenant comme base non plus les salaires bruts mais les salaires nets ou les prix. Il est possible aussi de faire en sorte que le taux de remplacement se réduise, spécialement en augmentant le nombre d'années de cotisations nécessaire pour avoir une retraite à taux plein tout en sachant que les conditions du marché du travail et/ou que les conditions de vie vont amener concrètement de nombreux individus à s'arrêter avant. Il est possible également de faire en sorte que le salaire de référence diminue, notamment en augmentant le nombre d'années à prendre en compte pour le calculer. Il est facile de constater que la réforme Balladur de 1993 contient l'ensemble de ces diverses mesures... et qu'il en est largement de même pour la réforme Fillon de 2003.

Dans une étude de simulation consacrée en juin 2006 à « l'impact du vieillissement de la population sur la qualité du crédit des émetteurs souverains », l'agence Standard & Poor's indique pour la plupart des pays européens que les déficits peuvent représenter près de 4% de leur PIB jusqu'en 2020 pour s'envoler ensuite pour atteindre 6% en 2030 et même 13% en 2050. En 2050, les dettes publiques ne représenteraient moins de 100% du PIB que dans quelques pays scandinaves alors qu'elles pourraient dépasser facilement les 200% dans des pays comme le nôtre.

### *B- La mutation des marchés.*

#### **1) La globalisation financière.**

L'interconnexion croissante des marchés financiers sur le plan international, l'explosion des mouvements internationaux de capitaux, le développement d'un nouvel esprit du capitalisme faisant prendre à celui-ci une double dimension de plus en plus marquée, actionnariale (au sens de D. Plihon) et patrimoniale (au sens de M. Aglietta), sont autant de facteurs qui incitent les SR à développer un pilier fondé sur la capitalisation. Réciproquement, les fonds de pension constituent eux-mêmes un facteur d'ancrage supplémentaire et un vecteur de développement de plus pour ce nouveau capitalisme financier.

#### *a- Le SR et la globalisation financière.*

En fonction de l'hypothèse du cycle de vie, ce sont les cohortes âgées de 40 à 65 ans qui épargnent le plus parce que leurs revenus d'activité atteignent leur maximum et qu'ils sont déchargés en grande partie du coût des enfants, tandis que celles âgées de plus de 65 ans désépargnent. À l'échelle de la planète, il y a des décalages temporels entre les différentes régions concernant l'évolution quantitative de ces deux types de cohortes, et par conséquent entre les taux d'épargne des unes et des autres. Ainsi, entre 1995 et 2015, les cohortes de 40-65 ans sont à leur apogée dans les pays à économie développée pendant qu'elles commencent à décoller dans les pays en voie de développement où elles culmineront entre 2035 et 2070. Ces décalages donnent à l'ensemble des pays, un peu selon un principe identique à celui des avantages

comparatifs, la possibilité de réaliser des échanges intertemporels mutuellement avantageux prenant concrètement la forme de transferts d'épargne. Car, pendant que les pays développés sont plutôt offreurs de capitaux, les PED en sont plutôt demandeurs, surtout qu'ils ont une forte demande d'investissement avec des projets à rentabilité relativement plus élevée : tout le monde profite ainsi de la globalisation financière puisque les premiers bénéficient d'une rémunération supérieure à la leur propre et les seconds se financent à meilleur coût. Dans le cas envisagé, les pays développés sont en position créditrice vis-à-vis des autres zones. Mais la situation se renverse avec la mutation démographique : les pays développés et plus spécialement l'Europe deviennent dépendants financièrement du reste du monde parce qu'ils manquent d'épargne. La réforme de nos systèmes de retraite doit tenir compte de cette allocation mondiale des capitaux. Si l'on oblige les individus à compléter une retraite par répartition devenue insuffisante au moyen de la capitalisation, il est possible que l'épargne soit suffisamment encouragée pour compenser la diminution qu'entraîne le vieillissement de la population. Certes, cette épargne peut se placer dans des pays où les placements sont rémunérateurs mais il y a malgré tout le risque de voir se restreindre excessivement le flux de consommation avec des conséquences négatives sur le niveau d'activité et d'emploi. Si l'on opte au contraire pour un allongement de la durée de cotisation ou pour le recul de l'âge de la retraite de façon à défendre le principe de la retraite par répartition, les capacités productives européennes vont s'accroître grâce à la progression de la population active. D'où un accroissement de l'épargne, ce qui permet de financer en partie la demande d'investissement suscitée par l'augmentation de la population active, l'autre partie l'étant par l'épargne des autres zones : l'Europe serait donc possiblement débitrice mais il doit y avoir également une augmentation de la consommation et donc du niveau de vie.

Cela dit, il est évident que la libéralisation financière et la constitution de la zone euro ne peuvent qu'encourager les différentes sociétés financières (les institutions financières, les entreprises d'assurances et fonds de pension) à soutenir la solution de la capitalisation.

#### *b- Les fonds de pension et le nouveau capitalisme.*

On peut soutenir l'idée que ce sont les fonds de pension qui sont en définitive à l'origine du nouvel esprit du capitalisme et du nouveau gouvernement d'entreprise.

En effet, on constate la généralisation du même principe de délégation aux différents maillons de la chaîne financière, des offreurs de capitaux que sont les épargnants jusqu'aux demandeurs de capitaux que sont les entreprises. Primo, les épargnants délèguent la gestion de leur épargne-retraite aux fonds de pension. Secundo, les fonds de pension délèguent la fonction d'investissement à des gestionnaires spécialisés (aux États-Unis, la loi ERISA de 1974 est capitale de ce point de vue). Tertio, les gestionnaires délèguent la gestion d'entreprise aux dirigeants des entreprises. On comprend ainsi comment la « pension governance » a conduit à la « corporate governance » et pourquoi les entreprises étaient acculées à respecter par tous les moyens la norme de rentabilité de 15 % ! Ce capitalisme à la fois actionnarial et patrimonial déplace ainsi le centre de gravité du pouvoir économique des managers vers les actionnaires, c'est-à-dire vers les épargnants-investisseurs, et le centre de gravité des actionnariats des noyaux durs stables vers les blocs d'actionnaires minoritaires instables. La durée de détention des actions est actuellement en moyenne de 7 mois contre une dizaine d'années au début des années 1990 : cela montre que les actionnaires ne cessent de gérer leurs portefeuilles de titres en « zapant » d'une entreprise à l'autre en exigeant toujours davantage de rentabilité. D'où les stratégies des entreprises qui privilégient par la force des choses l'horizon court de la finance au détriment de l'horizon long de l'industrie et qui sont condamnées à multiplier les plans sociaux.

## **2) Les transformations de l'emploi.**

La multiplication des emplois atypiques et précaires ainsi que des « carrières nomades » rend nécessaire la réforme des systèmes de retraites bismarckiens conçus à une époque où les carrières étaient linéaires et les emplois stables et durables.

### *C- Les facteurs de résistance.*

Si les environnements démographique et économique poussent logiquement à la réforme des systèmes de retraite, un certain nombre de facteurs limitent dès le départ la portée des réformes que l'on peut vouloir mettre en œuvre. Par exemple, il n'est absolument pas envisageable de remplacer complètement notre système actuel par un système de capitalisation : d'abord pour des raisons techniques tenant au volume insuffisant de notre capital productif mais aussi en raison du contrat intergénérationnel passé dans le cadre de la répartition et qu'il faut respecter. Même une transition progressive vers un système de capitalisation n'est pas facilement réalisable puisque cela imposerait à la génération vivant cette transition de payer deux fois (sinon le double) pour assurer le financement des deux systèmes. De manière plus générale, tout système de retraite est le produit d'une histoire et fait partie des institutions et la collectivité nationale y est profondément attachée, au risque de donner l'impression qu'elle souhaite le statu quo. D'ailleurs, les enquêtes montrent que si les Européens sont bien convaincus que l'évolution des environnements démographique et économique pose un sérieux problème au système de retraite, trois quarts d'entre eux refusent malgré tout d'envisager de travailler plus longtemps et de retarder leur départ à la retraite. Le départ à la retraite apparaît en effet de plus en plus comme une seconde vie qui commence, surtout quand le travail est vécu comme une épreuve (de ce point de vue, une réforme des retraites devrait être couplée avec une réforme du travail). Il faut dire aussi que les comportements des personnes de 60 à 75 ans d'aujourd'hui n'ont pas grand chose à voir avec ceux de leurs aînés, parce que leur état de santé est bien meilleur (on devient « vieux » plus tard) et que leur niveau de vie est plus élevé (grâce notamment à la généralisation du travail féminin et à l'accumulation patrimoniale). De surcroît, dans les pays démocratiques, il est d'autant plus difficile de réaliser des réformes des régimes de retraite que l'électeur médian fait partie du segment le plus âgé de la population active et que celui-ci défend naturellement la générosité du système en place. Enfin, comme la plupart des systèmes de retraite européens ont une dimension bismarckienne importante, la position défensive des syndicats joue un rôle important dans les projets de réforme.

Remarques (la seconde répond en quelque sorte à la première) :

1- Un facteur supplémentaire conditionne vraisemblablement la réforme des systèmes de retraite par répartition : l'influence qu'exerce actuellement sur nos responsables la pensée néo-libérale. Gary Becker et Milton Friedman, deux prix Nobel d'économie, réputés non seulement pour l'importance des apports qu'ils ont faits à la discipline mais aussi pour la conviction qu'ils mettent à défendre le libéralisme, se sont exprimés récemment sur les retraites. Tous deux ont la même position très critique à l'encontre de la répartition. Gary Becker, dans un article disponible sur le site de l'Association pour la liberté économique et le progrès social, dit sans ambages que le système par répartition est mauvais, politiquement et économiquement. Milton Friedman, dans un entretien avec Henri Lepage donné pour la revue Politique internationale de l'été 2003 et reproduit par Problèmes économiques le 12 novembre 2003, déclare également sans détour qu'« il faudrait faire disparaître ces régimes de retraites socialisés et laisser les gens s'organiser eux-mêmes ».

2- « Le paradoxe, souligné entre autres par Marcel Gauchet, c'est que l'emprise croissante de l'État social, en procurant à l'individu des protections collectives constantes, a agi comme un *puissant facteur d'individualisation*. "L'assurance d'assistance" ménagée par l'État affranchit l'individu de sa dépendance à l'égard de toutes les communautés intermédiaires qui lui procuraient ce que j'ai proposé d'appeler des "protections rapprochées". L'individu devient ainsi, au moins tendanciellement, "libéré" par rapport à elles, tandis que l'État devient son principal support, c'est-à-dire son principal pourvoyeur de protections. Lorsque ces protections se fissurent cet individu devient à la fois fragile et exigeant parce qu'il est habitué à la sécurité et rongé par la peur de la perdre. Il n'est pas exagéré de dire que le besoin de protection fait partie de la "nature" de l'homme contemporain. (...) Il est donc certainement naïf de prétendre maintenir ou restaurer le statu quo des protections antérieures, et c'est le reproche que les modernistes adressent avec bonne conscience de manière récurrente aux "nostalgiques du passé". Mais il est au moins aussi naïf de prétendre que l'abolition de ces protections "libérerait" un individu qui n'attendrait que cette occasion pour déployer enfin toutes ses possibilités. C'est la naïveté de l'idéologie néo-libérale dominante. Elle omet de prendre en compte le fait essentiel que l'individu contemporain a été profondément façonné par les régulations étatiques. Il ne peut tenir debout, si l'on ose dire, tout seul, parce qu'il est comme infusé et traversé par les systèmes collectifs de sécurisation montés par l'État social » (Robert Castel, in « L'insécurité sociale » Seuil). Il est vrai qu'a priori, prôner la

responsabilisation de l'individu semble être louable et positif. Mais en réalité, avoir davantage de responsabilité et d'initiative quand il y a une asymétrie défavorable de la situation de pouvoir dans laquelle l'individu se trouve est une cause d'aggravation de la vulnérabilité de cet individu.

3- Les relations intergénérationnelles vont vraisemblablement s'organiser autour de deux tendances apparemment contradictoires. L'une est marquée par la continuité, l'autre par la rupture. Mais les deux peuvent conduire au conflit intergénérationnel.

La première de ces tendances est que les jeunes générations vont sans doute chercher, à la suite de leurs aînés, à privilégier le loisir et la retraite précoce ; ce qui complique pour le moins l'élévation des taux d'emploi et donc de la productivité-compétitivité pourtant nécessaire au règlement du problème du financement des retraites.

La seconde des tendances concerne le débat à propos du coût de l'ajustement du système de retraite entre les jeunes générations, celles des actifs, et les générations précédentes, celles des retraités, débat qui peut se transformer entre un combat « baby boomers contre baby losers », pour reprendre l'expression de P. Artus et M.-P. Virard (op. cité),

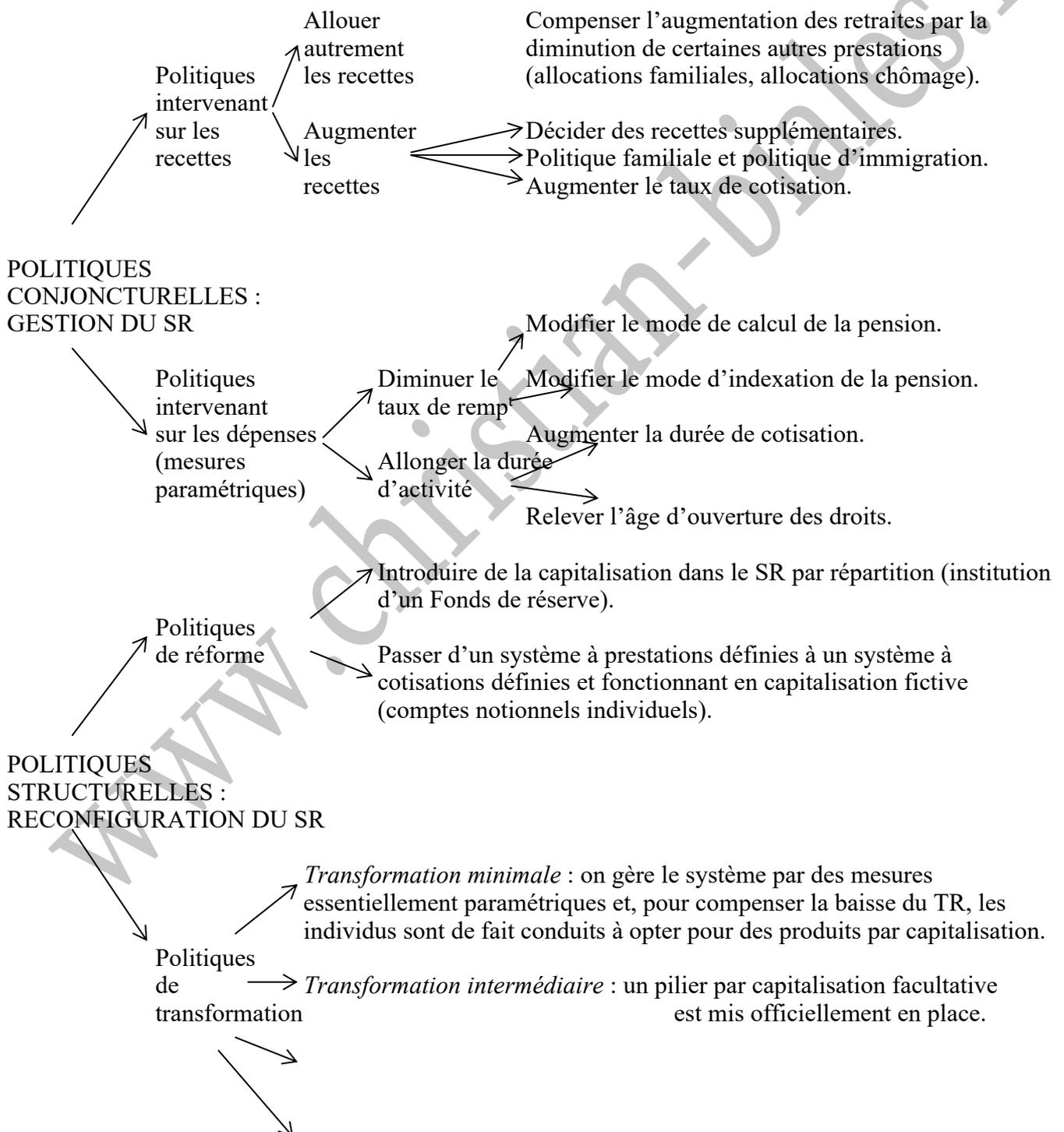
Comme nous l'écrivons dans notre document sur « les nouvelles frontières de l'enseignement technique », les générations se suivent mais leurs sorts économiques et sociaux ne se ressemblent pas. La génération de ceux qui sont nés au tournant du 19<sup>ème</sup> et du 20<sup>ème</sup> siècles a connu un sort très difficile ; ce fut une génération sacrifiée par les deux conflits mondiaux, par la grande crise des années 30, et pour certains d'entre eux par la Shoah. La génération suivante, celle des arrière-grands-parents des enfants d'aujourd'hui, celle de ceux qui ont commencé leur vie active au lendemain de la seconde guerre mondiale, a connu également des difficultés pendant la première partie de sa vie mais son sort s'est ensuite amélioré avec le miracle économique de l'après-guerre et elle connaît aujourd'hui une retraite plutôt confortable. La génération de leurs enfants, celle des grands-parents des enfants d'aujourd'hui, c'est-à-dire encore celle des « baby-boomers », n'a pas connu de problèmes d'emploi mais risque de rencontrer des problèmes de retraites. La génération des enfants des baby boomers, celle des jeunes qui en sont encore aujourd'hui au début de leur vie professionnelle, risque non seulement de connaître une situation économique et sociale difficile, spécialement des problèmes d'emploi, mais aussi des perspectives de retraite encore plus sombres. Dans leur ouvrage « Une vie en plus » (Points-Essais, au Seuil ; 2005), J. de Rosnay, J.-L. Servan-Schreiber, F. de Closets et D. Simonnet dressent un panorama encore plus complet puisqu'ils intègrent le problème de l'endettement public et les conséquences de la participation de fonds de pension étrangers au capital de beaucoup de nos grandes entreprises : « la nouvelle génération – celle des 25 ans- devra donc payer l'éducation de ses propres enfants, les retraites de ses parents, les dépenses de santé très lourdes de ses grands-parents, les dettes contractées par les générations précédentes et les retraites des actionnaires étrangers ! Elle travaillera comme une folle, sous des contraintes épouvantables, dans l'espoir d'arriver le plus tôt possible au moment béni où, enfin, elle se mettra à la charge de ses enfants ! Le beau projet de vie ! (...) Il est évident que le choc d'intérêts entre les générations actives et les générations retraitées va se produire. Toutes ces tensions s'accroissent, et vont devenir intolérables ».

# Chapitre 2 : Les politiques de réforme du SR. Stratégies possibles et décisions prises.

## Section 1 : Les stratégies possibles.

### §1) Les différents niveaux de réforme d'un SR (par répartition).

On peut présenter l'ensemble des stratégies possibles par l'arborescence suivante.  
Grosso modo, le tableau montre de haut en bas des stratégies de réformes de plus en plus profondes.



*Transformation maximale, option 1* : le pilier par répartition est limité au strict minimum et les fonds de pension occupent une place de plus en plus importante.

*Transformation maximale, option 2* : passage d'un système de répartition avec annuités à un système de répartition par points avec éventuellement des comptes notionnels, et avec éventuellement aussi régime complémentaire par capitalisation.

Remarque : Comme on le constatera dans la section suivante, les réformes menées en France en 1993 et en 2003 correspondent au niveau minimal de transformation du système par répartition. Par contre, dans d'autres pays de l'Europe continentale, comme l'Allemagne en particulier, les réformes menées appartiennent au niveau intermédiaire. Les mesures prises au Royaume-Uni traduisent quant à elles une transformation de type maximal.

Par ailleurs, plusieurs experts estiment qu'il sera nécessaire d'envisager un allongement de la durée d'activité à plus ou moins court terme selon les pays. Ainsi, Shripad Tuljapurkar, professeur à l'Université de Stanford, pronostique (voir Le Monde du 4/6/06) que la Suède et l'Italie vont devoir le réaliser beaucoup plus vite que la France et les États-Unis (où l'âge de la retraite, qui se situe actuellement entre 65 et 66 ans, va cependant passer à 67 ans d'ici 5 ans seulement).

•

## **§2) Les principales orientations des réformes des SR.**

### ***A- Les orientations de la Banque mondiale et de l'Union européenne.***

#### **1) Les orientations de la Banque mondiale.**

Comme le vieillissement de la population est un problème qui est posé ou qui sera posé à l'ensemble des pays, les institutions internationales s'en sont emparées. En particulier, la Banque mondiale a élaboré un modèle de réforme. Elle critique le principe de la retraite par répartition (« une erreur coûteuse ») et elle a une conception néolibérale qui restreint l'aspect redistributif et privilégie le principe de la correspondance actuarielle entre cotisations et pensions. Plus précisément, elle suggère dès son rapport de 1994 (« Averting the old-age crisis. Policies to protect the old and promote growth ») un système à trois piliers : le premier pilier, public, est financé par les cotisations ou l'impôt et doit avoir une vocation redistributive en prenant en charge prioritairement les retraites des personnes les plus pauvres. Le second pilier est individuel ou professionnel, financé par la capitalisation, mais il est obligatoire, sans objectif de redistribution. La Banque mondiale souhaite que ce second pilier soit limité, de façon à favoriser au maximum le troisième : ce troisième pilier est lui aussi privé mais facultatif car fondé sur une épargne volontaire, encouragée par des mesures fiscales appropriées.

#### **2) Les orientations de l'Union européenne (UE).**

C'est lors du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 que l'UE lance sa réflexion sur la réforme des systèmes de retraite. Cette réflexion s'inscrit donc dans la stratégie très générale définie lors de ce Conseil pour faire de l'UE l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde, accompagnée du plein emploi et d'un niveau plus élevé de cohésion sociale. Dans le chapitre consacré à la modernisation de la protection sociale, l'article 31 des Conclusions de ce Conseil demande une « étude sur l'évolution future de la protection sociale dans une perspective à long terme, en accordant une attention particulière à la viabilité des régimes de retraite à différentes échéances jusqu'en 2020 et au-delà, si nécessaire ».

L'article 30 des Conclusions du Conseil de Laeken de décembre 2001 réaffirme que « l'adéquation des pensions, la soutenabilité des systèmes de pension et leur modernisation ainsi que l'amélioration de l'accès aux retraites complémentaires revêtent une importance particulière pour faire face à l'évolution des besoins ». Ce Conseil a bénéficié d'une Communication de la Commission sur « des pensions sûres et durables ».

Pour préparer la réunion du Conseil à Barcelone, paraît en mars 2003 un rapport conjoint de la Commission et du Conseil « Vers l'accroissement de la participation au marché du travail et la promotion du vieillissement actif ». Selon une approche basée sur le cycle de vie, ce document montre en quoi une participation accrue au marché du travail par accroissement des taux d'emploi est une condition nécessaire à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne en général et au maintien du ratio de dépendance à un niveau supportable en particulier. Il constate que « le taux d'emploi et de participation des travailleurs plus âgés (de 55 à 64 ans) dans l'UE a décliné de manière constante au cours des trente dernières années. En 2000, la participation était de 40,6 %. À titre de comparaison, les taux correspondants aux Etats-Unis et au Japon étaient de 59,2 % et de 66,5 % respectivement. (...) Plus le niveau de qualification est élevé, plus le taux d'activité est élevé à tous les âges. (...) Les taux régionaux d'activité et d'emploi sont positivement corrélés. Les régions connaissant une bonne conjoncture et enregistrant de bons résultats en matière d'emploi affichent également des taux d'activité supérieurs, en particulier chez les jeunes et les personnes âgées ».

Dans ses Conclusions, le Conseil de Barcelone, en mars 2003, consacre un chapitre au renforcement de la cohésion sociale où il est notamment précisé : « Un État-providence actif doit encourager la population à travailler ; l'emploi constitue en effet la meilleure garantie contre l'exclusion sociale. Le Conseil européen estime que l'Agenda adopté à Nice constitue un instrument important pour renforcer le modèle social européen. (...) Soucieux de relever le défi que constitue le vieillissement de la population, le Conseil européen demande que la réforme des régimes de retraite soit accélérée en vue de garantir tant leur viabilité financière que la réalisation de leurs objectifs au niveau social ; dans cette optique, il souligne l'importance du rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur les pensions qui sera présenté au Conseil européen du printemps 2003 ».

Ce fameux rapport de stratégie nationale sur les pensions est publié le 11 septembre 2002. Les 11 objectifs qu'il fixe sont repérés sur trois axes :

**Premier axe :**

*Des pensions adéquates*

*Objectif 1* : Prévenir l'exclusion sociale des personnes âgées.

*Objectif 2* : Donner à tous les individus accès à des dispositifs de pension appropriés, publics et/ou privés, leur permettant d'acquérir des droits à pension qui leur donnent les moyens de maintenir leur niveau de vie après le départ en retraite, dans des limites raisonnables.

*Objectif 3* : Promouvoir la solidarité intra-générationnelle et intergénérationnelle.

**Second axe :**

*Viabilité financière des systèmes de pensions*

*Objectif 4* : Élever les niveaux d'emploi.

*Objectif 5* : Allonger la durée de vie professionnelle et favoriser le choix d'une retraite progressive.

*Objectif 6* : Réformer les systèmes de retraites en tenant compte de l'objectif de maintien de la viabilité des finances publiques.

*Objectif 7* : Ajuster les prestations et les cotisations de manière à faire partager de façon équilibrée les conséquences financières du vieillissement entre les générations.

*Objectif 8* : Veiller à ce que les régimes de retraite financés sur des fonds privés ou publics puissent offrir des pensions suffisamment efficaces, abordables, transférables et sûres.

**Troisième axe :**

*Adaptation à l'évolution des besoins de l'économie, de la société et des individus*

*Objectif 9* : Adapter les régimes de pension à de nouveaux schémas d'emploi et de carrières plus souples.

*Objectif 10* : Répondre aux aspirations concernant une plus grande égalité entre hommes et femmes .

*Objectif 11* : Rendre les régimes de pension plus transparents et adaptables, et démontrer leur capacité à relever les défis.

Dans les conclusions de sa réunion à Bruxelles de mars 2003 (article 49), « le Conseil européen

- se félicite du rapport conjoint du Conseil et de la Commission sur des pensions viables et adéquates et de l'accent mis dans ce rapport sur la nécessité de la viabilité financière pour garantir l'offre de pensions adéquates dans une époque confrontée au vieillissement de la population et invite les États membres à assurer la mise en œuvre de nouvelles réformes des régimes de pension, y compris en augmentant l'emploi des travailleurs plus âgés ;
- demande que l'on continue d'appliquer la méthode ouverte de coordination dans le domaine des pensions, et que soient passés en revue les progrès accomplis en 2006, y compris pour les nouveaux États membres (...) ».

Au vu de ces divers textes officiels, il apparaît en définitive que l'UE privilégie trois objectifs :

- (1) la gestion des finances publiques,
- (2) le relèvement des taux d'emploi,
- (3) un déplacement du centre de gravité des régimes vers davantage de capitalisation.

On peut considérer que les objectifs (2) et (3) sont induits par l'objectif (1) dans la mesure où mettre l'accent sur la gestion des finances publiques revient à admettre la réduction de la générosité des pensions publiques. Selon le Comité de politique économique de l'UE, le montant moyen des retraites publiques en pourcentage du PIB par personne employée devrait baisser d'ici 2050 en moyenne de 21 % et de significativement plus dans certains pays comme la France.

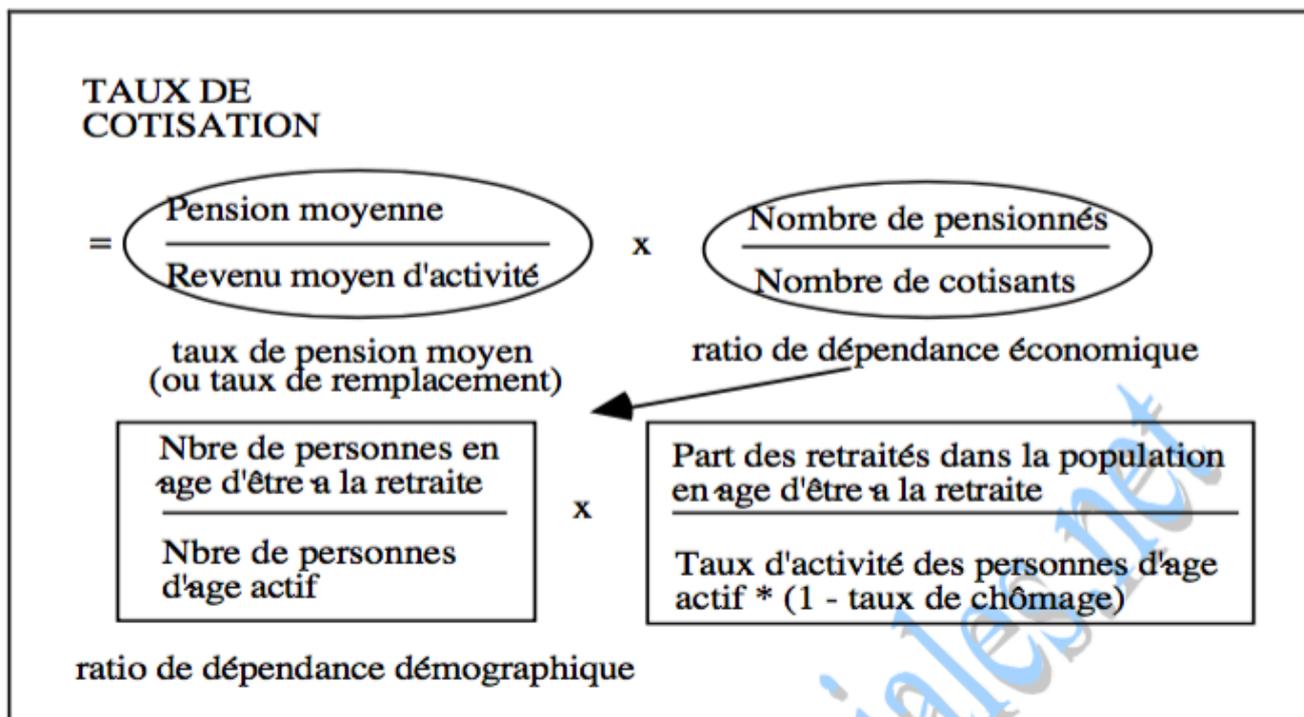
Avant d'étudier les réformes décidées ici et là, il faut bien avoir à l'esprit que les conclusions des différents Conseils européens engagent les divers États membres. Il est évident que pour tous les pays européens, la logique financière dicte actuellement ses normes au traitement des différents dossiers sociaux. La soutenabilité des systèmes de pension est en fait conditionnée par la soutenabilité budgétaire et le vieillissement des populations constitue un défi pour les pays européens : il s'agit pour eux d'assurer une assise financière soutenable aux systèmes de retraite et de santé tout en réduisant l'ampleur de l'endettement public, sans pour autant se priver des ressorts permettant de renforcer le potentiel de croissance économique.

Notons que la Commission, en date du 3/3/2004, publie un document stratégique pour que l'UE exploite mieux le potentiel que représentent les travailleurs âgés, avec le « vieillissement actif » pour composante principale. La Commission pose plusieurs conditions à la promotion des travailleurs âgés : des politiques efficaces du marché du travail, une qualité améliorée de l'emploi, des formes flexibles d'organisation du travail, de bonnes conditions de santé et de sécurité au travail, un accès permanent à la formation et de stimulants financiers appropriés. Dans cette perspective, « les régimes de préretraite sont une réponse à court terme au ralentissement économique et à la restructuration des sociétés. Ils impliquent une perte permanente de capital humain et de potentiel de croissance ».

## ***B- Les orientations du COR en France.***

### **1) Le rappel du modèle conceptuel de base**

En reprenant pour base le raisonnement fait pour l'analyse économique du système de retraite par répartition (partie 1, chapitre 2, section 1), on peut écrire :



Cette équation, qui a pour double mérite d'inventorier les facteurs dont dépend l'équilibre du système de retraite et d'insister sur l'interdépendance de ces facteurs, permet de comprendre les trois stratégies extrêmes possibles :

1- On intervient sur le taux de cotisation de façon à maintenir constant le taux de pension et en tenant compte des facteurs dont dépend le taux de dépendance économique.

2- Si on désire ne pas modifier le taux de cotisation, on peut laisser se détériorer le taux de pension moyen : cette détérioration est fonction de l'évolution des salaires (donc à la fois des gains de productivité et du partage de la valeur ajoutée entre salaires et revenu de l'entreprise) et des facteurs définissant le ratio de dépendance économique. Le taux de pension moyen est alors égal au rapport du taux de cotisation moyen et du ratio de dépendance économique.

3- Si on désire ne pas modifier le taux de cotisation tout en maintenant le taux moyen de pension, il convient alors d'agir dans toute la mesure du possible sur les facteurs définissant le taux de dépendance économique pour que celui-ci atteigne une valeur-cible (égale au rapport du taux de cotisation moyen et du taux de pension moyen). Cet ajustement par le ratio de dépendance économique peut se faire à la fois par des actions portant sur le nombre d'actifs (mesures de lutte contre le chômage, modifications des taux d'activité) et par des actions sur le nombre de retraités (âge de départ à la retraite). Il faut cependant remarquer que l'allongement de la durée de cotisation équivaut en réalité à la détérioration du montant des pensions si les seniors quittent leur emploi avant l'âge de la retraite.

Dans les trois cas, les facteurs qui déterminent le ratio de dépendance économique jouent un rôle important, dans les deux premiers cas comme facteurs d'évolution et dans le dernier comme facteurs de décision. Parmi ces facteurs, le ratio de dépendance démographique fait lui-même l'objet de prévisions dont on a déjà dit les limites. Les autres facteurs font intervenir d'une part des facteurs liés à l'âge (âge actif et âge d'être à la retraite) et d'autre part des facteurs liés à l'emploi (taux d'activité et taux de chômage). Ces autres facteurs peuvent être certes affectés par les décisions prises mais ils le sont également par les comportements des individus et par la conjoncture (ainsi, les taux d'activité dépendent eux-mêmes du taux de chômage).

En mêlant deux ou trois de ces stratégies "pures", des stratégies mixtes peuvent être conçues. Le système par répartition comprend en effet trois degrés de liberté que l'on peut solliciter selon des pondérations à discuter en tenant forcément compte des conditions économiques, sociales et politiques.

Dans le diagnostic et dans les propositions qu'il fait dans son rapport de 2001, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a intégré à la fois une réduction du taux de chômage et une baisse du taux moyen de pension suite aux réformes de 1987 et de 1993 pour le régime général et de 1996 et 2001 pour les régimes complémentaires.

## 2) Les rapports du COR

b- *Un résumé du premier rapport du COR, du 6 décembre 2001, prolongé par un rapport publié le 29 mars 2006.*

Le rapport de 2001 réalise des projections jusqu'en 2040 et celui de 2006 le prolonge d'abord en allant jusqu'en 2050 et ensuite en tenant compte de la réforme entreprise en 2003.

### • Les hypothèses :

Le rapport 2001 du COR (Conseil d'orientation des retraites, mis en place par le Gouvernement de Lionel Jospin en avril 2000) se fixe des hypothèses concernant les principaux facteurs déterminant le besoin de financement du système de retraite, hypothèses que l'on peut résumer comme suit :

#### • **Facteurs démographiques :**

- *Taux de fécondité* : 1,8.
- *Espérance de vie* : 82,7 ans pour les hommes et 89,7 ans pour les femmes.
- *Solde migratoire* : + 50 000.
- *Ratio de dépendance démographique (stricto sensu)* : 73 % en 2040 (rapport 2001) et 0,81 en 2050 (rapport 2006).

#### • **Facteurs économiques :**

- *Taux d'activité*  
des 15-24 ans : 38 % en 2010 contre 29,5 en 2000 ;  
des 55-64 ans : 44 % contre 37 %.

Note : le rapport 2006 du COR table sur les taux d'activité suivants :

	2003	2015	2030	2050
15-24 ans				
Ensemble	30	30	31	30
Hommes	33	34	34	34
Femmes	26	27	27	27
25-54 ans				
Ensemble	87	87	88	88
Hommes	94	93	93	93
Femmes	79	82	82	83
55-64 ans				
Ensemble	44	48	52	53
Hommes	49	51	54	55
Femmes	38	45	50	51

Remarque : Parmi les politiques tendant à atténuer autant que faire se peut le choc démographique, on pense évidemment aux politiques familiales qui favorisent les naissances, en particulier en facilitant au maximum pour les femmes la conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle. Mais il y a également les politiques de l'emploi consistant à élever les taux d'emploi et les taux d'activité, ce qui

amène à prendre l'exact contre-pied des mesures prises toutes ces dernières années pour réduire le chômage en encourageant la prolongation des études, en favorisant les préretraites et en abaissant l'âge de la retraite. La France est le seul pays européen à maintenir l'âge légal de départ à la retraite à 60 ans, alors que dans la presque totalité des autres pays l'âge légal est de 65 ans (67 ans aux Etats-Unis). Des auteurs comme Jean Rochefort estiment qu'il faudra travailler au-delà de 65 ans après 2020 et que cela n'est pas aberrant si les périodes de formation, d'emploi et d'inactivité sont étroitement entremêlées alors qu'elles sont aujourd'hui complètement distinctes. Par ailleurs, en 2002, l'âge effectif de retrait du marché du travail est en France de 58,7 alors qu'il est de 61,6 en Allemagne, de 63,7 au Danemark, de 61,5 en Espagne, de 60,4 en Italie, de 63,2 au Royaume-Uni, de 61,7 aux Pays-Bas, ... Pour réduire cet écart entre âge légal et âge effectif de départ en retraite, il est maintenant demandé aux entreprises de modifier complètement leur comportement vis-à-vis des salariés âgés et d'aménager autrement les fins de carrière, et les pouvoirs publics mettent en place des dispositifs de bonus-malus (surcote-décote).

- *Taux de croissance annuel de la productivité du travail* : 1,8 % jusqu'en 2005 puis 1,6 % (le rapport 2006 du COR conserve en réalité le taux de 1,8 % sur toute la période de projection, à savoir jusqu'en 2050).

Cette hypothèse est également importante, et ce du double point de vue des retraités en particulier et du régime de retraite en général : si les pensions étaient indexées sur les salaires, cette hypothèse n'aurait guère d'incidence ni sur le décalage possible entre pensions des retraités et salaires des actifs ni sur l'équilibre financier du régime ; par contre, quand les pensions sont indexées sur les prix, comme c'est le cas depuis 1987 dans le secteur privé et depuis la loi Fillon de 2003 pour le secteur public, une hypothèse optimiste sur la croissance de la productivité du travail peut creuser le décalage retraités-actifs en défaveur des premiers alors qu'elle favorise l'équilibre du régime ; et inversement en cas d'hypothèse pessimiste. Le taux de croissance annuel de la productivité par salarié dans le secteur marchand non agricole s'est réduit de la décennie 1980 à la décennie 1990 en passant de 2% pour la première à 0,7% pour la seconde : l'hypothèse du COR semble donc optimiste.

Cela est d'autant plus important que l'on retrouve la relation souvent évoquée entre la croissance et le problème du financement des retraites, à savoir qu'une forte croissance serait une solution toute trouvée pour résoudre ce problème. Or, si les fruits de cette croissance, aussi forte qu'elle puisse être, sont équitablement répartis entre actifs et retraités (donc si les pensions sont indexées sur les salaires), les effets de cette croissance sur le financement des retraites sont carrément neutralisés et l'évolution démographique reste la variable déterminante. Pour que la croissance soit un moyen de soulager le problème du financement de retraites, la logique veut que ses fruits soient inégalement répartis au travers d'une sous-indexation des retraites par rapport aux salaires des actifs, c'est-à-dire concrètement une indexation sur les prix. L'indexation des pensions sur les prix permet de ne pas redistribuer l'intégralité des gains de productivité et favorise l'équilibre du régime de retraite par répartition parce que les ressources progressent au même rythme que les salaires tandis que les charges n'évoluent qu'à celui des prix. L'équilibre est d'autant plus facile à atteindre que l'écart est grand entre la croissance des salaires et l'évolution des prix, et donc qu'est importante la détérioration du taux de remplacement des pensions. Le raisonnement économique pousse à affirmer que lorsque les pensions sont sous-indexées, la croissance est un facteur de l'équilibre des régimes par répartition d'autant plus favorable que se trouve réduit le taux de remplacement. Mais si l'on tient compte des aspects humains et sociaux, on doit se demander si cette sous-indexation n'a pas des effets négatifs plus importants que son aspect économique positif dans la mesure où l'évolution du taux de remplacement mesure l'insertion sociale des retraités dans l'ensemble de la population.

Remarque : Dans un article –très militant- d'Alternatives économiques n°265, de janvier 2008, Pierre Concialdi, économiste à l'IRES, estime que « compte tenu des gains de productivité, il faudra travailler environ deux fois moins dans quarante ans pour produire autant qu'aujourd'hui. On pourrait donc diminuer la durée du travail par deux ou travailler six mois dans l'année au lieu de douze : n'est-ce pas une bonne nouvelle ? Bien sûr, il faudra financer les retraites. Pour cela, il faudrait travailler environ un mois et demi de plus. C'est beaucoup. Mais à ce prix-là, on pourrait revenir sur les réformes dévastatrices de ces quinze dernières années, qui programment un appauvrissement considérable des salariés ».

- *Taux de chômage* : 4,5 %. (le rapport Charpin table sur un taux de 6%).

Devant la difficulté de résorber le chômage, le rapport 2006 du COR envisage plusieurs variantes, tout en prévoyant comme hypothèse centrale un retour à un taux de 4,5% à partir de 2015. Il est en effet également envisagé qu'en 2015 ce taux puisse être de 3%, ou de 7% ou encore proche du taux actuel c'est-à-dire de 9%.

- *Partage de la valeur ajoutée* : la part des salaires augmente et passe à 60 % (de la valeur ajoutée corrigée de la non salarisation) dès le début de période. Le rapport 2006 prévoit que le partage de la valeur ajoutée resterait ensuite stable sur toute la période de projection ; d'où une progression du salaire moyen au même rythme que la productivité.

Remarque : Pour résoudre la question du financement des retraites (et plus généralement de la protection sociale), il est fréquemment proposé de modifier l'assiette des cotisations ou d'augmenter les contributions patronales, autrement dit de faire payer davantage les entreprises et le capital (voir une critique de cette idée dans nos remarques sur la réforme Fillon). Cette proposition se fonde sur un partage de la valeur ajoutée qui se serait dégradé du point de vue des salariés et qu'il conviendrait de rééquilibrer. Il est vrai que la part des salaires dans la valeur ajoutée (corrigée de la non salarisation) est à 58%, ce qui est anormalement bas, surtout quand on le compare aux 67,5% des années 1982 - 1983.

- Mais cette comparaison n'est pas fiable dans la mesure où elle concerne la période de stagflation, en beaucoup de points différente de la nôtre. Il vaut mieux faire la comparaison avec les trente glorieuses et l'on constate alors que la part des salaires était de l'ordre de 62% au cours des années 60. Cette comparaison fait apparaître elle-même, mais dans une moindre mesure, la nécessité d'élever la part des salaires.

Précisons ici un point d'analyse économique qui va confirmer cette nécessité. Si l'on décide que l'évolution du pouvoir d'achat des retraites soit la même que celles des salaires, cela implique, quand le nombre de retraités par actif augmente, qu'augmenté la part des retraites par rapport à celle des salaires au sein de la masse salariale. Et cela quels que soient les gains de productivité si le partage salaires – profits reste inchangé (pour que l'évolution parallèle des salaires et des retraites se fasse dans le sens d'une augmentation, il faut un minimum de progression de la productivité ; sinon, il y a perte de pouvoir d'achat). Mais si ce partage se modifie, par exemple au bénéfice des salaires, cela a pour effet, certes non pas de modifier les parts relatives au sein de la masse salariale qui vont aux actifs et aux retraités, mais d'accroître bel et bien le volume que reçoivent les uns et les autres. Si bien qu'au total, les gains de productivité sont d'autant plus favorables pour les retraités et le système de la répartition (et pour les salariés aussi) que le partage de la valeur ajoutée se fait en faveur du travail. Par conséquent, un « conflit de générations » pourrait avoir lieu si la part des salaires au sein de la valeur ajoutée devait se dégrader. Cela impose que non seulement des actions soient prises en faveur des salaires mais aussi que la croissance économique soit soutenue et que la capitalisation joue un rôle minimal dans la mesure où sa réussite veut que les revenus du capital augmentent.

- D'autre part, quand on évoque le partage du revenu national, il faut distinguer la répartition primaire (entre revenu du travail et revenu du capital) et la répartition secondaire (entre revenu direct et revenu socialisé). Si on veut augmenter la part des salaires dans la valeur ajoutée, il faut agir sur les salaires directs, sans toucher aux taux de cotisation. Si on veut augmenter les ressources du système de protection sociale, sans pour autant augmenter la part salariale, il faut élever les taux de cotisation. Alors, si on veut à la fois faire progresser la part des salaires au sein de la valeur ajoutée (notamment pour soutenir la croissance) et accroître les ressources du système de protection sociale, la seule solution est d'augmenter à la fois les salaires bruts et les taux de cotisation des salariés.

• *Taux de remplacement* : 78 % en 2000, 74 % en 2020 et 64 % en 2040 à législation constante. Selon le rapport 2001 du COR, la pension moyenne progresserait de 0,5 point en moins par an que le salaire moyen.

Selon le rapport 2006 du COR, en tenant compte des réformes de 1993 et de 2003, la pension moyenne progresserait par an entre 2003 et 2050 de +1,1% en termes réels, alors que les salaires bruts réels augmenteraient de +1,8%, soit un écart de – 0,7 point par an au détriment des pensions.

Remarque : Ces hypothèses semblent optimistes quand on sait les croissances annuelles des salaires moyens lors de toutes ces dernières années :

Évolutions annuelles en euros constants des salaires pour les salariés à temps complet du secteur privé et semi-public (%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Salaire brut moyen	0,9	0,7	0,2	1,7	0,6	0,9	0,9	0,3	0,6
Salaire moyen net de PO	-0,4	0,9	0,9	1,6	0,5	1,1	0,6	-0,3	0,0

Source : INSEE.

•-Les conséquences :

• En fonction de ces hypothèses, et en partant du principe que le taux de cotisation reste inchangé, le rapport 2001 du COR estime que notre régime de retraite passerait d'un solde nul en 2000 à un besoin de financement de 1,6 % - 1,8 % du PIB en 2020 et à 3,5 % - 3,8 % du PIB en 2040. Si bien que les dépenses de retraites représenteraient environ 16,3 % du PIB en 2040 contre 12,6 % en 2000, soit une progression de près de 4 points de PIB.

Le rapport 2001 du COR fait également une estimation des conséquences que pourraient avoir sur le besoin de financement (BF) du régime de retraite certaines variantes des hypothèses posées :

- si le taux de chômage tombait à 3 %, le BF se réduirait seulement en 2040 à 3,1 % du PIB au lieu de 3,5 % ; et s'il était de 7 %, ce BF serait alors de 4,2 % ;

- si la croissance annuelle de la productivité du travail n'était que de 1 %, le BF serait de 4,3 % et si elle était de 2,5 %, le BF ne serait que de 2,4 % ;

- si l'on décidait de maintenir le taux de remplacement à 78 %, ceteris paribus, le BF monterait à 5,7 %.

Ces estimations montrent à quel point la réalité qui nous attend dans les décennies prochaines dépend sans doute des décisions prises mais aussi du contexte dans lequel ces décisions prendront concrètement leurs effets.

Dans son rapport de 2006, le COR établit le tableau suivant, issu des projections de la DREES, pour tenir compte de la réforme de 2003 en prenant comme hypothèses de départ un solde équilibré en 2003 et une réglementation inchangée :

En % du PIB	2003	2020	2050
Masse de cotisations	12,8	12,9	12,9
Dépenses de retraites	12,8	13,7	16,0
BF	0,0	-0,8	-3,1

Le COR insiste sur le fait que les projections dépendent beaucoup d'une part des données prises en considération : la part des dépenses de retraite dans le PIB est d'un point inférieur à ce que le tableau précédent indique lorsqu'on se fonde sur les statistiques agrégées des différents régimes. Elles sont d'autre part fonction des hypothèses faites, notamment sur l'évolution des variables démographiques et sur celles du chômage et de la productivité. Ainsi, le besoin de financement prévu pour 2050 passe-t-il à – 4,8% en cas de fécondité basse (1,5 enfant en moyenne par femme), à – 4,1% en cas de mortalité basse (espérance de vie à la naissance de 86 ans pour les hommes et de 94 pour les femmes), à – 4,1% si le taux de chômage se maintient à 9% à partir de 2015 et à – 4,8% si la productivité croît de 1% seulement par an au lieu de 1,8.

• De manière plus ramassée, sachant que trois principales clés de la solution du problème financier ainsi posé sont le montant des pensions (P), les cotisations (C) et l'âge de la retraite (A), on peut résumer de la manière suivante les trois choix possibles :

- (1) si l'on maintient C et A, alors il faut diminuer presque de moitié P,
- (2) si l'on maintient A et P, il faut augmenter les cotisations C de plus de 50 %,
- (3) si l'on maintient P et C, il faut augmenter A à 65 ans en 2020 et à 70 ans en 2040.

On pourrait dire que ces trois solutions sont dans un ordre qui correspond à celui de la préférence croissante qu'elles peuvent inspirer. En effet, les deux premières solutions sont perdant-gagnant, la première encore davantage que la première alors que la troisième est gagnant-gagnant.

- En effet, *la solution (1)* aboutit clairement à appauvrir les retraités (ce qui est concrètement le cas depuis lorsque les retraites sont indexées sur les prix et non sur les salaires).

- *La solution (2)* peut appauvrir relativement les actifs (à préciser selon les gains de productivité) mais surtout elle accroît le coût du travail, avec toutes les conséquences défavorables sur la croissance et l'emploi, et donc sur le financement des retraites, surtout si elle n'est pas adoptée en même temps par nos principaux partenaires.

#### Remarques :

En attendant une politique sociale européenne, certains proposent de ne faire supporter l'augmentation des cotisations vieillesse qu'aux salariés et non aux employeurs pour ne pas encourager ceux-ci à substituer du capital au travail, et de prendre pour base de calcul des droits à la retraite les salaires nets et non les salaires bruts. Mais se posent les problèmes du risque d'exclusion sociale des travailleurs peu ou pas qualifiés et du risque d'intolérabilité des prélèvements obligatoires.

Augmenter par exemple en 50 ans le taux de cotisation pour le faire passer de 20% à 30%, ce qui représente relativement une forte augmentation, correspond à une augmentation annuelle de 0,2 point en moyenne. Si dans le même temps le salaire moyen augmente de 1,5% chaque année, chiffre plausible choisi parce qu'il correspond à un doublement sur 50 ans, il faut admettre que l'augmentation de moitié du taux de cotisation est en définitive supportable.

- *La solution (3)* freine la diminution du nombre d'actifs, ce qui est favorable à la croissance et au niveau de vie et elle freine aussi la croissance du nombre de retraités, ce qui facilite le maintien d'un certain équilibre entre actifs et retraités.

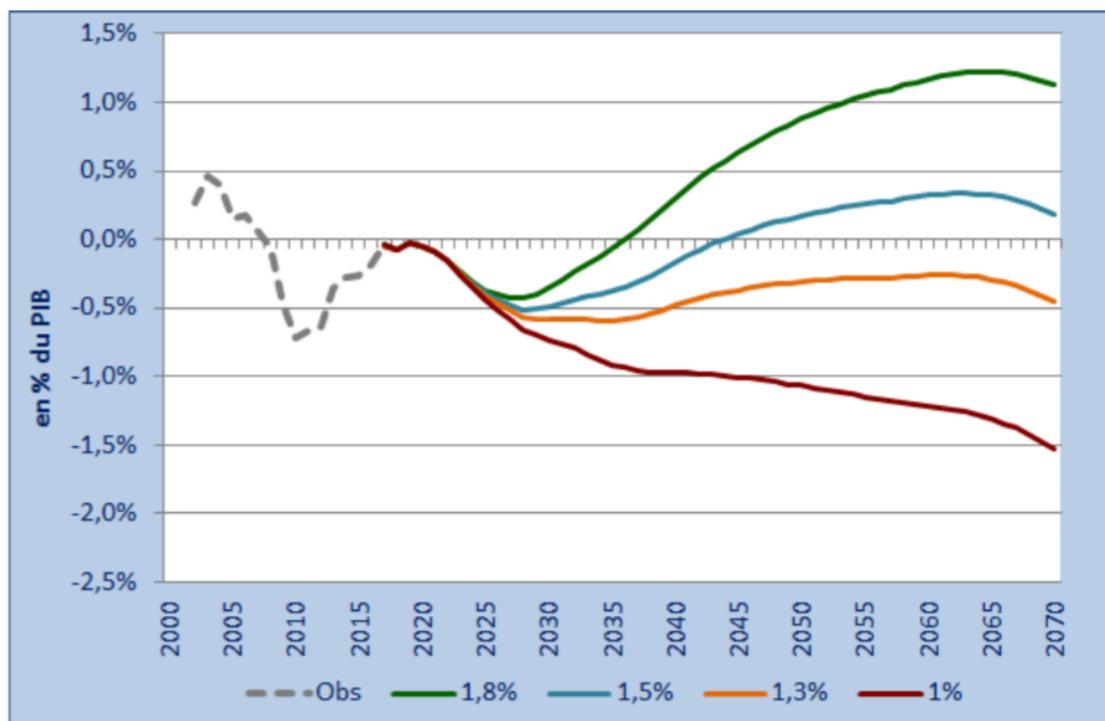
#### Remarques :

Cette solution comporte en réalité deux modalités : le recul de l'âge de la retraite et l'allongement de la durée de cotisation. Cette seconde modalité est sans doute préférable à la première dans la mesure où elle tient compte de la variabilité des âges d'entrée dans la vie active. En effet, l'allongement de l'âge de départ à la retraite pénalise tous ceux qui ont commencé tôt à travailler, comme beaucoup d'artisans et d'ouvriers, qui sont en plus concernés par la question de la pénibilité. De plus, elle est plus souple parce qu'elle permet d'éviter les effets anti-redistributifs que peut avoir le recul de l'âge de la retraite. Car cette modalité peut sembler injuste puisqu'elle favorise les individus des catégories socioprofessionnelles élevées qui poursuivent des études relativement longues et ont une plus grande espérance de vie.

Le rapport Charpin préconise une augmentation de la durée de cotisation à 170 trimestres, ce qui correspond à un report à 62,5 ans de l'âge de la retraite. Certes, une telle mesure réduit la dégradation du rapport actifs/retraités mais les simulations montrent qu'après une période d'excédents les régimes retrouvent potentiellement des déficits vers 2020 : capitaliser les excédents de début de période au sein d'un fonds de réserve permettrait d'assurer l'équilibre de 2020 à 2040. En ce qui concerne cette solution de l'augmentation de la durée de cotisation, il est important de comprendre qu'il y a une nette différence entre la situation des salariés du privé et celle des salariés du public. Car si dans le privé l'allongement de la durée de cotisation augmente bien le volume des cotisations, la conséquence financière d'une telle mesure est tout autre dans le secteur public : comme l'État est de toute façon obligé de payer ses fonctionnaires jusqu'à leur décès, prolonger leur période d'activité est plutôt défavorable pour les finances publiques. Dans le secteur public, sur le plan du financement des retraites, les vraies solutions résident dans l'incitation au départ anticipé à la retraite et/ou à la réduction du nombre de fonctionnaires et/ou à la diminution des pensions, d'une manière ou d'une autre.

Dans son rapport de juin 2018, le COR fait une projection longue, jusqu'en 2070, du solde financier du système de retraite. Il fournit en particulier le schéma suivant :

**Figure 2.8 – Solde financier projeté du système de retraite (convention COR)**



*Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. En projection, selon la convention COR : les cotisations des employeurs de fonctionnaires de l'État et les subventions d'équilibre aux régimes spéciaux évoluent comme la masse salariale de ces régimes.*

*Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.*

*Sources : rapports à la CCSS 2002-2018 ; projections COR - juin 2018.*

« En projection, le solde financier du système de retraite serait, comme les dépenses, très sensible au rythme de croissance des revenus d'activité (ou de la productivité du travail). À l'horizon 2022, les scénarios économiques considérés ne sont pas différenciés et le solde financier du système de retraite est par conséquent identique dans tous les scénarios jusqu'à cette date. Il s'établirait à -0,2 % du PIB en 2022.

À moyen terme, le solde financier du système de retraite resterait négatif dans l'ensemble des scénarios, sous l'effet principalement de la baisse des ressources en pourcentage du PIB, alors qu'à plus long terme, l'évolution du solde financier dépendrait de la dynamique des dépenses.

Le système de retraite reviendrait à l'équilibre en 2036 dans le scénario 1,8 % (de croissance des revenus d'activité), après des besoins de financement de l'ordre de 0,4 % entre 2026 et 2030, puis dégagerait des excédents jusqu'à la fin de la période de projection (1,1 % du PIB en 2070). Dans le scénario 1,5 %, le besoin de financement augmenterait en début de période pour s'établir à 0,4 % - 0,5 % du PIB entre 2025 et 2035 et l'équilibre serait atteint au début des années 2040.

À l'inverse, le système de retraite resterait durablement en besoin de financement en cas de croissance des revenus d'activité inférieure à 1,5 % par an à long terme. Dans le scénario 1,3 %, le besoin de financement atteindrait 0,6 % du PIB entre 2029 et 2037 puis se stabiliserait autour de 0,3 % du PIB à partir de 2027 pour se dégrader en fin de période de projection (0,5 % du PIB en 2070). Dans le scénario 1 %, le besoin de financement augmenterait régulièrement pour s'établir à 1,5 % du PIB en 2070 ».

c- Présentation du rapport annuel du COR de 2019

<http://www.cor-retraites.fr/article541.html>

« Le rapport annuel 2019 du COR, “Évolutions et perspectives des retraites en France“, s’inscrit dans le cadre du processus de suivi et de pilotage du système de retraite français mis en place par la loi retraite du 20 janvier 2014.

Pour cette sixième édition du rapport annuel du COR, il a été procédé à une actualisation des projections à court, moyen et long terme du système de retraite. Une synthèse a également été ajoutée.

Le rapport se compose de deux parties, la première présente les évolutions démographiques (fécondité, mortalité etc.) et économiques (chômage, salaires, productivité etc.) observées sur le passé et prévisibles à l’avenir selon différents scénarios, dont dépend le système de retraite et qui déterminent en partie les évolutions des indicateurs de suivi et de pilotage.

La seconde partie décrit les évolutions du système de retraite au regard de ses principaux objectifs, à l’aune des indicateurs de suivi et de pilotage identifiés comme tels par le COR. Sont présentés notamment les évolutions des indicateurs permettant d’apprécier l’objectif de pérennité financière du système de retraite et les leviers de pilotage du système ».

## ***Section 2 : Les réformes entreprises.***

Tous les pays développés, spécialement en Europe, sont confrontés à la même nécessité de faire évoluer leur système de retraite.

Les réformes engagées n’ont pas la même ampleur selon le système de protection sociale existant, selon le calendrier mis en œuvre et selon le climat social ambiant ; selon aussi la structure de l’économie financière : aux États-Unis, 43% environ des ménages détiennent des valeurs mobilières (contre 10% en France et 7% en Allemagne). Mais elles aboutissent toutes en général à des systèmes à trois étages : le premier, le régime de base, est pratiquement toujours en répartition, le second est constitué par des régimes complémentaires financés dans le cadre de l’entreprise, et le troisième, par recours à la capitalisation individuelle se renforce dans la plupart de pays. Par conséquent, le modèle de la Banque mondiale semble s’appliquer de manière assez généralisée. Mais, malgré les réformes menées ici et là, et dont il est question dans les paragraphes suivants, il est inquiétant de noter qu’aucune de ces réformes ne permet en l’état actuel des choses de répondre entièrement au problème du financement des retraites à venir, que ce soit aux États-Unis (question de la sous-capitalisation des régimes à prestations définies), au Royaume-Uni et en Allemagne (une révision à la baisse de la générosité du système actuel est inévitable), au Japon (nécessité d’augmenter fortement le taux des cotisations), ou en France (la réforme de 2003 ne résout qu’un tiers du problème posé d’ici 2020).

### **§1) Les réformes à l’étranger.**

#### ***A- Les réformes ailleurs qu’en Europe.***

Les pays d’Amérique latine et dans une moindre mesure l’Australie nous donnent des exemples intéressants d’une transition d’un régime par répartition vers un régime par capitalisation.

Aux États-Unis, le système de retraite comporte trois piliers. Le premier, public et par répartition, date de 1935, quand F. Roosevelt lance le New Deal. Ce régime de base est l’Old Age and Survivors Insurance, OASI, encore appelé couramment « Social Security » (en réalité, cette expression recouvre non seulement l’OASI mais aussi la DI – Disability Insurance-, qui est le système de pensions d’invalidité, Medicare et Medicaid). L’OASI concerne près de 50 millions d’Américains, qui touchent en moyenne 650 euros par mois, ce qui représente plus de la moitié des revenus pour les 2/3 des bénéficiaires et la totalité des ressources pour 20% d’entre eux. Le second pilier est celui des régimes complémentaires, non obligatoires, par capitalisation. Le troisième pilier rassemble quelques produits de placements individuels dédiés à la retraite. En ce qui concerne le régime de base, l’OASI, certains auteurs, en particulier Martin Feldstein et Andrew Samwick, en étudient la privatisation et une transition vers des comptes d’épargne-

retraite individuels, alimentés par des versements obligatoires et gérés par des professionnels mis en concurrence. Ils développent trois principaux arguments. Le premier est idéologique en ce sens qu'il reprend les thèses promouvant la responsabilité et la liberté individuelles. Le second est économique : d'une part, la différence de rendement entre les deux systèmes permettrait à la capitalisation de réaliser une économie annuelle équivalente à 5 % du PIB, et d'autre part l'actuel système réduirait l'incitation au travail et l'épargne des individus, ce qui est défavorable pour la croissance. Le troisième est social : ce système n'est pas juste puisqu'il favorise plutôt ceux qui ont l'espérance de vie la plus longue, c'est-à-dire ceux qui disposent d'un niveau de vie élevé. Ce n'est donc pas un hasard si, dès le début de son second mandat, le Président Bush veut réaliser sa promesse de campagne pour l'avènement d'une « société de propriétaires » en faisant de la réforme du système de retraite par répartition « l'une des plus grandes causes de [sa] génération ». Il consacre d'ailleurs à cette réforme une partie importante de son discours sur l'état de l'Union du 2 février 2005. Ce projet, outre qu'il comporte des dispositions contestables en matière de modulation des retraites selon la race et le sexe, étudie non seulement des solutions classiques comme l'allongement de la durée de cotisation et la baisse des pensions mais aussi une privatisation partielle du système. Sachant que l'actuel système prévoit une cotisation de 12,4% partagée à égalité entre salariés et employeurs, le projet prévoit une réduction de 4 points de la cotisation des salariés, qui passerait donc de 6,2% à 2,2% du salaire et la somme serait mise sur un compte individuel bloqué, géré par l'État, et elle serait investie en produits financiers. Mais ce projet soulève beaucoup d'inquiétudes : non seulement, une amputation des pensions et un risque de crise financière mais aussi et surtout un gonflement du déficit budgétaire et de l'endettement public. En effet, pour que, lors de la transition, la baisse des cotisations de 4 points ne se traduise pas par une fonte équivalente des pensions, l'État devrait compenser la perte, d'où un alourdissement des dépenses publiques et de l'endettement de l'État. Ce projet suscite aussi beaucoup d'oppositions, non seulement politiques mais aussi sociales. C'est ainsi que l'association américaine des retraités (AARP) estime que le système de retraite n'est pas réellement en crise et qu'une réforme aussi radicale ne se justifie absolument pas. Le système commencera en effet à payer plus qu'il ne reçoit seulement en 2018 ; il sera alors obligé de puiser dans les ressources qu'il accumule depuis que la réforme de 1983 l'amène à mettre en réserves 20% des cotisations, et le risque de cessation de paiement ne sera réel que vers 2050 selon les calculs. Et il suffirait d'élever le taux des cotisations de 12,4% à 13,9% pour que le système soit viable pendant 75 ans. En réalité, c'est plutôt le régime par capitalisation qui est en difficulté : les 31 000 fonds de pension privés, qui gèrent les retraites de 44 millions de personnes, accusent en 2005 un déficit de financement de plus de 350 milliards de dollars. Le 10 mai, le tribunal de Chicago autorise United Airlines à cesser de payer les pensions de ses 120 000 anciens salariés, ce qui fait craindre une certaine contagion ! Certes, ces fonds sont « définis » et par conséquent bénéficient d'une garantie donnée par une agence fédérale, le Pension Benefit Guaranty Corp (PBGC) qui se substitue aux entreprises quand celles-ci sont insolvables en prenant à sa charge leurs fonds de pension. Les faillites en septembre et octobre 2005 de Northwest Airlines, de Delta Air Lines et surtout de l'équipementier Delphi aggravent substantiellement les difficultés du PBGC qui est aujourd'hui virtuellement en faillite. Le gouvernement fédéral devra se porter au secours du PBGC mais cela pose le même problème d'aléa moral que l'intervention d'une banque centrale en tant que prêteur en dernier ressort : si l'État fédéral apporte son concours, des entreprises peuvent être tentées d'abandonner leurs obligations par facilité et/ou pour préserver ou même accroître leur compétitivité. Mais d'un autre côté, forcer les entreprises à financer leurs fonds de pension peut précipiter bon nombre d'entre elles dans d'inextricables difficultés... D'ailleurs, au cours de l'été 2006, le Congrès adopte une loi qui oblige les entreprises à accroître en 7 ans leurs plans de retraite, ce qui va accélérer la substitution des plans à cotisations définies aux plans à prestations définies. Notons aussi qu'à côté des fonds de pension, qui constituent un système complémentaire proposé dans un cadre professionnel, et qui forment les 3/4 des systèmes complémentaires, il y a pour le reste les « Individual Retirement Accounts » -IRA-, produits d'épargne individuels créés en 1974, auxquels il convient d'ajouter également les produits d'assurance-vie et les « contrats d'annuités ».

### ***B- Les réformes en Europe.***

On vient de voir que lorsqu'il s'agit de systèmes qualifiés souvent d'anglo-saxons, la réforme renforce leur profil initial qui se caractérise par le poids déjà important de la capitalisation. Mais, pour ce qui

concerne les réformes des systèmes de retraites européens, spécialement continentaux, il faut se rappeler que le passage à un système pur de capitalisation supposerait de toute façon, par définition, qu'il y ait une capacité suffisante d'absorption de la part des marchés financiers, autrement dit un volume de capital physique en conséquence. Or, pour ce qui concerne par exemple l'économie française, le capital physique nécessaire serait de l'ordre de 2,6 fois le PIB alors qu'il en représente (hors logement) grosso modo moins d'une fois : la généralisation de la capitalisation nécessiterait donc une suraccumulation impensable. Dans la revue « Enjeux - Les Échos » de novembre 1999, P. Artus fait une démonstration très instructive. Les retraites qui pèsent en 1999 plus de 152 milliards d'euros en pèseront plus de 216 en 2025 si l'on veut maintenir le revenu relatif des retraités : il manque donc à terme plus de 60 milliards d'euros actuels. P. Artus propose de raisonner à prix constants et en termes réels. En prenant un taux d'intérêt réel réaliste de 5%, pour payer plus de 60 milliards d'euros, il faut un capital de près de 1500 milliards, ce qui correspond à un an de notre PIB. Cela signifie qu'il faudrait accumuler en 25 ans un capital d'un montant équivalant à 1 an de PIB, soit plus de 53 milliards en capitalisation chaque année, c'est-à-dire 25% de plus que le montant des cotisations sociales déjà payés par les salariés et les employeurs : cela n'est pas raisonnablement envisageable !

Par conséquent, non seulement il est impossible de passer radicalement de la répartition à la capitalisation mais il n'est même pas possible de ne compter que sur la capitalisation pour « sauver » notre système de retraites.

La seule question que peuvent se poser ceux qui sont favorables à la capitalisation est celle de la dose de ce mode de financement à instiller dans le système global (avec comme recommandation subsidiaire de lancer une telle réforme le plus rapidement possible pour tenir compte du délai nécessaire à l'accumulation du capital nécessaire au versement des futures retraites). On sait que les modèles internationaux, en particulier celui qui inspire les conclusions des Conseils européens, répondent à cette question en proposant d'accroître le rôle de la capitalisation. Alors les systèmes à base beveridgienne sont de ce point de vue plus facilement réformables que les systèmes à base bismarckienne (voir la classification donnée en conclusion du chapitre 1 de la première partie).

- Les pays ayant au départ un système avec un minimum de capitalisation n'ont à réaliser que des ajustements, consistant pour l'essentiel à renforcer leur maîtrise des finances publiques, à favoriser l'élévation des taux d'emploi et à accroître le champ de la capitalisation. C'est le cas des systèmes à base beveridgienne et multi-piliers. Les Pays-Bas fournissent un bon exemple de ce cas de figure. Comme le montant des pensions publiques du premier pilier, financées par répartition, a diminué progressivement, les Néerlandais sont obligés de recourir de plus en plus aux deux autres piliers de leur système de retraite, celui des fonds de pension et celui de l'épargne individuelle. L'État mène en même temps une politique budgétaire rigoureuse, avec pour objectif de dégager des excédents qui doivent alimenter un fonds de réserve, dans le but de financer les retraites publiques futures.

Le système de retraite du Royaume-Uni, autre exemple de système à base beveridgienne est de type multi-piliers, avec trois niveaux. Le premier est public et donne une pension forfaitaire et proportionnelle à la durée de cotisation d'un montant d'environ 15% du salaire moyen, donc très faible (ce qui explique que ce système ne coûte que 5% du PIB aux finances publiques contre plus de 12% en France et en Allemagne). Le second niveau donne lieu à un choix laissé aux salariés entre des retraites professionnelles avec des fonds de pension par capitalisation et un système public par répartition très peu généreux. Le troisième niveau est constitué par des fonds de pension privés. Ce système de retraite anglais connaît actuellement une très grave crise. En effet, les fonds de pension qui complètent le maigre régime de base connaissent de très graves difficultés à cause de la mauvaise conjoncture boursière et beaucoup d'entre eux (déjà près d'un quart) ont transformé leur système à prestations définies en système à cotisations définies ; tout cela est très défavorable pour les futurs retraités. Certains experts proposent en conséquence que l'âge de la retraite soit d'ores et déjà repoussé à 70 ans... Déjà aujourd'hui, plus de 2 millions de retraités vivent en dessous du seuil de pauvreté. Dans un rapport qu'il a publié début 2006, Adair Turner, ancien dirigeant du patronat britannique, suggère non seulement que l'âge de la retraite soit repoussé mais aussi que les cotisations soient augmentées et que les retraites publiques soient augmentées et indexées sur les salaires et non plus sur les prix. En mai de la même année 2006, est publié par le gouvernement de Tony Blair un livre blanc (« La sécurité pendant la retraite : vers un nouveau système de pensions »). D'un côté, l'âge requis pour liquider la pension de base serait porté pour tout le monde à 66 ans en 2026, 67 ans en 2036 et 68 ans en 2046, et les pensions versées par l'État ne seraient plus liées

aux salaires : par conséquent, le taux de remplacement dépendrait des régimes financés par capitalisation. C'est pourquoi la constitution d'une retraite par capitalisation serait rendue obligatoire pour tous, soit dans le cadre d'un plan d'épargne retraite public, soit dans celui d'un régime de retraite d'employeur. Mais d'un autre côté, le régime de base serait plus universel et moins contributif (la durée de cotisation pour toucher une pension complète serait réduite à 30 ans contre 44 ans actuellement pour les hommes et 39 pour les femmes), et les pensions de base seraient indexées sur les salaires et non plus sur les prix comme aujourd'hui depuis le début des années 1980 (le but est de relever le niveau de vie des retraités et de réduire les revenus d'assistance).

- Les systèmes à base beveridgienne mais devenus entre temps « bismarckiens de deuxième génération » doivent entreprendre une réforme de leur pilier bismarckien. C'est ainsi que la Suède a décidé primo un taux maximum de cotisations pour financer le nouveau pilier public obligatoire (18,5 % de la totalité des revenus des salariés, partagé à égalité entre employeurs et salariés), secundo un lien actuariel entre cotisations et prestations et tertio un financement mixte répartition/capitalisation. Le taux de 18,5 % se décompose en 16 points affectés à un « compte notionnel » individuel fonctionnant « en capitalisation virtuelle » c'est-à-dire en fait comme les régimes français complémentaires par points, et en 2,5 points versés sur un compte individuel fonctionnant par véritable capitalisation.

- La réforme des systèmes à base bismarckienne, par définition plus délicate, consiste en général à renforcer l'équilibre actuariel entre cotisations et prestations du régime par répartition, en sachant que le niveau des cotisations doit rester limité. Cela aboutit concrètement à réduire le taux de remplacement ; d'où la possibilité donnée de compenser cette réduction par de la capitalisation volontaire.

En Italie, les salariés du secteur privé peuvent cotiser à des fonds de pension depuis 1993 et une réforme votée fin 2003 rend obligatoire cette possibilité : à partir de 2008 il y aura transfert automatique de 7,4% du salaire sur un fonds de pension.

En Allemagne, le gouvernement d'Angela Merkel continue la politique commencée par son prédécesseur, développe toutes les mesures qui peuvent abaisser le coût du travail et cherche aussi à réduire les dépenses de retraite. Pour cela, les taux de cotisation ne doivent pas excéder certaines limites (des seuils plafonds sont programmés), ce qui conduit à une diminution du taux de remplacement (avec la programmation de seuils planchers). Le maintien du taux de remplacement rend alors nécessaire le recours à la capitalisation, qui est indéniablement encouragée (Les fonds de pension sont introduits en Allemagne depuis 2001). La formule d'indexation des pensions est par ailleurs revue dans un sens moins favorable. Enfin la réforme de retraites en Allemagne repousse l'âge de cessation d'activité : l'objectif est de fixer celui-ci à 67 ans en 2029.

### Remarques

- Une harmonisation des systèmes de retraite à l'échelon européen n'est pas à l'ordre du jour et de toute façon elle prendrait des décennies... C'est pourquoi les groupes bancaires et d'assurances regroupés au sein de « l'European Financial Services Round Table » souhaitent pouvoir uniformiser des produits de retraite au sein des 25 pays de l'actuelle UE, ce qui constituerait en quelque sorte un 26<sup>ème</sup> régime.

- Pour mieux apprécier la portée et l'intérêt des différents systèmes de retraite, consulter le site : <https://www.la-retraite-en-clair.fr/retraite-france-monde/retraite-europe>

## **§2) Les réformes en France.**

### **Chronologie générale à partir des années 1980 (établie par la rédaction de « Vie-publique.fr ») :**

#### **26 mars 1982**

Ordonnance fixant l'âge légal de la retraite à 60 ans à partir du 1er avril 1983.

#### **4 février 1983**

Accord créant l'Association pour la gestion de la structure financière (ASF) chargée d'assurer le financement du coût des garanties de ressources et du surcoût, pour les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, des retraites versées à taux plein entre 60 et 65 ans.

#### **31 mai 1983**

Loi instaurant le "minimum contributif". L'assuré âgé de 60 ans qui bénéficie d'une retraite à taux plein se voit garantir par le régime général un revenu minimal.

## **6 janvier 1986**

Loi abaissant progressivement l'âge légal de départ à la retraite des exploitants agricoles de 65 à 60 ans au 1er janvier 1990.

## **12-14 novembre 1986**

Signature entre le CNPF, la CGPME, la CFDT et la CGC, FO et la CFTC d'un accord sur l'harmonisation et le financement des retraites complémentaires des caisses affiliées à l'Association des régimes de retraites complémentaires (ARRCO). L'accord prévoit une augmentation des cotisations et un ralentissement du rythme de progression des pensions. Refus de signer de la CGT.

## **Avril 1987**

Publication du rapport de la Commission d'évaluation et de sauvegarde de l'assurance-vieillesse, présidée par Pierre Schopflin. Le rapport se prononce en faveur de l'instauration d'un départ à la retraite "progressif" et de la suppression des dispositions susceptibles de dissuader un assuré de travailler au-delà de 60 ans. Il insiste sur la nécessité de trouver des moyens de financement "supplémentaires" de la retraite.

## **Juin 1989**

Publication du rapport de la commission "Protection sociale" du Xe Plan, présidée par René Teulade. Le rapport préconise l'allongement progressif de 150 à 165 trimestres de la durée d'assurance requise pour obtenir une retraite à taux plein.

## **24 avril 1991**

Parution du Livre blanc sur les retraites, premier rapport posant les grands enjeux de la réforme des retraites. Le rapport préconise en particulier un allongement de la durée de cotisation de 150 à 168 trimestres pour bénéficier d'une retraite à taux plein, à raison d'un trimestre supplémentaire par génération.

## ***De la réforme de 1993 à celle de 2003***

### **22 juillet 1993**

Loi modifiant les conditions d'accès à la retraite des assurés du régime général et assimilés. Elle crée le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui assure, à compter du 1er janvier 1994, les avantages d'assurance vieillesse relevant de la solidarité nationale. La durée de cotisation permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein passe de 37,5 ans à 40 ans. Le salaire moyen de référence, qui sert de base au calcul de la retraite, est calculé progressivement sur les 25 meilleures années et non plus sur les 10 meilleures. La retraite est revalorisée annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation et non plus selon l'évolution générale des salaires.

### **11 février 1994**

Loi Madelin instaurant un complément de retraite volontaire par capitalisation pour les non-salariés.

### **8 août 1994**

Loi fixant le nouveau cadre juridique des Institutions de retraite complémentaire, de leurs fédérations (ARRCO et AGIRC), et leur attribuant une mission d'intérêt général.

### **25 octobre 1995**

Publication d'un rapport du Commissariat au Plan sur les retraites. Le rapport estime qu'actifs et retraités ont un niveau de vie à peu près identique et constate aussi la baisse continue du nombre de bénéficiaires du minimum de vieillesse.

### **15 novembre 1995**

Présentation par Alain Juppé, Premier ministre, d'un plan de réforme de la sécurité sociale. Le plan prévoit de réformer les régimes de retraite des fonctionnaires et les régimes spéciaux des salariés des entreprises publiques (SNCF, RATP, EDF-GDF...) et veut étendre les règles de calcul du secteur privé au secteur public. Mais, face à l'ampleur du mouvement social déclenché par ce plan et l'annonce du plan de restructuration de la SNCF, le gouvernement retire son projet.

### **22 février 1996**

Instauration des lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS) après révision de la Constitution. Ces lois visent à maîtriser les dépenses sociales et de santé dont elles fixent les objectifs de dépenses en fonction des prévisions de recettes.

### **25 avril 1996**

Accords AGIRC et ARRCO instituant la compensation financière entre les deux régimes.

### **25 mars 1997**

Adoption de la loi Thomas (abrogée en 2002) sur les plans d'épargne retraite.

### **23 décembre 1998**

Promulgation de la loi de financement de la Sécurité sociale (Journal officiel du 27) qui instaure un fonds de réserve pour les retraites. Ce fonds a vocation à anticiper les conséquences financières de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom (les années d'après 2e guerre mondiale) et doit alimenter les régimes en déficit grâce aux sommes provisionnées à partir de la création du fonds. L'objectif initial était d'atteindre près de 150 milliards d'euros en 2020.

### **1er janvier 1999**

Création du régime unique ARRCO, avec pour conséquence la mise en oeuvre d'une réglementation unique, d'une seule valeur de point de retraite et d'un seul prix d'achat du point.

### **Mars 1999**

Parution du rapport Charpin "L'avenir de nos retraites". Le rapport pose un diagnostic sur les perspectives démographiques et financières des régimes de retraite à l'horizon 2040. Il propose d'allonger d'un trimestre par génération la durée d'assurance nécessaire pour avoir le taux plein de retraite et ainsi atteindre, au terme de la réforme en 2019, 170 trimestres.

### **Janvier 2000**

Parution du rapport Teulade, "L'avenir des systèmes des retraites", qui préconise une meilleure articulation des différents temps de la vie, une plus grande progressivité de la retraite, un juste remplacement du revenu par les pensions, la mise en place de financements complémentaires et la recherche d'une croissance créatrice d'emplois, nécessaire pour compenser la hausse du nombre des retraités. Parution du rapport Taddei, "Retraites choisies et retraites progressives", qui propose la cessation progressive du financement des plans de préretraites, l'instauration d'une préretraite choisie progressive permettant de cumuler un demi-salaire et une demi-retraite jusqu'à l'âge de 70 ans.

### **10 mai 2000**

Publication du décret créant le Conseil d'orientation des retraites (COR), instance de concertation constituée de représentants des partenaires sociaux, de l'État et des élus. Il est chargé d'établir un diagnostic de la situation des retraites et de formuler des propositions.

### **10 février 2001**

Signature d'un accord entre le patronat et plusieurs syndicats sur le renouvellement de l'accord AGIRC-ARRCO sur les retraites complémentaires du 25 avril 1996.

### **19 février 2001**

Promulgation de la loi instaurant les plans partenariaux d'épargne salariale volontaire (PPESV).

### **14 mars 2001**

Assemblée constitutive de l'Association pour la gestion du fonds de financement (AGFF), nouvelle structure remplaçant l'Association pour la structure financière.

### **17 juillet 2001**

Promulgation de la loi instituant, au 1er janvier 2002, le Fonds de réserve pour les retraites en établissement public à caractère administratif.

### **6 décembre 2001**

Remise au Premier ministre du premier rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR). Le COR estime souhaitable qu'un objectif sur le niveau des pensions soit déterminé. Il identifie les choix que les futurs négociateurs doivent effectuer : sur les cotisations, la retraite à la carte, le droit à une information sur sa retraite, l'égalité de traitement entre cotisants.

### **Janvier 2002**

Le 17, promulgation de la loi de modernisation sociale qui abroge notamment la loi Thomas du 25 mars 1997 sur les plans d'épargne retraite. Le 27, création par quatre syndicats (CFTC, CFDT, CGT et CFE-CGC) du "comité intersyndical de l'épargne salariale" (Cies).

### **4 mars 2002**

Loi instaurant un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les chefs d'exploitation et d'entreprise agricoles.

### **Septembre 2002**

Prolongation de l'accord entre les partenaires sociaux sur le financement à taux plein de la retraite complémentaire des salariés du privé à 60 ans jusqu'au 1er octobre 2003.

### **1er février 2003**

Manifestations dans plusieurs villes de France à l'appel de l'ensemble des syndicats pour défendre le système de retraite par répartition.

### **Avril 2003**

La Cour des comptes rend public un rapport consacré aux pensions des fonctionnaires civils de l'État dans lequel elle constate un manque de transparence et de cohérence dans la gestion des pensions et prône une modernisation du système.

### **Avril-mi-juin 2003**

Le 18 avril, présentation du plan de réforme des retraites par François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Ses propositions déclenchent la protestation des syndicats qui répondent par l'organisation d'une série de mobilisations. Mi-mai 2003, la CFDT et la CGC décident de signer un accord, après avoir obtenu des concessions : annonce par le gouvernement qu'il garantit un taux de remplacement de 85% du SMIC pour les plus basses retraites et un taux de 66% pour toutes les autres retraites, création d'un mécanisme de retraite anticipée pour longues carrières, création d'un régime complémentaire par point pour prendre en compte les primes des fonctionnaires. Jusqu'à la mi-juin, la France va connaître de nombreuses grèves dans le secteur public, les transports et parmi le monde enseignant.

### **21 août 2003**

Promulgation de la loi portant réforme des retraites (JO du 22). La loi aligne progressivement le régime des fonctionnaires sur le régime général pour la durée de cotisation permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein. À partir de 2009, la durée de cotisation augmente d'un trimestre par an jusqu'en 2012. La loi introduit un système de décote et de surcote. Sont créés également deux nouveaux dispositifs d'épargne retraite : le plan d'épargne retraite populaire (PERP) et le plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO). La loi introduit un droit à l'information individuelle du salarié sur sa retraite.

### **31 octobre 2003**

Publication au *Journal officiel* d'un décret relatif à l'abaissement de l'âge de la retraite pour les assurés ayant commencé à travailler jeunes et ayant eu une longue carrière.

### **13 novembre 2003**

Prolongation, du 1er janvier 2004 au 31 décembre 2008, de l'accord sur le financement à taux plein de la retraite complémentaire des salariés du privé à 60 ans.

### **26 décembre 2003**

Sept décrets d'application concernant les pensions des fonctionnaires sont publiés (JO du 30 décembre 2003). Ils font suite à la loi du 21 août 2003 sur la réforme des retraites. Ces décrets portent notamment sur la revalorisation de 1,5% des pensions civiles et militaires, le rachat des années d'études, la refonte du système de bonification pour enfants dont le bénéfice est étendu aux hommes, les modalités de prise en compte du temps partiel et de la cessation progressive d'activité, et l'application de la réforme aux agents territoriaux et hospitaliers.

## ***Les réformes de 2004 et 2010***

### **1er janvier 2004**

Création du régime complémentaire obligatoire des commerçants et industriels indépendants.

### **1er janvier 2005**

Mise en place du régime additionnel de la fonction publique (RAFP). Ce dispositif permet la prise en compte d'une partie des primes et indemnités dans le calcul des retraites des fonctionnaires des trois fonctions publiques.

### **1er juillet 2006**

Les régimes AMPI (assurance maladie des indépendants), AVA (retraite des artisans) et ORGANIC (retraite des commerçants et industriels) deviennent le régime social des indépendants (RSI).

### **1er janvier 2007**

Le minimum vieillesse prend la forme d'une allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

### **11 janvier 2007**

Dans son rapport au Premier ministre, le COR souligne la situation financière "plus dégradée que prévu" de la branche retraite de la sécurité sociale (3,5 milliards d'euros de déficit estimé en 2007). Il juge

"stratégique" une amélioration du taux d'emploi des seniors et souhaite une réforme "au cas par cas" des régimes spéciaux.

#### **29 octobre 2007**

Dans la perspective de la réforme des régimes de retraite prévue en 2008, la Commission de garantie des retraites rend un avis préconisant l'allongement progressif, de 40 à 41 ans d'ici à 2012, de la durée de cotisation de l'ensemble des salariés, fonctionnaires, professions libérales et travailleurs indépendants.

#### **22 novembre 2007**

Dans un nouveau rapport, le COR révèle que l'application de la réforme des retraites de 2003 ne s'est pas accompagnée d'un recul des âges de départ à la retraite et que les mesures visant à prolonger l'activité des seniors n'ont pas permis d'infléchir les comportements des employeurs et des salariés.

#### **1er janvier 2008**

Les pensions de retraite des salariés du privé sont calculées sur les 25 meilleures années de leur carrière.

#### **22 mai 2008**

Journée d'action à l'appel des syndicats CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO réunis sous le mot d'ordre commun "pour la défense de la retraite solidaire", contre le "plan retraites" du gouvernement. Ce plan entérine l'allongement progressif de la durée de cotisation à 41 ans.

#### **Juillet 2008**

Mise en œuvre à partir de juillet de la réforme des régimes spéciaux de retraite des personnels de l'Opéra de Paris, de la Comédie française, des Industries Electriques et Gazières, de la SNCF, de la RATP et des clercs et employés de notaire. Elle prévoit un alignement progressif de la durée de cotisation à 40 ans d'ici à 2012 et une indexation des retraites sur les prix et non plus sur les salaires. Des contreparties notamment salariales sont négociées dans les entreprises.

#### **23 septembre 2008**

Réforme de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (Ircantec).

#### **1er janvier 2009**

Libéralisation du cumul emploi-retraite pour les assurés ayant une retraite complète, hausse de la surcote à 5% par an, confirmation de l'allongement progressif à 41 ans de la durée nécessaire pour avoir le taux plein de retraite, report à 70 ans de l'âge de mise à la retraite d'office.

#### **15 février 2010**

Le président de la République, Nicolas Sarkozy, reçoit les partenaires sociaux pour définir l'agenda social 2010. Des rendez-vous sont fixés notamment pour négocier sur l'avenir du système de retraite (avril-août) avant dépôt à l'automne d'un projet de loi devant le Parlement.

#### **14 avril 2010**

Remise au Premier ministre du 8e rapport du COR. Ses prévisions à l'horizon 2050, appuyées principalement sur les données démographiques, sont alarmantes : entre 70 et 114 milliards d'euros de déficit selon les hypothèses de chômage et de croissance envisagées.

#### **Novembre 2010**

La loi du 9 novembre 2010 (réforme Woerth) comporte, outre des mesures liées aux droits des assurés (âge légal de départ, âge de liquidation à taux plein, etc.), des dispositions relatives à la prise en compte de la pénibilité et des interruptions de carrière (maternité, chômage, etc.) .

#### **Juillet 2012**

Un décret du 2 juillet 2012 assouplit le dispositif "des carrières longues" organisé par la réforme de 2010 et renforce les mesures en faveur des assurés ayant connu des accidents de carrière.

### ***La réforme de 2014***

#### **Décembre 2012 - janvier 2013**

Le 21 décembre, promulgation de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 qui, dans son article 88, prévoit l'accélération de la réforme des retraites de 2010 : l'âge légal de départ à la retraite et l'âge d'obtention automatique de la retraite à taux plein passent respectivement à 62 et 67 ans dès 2017, au lieu de 2018. Publication de deux nouveaux rapports du COR qui s'inscrivent dans le cadre de la feuille de route arrêtée à l'issue de la Conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012. Ces rapports prévoient

18,8 milliards de déficit des principaux régimes de retraite en 2017 et n'envisagent pas de retour à l'équilibre des systèmes de retraite avant 2040.

### **27 février 2013**

Installation par le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, de la Commission pour l'avenir des retraites qui est chargée d'identifier les différentes pistes de réforme des régimes de retraite avant les négociations prévues entre le Gouvernement et les partenaires sociaux.

### **13 mars 2013**

Accord entre partenaires sociaux sur les retraites complémentaires du secteur privé. Le texte supprime, de 2013 à 2015, l'indexation des pensions complémentaires, qui étaient jusque là revalorisées chaque 1er avril sur la base de l'inflation prévue, et augmente les taux de cotisation.

### **Juin 2013**

Publication du rapport de la Commission Moreau pour l'avenir des retraites. Il s'agit de résorber les déficits des régimes de retraite pour garantir leur pérennité en actionnant plusieurs leviers :

- augmenter les ressources des régimes de retraite
- revoir le mode de revalorisation des pensions (mécanismes de désindexation),
- allonger les durées d'assurance (nombre de trimestres requis, âge légal de départ à la retraite).

### **20 janvier 2014**

Promulgation de la loi garantissant l'avenir et la justice du système des retraites. La loi inscrit dans la durée le principe de l'allongement au fil des générations de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein. Cette durée est relevée d'un trimestre tous les trois ans de 2020 à 2035 pour atteindre 172 trimestres (43 ans) pour les générations 1973 et suivantes.

## ***Le projet de régime universel***

### **2017**

Dans son programme électoral, le président de la République Emmanuel Macron a proposé une vaste réforme des retraites visant à la mise en place d'un système universel de retraites où un euro cotisé donne les mêmes droits à tous les cotisants.

### **14 septembre 2017**

Pour mener à bien la réforme des retraites, Jean-Paul Delevoye est nommé haut commissaire à la réforme des retraites auprès de la ministre des solidarités et de la santé. Il est chargé de conduire la consultation citoyenne ainsi que la concertation avec les partenaires sociaux.

### **18 juillet 2019**

À l'issue de mois de concertation, le Haut Commissaire à la réforme des retraites remet son rapport au Premier ministre.

### **24 janvier 2020**

Présentation en Conseil des ministres de deux projets de loi (une loi organique et une loi ordinaire) pour la création d'un système universel de retraite. Le nouveau système doit couvrir l'ensemble des assurés, quels que soient leur profession ou leur statut (salariés, agents publics, artisans, agents de la SNCF ou de la RATP, agriculteurs, élus...). Les droits à retraite sont calculés par points.

### **29 février 2020**

Le projet de loi ordinaire est considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après le rejet de deux motions de censure, le Premier ministre Édouard Philippe ayant engagé la responsabilité de son Gouvernement en vertu de l'article 49.3 de la Constitution.

### **Mars 2020**

L'examen parlementaire des deux projets de loi est suspendu en raison de la crise sanitaire liée au Covid-19.

### **9 novembre 2021**

Emmanuel Macron annonce le report de la réforme des retraites qui sera mise en œuvre après l'élection présidentielle. La ministre du travail, Elisabeth Borne, précise que la création d'un régime universel par points est abandonnée.

### **Mars 2023**

Emmanuel Macron et son gouvernement (E. Borne) sont décidés à faire une réforme paramétrique avec un passage de 62 à 64 ans pour l'âge de départ à la retraite. Ce projet de réforme soulève de nombreuses protestations et manifestations dans la rue (les organisations syndicales y sont opposées de manière unitaire) et un débat très chahuté à l'Assemblée nationale.

Comme le SR français est plutôt d'inspiration bismarckienne et de type conservateur et corporatiste selon G. Esping-Andersen, toute réforme s'y annonce a priori difficile. L'échec du plan Juppé en 1995, l'attentisme du gouvernement de L. Jospin entre 1997 et 2002 et les réactions au projet Fillon en 2003 le prouvent bien.

Cela explique trois caractéristiques de la situation française :

- D'abord, la passion des débats l'emporte en général sur la réalité des réformes, avec la publication de nombreux rapports plus ou moins pessimistes ou optimistes. Le premier rapport sur la question que pose le vieillissement de la population au système de retraite est celui publié en 1962 par la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, présidée par Pierre Laroque. Ce rapport est suivi en 1980 du rapport du Commissariat général du Plan, « Vieillir demain », établi par le groupe « Prospective des personnes âgées », et de très nombreux autres dans les années 1990 et suivantes. Citons les noms des rapporteurs : le livre blanc de 1991 préfacé par Michel Rocard, Briet en 1995, de Foucauld et alii en 1995, Lorenzi et alii en 1998, Vasselle en 1999, Plancade en 1999, Charpin en 1999, Teulade en 2000, Taddéi et alii en 2000, Vasselle en 2001, le COR en 2001, Bimbenet et alii en 2001, Quintreau en 2001 et Aglietta et alii en 2002.

- Ensuite, les réformes décidées dans l'urgence sont mises en œuvre de manière très graduelle, avec des périodes de transition. Ce gradualisme se justifie d'ailleurs de trois façons : d'abord, la justice sociale impose que l'on ne change pas les règles en cours de jeu, ensuite il faut préserver la crédibilité du système pour maintenir la solidarité intergénérationnelle, enfin il faut avoir un minimum de soutien social et politique pour assurer le succès de la réforme.

- Enfin, les projets voire les réformes elles-mêmes prennent forme après une concertation limitée parfois au strict minimum, comme si les rapports de forces politiques dont ils peuvent bénéficier à tel ou tel moment pouvaient dispenser les gouvernements d'exposer et d'expliquer clairement à l'opinion publique leurs intentions (c'est ce dont croyait pouvoir profiter le gouvernement Juppé et c'est ce dont ont profité les gouvernements Balladur et Raffarin, dont les réformes ont été promulguées en période estivale...). Les mesures les plus coûteuses pour les retraités sont presque passées inaperçues, comme c'est en particulier le cas de celles prises en 1987 et qui seront réaffirmées lors des réformes de 1993 et de 2003, alors que d'autres, dont les conséquences sont pourtant relativement moins dommageables, ont été davantage discutées, comme la question de l'allongement de la durée de cotisation.

Cela dit, les réformes du système de retraite français présentent trois traits principaux communs :

- elles réalisent des réductions graduelles du taux de remplacement, en général peu visibles au début mais appelées à avoir des effets massifs à terme,
- elles font jouer aux cotisations le rôle de variable d'ajustement ultime des régimes par répartition,
- elles poussent les individus à mettre en place quand ils le peuvent des solutions d'épargne-retraite par capitalisation.

Si l'on veut résumer les réformes contemporaines du système de retraite français, il faut retenir cinq moments :

### ***A- 1987 : la réforme des modes de revalorisation et d'indexation et l'introduction de nouveaux prélèvements sur les retraites.***

1) Pour calculer la pension au moment de sa liquidation, il faut appliquer le taux de pension à une base de référence, qui est un salaire lié à la carrière passée. Mais, pour tenir compte des évolutions économiques, ce salaire doit être revalorisé.

Avant 1987, la revalorisation se fait en appliquant aux salaires de la carrière du nouveau retraité le taux de croissance du salaire brut, ce qui aboutit à aligner la moyenne des salaires qu'a reçus le nouveau retraité au niveau du salaire moyen de l'actif de même catégorie que lui aujourd'hui.

Après 1987, la revalorisation se fait non plus en fonction de l'évolution des salaires bruts mais en fonction de celle des prix ; elle reconstitue les salaires du nouveau retraité non plus en fonction du pouvoir d'achat de l'actif de même catégorie mais en fonction du pouvoir d'achat de sa propre carrière.

Ce changement dans la modalité d'indexation des retraites constitue à lui seul une véritable révolution dans le système français de retraite. Certes, sur le plan financier, cela favorise l'équilibre du système de retraite : à partir du moment où on suppose que les salaires évoluent au rythme des gains de productivité, ce qui est une supposition plus que raisonnable, et où l'économie nationale réalise effectivement des gains de productivité, ce qui est une hypothèse raisonnablement optimiste, même si des économistes pensent que l'économie mondiale est confrontée à une « stagnation séculaire », les salaires augmentent plus que les prix pendant que les retraites ne peuvent progresser qu'au rythme de l'inflation, et, par conséquent, les cotisations des actifs progressent plus vite que les retraites à verser. Mais la contrepartie est que les retraités perdent petit à petit du pouvoir d'achat par rapport aux actifs ; ils se « paupérisent » inexorablement.

*Note sur l'évolution des règles de revalorisation des retraites :* Les règles de revalorisation des pensions de sécurité sociale ont évolué ces dernières décennies.

Avant 1974, il n'y avait pas de règle. Les pensions étaient très basses et les pouvoirs publics suivaient souvent l'évolution du salaire moyen.

En 1982, un décret fixe la revalorisation en fonction de « l'évolution prévisionnelle du salaire brut moyen », avec ajustement éventuel.

De 1984 à 1986, la revalorisation prend l'évolution prévue du salaire net comme référence.

À partir de 1987, c'est l'évolution prévue de l'indice des prix à la consommation qui sert de référence, avec ajustement l'année suivante.

Ce système devient légal à partir de 1993. Bien que limité à cinq ans en 1993, il sera prolongé jusqu'en 2003.

Ensuite, si la revalorisation repose toujours sur l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac, l'ajustement aussi s'appuie sur une « prévision ».

La revalorisation intervient à partir de 2014 en octobre de chaque année.

Le relevé de conclusions de 2003 prévoyait une négociation triennale sur une hausse supplémentaire des pensions, afin que le niveau de vie des retraités suive celui des salariés. C'est ce que l'on appelle « faire bénéficier les retraités des fruits de la croissance ». Ce dispositif a été supprimé.

2) Pour l'évolution de la pension une fois qu'elle est liquidée, il faut adopter un système d'indexation.

Avant 1987, l'indexation est faite en fonction de l'évolution du salaire brut.

Après 1987, l'indexation est faite en fonction de l'évolution des prix.

Cette décision est prise pour ralentir la progression des charges du régime et pour contribuer à la politique de désinflation.

3) En 1987 aussi sont introduits de nouveaux prélèvements sur les retraites : celles-ci sont désormais soumises à une cotisation maladie d'environ 2 points. Le poids des cotisations ou de la CSG pesant sur les retraites passera à 4 points en 1995 et à près de 7 points à partir de 1997. Ces mesures réduisent d'autant le montant des retraites.

Remarque : Ces modifications sont peu visibles mais elles constituent pourtant la cause essentielle d'une baisse importante à terme des taux de remplacement.

## ***B- Années 90 : l'augmentation des taux de prélèvements sociaux sur les retraites.***

Avec la création de la CSG (Contribution sociale généralisée) en 1991 et de la CRDS (Contribution au remboursement de la dette sociale) en 1996 et l'augmentation à plusieurs reprises de leurs taux respectifs, on assiste au cours des années 1990 à un décalage croissant entre l'évolution des retraites brutes et celle des retraites nettes.

Évolution des taux de prélèvements sociaux d'appliquant aux retraites sur la décennie 1990 (en %)

	CSG	CRDS	Cotisation maladie			Taux de prélèvement global		
			Régime général	ARRCO et AGIRC	Fonction publique	Régime général	ARRCO et AGIRC	Fonction publique
1990	0	0	1,4	2,4	2,65	1,4	2,4	2,65
1991	1,1	0	1,4	2,4	2,65	2,5	3,5	3,75
...								
1997	3,4	0,5	2,8	3,8	2,8	6,7	7,7	6,70
1998	6,2	0,5	0	1,0	0	6,7	7,7	6,70
Il n'y pas eu de modifications entre 1998 et 2000.								

### ***C- 1993 : la réforme des modalités de calcul des pensions du régime général (« réforme Veil- Balladur »).***

1) Le nombre de trimestres exigibles passe de 150 à 160 trimestres, entre le 1/1/1994 et le 1/1/2003, à raison d'un trimestre supplémentaire par an.

2) La période de référence passe progressivement, entre le 1/1/1994 et le 1/1/2008, des dix aux vingt-cinq meilleures années du revenu d'activité.

3) Il y a confirmation du principe posé par décrets en 1987 selon lequel l'indexation des pensions se fait selon l'évolution des prix (hors tabac) et non plus sur l'évolution générale des salaires. Plus précisément, le taux de revalorisation appliqué une année n est le taux d'évolution prévisionnel des prix hors tabac modulé par l'éventuelle différence entre le taux d'évolution en moyenne annuelle constaté en fin d'année n-1 et celui qui était prévu dans la loi de finances pour cette année n-1. Mais cette disposition est venue à échéance en principe le 31 décembre 1998, les lois de financement de la Sécurité sociale devant par la suite prévoir chaque année un taux spécifique de revalorisation. C'est ainsi qu'un « coup de pouce » est donné par rapport à l'évolution des prix, de 0,3 point en 2000 (sur une augmentation totale de + 0,5%), de 0,5 point en 2001 (sur + 2,2%) et de 0,3 point en 2002 (sur + 2,2%). Mais en 2003, la hausse, de 1,5%, correspond strictement à l'évolution des prix (hors tabac).

4) Un Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est créé pour prendre en charge le minimum vieillesse pour lequel il se substitue au Fonds national de solidarité (FNS), les majorations de pension pour enfants et conjoints à charge, et la gestion du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) créé en 1999 par le gouvernement Jospin et mis en place à l'automne 2002 pour consolider le système par répartition.

#### Remarque :

Les années 1990 ont été marquées par des réformes en matière de retraite dans de très nombreux pays et les mesures prises ont toutes pour résultat une baisse sensible du taux de remplacement : quand on compare le niveau des retraites par rapport au niveau de richesse moyen mesuré au moyen du PIB par tête, on constate qu'en France il va baisser entre 2000 et 2040 de 20%. Cela est certes plus bas qu'en Italie (- 38%) ou au Royaume-Uni (- 46%) mais c'est plus élevé qu'en Allemagne (- 19%), Suède (- 18%), Danemark (- 15%), etc. Le COR prévoit pour les retraites françaises que, compte tenu de l'ensemble des régimes de retraite, le taux de remplacement passe de 78% aujourd'hui à 64% en 2040. D'après d'autres études, cette réforme contraindrait un tiers des retraités à retarder leur départ à la retraite de deux ans et demi pour avoir leur pension à taux plein.

## ***D- 1995 et 1997 : des réformes rejetées (projets Juppé).***

Lancé sans concertation en 1995, le plan Juppé de réforme consiste à appliquer des principes identiques à ceux de la réforme Balladur pour le calcul des pensions de tout le secteur public, donc y compris les régimes spéciaux. Ce projet est retiré à cause de l'ampleur du mouvement social qu'il suscite.

En 1997, le gouvernement Juppé tente de généraliser pour les salariés du secteur privé et pour les travailleurs agricoles des fonds de pension privés facultatifs avec la « loi Thomas », en offrant pour les rendre attractifs des exonérations fiscales et sociales. Mais, pour cause de dissolution de l'Assemblée nationale, les décrets d'application ne sont pas pris et la loi est elle-même abrogée en 2001 (on doit cependant remarquer que le Plan partenarial d'épargne salariale volontaire - PPEV - mis en place par le gouvernement Jospin constitue bel et bien un système par capitalisation).

### Remarques :

- En 1996, les acteurs sociaux décident de modifier les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO (obligatoires, par répartition mais par points). Devant le refus des représentants des employeurs d'augmenter le taux de cotisation, l'accord se fait sur la réduction des droits accordés durant la vie active et sur celle de la valeur de ces droits lors de la liquidation de la retraite, si bien que pour un même montant de cotisation le cotisant acquiert 25% de points en moins qu'avant et que chaque année la valeur du point perd en pouvoir d'achat. Ces modifications sont lourdes de conséquences quand on sait que ces régimes complémentaires représentent environ un tiers du montant total de la retraite par répartition pour les bas salaires et à peu près les deux tiers pour les cadres supérieurs.

- Le gouvernement de L. Jospin qui succède à celui d'A. Juppé est bien conscient de la nécessité de réformer les retraites mais deux facteurs limitent son volontarisme : d'abord l'échec du plan Juppé bien évidemment, ensuite les circonstances conjoncturelles. Car le chômage l'empêche de reculer l'âge de la retraite, les réformes passées baissent déjà suffisamment le taux de remplacement pour ne pas le dégrader davantage et le patronat refuse toute augmentation des cotisations. Si bien qu'à défaut de réformer en profondeur, le gouvernement Jospin prépare les décisions en accumulant les rapports d'experts (rapport Charpin en mai 1999, rapport Taddéi en octobre 1999, rapport Teulade en janvier 2000, rapport Quintreau en octobre 2001, premier rapport du COR en décembre 2001).

Il ne prend que quelques mesures, conservatoires : création du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) en 1999 et mise en place du Plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PEESV) en 2001. Le FRR doit théoriquement contribuer à l'équité intertemporelle et à la stabilisation économique dans la mesure où il permet d'accumuler des excédents avant le choc démographique lorsque la conjoncture est favorable, excédents appelés à être utilisés lors du choc démographique et/ou quand la conjoncture se retourne. Mais aucune programmation de son utilisation n'a été faite et son abondement est aléatoire.

Le PEESV révèle une certaine confusion entre retraite et épargne : il n'est pas souhaitable de mélanger les dispositifs chargés de stimuler l'épargne longue et les moyens de financer les retraites.

Il est quand même dommage que plusieurs années passent ainsi sans réelle anticipation ni préparation de l'avenir car en matière de retraite tout spécialement le temps ne se rattrape pas. Il faut aussi souligner que le gouvernement de la gauche plurielle n'a rien fait pour revenir à l'indexation des retraites sur les salaires dans la mesure où la décision de les indexer sur les prix, prise en 1987 et confirmée en 1993, a un effet très pénalisant.

## ***E- 1999 : la création du Fonds de réserve pour les retraites.***

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999 crée ce fonds qui est mis en place en 2001 sous forme d'un établissement public destiné à utiliser les ressources de l'État tirées de la cession des fréquences UMTS de téléphonie mobile et d'une partie du prélèvement sur les revenus financiers, pour investir à long terme en vue de contribuer au financement des retraites entre 2020 et 2040, de façon à faire face au déséquilibre financier du système par répartition dont la cause est le « papy-boum ». Lors de la réforme des retraites de 2010, il sera décidé d'interrompre les versements et d'utiliser les actifs du FRR (qui ont culminé à 37 milliards d'euros - alors qu'il était prévu une somme de 150 milliards), et subsidiairement pour verser une soulte au régime spécial de retraite des électriciens-gaziers... Le FRR ne reçoit plus de versements des pouvoirs publics depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 mais il conserve le niveau atteint

à cette date grâce au rendement de plus de 5% qu'il obtient sur ses placements diversifiés. Il doit disparaître en 2025.

Notons que les régimes complémentaires ont également des fonds de réserve.

Ces fonds de réserve constituent des dispositifs de capitalisation pour réparer les insuffisances passagères du système par répartition.

Les régimes par répartition ont mis de côté près de 129 milliards d'euros auxquels il faut ajouter les 36 milliards du FRR, ce qui fait un « magot » total de 165 milliards. La question qui se pose alors est le sort qui sera réservé à ce magot dans le cadre de la réforme Macron prévue au tournant des années 2020.

### ***F- 2003 : la réforme des retraites en général et de celles des fonctionnaires en particulier (« réforme Fillon-Raffarin »).***

L'objectif de cette réforme est non seulement de s'attaquer au problème du financement des retraites à l'approche du choc démographique mais aussi de respecter le principe d'équité en harmonisant progressivement les conditions de retraite de l'ensemble des Français, c'est-à-dire les règles du jeu entre le secteur public et le secteur privé (cette réforme reprend donc les objectifs du projet de réforme d'A. Juppé sauf qu'elle ne concerne pas les régimes spéciaux tels que ceux d'EDF-GDF, SNCF, ...). La réforme du régime des retraites des fonctionnaires ne s'explique cependant pas seulement par l'objectif d'équité ; l'alourdissement prévisible du coût de ces retraites en est une explication tout aussi importante. Pour ce qui concerne notamment la fonction publique d'État, 50% des fonctionnaires actuellement en activité auront pris leur retraite d'ici 2016 ; dans l'hypothèse d'une stabilisation des effectifs des cotisants, le rapport démographique passerait de 1,45 en 2003 à 0,86 en 2040 et à législation inchangée, la masse des retraites triplerait d'ici 2040.

#### **1) Une dizaine de dispositions essentielles.**

Nous limitons notre présentation aux dix mesures qui nous semblent les plus importantes et nous renvoyons pour le détail des mesures aux textes officiels (loi et décrets d'application) ainsi qu'aux nombreux commentaires que ces textes suscitent.

1- La loi du 21/08/2003 aligne le dispositif de retraite des fonctionnaires sur celui des salariés du secteur privé. En 2008, la durée de cotisation est portée pour les premiers comme pour les seconds à 160 trimestres, cette durée s'allongeant progressivement (40 ans d'ici 2008, 41 ans d'ici 2012 et 42 ans d'ici 2020).

Est également prévu pour les fonctionnaires, à compter du 1/1/2005, un régime spécifique additionnel obligatoire (RAFP, retraite additionnelle de la fonction publique) s'appliquant dans certaines limites aux éléments de traitement non pris en compte dans l'assiette de calcul de la pension (primes, indemnités, heures supplémentaires), et fonctionnant par points et par répartition provisionnée (on parle de répartition provisionnée quand est intégrée une dose de capitalisation dans un régime par répartition).

2- Pour les fonctionnaires, le taux de liquidation au taux plein reste de 75% (alors qu'il est de 50% pour le régime général) et le traitement de référence servant de base au calcul de la pension est toujours calculé sur le traitement des 6 derniers mois (pour les salariés du secteur privé, le calcul se fait à partir des 25 meilleures années).

Mais comme pour obtenir ce taux plein de liquidation la durée de services requise augmente à raison d'un trimestre par an pour atteindre 160 trimestres en 2008 et 164 en 2012, la valeur de l'annuité diminue progressivement en passant de 2% du traitement de fin de carrière avant la loi (75% / 37,5) à 1,875% en 2008 (75%/40), et à 1,829% en 2012 (75% / 41).

3- Un mécanisme de surcote est mis en place ; il permet d'obtenir une majoration de pension de 3% par année de cotisation supplémentaire pour ceux qui travaillent au-delà de 60 ans (qui reste l'âge d'ouverture des droits), la condition de durée étant par ailleurs remplie.

4- Le mécanisme de décote est modifié pour les salariés du secteur privé (elle est ramenée progressivement de 10 % à 5 % par année manquante à compter de 2004) et un mécanisme de décote est

introduit progressivement à compter de 2006 pour les fonctionnaires, décote qui devrait atteindre 5 % en 2015. Le fait que la décote ne s'appliquait auparavant qu'au secteur privé constituait une cause d'inégalité importante avec le secteur public sur le plan financier.

5- La retraite minimale totale (retraite de base + retraite complémentaire) doit représenter au moins 85 % du SMIC net (Notons ici que seuls les bas salaires sont épargnés par la réduction du taux de remplacement : un salarié qui a passé toute sa carrière au SMIC touche aujourd'hui 81% de son dernier salaire ; s'il part en 2008, il en touchera 85%).

6- Les pensions sont indexées sur l'évolution des prix, pour les fonctionnaires comme pour les salariés du secteur privé. Une négociation est cependant prévue tous les trois ans pour prendre éventuellement en compte l'évolution de la conjoncture.

7- Possibilité est donnée de racheter des années d'études supérieures dans la limite de 3 ans (ce rachat se fait au coût actuariel, il peut avoir lieu dès la première titularisation ; son coût, certes fiscalement déductible, est d'autant plus élevé que le rachat est décidé tardivement).

8- Possibilité aussi est donnée aux salariés ayant commencé à travailler très jeunes et ayant une longue carrière de liquider leur pension de retraite avant l'âge de 60 ans.

9- La loi Fillon prévoit l'accès, avec incitation fiscale, à des produits d'épargne-retraite comme le Plan d'Épargne-retraite Populaire (PERP) et le Plan d'épargne-retraite collectif (PERCO) qui remplace le Plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PEESV) ; elle permet aussi aux régimes surcomplémentaires de retraite d'entreprise à adhésion obligatoire dits « article 83 », appelés aussi « plans d'épargne-retraite d'entreprise » (PERE), de recueillir des versements facultatifs des salariés.

10- Il y a assouplissement des règles concernant le cumul emploi-retraite. Les dispositifs de préretraite sont restreints. Et diverses mesures doivent augmenter le taux d'emploi chez les salariés de plus de 55 ans.

## **2) Une dizaine de commentaires.**

1- Les cotisations salariales sont inchangées (10,35% dans le privé et 7,85% dans le public) ; il est seulement prévu une augmentation de 0,2% en 2006, ce qui ne peut pas relever de manière significative le montant des ressources. Le Ministère indique lui-même qu'entre 2008 et 2020 un relèvement des taux de cotisation sera nécessaire.

La décision de ne pas augmenter les cotisations répond au souci de ne pas porter préjudice à la compétitivité des entreprises. Mais, comme le montre très bien J.-P. Piriou dans un article paru dans Le Monde du 9/5/2003, cet argument ne tient guère. D'abord, les statistiques sur longue période d'évolution du partage de la valeur ajoutée indiquent que « l'envol des cotisations sociales n'a pas du tout pesé sur les profits ». Ensuite, les comparaisons internationales prouvent que la part du profit dans la valeur ajoutée est depuis 1950 régulièrement plus importante en France qu'aux États-Unis et qu'au Royaume-Uni... On peut en conclure que la hausse des taux de cotisation constitue un moyen raisonnable de financer les retraites : selon J.-P. Piriou, à l'horizon 2040, « la stabilité du pouvoir d'achat relatif des retraites et celle de l'âge de la retraite sont simultanément possibles grâce à une variation de quelque 14 points du taux des cotisations (9 si la réforme Balladur n'est pas supprimée) ». En reprenant l'hypothèse du COR (rapport 2001) d'une progression annuelle de 1,6% de la productivité, cette hausse des taux de cotisation permettrait malgré tout une amélioration annuelle de 1,1% du pouvoir d'achat du salaire net (soit + 55% en 40 ans). Notons qu'avec cette hausse de leurs taux, les cotisations représenteraient 6 points de PIB supplémentaires. Il y en a qui trouvent cette augmentation insupportable, tout en estimant d'ailleurs possible l'instauration d'un système par capitalisation comme si l'on pouvait verser à des fonds de pension des cotisations supplémentaires considérées comme prohibitives pour financer le système par répartition... Savent-ils que sur les 40 années qui viennent de s'écouler, la hausse des cotisations a représenté 7,2 points supplémentaires de PIB ? Au lieu d'une catastrophe économique et sociale, on a

enregistré entre autres une amélioration du sort des retraités, un abaissement de l'âge de la retraite et une part des profits dans la valeur ajoutée supérieure dans les années 1990 à ce qu'elle était lors des trente glorieuses !

Le rapport 2006 du COR estime que pour couvrir le besoin de financement (scénario central), il faudrait, ceteris paribus, que le taux de cotisation augmente de + 1,7 point en 2020 et de 6,7 points en 2050 par rapport à sa valeur de 2006 qui prend en compte la hausse de 0,2 point annoncée en 2003. Cette solution rapprocherait l'évolution des pouvoirs d'achat des retraités et des actifs comme le montre le tableau suivant :

	2003	2020	2050
Indice de pouvoir d'achat de la pension moyenne nette de prélèvements obligatoires	100	119	170
Indice de pouvoir d'achat du salaire moyen net de prélèvements obligatoires	100	132	208
Ratio de la pension moyenne nette / salaire moyen net	100	90	82
Pour mémoire : Ratio de la pension moyenne brute / salaire moyen brut	100	88	73

Si l'on voulait indexer les pensions sur le salaire net moyen, le besoin de financement s'en trouverait naturellement accru et le taux de cotisation devrait être significativement augmenté (ceteris paribus) : de 4,5 points en 2020 et de 14 points en 2050 par rapport à son niveau de 2006. Le ratio de la pension moyenne nette sur le salaire moyen net passerait alors de 100 en 2003 à 105 en 2020 et à 122 en 2050. Si l'on voulait maintenir précisément ce ratio constant à 100, ceteris paribus, le taux de cotisation devrait augmenter de 11 points entre 2003 et 2050, soit un peu moins du double que dans le scénario de base.

Le même rapport 2006 du COR étudie l'évolution du taux de remplacement après prélèvements sociaux (supposés stables) des assurés qui ont commencé à travailler à 25 ans et qui partent à la retraite au bout de 40 ans, selon la génération et selon leur statut :

Génération	1938	1955	1985
Année de liquidation	2003	2020	2050
<i>Non cadre du secteur privé</i>			
CNAV	55,9	51,8	50,1
ARRCO	27,6	25,0	23,3
CNAC+ARRCO	83,6	76,8	73,5
<i>Cadre du secteur privé</i>			
CNAV	26,9	23,8	23,1
ARRCO	11,8	10,1	8,9
AGIRC	25,4	22,8	21,2
CNAV+ARRCO+AGIRC	64,1	56,7	53,2
<i>Fonctionnaire (avec un taux de prime de 20%)</i>			
Régime général	68,7	67,1	66,3
RAFP	0	1,4	2,9
Régime général + RAFP	68,7	68,5	69,2

Si une hausse des cotisations des assurés était faite pour équilibrer les différents régimes, les taux de remplacement pourraient être relevés en 2050 de 6,4 points pour les non cadres, de 3,1 points pour les cadres et de 13,9 pour les fonctionnaires.

2- Pour le secteur privé, le financement de la réforme n'est pas entièrement assuré car les mesures adoptées ne couvrent qu'un gros tiers des besoins de financement (35%). Selon le Ministère des affaires sociales lui-même, à l'échéance de 2020, les besoins de financement annuels du régime général atteindront 15 milliards d'euros et les mesures prévues doivent rapporter 5,2 milliards.

Dans son rapport de 2006, le COR établit le tableau suivant pour mettre en évidence les effets de la réforme 2003 (avant la prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003 telles que le redéploiement des cotisations chômage vers l'assurance-vieillesse) :

Besoin de financement (% du PIB)	2003	2020	2050
Sans réforme	0,0	- 1,7	- 4,3
Après réforme	0,0	- 0,8	- 3,1
Effet de la réforme	0,0	+ 0,9	+ 1,2

Autrement dit, il faut trouver au total plus de 4 points de PIB et les mesures prises représentent moins de 1,5 point de PIB : il convient donc de trouver encore 3 points. On pourrait à nouveau allonger la durée de cotisation ; seulement, il faudrait rajouter 6 années supplémentaires, ce qui n'est pas sérieusement envisageable. On peut cependant envisager de l'allonger de manière progressive en tenant compte de l'augmentation de l'espérance de la vie. Il n'empêche que l'augmentation du taux de cotisation apparaît bien comme étant la principale variable d'ajustement, mesure qui pourrait être complétée si besoin était par l'ajustement des droits à pension.

D'ailleurs, ayant montré que la hausse des taux de cotisations est effectivement une mesure raisonnable, on est en droit de se demander ce qui justifie le partage 35% - 65% avec 35% pour l'allongement de la durée de cotisation et 65% pour le reste, autrement dit pour l'essentiel l'augmentation inévitable des taux : pourquoi pas 30% - 70% ou 25% - 75% ? Pour le reste de 9,8 milliards d'euros, le gouvernement table sur des hypothèses économiques particulièrement favorables, spécialement dans trois domaines : le taux de chômage, le taux d'activité pour les travailleurs âgés et la croissance économique.

- L'hypothèse choisie d'un taux de chômage de 4,5% en 2010, autrement dit d'une situation de plein emploi, permet au gouvernement d'envisager, si les partenaires sociaux l'acceptent, une diminution des cotisations de l'Unedic qui permettrait la hausse de celles de l'assurance-vieillesse sans pour autant alourdir le coût global du travail (la hausse serait de 3 points de 2008 à 2020). Sachant que notre taux de chômage flirte actuellement avec le taux de 10%, l'hypothèse retenue semble pour le moins irréaliste. D'ailleurs, cette hypothèse d'un taux de chômage de 4,5% en 2010 est fondé sur un raisonnement contestable puisqu'elle part du principe, pour le dire vite, que les retraités vont laisser leur place aux chômeurs. Or, le chômage ne provient pas d'un excédent de main d'œuvre et le nombre d'heures travaillées n'est pas donné une fois pour toutes. Il est inexact de croire que les départs à la retraite des « baby-boomers » vont libérer des postes que pourront occuper automatiquement les chômeurs. Il y a des départs qui ne seront pas remplacés, en particulier dans les fonctions publiques, d'autres soulèveront des problèmes d'adéquation entre offre et demande de qualifications pouvant même se traduire par des pénuries de main d'œuvre dans certains secteurs, et des problèmes de coût en liaison avec la compétition internationale, d'où des délocalisations. Le chômage n'est pas un problème quantitatif de partage arithmétique des emplois disponibles. C'est davantage un problème qualitatif et cela triplement. C'est d'abord un problème d'appariement, c'est-à-dire de rencontres toujours spécifiques entre un employeur et un chômeur qui sont loin de déboucher toutes sur une embauche. C'est ensuite un problème profondément sectoriel parce que les secteurs d'activité ont des pyramides démographiques et des dynamismes économiques très différents. C'est enfin un problème de comportement, peut-être d'employabilité du côté des individus mais surtout d'embauche du côté des employeurs. Ceux-ci ont en effet pris l'habitude ces dernières années d'utiliser les contrats atypiques, d'élever leur niveau d'exigence en matière de qualification, de reconfigurer leur organisation en substituant le cas échéant du capital au

travail et/ou en faisant travailler autrement et davantage leurs salariés, notamment à l'occasion de l'assouplissement de la loi sur les 35h. Pour que les départs à la retraite des baby-boomers soient l'occasion d'une réduction du chômage et non d'une contraction de l'emploi, il faut dès maintenant faire d'importants efforts d'analyse et d'anticipation mésoéconomiques et trouver des solutions pour inciter les entreprises à changer leurs habitudes de recrutement.

En appui de ces raisonnements conduisant à penser qu'il ne faut pas compter sur le retournement démographique pour qu'il y ait une notable amélioration de la situation de l'emploi, les modèles d'analyse économique montrent que la taille et le taux de croissance de la population active n'ont pas d'incidence très marquée sur le taux de chômage et que le vieillissement démographique a un impact limité sur le taux de chômage de long terme. Selon les travaux réalisés par Manon Domingues Dos Santos pour le Commissariat général du Plan, une élévation du ratio de dépendance de 37% aujourd'hui à 48% en 2015 réduirait le taux de chômage de seulement 0,8 point.

Le rapport 2006 du COR produit une simulation financière du redéploiement de l'UNEDIC à la CNAV dans le cas où la baisse du chômage permettrait que la baisse du taux de la cotisation de la branche chômage compense la hausse du taux de cotisation de la branche vieillesse nécessaire à l'équilibre financier. Cette simulation, qui tient compte de contributions supplémentaires pour équilibrer les régimes de la fonction publique, est résumée dans le tableau suivant (2 hypothèses sont ici retracées pour le taux de chômage à partir de 2015 : 4,5% et 9%) :

Besoin de financement (BF) en points de PIB

	2010		2020		2030		2040		2050	
	4,5%	9%	4,5%	9%	4,5%	9%	4,5%	9%	4,5%	9%
BF initial	- 0,2	- 0,6	- 0,8	- 1,6	- 0,2	- 2,9	- 2,8	- 3,7	- 3,1	- 4,1
Redéploiement UNEDIC -> CNAV	0,0	0,0	+ 0,25	0,0	+ 0,8	0,0	+ 0,9	0,0	+ 0,9	0,0
Contributions suppl.	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,6	+ 0,6	+ 0,6	+ 0,6	+ 0,6	+ 0,6	+ 0,6	+ 0,6
BF après redéploiement et contrib. sup	+ 0,1	- 0,3	0,0	- 1,0	- 0,6	- 2,3	- 1,3	- 3,1	- 1,6	- 3,5

Il apparaît donc que « la situation du marché du travail est importante pour le financement du système de retraite non seulement par son impact direct sur le solde des régimes mais aussi, si l'on décide de les utiliser en tout ou partie à cet effet, par les marges possibles de redéploiement qu'elle crée ».

- Il est également peu probable que l'on trouve facilement des emplois pour les 57-62 ans d'ici à 2020 et pour les 62-65 ans d'ici à 2040. La France est actuellement l'une des championnes européennes pour les préretraites et 15% des plus de 60 ans travaillent encore contre 70% en 1970. Une étude de la Cegos rendue publique le 23 mars 2004 montre qu'une entreprise sur cinq est prête à recruter un « quinquagénaire » contre une sur trois en 2003, que 27 % des entreprises seulement ont l'intention de modifier leurs habitudes en matière de préretraite et que la moitié des DRH interrogés comptent limiter les effectifs dans le futur et profiter des départs pour améliorer la productivité.

Cela s'explique de trois façons : les mesures en faveur des préretraites au titre de la politique de l'emploi, le comportement des entreprises qui jugent souvent inemployables les actifs âgés et le comportement des salariés eux-mêmes qui peuvent se retirer volontairement du marché du travail parce qu'ils se sentent usés par la densité du travail, par l'instabilité et l'éclatement des organisations et par une individualisation exacerbée du rapport à l'emploi. On peut donc craindre globalement non seulement de ne pas aller vers le plein emploi mais aussi de voir s'accroître le nombre de chômeurs âgés.

Le tableau suivant présente l'avantage de préférer la notion de taux d'emploi à celle de taux de chômage ; il indique donc le pourcentage de personnes ayant un emploi parmi les personnes en âge de travailler. Le taux d'emploi reflète donc la capacité de l'économie à utiliser ses ressources en main-d'œuvre.

2003, en %

	Population active		Taux d'emploi				
	Effectifs (en milliers)	Part des femmes	Hommes 15-64 ans	Femmes 15-64 ans	Ensemble 15-64 ans	15-24 ans	55-64 ans

Allemagne	39 819	46,2	70,9	59,0	65,0	45,4	39,5
Autriche	3 902	45,2	76,4	61,7	69,0	51,7	30,1
Belgique	4 432	43,4	67,3	51,8	59,6	28,5	28,1
Danemark	2 862	46,5	79,6	70,5	75,1	64,0	60,2
Espagne	18 822	40,5	73,2	46,0	59,7	33,1	40,8
Finlande	2 599	48,0	69,7	65,7	67,7	44,8	49,6
<b>France</b>	<b>26 463</b>	<b>46,2</b>	<b>69,4</b>	<b>57,2</b>	<b>63,2</b>	<b>29,9</b>	<b>36,8</b>
Grèce	4 454	40,4	72,4	43,8	57,8	27,0	42,1
Irlande	1 887	42,0	75,0	55,8	65,4	45,3	49,0
Italie	24 149	39,2	69,6	42,7	56,1	25,7	30,3
Luxembourg	195	41,5	73,3	52,0	62,7	32,3	30,0
Pays-Bas	8 435	44,2	80,9	65,8	73,5	70,5	44,8
Portugal	5 460	46,0	75,0	61,4	68,1	42,1	51,6
Royaume-Uni	30 193	44,6	78,1	65,3	71,8	55,7	55,5
Suède	4 574	47,7	74,2	71,5	72,9	44,0	68,6
<b>Union européenne à 15</b>	<b>178 246</b>	<b>44,0</b>	<b>72,7</b>	<b>56,1</b>	<b>64,4</b>	<b>40,5</b>	<b>41,7</b>

Source : d'après Eurostat.

Ce tableau montre que, mis à part le cas des femmes qui représentent une part plus grande que la moyenne européenne avec un taux d'emploi également supérieur à la moyenne des 15, la France enregistre des taux d'emploi inférieurs à la moyenne européenne, et même nettement inférieurs pour les 15-24 ans et pour les 55-64 ans. Le financement des retraites dépend donc de la qualité des politiques qui seront développées pour redresser ces taux d'emploi. (Remarque : quand on connaît les taux de prélèvements obligatoires des différents pays de l'UE, on constate que les taux de prélèvements obligatoires élevés ne se marient pas avec les taux d'emploi les plus faibles ; comme le prouvent les exemples du Danemark, de la Suède et de la Finlande, cela peut même être le contraire). Le redressement des taux d'emploi n'est d'ailleurs pas un enjeu seulement macroéconomique mais également microéconomique dans la mesure où les carrières incomplètes sont lourdement pénalisées à cause du mécanisme de la décote.

Comme se le demandent P. Artus et M.-P. Virard (op. cité), « biberonnés à la qualité de la vie et à la retraite précoce, les membres des nouvelles générations vont-ils jouer le jeu de cette rupture ? »

- En ce qui concerne la croissance économique, il est bon de rappeler deux vérités. D'abord, un écart qui peut sembler faible entre deux taux de croissance cache d'importantes différences de performances à terme : sur les 20 dernières années, parce que la croissance annuelle moyenne a été à peine supérieure à 2% en France contre un peu plus de 3% aux États-Unis, notre PIB a augmenté sur cette période de 50% alors qu'il a pratiquement doublé outre-Atlantique. Ensuite, la baisse de la population en âge de travailler conduit mécaniquement à la réduction de la croissance potentielle (croissance que l'économie peut atteindre avec une utilisation "normale" de ses facteurs de production) : selon la Direction de la prévision, notre croissance potentielle perdrait de 2002 à 2007 un dixième de point par an, passant donc de 2,05% à 2,1% ; et selon le COR la croissance annuelle moyenne passerait de 3% en 2001-2005 à 1,4% à l'horizon 2016-2020. Ces chiffres sont d'autant plus défavorables qu'ils prouvent eux aussi qu'il sera difficile de réaliser les hypothèses sur l'emploi. En effet, pour abaisser le taux de chômage comme c'est envisagé, il faudrait une croissance annuelle bien supérieure à ce qui est prévu, en supposant de surcroît qu'elle ne perde pas de son actuelle capacité à créer des emplois.

- En ce qui concerne le Fonds de réserve des retraites, créé en 1999 pour compléter le financement des retraites des salariés du privé, des commerçants, des artisans et des agriculteurs à partir de 2020, sa situation actuelle suscite de l'inquiétude et même de la désespérance. Car, dans son rapport de juin 2006, le Fonds de réserve précise qu'il est actuellement doté de près de 28 milliards d'euros et qu'avec les dotations annuelles moyennes dont il bénéficie le montant des 150 milliards prévus pour 2020 ne pourra pas être atteint : seulement 22% des besoins de financement des régimes de retraite éligibles pourront être couverts. Le rapport demande donc au pouvoir politique de préciser les objectifs qu'il assigne exactement au FRR.

Comme l'écrit C. Ducourtieux dans Le Monde du 29/12/2006, « Voulu par la gauche, qui voyait en lui un moyen de sauver le régime de retraites pas répartition, le FRR est aujourd'hui délaissé par la droite. Les

gouvernements Raffarin et Villepin ont privilégié la stratégie du désendettement de l'État, plus facile à "vendre" politiquement que la préservation des intérêts des générations futures. Pourtant, selon les responsables du FRR, d'un strict point de vue financier, il aurait été plus judicieux de confier l'argent du désendettement au FRR, dont les placements sur les marchés financiers ont rapporté 10% par an depuis deux ans et demi. Sans parler du fait qu'un FRR aussi puissant et présent au CAC 40 que le "Norges Bank Petroleum Fund" pourrait se révéler un rempart utile, pour les champions nationaux, contre les assauts d'éventuels assaillants étrangers... ».

3- Pour le secteur public, les mesures prises financent moins de la moitié des besoins de financement. En effet, ces besoins sont estimés à l'échéance 2020 à 28 milliards d'euros et les mesures prévues ne peuvent les combler qu'à hauteur de 13 milliards. On ne pourra éviter une augmentation des cotisations et/ou une réduction des dépenses publiques et/ou un accroissement de la pression fiscale.

4- La réforme des retraites des fonctionnaires pouvait a priori prendre plusieurs voies que l'on peut classer par ordre de bouleversement décroissant du dispositif actuel :

l'intégration des fonctionnaires dans le régime général ;

la débudgétisation des retraites des fonctionnaires et leur affiliation à une caisse de retraite ;

la réduction des pensions avec l'instauration corrélative d'un régime complémentaire ;

le relèvement de la retenue pour pension ;

la modification des règles de constitution des droits à pension comme en particulier l'allongement de la durée de cotisation.

5- Au total, les besoins de financement du régime général et du régime des fonctionnaires ne sont couverts par la réforme que partiellement et pratiquement par le seul allongement de la durée de cotisation. On a montré plus haut que d'autres stratégies sont concevables. Et il y a une idée qui revient souvent dans les propositions de certains qu'il est utile d'évoquer ici : on pourrait financer notre système de retraite en faisant payer les « riches » et en faisant payer les entreprises. Dans Le Monde du 11/6/2003, Thomas Piketty apporte une réponse claire à cette double proposition. « Les riches sont riches, mais ils ne sont pas assez nombreux » et les taxer même avec un taux marginal supérieur porté à 100% ne répondrait qu'à 10% à peine des besoins de financement. Et « il n'existe pas de prélèvement payé par les entreprises, ces dernières se contentant de répercuter leurs charges sur les ménages salariés qui travaillent pour elles, les ménages actionnaires qui les possèdent ou les ménages consommateurs qui achètent leurs produits ». Autrement dit, « tout prélèvement finit par être payé intégralement par les ménages ». Par conséquent, on doit écarter en particulier la proposition de frapper les profits financiers des entreprises avec une sorte de taxe Tobin.

6- Tenant compte de la leçon de 1995, la réforme de 2003 ne vise pas les régimes spéciaux. Perdurent donc le problème d'équité et le problème comptable puisque les quatre principaux régimes spéciaux par les effectifs de cotisants et de bénéficiaires, ceux de la SNCF, d'EDF-GDF, des ouvriers de l'État et des mineurs, ont en 2001 pour ratio cotisants / bénéficiaires respectivement 0,6- 1,1- 0,7- 0,1 (ceux du régime général et des fonctionnaires sont de 1,5). Cela rend nécessaire une compensation entre régimes et le versement de subventions par l'État. La SNCF reçoit ainsi une subvention d'équilibre qui représente plus de la moitié de ses ressources pour l'assurance-vieillesse et celle que reçoit le régime des ouvriers de l'État excède 70%. Comme le note le rapport 2006 du COR, « dans une perspective d'équité entre les cotisants, il est difficile de ne pas imaginer que la nouvelle étape de hausse de la durée d'assurance prévue en 2008 ne s'accompagne de questions sur l'évolution des régimes spéciaux des entreprises publiques dont la réglementation n'a jusqu'ici pas évolué ».

7- Les mécanismes de décote et de surcote ont l'avantage de faire la place à des formes plus choisies et plus souples de départ à la retraite. Mais manque encore une renégociation du contrat entre les générations sur les façons de répartir les temps de travail et d'inactivité indemnisée sur le cycle de vie. On peut analyser le mécanisme de la surcote comme une forme de réforme « paramétrique » se rapprochant de l'augmentation de l'âge de la retraite. En réalité, le mécanisme de la surcote, comme toute mesure cherchant à augmenter l'âge de la retraite, se heurte à la faiblesse du taux d'activité des actifs

âgés (celui des 55-64 ans n'a cessé de baisser en France, passant par exemple de 37,2% en 1985 à 33,0% en 1998). Dans « Sociétal » n° 44 du 2<sup>ème</sup> trimestre 2004, le Professeur Jacques Bichot pose à propos de la surcote la question : « Que représentent ces 3% annuels ? (...) Prendre sa retraite une année plus tard signifie percevoir sa pension une année de moins, ce qui représente un cadeau de 5% aux caisses de retraite (l'espérance de vie à l'âge du départ étant d'environ 20 ans). De plus, cotiser une année supplémentaire revient à faire aux caisses un apport qu'elles évaluent à environ 2,5% de la pension à percevoir ensuite. En prolongeant d'un an son activité professionnelle, le bénéficiaire de la surcote donne ainsi 7,5%, et en échange il gagne 3% : on est loin de l'échange équitable ».

Au total, le mécanisme de la décote a des chances d'être plus souvent à l'œuvre (à cause de la densité excessive du travail et du désir de profiter d'une seconde vie, sans le risque de chômage et en faisant ce que l'on a envie de faire tant que l'on est encore en bonne santé) que celui de la surcote (à cause de l'inemployabilité supposée des travailleurs âgés). On peut en conclure que la réforme se fera en partie par une réduction de fait du taux de remplacement.

8- Le gouvernement s'engage à maintenir la retraite par répartition à un niveau satisfaisant pour tous les actifs mais ce message est malgré tout brouillé par les importants avantages accordés aux différents dispositifs d'épargne-retraite. Les PERP et PERCO mobilisent fortement les institutions financières parce qu'ils complètent leurs menus d'actifs financiers et que ce sont des instruments de fidélisation de la clientèle. Mais celle-ci répondra-t-elle aux attentes ? En 2005, soit 2 années après sa mise en œuvre, le PERCO existe dans 20% des entreprises du CAC 40. À titre d'information, la Riester Rente, produit allemand équivalent, n'a intéressé en deux ans que 1% des salariés... En tous les cas, comme l'enveloppe fiscale octroyée par le Trésor public pour inciter à la préparation individuelle des retraites porte sur l'ensemble des produits individuels et collectifs d'épargne-retraite, tous les acteurs financiers s'organisent pour posséder la palette la plus complète de produits et offrir des solutions globales, tout en proposant aux épargnants les conseils devant leur permettre de déterminer la solution patrimoniale optimale.

L'épargne salariale soulève essentiellement trois critiques et inquiétudes. D'abord, il semble que seuls les titulaires des plus hauts revenus puissent se permettre de tels placements à vie et il faut espérer que les institutions financières ne feront pas passer la course à la part de marché avant l'intérêt bien compris des clients, surtout celui des plus modestes. Ensuite, l'épargne salariale n'est pas forcément assez sécurisée et les difficultés que rencontrent d'ores et déjà certaines entreprises américaines ne poussent pas à l'optimisme. Enfin, l'épargne salariale est excessivement encouragée par des exonérations sociales et fiscales qui sont très coûteuses pour les administrations publiques puisqu'elles représentent environ la moitié de toutes les sommes collectées : ces avantages importants seront-ils encore longtemps consentis ? De manière plus générale, le financement des retraites pose le problème de la structure de l'épargne privée. En effet, cette structure s'explique par les divers dispositifs d'incitation existants. Or, il se peut que certains de ces dispositifs entrent en contradiction avec les besoins de notre système de retraite. Ainsi, il n'est pas sûr que les investissements que font les ménages dans l'immobilier et dans l'assurance-vie soient les plus adaptés. Par contre, on est en droit de se demander s'il ne serait pas opportun de favoriser par exemple les investissements à l'étranger, en incitant les agents économiques à réaliser des placements dans les pays appelés à connaître des taux de croissance et de rendement élevés. Par ailleurs, le comportement d'épargne pour préparer la retraite dépend du contexte général : ainsi, à cause d'une montée entre 2004 et 2005 des inquiétudes par rapport au pouvoir d'achat, au chômage et au risque de surendettement, les Français ne sont plus en 2005 que 11% à envisager d'épargner pour leur retraite contre 20% en 2004.

9- Le 13 novembre 2003 est une date peut-être aussi importante que celle de la publication de la loi Fillon : c'est en effet ce jour-là qu'est signé entre le patronat et quatre organisations syndicales sur cinq l'accord sur les retraites complémentaires. Ce deuxième pilier représente dans le secteur privé environ un tiers de la retraite pour les non cadres et 60% pour les cadres. On peut résumer le contenu de cet accord en disant que la réforme des régimes complémentaires est globalement alignée sur celle du régime général. Il faut souligner malgré tout trois aspects de cette réforme. D'abord, sachant que la particularité de ces régimes complémentaires est qu'ils fonctionnent par points (voir section 1 du chapitre 2 de la 1<sup>ère</sup> partie), l'accord prévoit que le prix des points ne soit plus indexé sur l'inflation comme c'est le cas

depuis 2001 mais sur l'évolution du salaire moyen, tandis que la valeur des points acquis continue à être indexée sur l'inflation (hors tabac). Cela va entraîner une réduction des droits à pension estimée à 25% d'ici 2020 par la CGT, d'où son refus de signer (d'ailleurs, en date du 9 mars 2004, le 1<sup>er</sup> conseil d'administration de l'AGIRC depuis cet accord décide à la fois de revaloriser le point de 1,75% et d'élever le prix d'achat du point de 2,3%).

Ensuite, il est prévu que les cotisations à l'AGIRC augmentent à partir de 2006 : de 0,2 point pour la part salariale et de 0,1 point pour la part patronale.

Enfin, sachant que l'âge de la retraite continue à être fixé pour ces régimes complémentaires à 65 ans, il est décidé d'ouvrir une négociation interprofessionnelle pour arrêter d'ici 2008 les modalités d'une intégration de l'AGFF dans l'AGIRC et l'ARCCO (l'AGFF - Association pour la gestion du fonds de financement – finance les pensions complémentaires des retraités âgés de 60 à 65 ans). Ainsi, paradoxalement, le patronat accède à une demande qu'expriment depuis longtemps les syndicats et qui consiste à reconnaître le droit à la retraite complémentaire à taux plein à 60 ans, à un moment où l'on doit travailler plus longtemps pour avoir une carrière complète...

10- La réforme de 2003 reprend pour les fonctionnaires beaucoup de mesures décidées pour le secteur privé avec la réforme Balladur dix ans plus tôt. Certaines de ces mesures communes ont un caractère rétroactif qui peut être lourd de conséquences sur le patrimoine retraite que le salarié pouvait légitimement espérer en fonction des règles antérieurement en vigueur : les nouvelles mesures entraînent une amputation de ce patrimoine retraite qui peut être très importante. D'autres mesures également communes (modes de revalorisation et d'indexation) ont un effet ravageur sur le niveau des pensions : d'où l'impérieuse nécessité de définir une norme consensuelle à respecter coûte que coûte pour le taux de remplacement.

Dans « Sociétal » n°44 du 2<sup>ème</sup> trimestre 2004, le Professeur Jacques Bichot illustre le phénomène d'amputation du patrimoine retraite de manière particulièrement éclairante. « Prenons le cas de trois fonctionnaires âgés de 49 ans en 2004. Ils atteindront leur soixantième anniversaire en 2015. Cette année-là, le taux plein sera par hypothèse accordé à 41 annuités. Jean, entré à 19 ans dans la fonction publique, partira à la retraite en 2015 sans décote ; il ne subit que la diminution rétroactive de la valeur de l'annuité, passée de 2% à 1,83% du traitement de fin de carrière, perdant ainsi 8,5% sur ce qu'il pensait avoir acquis en 2003 (29 annuités valant chacune 2% de son traitement de fin de carrière). Michel, lui, ayant commencé à 22 ans, n'aura validé que 38 annuités en 2015 : la décote est pour lui de 15% ; si l'on y ajoute la diminution de la valeur de l'annuité, le taux d'imputation de son patrimoine retraite dans la nuit du 31 décembre 2003 au 1<sup>er</sup> janvier 2004 s'élève à 22,3%. Quant à Valérie, qui a passé quelques années à élever ses deux enfants et à prendre soin de son beau-père devenu dépendant, elle ne totalise que 18 années en 2003, ce qui lui en fera 30 en 2015 : elle subira une décote maximale, 25% ; son patrimoine retraite (ses 18 années validées avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 août 2003) sera amputé de 31,4% ». Cet exemple montre que la réforme n'est pas équitable puisqu'elle réduit le patrimoine retraite de manière différente selon les individus et qu'il se peut très bien qu'il en résulte une redistribution à l'envers (effet Matthieu).

### ***G- 2008 : poursuite prévue de la réforme des retraites de 2003.***

Le COR publie en janvier 2007 un nouveau rapport qui complète celui de 2006, qui lui-même actualise sur les perspectives à long terme des régimes de retraite le premier rapport établi en 2001 par cet organisme. Le but est d'alimenter la réflexion au cours des années 2007 et 2008 avant les prises de décision prévues pour 2008. En effet, la loi du 21/8/2003

**On retient ici deux séries de réflexions que fait ce rapport du COR de janvier 2007, qui sera actualisé en novembre dans un cinquième rapport comportant 20 fiches d'actualisation.**

I- Les réflexions sur le contexte.

A) Le contexte financier

- La situation financière de la CNAV apparaît comme plus dégradée que ce qui était prévu. L'analyse complexe des raisons de l'écart constaté entre prévisions et réalisations amène à se poser des questions sur les hypothèses faites à la fois du côté des ressources et du côté des dépenses (il faut par exemple s'interroger au vu des derniers constats sur les effets de certains dispositifs comme celui des retraites anticipées pour carrière longue et celui de la surcote).
- La maîtrise des finances publiques et le désendettement public sont des priorités qui semblent faire consensus, spécialement après la publication du rapport de la commission présidée par M. Pébereau. Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, transmis par le Parlement par le gouvernement en juin 2006, insiste sur trois raisons qui rendent le désendettement public absolument nécessaire : la préservation du lien intergénérationnel, le dégagement de marges de manœuvre pour préparer l'avenir et le respect des engagements européens (la politique budgétaire française doit être conforme au Pacte de stabilité et de croissance et elle ne doit pas gêner la politique monétaire européenne). Il est alors évident que ces objectifs d'orthodoxie financière impliquent que des mesures sévères soient prises en matière de finances sociales.

#### B) Le contexte de la démographie

Les nouvelles prévisions que fait l'INSEE pour les populations totale et active pour 2050, plus favorables que celles faites antérieurement, poussent à revoir les projections initiales. En effet, si la fécondité est plus importante, si le solde migratoire double carrément et si la mortalité baisse moins, tout cela est positif pour l'équilibre financier des régimes. Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, la France compte 63,4 millions d'habitants et surtout notre pays a atteint en 2006 un taux de fécondité de 2 enfants par femme, ce qui est un record non seulement au niveau européen mais aussi dans l'histoire démographique de la France depuis 30 ans. De plus, si 2006 est considérée par les différentes estimations comme l'année record pour l'effectif du nombre de personnes en âge de travailler, les nouvelles prévisions prévoient pour les années suivantes une diminution moins marquée que celles faites antérieurement. Par conséquent, le nombre de retraités, aux horizons 2020 et 2050, pourrait progresser un peu moins vite que prévu au départ. Il n'empêche que l'INSEE prévoit qu'en 2050, quel que soit le scénario retenu, il y aura en 2050 entre 1,3 et 1,4 actif pour un inactif de plus de 60 ans, contre 2,2 en 2005.

#### C) Le contexte de l'emploi

Deux taux éclairent ce contexte : le taux d'emploi et le taux de chômage.

- En ce qui concerne le taux d'emploi de 15-64 ans, on s'est éloigné de la norme de 70% prévue par la stratégie de Lisbonne : 62,3% en 2005 contre 62,4 en 2004 et 62,9 en 2002. En ce qui concerne le taux d'emploi des seniors (55-64 ans), on a déjà indiqué que la France a le record du taux le plus faible : 37,8% contre une moyenne européenne de 42,5%, et une cible de 50% d'ici 2010. Notons cependant l'évolution favorable (aux régimes de retraites) de ce taux d'emploi des seniors qui a progressé de 5,4 points ces 5 dernières années ; mais cette évolution résulte davantage de l'effet mécanique de la structure démographique que d'une évolution des comportements : en corrigeant l'évolution du taux d'emploi de cet effet de structure démographique, la progression du taux d'emploi tombe de 5,4 points à 2,4. Malgré ces relatifs progrès, le taux d'emploi des seniors est nettement insuffisant, ce qui pèse sur la croissance potentielle et sur l'équilibre des comptes sociaux. Plus spécialement, la question des retraites rend indispensable une modification des comportements des entreprises à l'égard des seniors et des seniors à l'égard du travail.
- En ce qui concerne le taux de chômage, la France est marquée depuis plusieurs années par un chômage de masse persistant. Il est en dessous de 10% mais il a du mal à passer en dessous de 9,5%. Le taux de chômage des plus de 50 ans est plus faible que celui des moins âgés, mais quand ils sont au chômage, les plus de 50 ans ont beaucoup plus de difficultés que les autres à retrouver un emploi, même quand la conjoncture s'améliore. Si bien que le COR estime que seulement 40% des salariés qui liquident

leur retraite ces années-ci étaient en emploi l'année précédente contre 60% en 1983. En définitive, on est encore très loin de l'hypothèse faite par le COR d'un taux de chômage de 4,5% à l'horizon 2015 ; surtout quand on sait que plusieurs études montrent que le taux de chômage structurel (ou tendanciel ou encore naturel pour reprendre l'expression de M. Friedman), c'est-à-dire par définition un taux de chômage difficilement compressible, reste en France à des niveaux élevés, entre 11 et 12% au cours des années 1990 et à plus de 9% aujourd'hui.

D) Le contexte des niveaux de vie des retraités, comparés à ceux des actifs.

Alors que depuis 1970 jusqu'en 1996 le niveau de vie moyen des retraités a beaucoup augmenté, ce qui a fait diminuer dans d'importantes proportions l'écart avec le niveau de vie moyen des actifs, ce mouvement s'est arrêté entre 1996 et 2003 (les conséquences de la réforme Raffarin-Fillon de 2003 ne sont pas encore évaluées). En 2004, en mesurant le niveau de vie moyen par le revenu disponible rapporté au nombre d'unités de consommation pour tenir compte de la taille des ménages, celui des retraités représente un peu plus de 90% de celui des actifs.

II- Les réflexions sur les questions à traiter.

Comme le note le rapport du COR publié tout début 2007, deux séries de questions sur la réforme des retraites vont animer les années 2007 et 2008. Dans chaque série, nous nous limitons ci-dessous à deux questions seulement, et nous renvoyons bien sûr le lecteur au rapport pour une information et une analyse plus complètes.

1) Première série de questions, prévues par les textes de 2003 :

- Question de l'éventuel ajustement du calendrier d'allongement de la durée de cotisation

La réforme de 2003 prévoit pour la période 2009-2012 l'allongement automatique de la durée d'assurance à raison d'un trimestre par an ; et pour la période 2013-2020 l'augmentation prévue est celle qui laisse constant le rapport entre la durée d'assurance et l'espérance de vie en retraite. Actuellement, cette espérance, à 60 ans, est estimée à 23,52 ans et, en fonction des dernières hypothèses de l'INSEE sur la mortalité, la durée-cible d'assurance en 2020 serait de 166 trimestres.

- Question de l'éventuelle correction du coefficient de revalorisation des retraites.

La loi de 2003 réaffirme l'indexation des pensions sur l'évolution des prix qui s'est substituée à celle sur les salaires en 1987. Et le rapport du COR montre que si le salaire moyen net de prélèvements sociaux augmente de 1% par an en euros constants, la perte de pouvoir d'achat des pensions de chaque retraité par rapport à ce salaire moyen net est alors estimé à 22% en 20 années de retraite. La loi de 2003 admet que peut être envisagée une revalorisation au-delà de ce mécanisme d'indexation automatique. Mais, comme le précise le même rapport du COR, donner un « coup de pouce » aux pensions avec une indexation sur les prix majorés de 0,9 point par an, aurait pour conséquence d'augmenter la masse des pensions du régime de base et des régimes alignés de 10% ne serait-ce qu'à l'horizon de 2020... : cela représente donc un enjeu considérable pour l'équilibre des régimes de retraites.

2) Seconde série de questions, qu'il est possible de se poser aussi :

- Question des régimes spéciaux.

La loi de 2003 a rapproché les règles du régime de retraite des fonctionnaires (civils et militaires pour l'État, agents des collectivités territoriales et des hôpitaux) de celles du régime général des salariés du secteur privé mais elle n'a pas traité la situation des autres régimes spéciaux (agents des EPCIC, mineurs, marins, clercs et employés de notaires, ...), alors que ce sont les subventions publiques qui assurent pourtant en majeure partie leur équilibre. Déjà en 2006 le COR notait que « dans une perspective d'équité entre cotisants, il est difficile de ne pas imaginer que la nouvelle étape de hausse de la durée d'assurance prévue en 2008 ne s'accompagne pas de questions sur l'évolution des régimes spéciaux » ; et depuis, plusieurs rapports parlementaires et de la Cour des Comptes s'expriment dans le même sens. Le rapport 2007 du COR envisage les « approches possibles pour traiter des particularismes des régimes spéciaux dans une perspective d'égalité de traitement entre les assurés sociaux » et préconise « un examen

différencié et au cas par cas des régimes spéciaux, croisant une approche par secteur et par entreprise avec quelques orientations générales relatives à l'évolution du système de retraite ».

- Question du développement de l'épargne retraite.

Avec la création du PERP, du PERCO et du PERE, la loi de 2003 met en place des dispositifs d'épargne retraite : elle veut donc favoriser une épargne placée en produits de capitalisation pour compléter la retraite par répartition. La question qui se pose est celle de la place effective que l'épargne retraite peut occuper concrètement dans le système global de retraite. Si la réforme de 2003 veut faire jouer à l'épargne retraite un rôle de complément, on ne peut pas a priori exclure l'hypothèse où celle-ci n'arriverait pas à décoller ni l'hypothèse inverse où son développement serait tel qu'il mettrait à mal l'équilibre du système par répartition. Les statistiques les plus récentes de la DREES semblent indiquer que la réalité correspond plutôt au scénario souhaité. En tout état de cause, il faut garder à l'esprit que le développement de l'épargne retraite est un facteur de reproduction, dans la phase de retraite, des inégalités de revenus constatées durant la vie active.

### ***H- 2010 : L'âge légal de départ à la retraite passe de 60 à 62 ans ; « la réforme Woerth »***

Le COR publie en avril 2010 un rapport sur l'impact qu'a la crise financière de 2007-2008 sur le financement des régimes de retraite, et spécialement sur les conséquences de l'augmentation du chômage sur le volume des cotisations, ce qui aggrave les effets des départs à la retraite des baby-boomers. Le problème ne concerne pas seulement la France mais tous les pays occidentaux. Dès le 16 mai, le ministre du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique Éric Woerth transmet aux partenaires sociaux un document d'orientation pour une nouvelle réforme des retraites portant essentiellement sur les problèmes de financement. Comme solution, ce document privilégie l'augmentation progressive de la durée d'activité. C'est le 7 septembre que le gouvernement présente au Parlement son projet de réforme. Celui-ci contient deux mesures essentielles : le relèvement progressif en 6 ans de l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans, à partir de 2011 et le relèvement progressif de 65 à 67 ans, à partir de 2016 de l'âge à partir duquel ne s'applique plus le système de décote. À ces deux mesures essentielles s'ajoutent d'autres dispositifs, tels que l'utilisation anticipée du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) et quelques autres dispositions fiscales. Le rapprochement entre les régimes publics et privés est poursuivi. La loi est votée le 27 octobre et promulguée le 9 novembre 2010. Pour avoir des informations complémentaires sur cette loi, nous renvoyons à un document de BNP Paribas Cardif : <https://www.la-retraite-en-clair.fr/cid3190766/ce-qui-change-avec-reforme-des-retraites.html>

### ***I- 2011/2012 et 2013 : Des aménagements successifs de la réforme Woerth.***

- La loi du 21 décembre 2011 de financement de la Sécurité sociale pour 2012 prévoit l'accélération de la réforme des retraites de 2010 : l'âge légal de départ à la retraite et l'âge d'obtention automatique de la retraite à taux plein passent respectivement de 62 et 67 ans dès 2017 au lieu de 2018.
- Alors que la réforme Woerth a été présentée comme la dernière pour assurer de manière durable le rééquilibrage financier des différents régimes, même les aménagements prévus en 2012 ne suffisent pas : il faut remettre en 2013 le dossier des retraites sur le métier, ce que fait le gouvernement du Premier Ministre Jean-Marc Ayrault avec une conférence sociale qui commence les 9 et 10 juillet 2012. La loi a été votée le 18 décembre 2013 et publiée le 21 janvier 2014. Elle prévoit en particulier l'allongement de la durée de cotisation d'un trimestre tous les 3 ans à compter de 2020 jusqu'en 2035 (ce qui fait 43 annuités pour la génération à partir du 1/1/1973) et la hausse des cotisations. Voir : <https://www.la-retraite-en-clair.fr/cid3196422/reforme-des-retraites-2013-loi.html>

### ***J- 2014 : La réforme Touraine.***

La durée d'assurance nécessaire pour avoir une retraite à taux plein est une fois de plus relevée, à raison d'un trimestre tous les 3 ans, de 2020 à 2035 pour atteindre 43 ans pour les générations nées en 1973 et après. Il y a par ailleurs la création du compte personnel de pénibilité (C3P), instauré à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, pour tenir compte dans le calcul des droits à la retraite (avec une retraite progressive ou anticipée) de la réduction de l'espérance de vie quand on a une vie professionnelle exposée à des facteurs de pénibilité. Notons que depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2017, le C3P est devenu le C2P, « compte professionnel de

prévention, avec un régime simplifié (moins de facteurs de pénibilité et suppression des cotisations pénibilité).

## K- 2018-2019 : Vers une « réforme Macron », systémique ?

### 1) Récapitulatif du système existant.

Les premiers tableaux présentent les caisses de retraite en présence avant la réforme Macron :

SALARIÉS		
	RETRAITE DE BASE	RETRAITE COMPLÉMENTAIRE
Salariés de l'agriculture	<b>MSA</b> Mutualité sociale agricole	<b>AGIRC-ARRCO</b> Retraite complémentaire des salariés
Salariés de l'industrie, du commerce et des services		
Agents non titulaires de la fonction publique	<b>CNAV</b> Régime général de la Sécurité Sociale	<b>IRCANTEC</b> - Retraite complémentaire des agents non titulaires
Personnels navigants de l'aviation civile		<b>CRPN</b> Caisse de retraite du personnel navigant
Salariés relevant d'entreprises ou de professions à statut particulier	<b>SNCF, RATP, Banque de France, Retraite des Mines, CNIEG</b> (industries électriques et gazères), <b>CRPCF</b> (Comédie-Française), <b>CRPCEN</b> (clercs et employés de notaires), <b>ENIM</b> (marins), <b>Opéra de Paris, Port autonome de Strasbourg</b>	

NON SALARIÉS		
	RETRAITE DE BASE	RETRAITE COMPLÉMENTAIRE
Exploitants agricoles	<b>MSA - Mutualité sociale agricole</b>	
Artisans, commerçants et entrepreneurs	<b>Sécurité Sociale des indépendants - Ex-RSI</b>	
Professions libérales	<b>CNAVPL</b> Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales Retraite de base + complémentaire + supplémentaire selon les sections professionnelles	<b>CRN</b> (notaires), <b>CAVOM</b> (huissiers, greffiers, administrateurs et mandataires judiciaires), <b>CARMF</b> (médecins), <b>CARDSF</b> (dentistes et sages-femmes), <b>CAVP</b> (pharmaciens), <b>CARPIMKO</b> (infirmiers, kinésithérapeutes...), <b>CARPV</b> (vétérinaires), <b>CAVAMAC</b> (agents d'assurance), <b>CAVEC</b> (experts-comptables), <b>CIPAV</b> (architectes et professions libérales diverses) <b>CNBF</b> (avocats)
Artistes, auteurs d'œuvres originales	<b>CNAV</b> Régime général de la Sécurité Sociale	<b>IRCEC</b> - Retraite complémentaire
Patrons pêcheurs embarqués	<b>ENIM</b> Établissement national des invalides de la marine	
Membres des cultes	<b>CAVIMAC</b> Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes	<b>AGIRC-ARRCO</b> Retraite complémentaire des salariés

Source : info-retraite.fr

FONCTIONNAIRES		
	RETRAITE INTÉGRÉE	RETRAITE ADDITIONNELLE
Agents de la fonction publique d'État, magistrats et militaires	<b>SRE</b> Service des retraites de l'État	<b>RAFP</b> Retraite additionnelle de la fonction publique
Agents de la fonction publique territoriale et hospitalière	<b>CNRACL</b> - Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales	
Ouvriers de l'État	<b>FSPOEIE</b> - Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État	

Plusieurs notions cohabitent autour de l'âge du départ à la retraite. Il faut distinguer :

- l'âge minimum de départ,
- l'âge de retraite à taux plein,
- l'âge de retraite d'office.

**L'âge minimum de départ**, plus communément appelé « âge légal<sup>111</sup> de départ à la retraite », correspond à l'âge à partir duquel les actifs sont autorisés à partir à la retraite. En deçà de cet âge, il n'est pas possible de percevoir une pension sauf exceptions (carrière longue, handicap, préretraite amiante...).

La loi Woerth du 9 novembre 2010 a repoussé progressivement l'âge légal de 60 ans à 62 ans pour les assurés nés à partir de 1955. Ce recul de 2 ans s'applique également à la catégorie dite « active » de la fonction publique. Celle-ci regroupe les agents publics dont les conditions de travail sont jugées difficiles. On y trouve les policiers, les gardiens de prison, les pompiers, les éducateurs spécialisés ou encore les infirmiers des hôpitaux publics (hormis ceux ayant le statut cadre). L'âge minimum de départ des fonctionnaires « actifs » est différent de celui des autres actifs

(dont les fonctionnaires « sédentaires ») : il passera de 55 à 57 ans pour les agents actifs nés à partir de 1960. Il est de 52 ans pour certains fonctionnaires de la catégorie active (police nationale, personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire).

**L'âge de retraite à taux plein** correspond à l'âge à partir duquel la décote de la pension est automatiquement supprimée même si le nombre de trimestres de cotisation requis n'est pas atteint. Un report de 2 ans s'applique là aussi. Fixé à 65 ans, l'âge à taux plein se situera à 67 ans pour les assurés nés à partir de 1955. Pour les fonctionnaires « actifs », il est porté de 60 à 62 ans pour les agents nés à partir de 1960.

**L'âge de retraite d'office** est l'âge à partir duquel un actif peut être mis à la retraite par son employeur. Il est fixé à 70 ans. Il peut être largement inférieur pour certaines professions exigeant des aptitudes physiques optimales (57 ans pour les contrôleurs aériens, 43 ans pour les officiers de l'armée, 40 ans pour les danseurs de l'Opéra de Paris...).

## percevoir une retraite à taux plein <sup>(1)</sup>

ANNÉE DE NAISSANCE	TRIMESTRES EXIGÉS POUR UNE RETRAITE À TAUX PLEIN
1950	162 trimestres
1951	163 trimestres
1952	164 trimestres
1953 → 1954	165 trimestres
1955 → 1957	166 trimestres
1958 → 1960	167 trimestres
1961 → 1963	168 trimestres
1964 → 1966	169 trimestres
1967 → 1969	170 trimestres
1970 → 1972	171 trimestres
À compter de 1973	172 trimestres

Source : service-public.fr

### 2) Le lancement de la réforme à points.

Dès sa campagne pour l'élection présidentielle, Emmanuel Macron a indiqué son projet de réformer profondément le système de retraite français en proposant un système universel par répartition, dans lequel 1 euro cotisé doit garantir à tous les mêmes droits à pension.

Une fois élu Président, E. Macron demande à Jean-Paul Delevoye, nommé Haut-commissaire aux retraites, de mettre en œuvre ce projet. Celui-ci veut prendre tout le temps nécessaire pour les consultations avec tous les partenaires sociaux : la loi qui était prévue en 2018 est reportée en 2019. L'idée du Président de la République est de fonder un régime unique, universel, par répartition et à points, en prenant pour exemple la réforme qui a été conduite au cours des années 1990 en Suède (les principes de la réforme ont été définis en 1991 et la réforme a été définitivement en place en 2001).

La réforme voulue par E. Macron présente quatre caractéristiques fondamentales : le nouveau système doit être universel en ce sens qu'il rassemble en un seul régime les 42 régimes existants ; il doit y avoir l'harmonisation des cotisations (taux uniforme de 28,11%) ; le nouveau système doit être par points, un peu comme l'actuel système des retraites complémentaires AGIRC-ARRCO ; la réforme met un terme au système par trimestres puisque chaque jour travaillé générera des points. Selon plusieurs simulations, ces quatre caractéristiques créent leurs lots de gagnants et de perdants, surtout des perdants.

Avec la réforme structurelle et systémique qu'il veut mettre en œuvre, E. Macron veut rompre avec l'habitude tant de fois répétée de recourir à des mesures paramétriques pour rééquilibrer financièrement le système. Car le principal dysfonctionnement du système actuel de retraite est de type financier (l'équilibre financier n'est assuré que lorsque, par hasard, la croissance est telle que les cotisations compensent les dépenses liées au vieillissement de la population, d'où le recours, forcé mais aléatoire, aux mesures paramétriques), mais il y a trois autres dysfonctionnements, également importants : la complexité (42 régimes différents), l'illisibilité des droits et la déficience des mécanismes redistributifs que constituent les dispositifs non-contributifs, qui sont contrariés par le caractère anti-redistributif de la formule de calcul des pensions.

Face aux déséquilibres du système actuel (le déficit actuel est appelé à se dégrader fortement dans les années qui viennent dès lors que la croissance annuelle de la productivité serait inférieure à 1,4%) le gouvernement d'E. Philippe envisage courant juillet 2019 de pratiquer une réforme paramétrique, contrairement aux promesses du candidat Macron. Mais, suite aux réactions à cette éventualité, le gouvernement renonce sur le champ à ce type de réforme. E. Philippe, le 19 septembre 2019 a demandé

Christian BIALES © Les textes édités sur ce site sont la propriété de leur auteur Page 121

06/10/2024

au Conseil d'orientation des retraites d'une part de réaliser des projections sur l'avenir du régime actuel d'ici à 2030, en particulier pour savoir quelle sera la part, en pourcentage du PIB, des dépenses de retraite, pourcentage qui est actuellement de 14%, et d'autre part de déterminer l'ampleur des mesures qu'il faudrait prendre pour garantir l'équilibre en 2025 : pour assurer cet équilibre, il compte savoir d'une part quelle contribution demander respectivement au montant de la pension moyenne, à l'âge moyen de départ à la retraite et aux taux de prélèvement et d'autre part quelles catégories de la population seraient les plus touchées par chacune de ces trois options. Le COR doit répondre à ces différentes questions avant le 22 novembre 2019.

Le jeudi 18 juillet, jour où Jean-Paul Delevoye, Haut-commissaire à la réforme des retraites, présente son rapport sur la réforme systémique promise par E. Macron, après 18 mois de discussions et de concertation, un collectif d'économistes et de chercheurs écrit un article important dans Le Monde :

« (...) Présentée comme un tournant, cette réforme risque de graver dans le marbre la dégradation du système actuel : le niveau de vie des retraités va décrocher par rapport à celui des actifs. En 2012, la pension nette moyenne représentait 62 % du salaire net moyen ; selon les projections du Conseil d'orientation des retraites, elle n'atteindra que 48 % en 2040. Le risque n'est donc pas que les générations futures n'aient pas de retraite, mais que, pour beaucoup, majoritairement les femmes, la pension se confonde avec un minima social, faisant de la retraite une période d'appauvrissement marqué, sans espoir d'amélioration.

La baisse programmée n'est pas liée au système actuel ou au futur système "à points", mais à la décision politique de figer les ressources à "14 % du PIB au maximum". (...) Si les ressources n'augmentent pas, des retraités de plus en plus nombreux vont devoir se partager une part fixe de la richesse nationale, c'est-à-dire une part individuelle plus faible. La réforme laissera chacune et chacun face à un dilemme : une retraite beaucoup plus faible à 62 ans ou une retraite un peu plus faible plus tard (assortie souvent d'une période de chômage ou de précarité avant la retraite). (...) Si l'on ne se résout pas à cette baisse, il est nécessaire de mobiliser des financements supplémentaires. Les pistes sont nombreuses : taxer le capital, lutter contre l'évasion fiscale ou réduire les niches fiscales. Ces pistes seraient utiles pour financer l'éducation, la dépendance ou la transition écologique, mais elles ne correspondent pas à la logique de répartition propre aux retraites. La piste correspondant à cette logique n'est, elle, plus jamais évoquée en raison du véritable "tabou" qui pèse sur elle : l'augmentation du taux de cotisation, qui permettrait de partager les hausses futures de revenus entre actifs et retraités. (...) Exclure a priori, comme le fait le gouvernement, tout relèvement des cotisations aujourd'hui et dans le futur est une position extrême, qui condamne les générations d'actifs à avoir des pensions dégradées. Ce débat n'a pour l'instant pas lieu. (...) Parce que le système des retraites est une pierre angulaire de notre modèle social, son avenir mérite de mettre en débat un relèvement raisonné du taux de cotisation ».

Notons que le hasard veut que la Cour des Comptes envoie le 23 juillet une communication au Premier Ministre É. Philippe, intitulée « Les fins de carrière : un risque de précarité pour les seniors exclus du marché du travail, un coût croissant pour la solidarité », pour insister auprès de l'exécutif sur les dangers que présente le projet de réforme sur la situation des seniors (<https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-10/20191010-refere-S2019-1878-fins-de-carriere.pdf>). Une réponse doit être faite dans un délai de 2 mois maximum...

Les préconisations que fait en ce jeudi 18 juillet 2019 le Haut-commissaire à la réforme des retraites en réponse à la demande que lui ont adressée le Président de la République et le Premier ministre pour fonder un nouveau système de retraite dans le cadre d'une réforme systémique - qui fera l'objet d'arbitrages de la part du pouvoir exécutif pour aboutir à une loi - sont contenues dans un rapport que l'on trouve à l'adresse : <https://www.reforme-retraite.gouv.fr/la-reforme/article/preconisations-pour-un-systeme-universel-de-retraite>.

On reproduit ci-dessous un extrait du dossier de presse qui présente « le système de retraite universel en 12 points clés » :

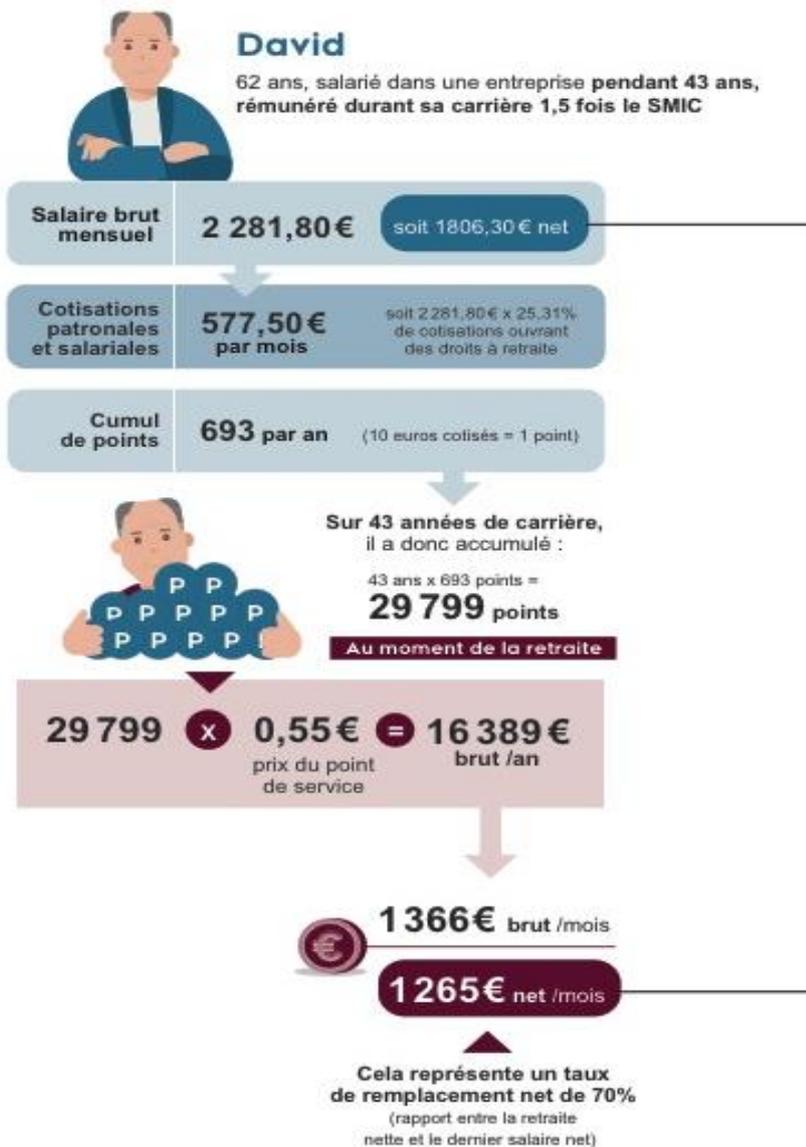
#### 1 • Un système en points qui sera plus simple et commun à tous les Français

- Le **système universel de retraite** remplacera les 42 régimes de retraite actuels.
- Le système reposera sur des **règles communes à tous** : salariés du privé et du public, fonctionnaires, indépendants, professions libérales, agriculteurs, parlementaires etc. **Les régimes spéciaux seront fermés**.
- Le système sera financé par **répartition** : comme dans le système actuel, les cotisations versées par les actifs d'aujourd'hui financeront les pensions des retraités d'aujourd'hui.

## 2 • Un système plus juste où « 1 € cotisé vaudra les mêmes droits pour tous »

- **Chaque jour travaillé permettra d'acquérir des points.**
- Un euro cotisé permettra d'acquérir le même nombre de points, quel que soit le statut professionnel et le moment où il a été cotisé.
- Les points s'accumuleront tout au long de la carrière sur un compte et, le moment venu, seront transformés en retraite. Un compte unique de retraite permettra à chaque Français de connaître le nombre de points dont il dispose, pour pouvoir choisir le moment de son départ en retraite.
- **Chaque point permettra d'augmenter le niveau de sa retraite.**
- Les assurés qui n'ont pas été en capacité de faire une carrière complète ne seront pas pénalisés comme dans le système actuel qui les contraint à travailler jusqu'à l'âge de 67 ans pour annuler la décote. Ces inconvénients seront corrigés.

### Le calcul des droits de la retraite

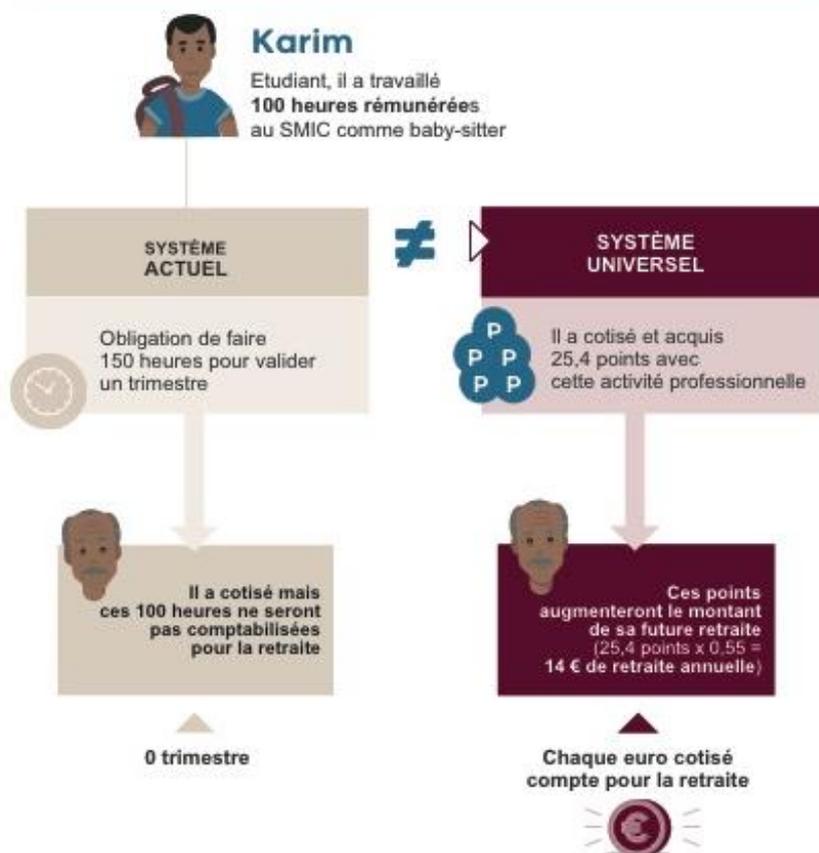


Pour le calcul de la retraite nette, on suppose que la CSG est calculée au taux intermédiaire, soit 6,8%. Le taux de cotisation de 25,31% correspond à la partie contributive de la cotisation sous 3 PASS. A la CSG s'ajoutent la CASA (0,3%) et la CRDS (0,5%).

- **Il n'y aura plus de trimestres inutiles** (trimestres ne donnant pas lieu à augmentation de la retraite car le taux plein est déjà atteint ou les 4 trimestres annuels sont déjà acquis).
- Les salariés du privé, des régimes spéciaux et les fonctionnaires auront des **cotisations identiques**. Il est proposé que le taux de cotisations soit de 28,12 %, partagé entre l'employeur (60 %) et le salarié (40 %), proche du niveau actuel des salariés du privé.

- 100 % des primes des fonctionnaires et des salariés des régimes spéciaux seront désormais prises en compte dans le calcul de la retraite. Ainsi, les fonctionnaires et les assurés des régimes spéciaux se constitueront désormais des droits sur la totalité de leur rémunération, primes comprises.
- Jusqu'à 40 000 €, il est proposé que le taux de cotisations des indépendants soit de 28,12 % pour être de 12,94 % de 40 000 € à 120 000 € et **préserver ainsi l'équilibre économique de leur activité** (correspond aux seules cotisations acquittées par les salariés).
- Il est proposé qu'une assiette « brute » soit définie pour les indépendants. Elle se rapprochera davantage de celle des salariés. En contrepartie d'une hausse de la cotisation retraite, les indépendants paieraient ainsi moins de CSG..

### Pourquoi le système en point est-il plus avantageux pour les petites rémunérations et les carrières heurtées ?



Pour l'illustration, le SMIC horaire est celui de l'année 2019, fixé à 10,03 € brut. Le taux des cotisations servant à l'acquisition des points est de 25,31% (patronales et salariales).

### 3 • Un système qui garantira un haut niveau de protection sociale

- **100% des actifs** seront couverts par le système universel, et s'ouvriront des droits sur la **totalité de leur rémunération** (dans la limite de 3 plafonds de la sécurité sociale, soit jusqu'à 120 000 €).
- Chacun pourra compléter sa couverture retraite s'il le souhaite. Les employeurs et les salariés qui le souhaitent pourront compléter leur retraite par la mise en place de dispositifs collectifs d'épargne retraite. Il en sera de même pour les indépendants.
- Une cotisation « déplafonnée » de 2,81 % sera due sur la totalité des revenus pour participer au financement du système de retraite. Elle ne sera pas directement créatrice de droits et participera au financement de la solidarité.

### 4 • Un système qui valorisera l'activité

- Comme aujourd'hui, **les assurés auront la liberté de partir en retraite à 62 ans**, conformément à la promesse présidentielle.
- L'âge minimal ne peut toutefois pas constituer la référence de départ, sauf à remettre en cause l'équilibre du système et le niveau des retraites. L'âge de départ moyen à la retraite en 2018 est déjà de 63,4 ans Source CNAV - Hors départs anticipés.
- **Le système universel conservera également un dispositif de « taux plein »**, assorti comme aujourd'hui, d'une décote et d'une surcote. Ce taux plein correspondra à la pension complète.
  - Le système universel incitera donc au prolongement de l'activité.
  - Le Haut-Commissaire propose que l'âge du taux plein soit le même pour tous, contrairement à aujourd'hui où il est compris entre 62 et 67 ans en fonction de la durée travaillée, pénalisant ainsi les personnes ayant eu des carrières

courtes ou hachées. L'âge du taux plein permettra aux Français de bénéficier du rendement optimal du système, soit 5,5 % en fonction des hypothèses en vigueur aujourd'hui (**pour 100 € cotisés, un retraité percevra 5,5 € par an pendant toute sa retraite**), sachant que celui-ci ne pourra être défini qu'en 2024.

- Il est proposé que, pour la génération 1963, l'âge du taux plein soit fixé à 64 ans : il s'agit en effet de l'âge moyen auquel cette génération partira à la retraite d'après les projections actuelles du Conseil d'orientation des retraites. **C'est donc l'âge d'équilibre du système.**
- L'âge du taux plein évoluera comme l'espérance de vie.

## Un rendement de 5,5 % à l'âge du taux plein

### Comment est calculé le montant de la pension ?



#### Paolo

Il a cotisé sur la base d'un salaire égal à 1,5 SMIC. Il a acquis **30 000 points** (10 € cotisés = 1 point) tout au long de sa carrière. Il a la liberté de partir à 62 ans, âge légal de départ à la retraite.

#### Au moment de sa retraite

La retraite mensuelle à l'âge du taux plein est calculée en appliquant la valeur de service :

$$P = 0,55 \text{ €}$$

1 point = 0,55 €

Paolo bénéficiera de 5,5% de rendement s'il part à l'âge du taux plein de sa génération\*



Âge du taux plein	Rendement	Montant mensuel
-2 ans	4,95% de rendement	16 500 €* x 90% 1 237 €/mois
-1 an	5,225% de rendement	16 500 €* x 95% 1 306 €/mois
Âge du taux plein	5,5% de rendement	16 500 €* soit 1 375 €/mois
+ 1 an	5,775% de rendement	16 500 €* x 105% 1 444 €/mois
+ 2 ans	6,05% de rendement	16 500 €* x 110% 1 512 €/mois

#### SYSTÈME ACTUEL

Les assurés qui partent avant l'âge du taux plein subissent une double pénalisation : d'une part, le calcul de la retraite est proratisé car la carrière est incomplète par rapport à la durée d'assurance requise, d'autre part ils subissent une décote de 5% du montant de la retraite pour chaque année les séparant de l'âge du taux plein.

**Exemple :** un assuré de la génération 1963 qui a commencé sa carrière à 22 ans et qui doit valider une durée d'assurance de 42 ans, devra partir à 64 ans pour bénéficier du taux plein dans le système actuel. S'il part à 62 ans, il sera doublement pénalisé, par la proratisation (40/42 soit -4,7%) et par la décote (-10%), et sa retraite sera fortement réduite (-15%).

#### SYSTÈME UNIVERSEL

Les assurés verront leur rendement ajusté de 5% par année d'écart à l'âge du taux plein, sans subir de règle de proratisation par rapport à une durée d'assurance requise car celle-ci ne constitue plus un critère pour le calcul de la retraite dans le système universel en points.

**Exemple :** un assuré, dont l'âge du taux plein est fixé à 64 ans, verra sa retraite diminuée de 10% s'il décide de partir à 62 ans (et non plus de 15% dans l'exemple ci-dessus).

\*Il n'est pas tenu compte du nombre de points en plus ou en moins dont bénéficierait Paolo dans les hypothèses de départ après ou avant l'âge du taux plein de sa génération.

### 5 • Un système qui sera plus solidaire notamment vis à vis des femmes

Dans le système universel, la solidarité représentera comme aujourd'hui **25 % des droits à retraite**. Elle sera identifiée dans un Fonds de solidarité vieillesse universel financé par l'impôt.

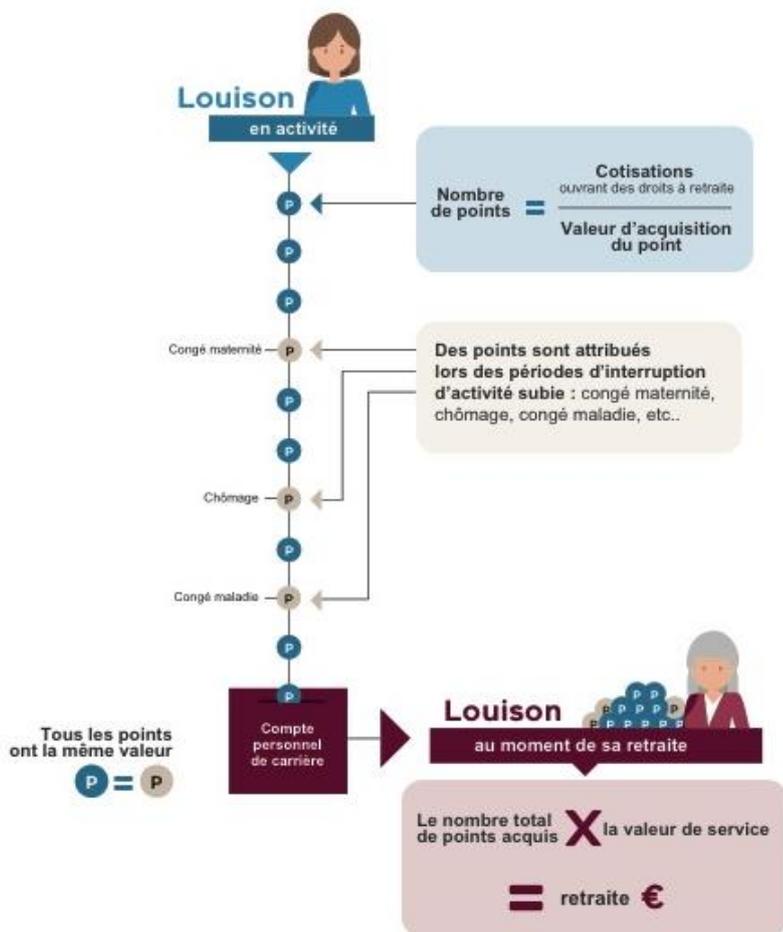
Des points de solidarité pour les périodes d'inactivité subie

- Dans le système universel, **les périodes de chômage indemnisé, maternité, invalidité et maladie donneront droit à des points de solidarité** : ils auront la même valeur que les points attribués au titre de l'activité. Ils seront systématiquement valorisés au moment de la retraite, contrairement à ce qui peut exister dans le système actuel (trimestres inutiles ne donnant pas lieu à augmentation de la retraite).

### Un minimum de retraite augmenté à 85 % du Smic net

- Le système universel garantira un minimum de retraite pour tous ceux ayant eu des carrières professionnelles à revenus modestes. Dans le système universel, le minimum de retraite sera nettement supérieur au niveau actuel. **Il s'élèvera à 85 % du Smic net, contre 81 % pour les salariés dans le système actuel et 75 % pour les agriculteurs.**
- Ce niveau permettra de valoriser le travail, avec un écart plus significatif qu'aujourd'hui avec le minimum vieillesse, qui a fait l'objet d'une valorisation exceptionnelle par le gouvernement pour atteindre 900 € par mois en janvier 2020.
- Ce nouveau minimum de retraite bénéficiera notamment aux **exploitants agricoles (40 % d'entre eux verront leur pension sensiblement s'améliorer et leurs prélèvements légèrement diminuer)**, aux artisans, aux commerçants et aux personnes, souvent des femmes, qui ont durablement travaillé à temps partiel.

### Comment acquérir des points tout au long d'une carrière ?



### Des droits familiaux adaptés aux évolutions de la société

Aujourd'hui, les femmes ont une pension moyenne inférieure de 42 % à celle des hommes. Elles doivent donc être les principales bénéficiaires des mesures de solidarité liées aux droits familiaux :

- Il est proposé une majoration des points de 5 %, attribuée dès le 1<sup>er</sup> enfant et pour chaque enfant. Ces points pourront être partagés entre les parents, et seront par défaut attribués à la mère. Cette mesure permettra de revaloriser les droits attribués aux foyers d'1 ou 2 enfants, notamment les familles monoparentales, désavantagés dans le système actuel. Les familles nombreuses pourront aussi bénéficier d'une majoration au-delà des droits actuels. Elle sera par exemple de 25 % pour 5 enfants.

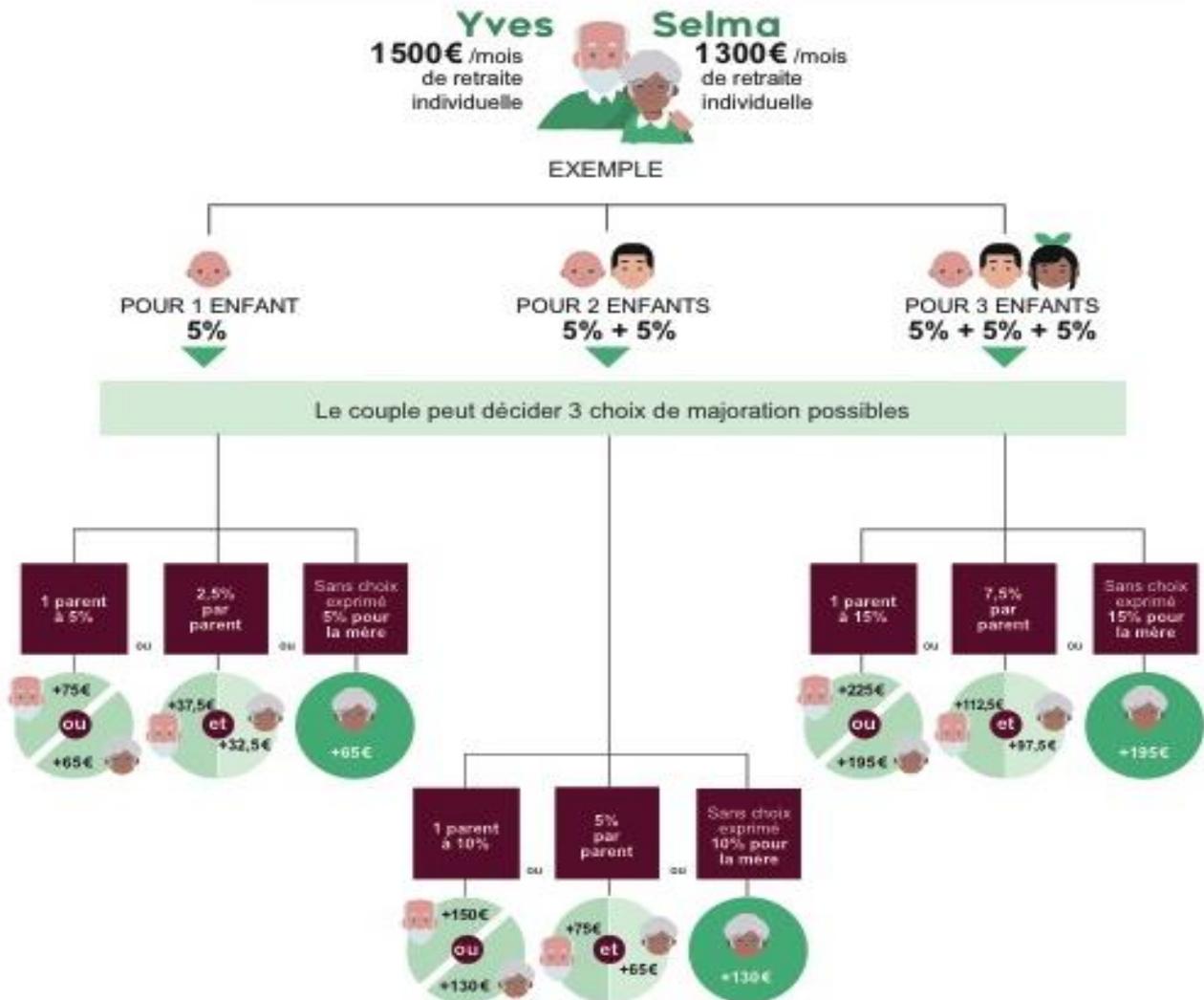
# 5% de majoration des droits à la retraite dès le 1<sup>er</sup> enfant

SYSTÈME ACTUEL

Majoration de 10% uniquement pour les parents de 3 enfants et plus. La majoration est accordée aux 2 parents.

SYSTÈME UNIVERSEL

Majoration des points acquis de 5% par enfant. Le couple a la possibilité de choisir la répartition de la majoration.



- Il est proposé qu'un dispositif de réversion unique soit mis en place pour tous, à la place des 13 règles différentes existant actuellement. Il devrait garantir pour le conjoint survivant, le plus souvent les femmes, un niveau de vie à hauteur de 70 % du total des retraites perçues par le couple. Les règles applicables aux retraités actuels ne seront pas modifiées.

# Un droit à la pension de réversion harmonisé pour tous

**Marc**  
2000€ /mois  
de pension

**Anita**  
850€ /mois  
de pension

2850€ /mois pour le couple

## SYSTÈME UNIVERSEL

Le nouveau système va garantir le niveau de vie du conjoint survivant

Calcul de la pension de réversion d'Anita au décès de Marc\* sur la base de 70% des droits à retraite du couple :

$$( 70\% \times 2850\text{€} ) - 850\text{€}$$

1145€ de réversion + 850€ de pension = 1995€ /mois de pension



## SYSTÈME ACTUEL, un système complexe

**Marc**

Ses pensions de retraite dépendent de 4 différentes caisses

Régime de base (CNAV) : 1000€ /mois

+

Complémentaire (AGIRC-ARRCO) : 250€ /mois

+

Régime complémentaire (IRCANTEC) : 250€ /mois

+

Régime complémentaire (CIPAV) : 500€ /mois

Total de la retraite de Marc : 2000€ /mois

**Anita**

Calcul de sa pension de réversion

54% → 540€ /mois

60% → 150€ /mois

50% → 125€ /mois

60% → 300€ /mois

Total de la pension de réversion : 1115€ par mois

Ajout de sa pension individuelle de 850€

Total de la pension d'Anita : 1965€ /mois

\* à partir de 62 ans

## 6 • Un niveau des retraites qui sera sécurisé dans le temps

- **La valeur du point ne pourra pas baisser dans le temps.** Sa revalorisation tiendra compte de l'évolution des revenus moyens en France, plus favorable que l'inflation
- Une fois les points transformés en retraite, les pensions seront revalorisées selon l'inflation pour le maintien du pouvoir d'achat des retraités, comme c'est le cas aujourd'hui.

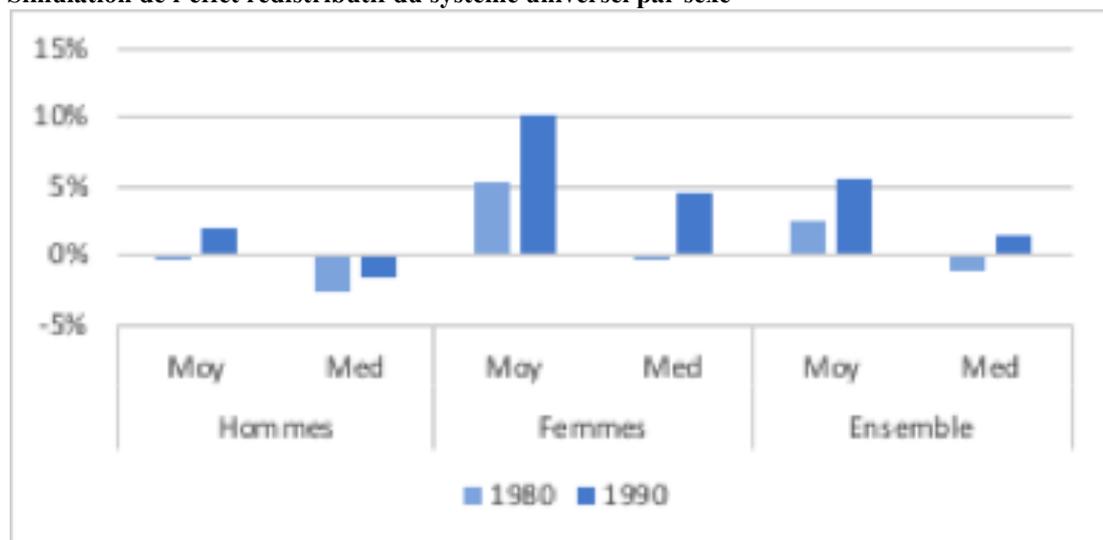
- Un Fonds de réserve universel permettra de garantir l'équilibre du système et de **garantir la valeur du point** face aux aléas démographiques et économiques.

#### 7 • Un système qui réduira les inégalités entre les retraités

Grâce à une redistribution accrue, le système universel sera plus avantageux pour les personnes ayant connu des durées d'activité courtes, ou fréquemment interrompues ou encore aux personnes n'ayant pas connu de fortes évolutions de leurs revenus dans le temps :

- Les **futurs retraités ayant les revenus les plus modestes et des carrières difficiles bénéficieront d'une hausse significative** : le système universel améliorera fortement la retraite des 40 % d'assurés ayant les retraites les plus faibles. Les écarts entre les retraites seront ainsi réduits.
- Le système **réduira légalement l'écart entre les retraites des hommes et des femmes**. Aujourd'hui, l'écart entre la pension moyenne des hommes et celle des femmes est de **42%**.
- **Il ne sera plus nécessaire d'atteindre 67 ans, l'âge d'annulation de la décote** en cas de carrière incomplète. **L'atteinte de l'âge du taux plein (64 ans pour la génération 1963)** permettra un départ plus précoce pour les plus modestes. Cette mesure bénéficiera notamment aux femmes : 19 % d'entre elles (contre 10 % des hommes) doivent aujourd'hui attendre 67 ans pour partir à la retraite du fait d'un travail à temps partiel ou d'une carrière courte.

#### Simulation de l'effet redistributif du système universel par sexe



CNAV, Prime 2019

#### 8 • Un système qui reconnaîtra la pénibilité et les spécificités de certains métiers

- **L'âge légal de 62 ans s'appliquera de façon identique entre salariés du public et du privé pour un métier similaire**. Ainsi, les départs anticipés des régimes spéciaux et de la fonction publique, notamment ceux des emplois classés en « catégorie active », seront progressivement fermés.
- Le système universel **garantira toutefois les départs anticipés à 60 ans** pour les assurés ayant effectué une carrière longue, comme aujourd'hui.
- La pénibilité sera également prise en compte avec la possibilité de partir avant 62 ans à la retraite. Le **compte professionnel de prévention**, qui permet d'acquérir jusqu'à 2 années de départ anticipé à la suite de l'exposition à un risque professionnel, **sera étendu aux fonctionnaires et aux régimes spéciaux. Le départ anticipé pour incapacité permanente leur sera également étendu.**
- Des départs anticipés seront conservés pour **les militaires et les fonctionnaires ayant des fonctions dangereuses** dans le cadre de missions régaliennes. L'engagement des militaires dans le cadre de certaines opérations sera valorisé par des points supplémentaires.

#### 9 • Un système qui sera mieux adapté aux réalités du monde du travail

- Le système actuel ne tient pas suffisamment compte de la diversité des parcours professionnels et des formes d'emploi, notamment des indépendants. Le système universel accompagnera mieux les mobilités professionnelles, notamment par l'existence d'un compte unique de retraite accessible en ligne.
- Le système universel pourra **valoriser le début de carrière des jeunes actifs**. Cette question sera examinée dans le cadre de la concertation.
- Des **points de solidarité seront également attribués aux proches aidants**.

#### 10 • Des dispositifs de transition emploi-retraite qui seront plus attractifs

- Dans le système universel, les actifs proches de la retraite auront la possibilité de diminuer leur activité en passant à temps partiel tout en commençant à toucher une partie de leur retraite, comme aujourd'hui.
- Les personnes déjà retraitées pourront désormais reprendre une activité sans plafond ni limite à compter de l'âge du taux plein. Ces personnes se **constitueront de nouveaux droits à retraite** sur la base de cette activité, ce qui n'est pas possible dans le système actuel.

#### 11 • La transition vers le nouveau système sera très progressive

## Les générations concernées

- Le système universel pourra s'appliquer au plus tôt aux personnes nées en 1963. D'autres options sont possibles et seront soumises à concertation.
- **Le système garantira 100 % des droits acquis** au 1er janvier 2025. Ils seront comptabilisés selon les règles des anciens régimes et transformés en points à l'euro près.

## La convergence des paramètres

- Les transitions seront adaptées à chacun des régimes.
- Elles seront achevées **environ 15 ans** après l'entrée en vigueur du système.

## 12 • Une gouvernance qui sera innovante

### Un système conçu à l'équilibre en 2025

• Le système devra être à l'équilibre en 2025 au moment de la mise en place du nouveau système. Le projet devra être enrichi pour proposer les modalités de convergence vers l'équilibre financier en 2025 dans le cadre du projet de loi portant création du système universel. **Ces modalités seront concertées avec les partenaires sociaux.**

### Un pilotage dans le respect d'une règle d'or

- Le système universel est conçu à **enveloppe constante** : au moment de l'entrée en vigueur du système universel, le poids des recettes du système sera maintenu constant, de même que celui des dépenses. **Le poids de la solidarité dans les dépenses de retraite restera stable.**
- Une règle d'or d'équilibre sera mise en place pour **garantir la pérennité de la trajectoire financière** du système de retraite : cette règle devra garantir un solde cumulé positif ou nul par période de 5 années avec un horizon de long terme (40 ans).

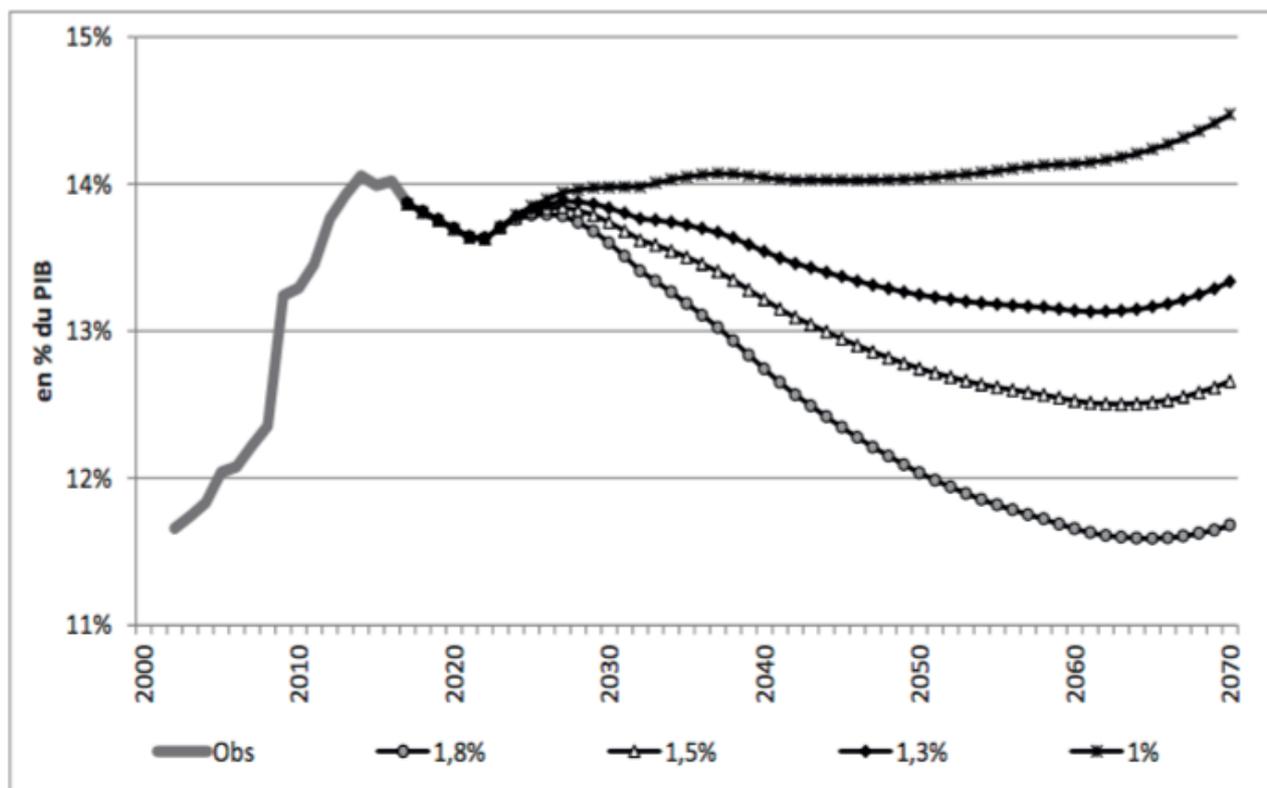
### Une association élargie des parties prenantes

- Une **caisse nationale de retraite universelle** sera créée pour la mise en place et la gestion opérationnelle du système universel.
- Pour exercer ces missions, le conseil d'administration pourra être composé de **13 représentants des assurés et de 13 représentants des employeurs et des indépendants**. Dans le cadre de la trajectoire définie par le Parlement et le Gouvernement, il pourra se prononcer sur le pilotage du système.
- Le cadre du pilotage du système universel de retraite sera défini dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.
- Une Assemblée générale regroupera l'ensemble des assurés et des employeurs. Elle aura pour mission principale d'émettre un avis concernant le pilotage du système et la qualité du service rendu aux assurés.
- Les citoyens seront pleinement associés au pilotage du système. Un **Conseil citoyen fera chaque année des propositions au conseil au conseil d'administration et au Gouvernement**.
- Un **comité d'expertise indépendant des retraites** sera créé. Il sera chargé de l'analyse de la situation du système au regard des objectifs financiers et sociaux.

Spontanément, ce rapport soulève un certain nombre d'interrogations :

- Le nouveau système est un système à cotisations définies, qui remplace le système actuel qui est un système à prestations définies : même s'il reste un système par répartition, le nouveau système ne va-t-il pas avoir ainsi les inconvénients des principaux systèmes par capitalisation ? La logique financière l'emporte sur la logique assurantielle et sociale et cela n'est évidemment pas favorable aux individus.
- Il est important que le rapport prévoie l'indexation de la valeur du point sur les salaires avant la mise à la retraite - ce qui constitue une heureuse rupture avec la réforme de 1987-1993 -, et l'indexation des pensions sur les prix après ; mais est-on sûr que ces préconisations seront actées et effectivement mises en œuvre ? L'indexation sur l'inflation assure-t-elle réellement contre une baisse des pensions ?
- La question précédente se justifie d'autant plus qu'il est prévu que le coût de la réforme s'inscrive dans l'enveloppe de dépenses projetée par les travaux du COR. Dans son 14<sup>ème</sup> rapport (du 22 novembre 2017), le COR étudie plusieurs scénarios selon le rythme annuel de progression de la productivité du travail : 1%, 1,3%, 1,5% et 1,8%. À partir de cette hypothèse, couplée à d'autres qui concernent par exemple le taux de chômage, l'évolution démographique, la réglementation..., le COR simule l'évolution possible des dépenses du système de retraite actuel, en % du PIB, en soulignant qu'aujourd'hui cette enveloppe est de 14% du PIB :

**Figure 2.1 – Dépenses du système de retraite en % du PIB observées et projetées**



*Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions hors transferts internes.*

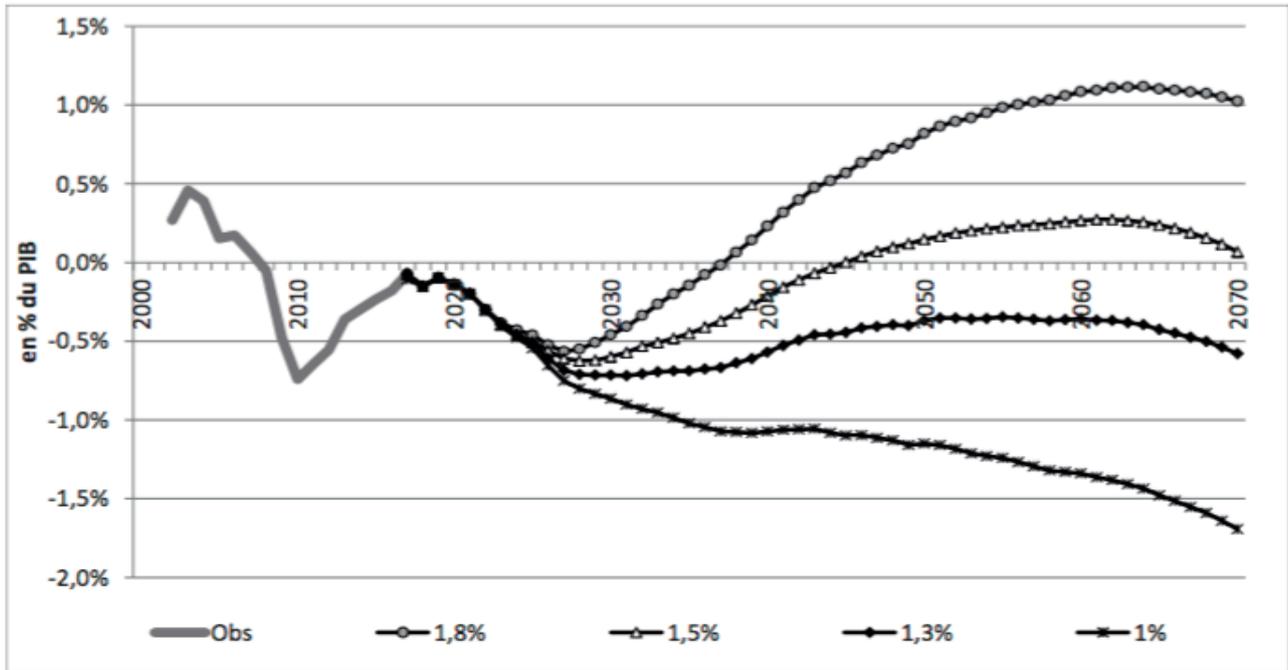
*Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.*

*Sources : rapports à la CCSS 2002-2017 ; projections COR - novembre 2017.*

Si l'enveloppe doit rester stable, l'augmentation du nombre de retraités ne conduira-t-elle pas mécaniquement à une diminution du montant de pensions et/ou à une évolution défavorable de l'âge du taux plein ?

À titre d'information, nous reproduisons ci-après le schéma établi dans le même rapport du COR qui indique l'évolution possible, selon les 4 hypothèses, du solde financier du système de retraite actuel à l'horizon 2070 :

**Figure 2.6 – Solde financier du système de retraite en % du PIB observé et projeté**



*Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions hors transferts internes. En projection, selon la convention COR : les cotisations des employeurs de fonctionnaires de l'État et les subventions d'équilibre aux régimes spéciaux évoluent comme la masse salariale de ces régimes.*

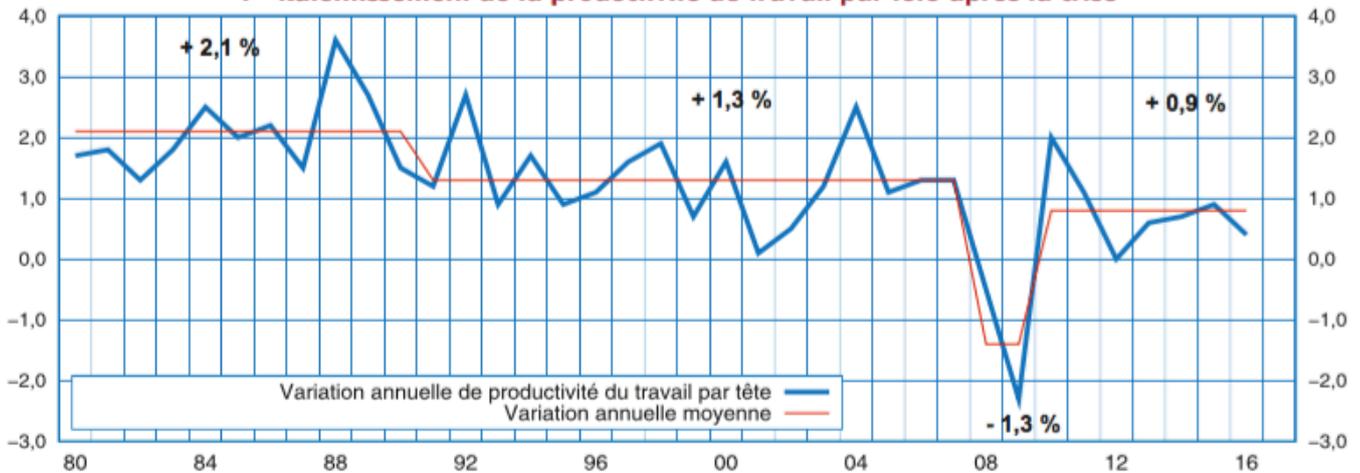
*Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.*

*Sources : rapports à la CCSS 2002-2017 ; projections COR - novembre 2017.*

Il apparaît qu'à cet horizon, seuls les scénarios « 1,8% » et « 1,5% » se traduisent par des excédents, tandis que les scénarios « 1,3% » et « 1% » aboutissent à des déficits, celui du premier étant naturellement moins important que celui du second.

Pour se faire une idée plus précise de l'évolution possible de la productivité, on peut se référer à l'excellente étude rétrospective menée par l'INSEE dans un dossier faisant partie de la note de conjoncture de juin 2018, où on trouve notamment un schéma et un tableau particulièrement instructifs :

#### 4 - Ralentissement de la productivité du travail par tête après la crise



Note : les moyennes sont calculées sur les périodes 1981-1989, 1990-2007, 2008-2009 et 2010-2016.

Source : Insee

**Tableau 1 - Variations annuelles moyennes de productivité du travail et contributions des branches marchandes non agricoles**

taux de croissance en % et contributions en points

	Ensemble SMNA	Industrie		Services marchands		Construction	
		productivité	contribution	productivité	contribution	productivité	contribution
1980-1989	2,1	3,3	0,9	1,4	1,0	1,7	0,2
1990-2007	1,3	3,4	0,8	0,8	0,5	0,5	0,1
2008-2009	-1,3	-2,2	-0,5	-0,4	-0,3	-5,1	-0,5
2010-2016	0,9	2,4	0,4	0,7	0,5	-0,9	0,0

Note : les productivités sont calculées comme le rapport entre la valeur ajoutée en volume et l'emploi intérieur total de chaque branche. Lecture : pendant la période 1980-1989, la croissance annuelle moyenne de la productivité du travail dans l'industrie a été de 3,3 %. La contribution de ce secteur à la croissance de la productivité du SMNA a été de 0,9 point.

Source : Insee, comptes nationaux en base 2014

Le schéma montre une baisse généralisée de la croissance annuelle de la productivité sur l'ensemble des périodes analysées, avec une aggravation suite à la crise de 2007-2008 : l'économie française a visiblement du mal à se remettre puisque le niveau d'avant-crise n'a toujours pas été retrouvé. Le tableau montre de son côté que cette baisse généralisée est due à la baisse de la productivité dans tous les secteurs, en particulier dans les services et l'industrie, dont la contribution diminue sans discontinuer.

Ces informations nous conduisent à nous poser deux questions : le rapport Delevoye ne pêche-t-il pas par optimisme en retenant l'hypothèse de « 1,3% » ? et le gouvernement ne devrait-il pas résoudre en priorité le problème lancinant pour l'économie française de l'évolution de sa productivité et de la vigueur de sa croissance économique ?

- Considérant que pour qu'il y ait équilibre du système lors de sa mise en application, il est prévu que l'âge de départ à la retraite sera de 64 ans pour bénéficier du « taux plein », ne faut-il pas dire clairement qu'avec le nouveau système l'âge de départ à la retraite - pour avoir le taux plein - est amené à évoluer pratiquement constamment et que, dès lors, la notion d'âge légal de départ à la retraite - que l'on veut maintenir coûte que coûte à 62 ans - n'a plus grand sens ? Comme le mécanisme du système par points est automatique, on ne comprend pas très bien pourquoi est introduit la notion d'âge pivot de 64 ans, avec décote et surcote. D'ailleurs, suite à des réactions critiques de syndicats, le Président Macron s'est dit - en août - plutôt favorable à une condition de durée de cotisation comme c'est le cas actuellement. Mais cette solution ne serait pas en réalité similaire à l'actuel système dans la mesure où ceux qui partiraient sans avoir atteint la durée de cotisation exigée perdraient davantage, et elle ferait beaucoup de « perdants » si, en 2025, la durée de cotisation n'est pas inférieure à 42 ans.

- Ce système est dit universel parce qu'il est censé homogénéiser l'ensemble en unifiant les 42 régimes existant actuellement. Mais rien n'est moins sûr pour deux raisons : d'abord, le rapport prévoit lui-même des cas particuliers qui vont être autant d'exceptions aux règles communes et ensuite, à cause de la crainte de voir baisser le pouvoir d'achat de leurs retraites, les individus seront incités de compléter leur retraite de base en cotisant auprès d'organismes privés, ce qui à la fois multipliera considérablement le nombre de régimes particuliers et réduira progressivement la place de la répartition au profit de la capitalisation.

- Le système est présenté comme étant redistributif : s'il est plus « juste », sera-t-il pour autant plus « équitable » ? N'est-ce pas reconnaître qu'il y aura des « gagnants » et des « perdants » ? En particulier, le système par points pénalisera davantage que le système actuel ceux qui ont eu des mauvaises années durant leur carrière et ceux aussi qui n'ont pas eu de « carrière plate » mais qui ont démarré au bas de l'échelle et progressé par la suite.

Pour de nombreux commentateurs, le régime par points est, par nature, beaucoup plus contributif que redistributif : il laisse peu de place à la logique de solidarité et donc à la justice sociale (selon la DREES, la part de solidarité dans le montant des pensions n'est que de 6,9% dans les régimes à points de l'AGIRC et de l'ARRCO alors qu'elle est de 23,1% dans les régimes de base par annuités). D'ailleurs, dire que « pour un euro cotisé, les droits seront les mêmes pour tous » est une réflexion qui privilégie d'emblée la contributivité, sans laisser de place à la redistribution ; et ne pas tenir compte suffisamment de la pénibilité aboutit au même résultat : de ce point de vue, on pourrait dire que la justice sociale voudrait même, paradoxalement, que l'on généralise le principe des « régimes spéciaux » !

Pourtant, dans la présentation officielle faite du projet Delevoye, on lit : « Aujourd'hui, les régimes de retraite de base fonctionnent généralement en annuités. Selon des modalités qui sont différentes selon les

régimes, ils prennent donc en compte des notions de durées d'activité, à travers des concepts (périodes cotisées ou validées, période de référence, coefficients de proratisation) qui ne sont pas toujours bien compris des Français et opèrent des redistributions implicites entre types de parcours. Le système actuel pénalise ainsi les carrières courtes et heurtées.

Demain, le système universel reposera toujours sur une logique contributive, la retraite restant le reflet de la carrière. Afin de ne plus privilégier certains types de carrières plutôt que d'autres, chaque rémunération fera l'objet de cotisations qui permettront d'acquérir des points. Toutes les activités professionnelles seront donc prises en compte, quel que soit le moment dans la vie active où elles interviennent et quelle que soit la rémunération, même faible, qu'elles procurent. Ce sera donc plus protecteur pour les personnes connaissant des carrières heurtées et pour les femmes qui sont très nombreuses dans ces catégories. (...)

Le système doit être plus juste, ce qui suppose de renforcer les redistributions qu'il opère. À cette occasion, l'efficacité des dispositifs concernés peut être réexaminée pour les adapter aux évolutions du monde du travail et de la société. Des points seront accordés lors des interruptions d'activité subies. Des points seront financés sur la base des indemnités perçues en cas de chômage. L'effet sur la retraite des interruptions liées à la maternité ou à la maladie sera compensé par l'acquisition de points retraite. Les droits liés à la présence d'enfants au foyer seront revisités de façon à les orienter vers le parent qui subit le plus de conséquences sur sa carrière, le plus souvent des femmes. Une majoration identique de 5% par enfant, dès le premier enfant et quel que soit le rang de l'enfant, sera instaurée. L'attribution à l'un ou l'autre des parents sera librement décidée par le couple. Tous ces points seront utiles et augmenteront réellement le montant de la retraite alors que dans la situation actuelle, des trimestres peuvent être accordés mais ne pas être utiles. En matière de réversion, les règles différentes qui existent aujourd'hui en matière de taux, de condition d'âge ou de durée de mariage doivent être harmonisées afin que l'accès à cette garantie et son montant ne dépendent plus du statut du conjoint. Il est proposé de maintenir le niveau de vie des personnes qui perdent leur conjoint, en leur garantissant que leur retraite ne soit pas inférieure à 70% de la somme des retraites que le couple percevait avant le décès. Enfin, un montant minimum de retraite permettra de garantir aux personnes qui ont travaillé toute leur vie, même avec des revenus faibles voire inférieurs au SMIC, de bénéficier d'une retraite égale à 1000 euros, soit 85% du SMIC ».

Dans une note de juin 2019 publiée par l'Institut des Politiques Publiques, signée par A. Bozio, C. Lallemand, S. Rabaté, A. Rain et M. Tô, on lit :

« Le système de retraite actuel peut être considéré comme redistributif car les inégalités de pension sont moins importantes que les inégalités de salaires. Les dispositifs non contributifs jouent un rôle majeur pour expliquer ce résultat.

Au contraire, le cœur du système – c'est-à-dire les droits contributifs – favorise les carrières croissantes et pénalise les carrières courtes, générant des effets antiredistributifs importants.

La mise en place d'un système à points prenant en compte l'ensemble des salaires revalorisés par la croissance des salaires ferait disparaître ces effets antiredistributifs.

Par ailleurs, la disparition de la notion de durée dans le taux de liquidation devrait relativement plus avantager le bas de la distribution des salaires, car ceux-ci valident en moyenne moins de trimestres.

À mécanismes de solidarité constants, le passage à un système strictement contributif pour le calcul des pensions bénéficie aux 40 % des individus aux plus bas salaires, ainsi qu'aux femmes, plus largement bénéficiaires que les hommes ».

Dans une autre note, en avril 2018, les mêmes auteurs - rappelons qu'A. Bozio a joué un rôle important dans l'entourage du candidat Emmanuel Macron pour la définition de son programme - reconnaissent que les réformes paramétriques successives avaient permis de « réduire significativement les déséquilibres financiers anticipés, induits par le vieillissement de la population mais aussi que le système souffrait malgré tout de trois dysfonctionnements importants : l'illisibilité des droits et donc un soupçon d'injustice (42 régimes différents, règle des 25 meilleures années dans le privé et des 6 derniers mois dans le public, ensemble de la carrière dans les régimes complémentaires, ...), l'équilibre financier est aléatoire puisqu'il n'est réalisé que si la croissance permet de compenser la hausse des dépenses liées au vieillissement de la population, et des mécanismes redistributifs déficients qui ne permettent donc pas de compenser un « cœur du système qui a un caractère anti-redistributif ». Et les auteurs ajoutent : « Ces trois diagnostics font l'objet d'un large consensus, et ont été bien documentés par les travaux du COR

depuis une dizaine d'années. Ce qui fait débat, c'est la façon d'y remédier. D'aucuns pensent qu'il est possible d'assurer la pérennité du système sans modifier l'architecture et les formules de calcul (voie de réforme paramétrique), quand d'autres pensent qu'il est nécessaire de revoir l'ensemble des modes de calcul (voie de réforme structurelle). S'il est tout à fait exact de dire qu'il est possible de mettre en place des réformes paramétriques pour résoudre certains défauts mentionnés ci-dessus, l'importance de la lisibilité des règles et du sentiment d'égalité plaident pour une réforme globale qui puisse rendre visibles des règles communes pour tous, comme souhaité par une grande majorité de Français ».

Cette conclusion est très importante puisqu'elle prouve qu'aux yeux mêmes des promoteurs d'une réforme systémique des retraites le seul véritable argument de la mise en place d'un système de retraite à points est le gain de lisibilité qu'elle permettrait, dans la mesure où les autres défauts du système actuel peuvent être corrigés sans remettre pour autant en cause l'économie générale du système ; surtout que ces auteurs reconnaissent aussi que le soupçon d'injustice est infondé puisque « les taux de remplacement effectifs à la retraite sont plus proches que ce que les différences de règles peuvent laisser croire ».

Dans sa chronique publiée par Le Monde le 7 septembre 2019, Thomas Piketty avait noté : « Conscient de la difficulté, le projet Delevoye annonce qu'un quart des cotisations continuera d'être consacré à la "solidarité", c'est-à-dire, par exemple, aux bonifications pour enfants et interruptions de carrière ou pour financer une retraite minimale pour les plus bas salaires. La difficulté est que la façon dont ce calcul a été effectué est très contestable. En particulier, cette estimation ignore purement et simplement les inégalités sociales d'espérance de vie. Par exemple, si un salarié modeste passe dix ans à la retraite alors qu'un super-cadre en passe vingt, alors on oublie de prendre en compte qu'une large part des cotisations du premier sert en pratique à financer la retraite du second (ce que la maigre prise en compte de la pénibilité ne suffit nullement à compenser).

Plus généralement, il existe naturellement de multiples paramètres à fixer pour définir ce que l'on considère comme étant la « solidarité ». Les propositions du gouvernement sont respectables, mais elles sont loin d'être les seules possibles. Il est essentiel qu'un vaste débat public et citoyen s'enclenche et que des propositions alternatives émergent. Le projet Delevoye prévoit, par exemple, un taux de remplacement égal à 85 % pour une carrière complète (43 années de cotisations) au niveau du smic. Ce taux tomberait ensuite très rapidement à 70 % à seulement 1,5 smic, avant de se stabiliser à ce niveau précis de 70 % jusqu'à environ 7 smic (120 000 euros de salaire brut annuel). C'est un choix possible, mais il en existe d'autres. On pourrait ainsi imaginer que le taux de remplacement passe graduellement de 85 % au smic à 75 %-80 % autour de 1,5-2 smic, avant de s'abaisser graduellement vers 50 %-60 % aux environs de 5-7 smic. De même, le projet du gouvernement prévoit un financement du système par une cotisation retraite dont le taux global serait fixé à 28,1 % sur tous les salaires bruts inférieurs à 120 000 euros par an, avant de chuter subitement à seulement 2,8 % au-delà de ce seuil. La justification officielle est que les droits à la retraite dans le nouveau système seront plafonnés à ce niveau de salaire. Le rapport Delevoye va jusqu'à se féliciter que les super-cadres seront néanmoins soumis à cette cotisation déplafonnée de 2,8 %, afin de marquer leur solidarité vis-à-vis du troisième et du quatrième âge. (...) Cette contribution de 2,8 % à la solidarité au-delà de 120 000 euros est beaucoup trop faible, surtout s'agissant de niveaux de rémunération dont la légitimité même peut être contestée.

Plus généralement, il est peut-être temps d'abandonner l'idée ancienne selon laquelle la réduction des inégalités devrait être laissée à l'impôt sur le revenu, alors que le système de retraites devrait se contenter de les reproduire. Dans un monde où les salaires mirobolants et les questions de retraite et de dépendance ont pris une importance nouvelle, la norme de justice la plus lisible pourrait être que tous les niveaux de rémunération (y compris les plus élevés) financent les retraites au même taux (même si les pensions sont elles-mêmes plafonnées), tout en laissant à l'impôt sur le revenu le soin d'appliquer des taux plus élevés au sommet de la répartition ».

Dans un entretien accordé à Libération le 11 septembre 2019, Thomas Piketty indique : « Ce sujet des retraites est majeur. Il illustre le fait qu'il y a toujours des alternatives. Il y a en effet plein de façons de faire un régime universel, car une fois qu'on a dit qu'on veut faire les mêmes règles pour tout le monde, en fait on n'a rien dit. Quelles sont ces règles communes ? Au départ, le gouvernement actuel s'est abrité derrière un principe de justice qu'il voulait infaillible : c'était le "un euro cotisé donne droit à un euro de retraite", quel que soit le régime et quel que soit le niveau de salaire. Sauf que ce soi-disant principe de

justice revient à sacraliser les inégalités salariales telles qu'elles existent dans la vie active et à les reproduire à l'identique pendant toute la période de retraite et jusqu'à l'âge de la grande dépendance, où chacun doit essayer de trouver une solution pour finir sa vie ».

Le débat public souhaité par Thomas Piketty et par beaucoup d'autres a été lancé par le Président Macron lui-même lors d'une rencontre avec des citoyens à Rodez le jeudi 3 octobre 2019 (<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/10/03/debat-sur-le-theme-des-retraites-a-rodez>), et relayé par une émission de télévision organisée par la chaîne LCI le mercredi 9 avec J.-P. Delevoye.

Toutes ces tentatives du pouvoir exécutif pour expliquer le bien-fondé de « sa » réforme ne semble pas suffire pour réduire les réticences et contenir la virulence des critiques.

Une grève nationale est d'ailleurs annoncée pour le 5 décembre (2019).

Il se trouve que quelques jours auparavant, entre fin novembre et tout début décembre, paraissent un nouveau rapport du COR, deux études et un article importants, qui donnent du « grain à moudre » aux opposants à la réforme.

• *Le rapport du COR*, paru le 21 novembre, actualise les « perspectives des retraites en France à l'horizon 2030 ». (<https://www.cor-retraites.fr/node/519>).

Comme il y est indiqué, « Le Gouvernement a souhaité ouvrir une nouvelle phase de concertation avec les partenaires sociaux et les citoyens sur son projet de création d'un système universel de retraite. Dans cette perspective, M. Jean-Paul Delevoye, Haut-Commissaire aux retraites, a rendu public le 18 juillet dernier un ensemble de préconisations afin d'alimenter la réflexion et les discussions autour de ce projet. Il recommande notamment que le nouveau système de retraite soit à l'équilibre en 2025, l'année de sa mise en œuvre.

Le Premier Ministre a proposé début septembre que les modalités de convergence vers cet équilibre financier puissent faire l'objet d'une concertation. A cette fin, il a demandé au Conseil d'orientation des retraites d'établir « sur le fondement d'hypothèses et de constats partagés [...] un état de la situation financière de notre système actuel de retraite, d'aujourd'hui jusqu'à 2030. » La synthèse montre que le système de retraite pris dans sa globalité « évolue d'une situation de quasi équilibre en 2017, à un déficit de 0,1 % du PIB en 2018, et compris entre 0,3 % et 0,6 % du PIB en 2025. Ce déficit n'est pas lié à l'évolution des dépenses de retraite dont la part dans le PIB reste constante. Il s'explique par une diminution des ressources du système de retraite. Cette baisse s'explique elle-même pour l'essentiel par une diminution, en pourcentage du PIB, de la contribution de diverses entités publiques (État, administrations publiques locales, CNAF, Unedic). Ce résultat impliquerait donc qu'en même temps que la réforme systémique soit entreprise une réforme paramétrique pour que l'équilibre financier soit atteint en 2025 au moment prévu pour la mise en œuvre du système universel. Il semble que la conjonction de ces deux niveaux de réforme soit un sujet de blocage pour de nombreuses organisations syndicales.

• *La première étude* est celle de l'Institut de la protection sociale (<https://www.institut-de-la-protection-sociale.fr/publication/contribution-de-linstitut-de-la-protection-sociale-a-la-2-eme-phase-de-concertation/>), publiée le 26 novembre. Elle montre que le futur système des retraites ne sera pas plus juste ni plus simple. « En faisant le choix d'un régime universel uniforme calculé sur la base de 3 plafonds annuels de la sécurité sociale, le projet Delevoye commet une erreur majeure de conception dont découle tout le reste ».

• *La seconde étude*, publiée le 28 novembre, est due à « tacotax.fr ». Elle montre que pour 1 euro cotisé tout au long de la carrière, un Français récupère en moyenne 1,42 euro de retraite mais que ce « rendement » est très différent selon les catégories socioprofessionnelles.

Voici le schéma qu'en tire la chaîne de télévision LCI :

Employés	1,70€
Professions intermédiaires	1,52€
Ouvriers	1,17€
Cadres	1,15€
Moyenne	1,42€

• *L'article est celui d'Adrien Sénecat paru le mardi 3 décembre dans Le Monde.fr, intitulé « Réforme des retraites : le vrai du faux des régimes spéciaux »* ([https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/12/03/le-vrai-du-faux-des-regimes-speciaux-de-retraite\\_6021530\\_4355770.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/12/03/le-vrai-du-faux-des-regimes-speciaux-de-retraite_6021530_4355770.html)).

Sur plusieurs sujets de cette chaude actualité (« les régimes spéciaux sont ultraminoritaires », « dans ces régimes, on part à la retraite plus tôt », « à la RATP, on touche en moyenne 3700 euros de retraite », « c'est à cause de leurs privilèges que certains régimes sont déficitaires », « les régimes bien gérés se font voler », « les élus aussi ont leurs régimes spéciaux »), le journaliste rappelle « ce que l'on entend » et montre qu'en réalité « c'est plus compliqué ». Cet article permet d'y voir beaucoup plus clair sur ces questions qui encombrant le débat sur le régime universel.

Pour mieux apprécier la portée et l'intérêt des différents systèmes de retraite, il est utile de comparer les différentes solutions adoptées par nos voisins européens en consultant le site : <https://www.la-retraite-en-clair.fr/retraite-france-monde/retraite-europe>

Le 5 décembre 2019, les manifestations et le mouvement de grève sont particulièrement suivis. Comme le titrent Les Echos, « Retraites : le bras de fer s'installe ». Le gouvernement doit dévoiler ses arbitrages au milieu de la semaine suivante.

Le 9 décembre, la ministre des solidarités et de la santé, Agnès Buzyn, et le Haut-Commissaire aux retraites, Jean-Paul Delevoye, ont invité les organisations syndicales et patronales à la présentation des conclusions de la concertation telle qu'elle a eu lieu jusqu'à maintenant : « Cette concertation a porté sur 4 thèmes : les mécanismes de solidarité, les conditions d'ouverture des droits, les conditions d'équilibre en 2025 et les modalités de pilotage et de gouvernance du futur système, et enfin les modalités de transition des 42 régimes et les garanties à offrir aux personnes en place. Près de 50 réunions se sont tenues sur ces thèmes avec le MEDEF, la CPME et l'U2P pour les employeurs, la CFDT, la CFE-CGC, la CFTC et l'UNSA ainsi que la FNSEA. Deux échanges thématiques ont également eu avec la CGT, sur les sujets qu'elle souhaitait aborder, ainsi qu'une rencontre avec la CGT-FO ». On trouvera le texte complet du bilan de cette phase de concertation avec les partenaires sociaux sur le site :

<https://www.reforme-retraite.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/conclusions-de-la-concertation-pour-la-mise-en-place-d-un-systeme-universel-de>

Le 10 décembre, nouveau mouvement de grève, moins suivi que celui du 5, peut-être parce que tout le monde attend les annonces que doit faire le lendemain le Premier ministre Édouard Philippe.

Le Monde fait paraître un article sur son site le 10 décembre, repris dans la version papier du journal en date du 11, écrit par 4 économistes qui ont participé activement au projet d'E. Macron : Ph. Aghion, A. Bozio, Ph. Martin et J. Pisani-Ferry. Ces auteurs écrivent notamment : « Disons-le d'emblée, nous regardons l'établissement d'un système universel et transparent comme une réforme de progrès. Cette réforme est nécessaire pour que les Français retrouvent confiance en la retraite par répartition et la solidarité qu'elle traduit. Elle est nécessaire pour cesser de pénaliser la mobilité professionnelle et la prise de risque dans une économie soumise à de grandes mutations. Le principe qui la fonde, « à cotisations égales, retraite égale », traduit l'équité des règles d'acquisition des droits contributifs. Il est pleinement compatible avec le renforcement de la solidarité du système et la prise en compte de la pénibilité. Dans un tel système, plus rien ne justifiera les régimes spéciaux. (...) Les objectifs centraux de la réforme - lisibilité, sécurité, confiance, équité - ont été obscurcis par des considérations budgétaires qui détournent de l'essentiel. (...) Mais vouloir mener de pair réforme systémique et réforme de financement, c'est risquer de brouiller les enjeux. (...) Nous recommandons donc, premièrement, de renoncer aux mesures d'âge et de s'en tenir strictement à une réforme systémique. Cela n'empêchera pas l'âge effectif de départ à la retraite d'augmenter avec les progrès de l'espérance de vie. Le nouveau système y incitera, dans la même mesure que le système actuel mais de manière plus lisible. (...) Deuxièmement, il est urgent de dissiper la méfiance quant à l'évolution de la valeur des points accumulés. (...) Pour recréer la confiance, il faut énoncer des règles d'indexation stables et précises, qui s'appliquent même en cas de récession. La loi devra ainsi fixer les principes d'évolution de la valeur du point, du taux de rendement et du supplément de pension par année travaillée supplémentaire. (...) Troisièmement, la gouvernance du système doit être transparente. Il importe à cet égard de définir clairement quel sera le rôle de la démocratie sociale. (...) Quatrièmement, le gouvernement doit proposer une méthode et une stratégie de transition pour la fonction publique. La réforme vise, à raison, à faire converger cotisations et droits à la retraite entre public et privé. (...) Beaucoup proposent de retarder la date d'application de la réforme, ou de ne l'appliquer qu'à des générations plus tardives. Des transitions sont nécessaires, mais les allonger à l'excès ne serait pas une vraie réponse. Si la réforme est injuste ou anxiogène, les délais ne résoudront

rien. Si, comme nous le pensons, elle est socialement juste et économiquement efficace, pourquoi la retarder ? ».

Comme annoncé, le Premier ministre Édouard Philippe fait **le mercredi 11 décembre** la présentation du projet gouvernemental de réforme du système de retraite devant le CESE (Conseil économique, social et environnemental). Parmi les principales annonces, il faut relever la disparition progressive des régimes spéciaux, l'indexation de la valeur du point sur l'évolution des salaires, cette indexation étant « fixée par les partenaires sociaux, sous le contrôle du Parlement » et il y aura une « règle d'or » pour que la valeur du point ne puisse pas baisser. Est également confirmée le projet d'une pension minimale de 1 000 euros net par mois pour une carrière complète au SMIC (mais qu'est-ce exactement une « carrière complète » ?). Par ailleurs, E. Philippe réaffirme qu'il est nécessaire de travailler un peu plus, d'où, à côté de l'âge légal de 62 ans, l'introduction d'un « âge d'équilibre » de 64 ans et d'un système de bonus-malus. Il indique aussi qu'il y aura des points supplémentaires pour chaque enfant, et ce dès le premier, que l'on étendra et améliorera la prise en compte de la pénibilité selon les mêmes critères pour tous. En ce qui concerne le calendrier de la mise en œuvre de la réforme, E. Philippe indique qu'elle va démarrer en 2022 pour ceux qui ont 18 ans, donc pour la génération 2004. Pour les autres, la transition sera « très progressive ». Seules les années travaillées à partir de 2025 seront régies par le nouveau système. La 1<sup>ère</sup> génération concernée sera donc celle née en 1975 et aura 70% de sa retraite calculée selon l'ancien système. « Ceux qui sont exposés à des missions dangereuses (pompiers, policiers, militaires gendarmes) conserveront leur bénéfice de dérogation d'âge. Les gains représentés seront préservés dans le futur système pour maintenir un niveau de retraite comparable », a promis Édouard Philippe. Pour les enseignants, E. Philippe assure que « nous inscrirons dans la loi la garantie que le niveau des retraites soit sanctuarisé et comparable au niveau des retraites ou des fonctions équivalentes dans la fonction publique ».

Pour avoir une vue plus complète du projet gouvernemental, nous recommandons fortement de se reporter au dossier de presse : [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2019/12/dossier\\_de\\_presse - \\_systeme\\_universel\\_de\\_retraite\\_-11.12.2019.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2019/12/dossier_de_presse_-_systeme_universel_de_retraite_-11.12.2019.pdf).

Le texte de la réforme sera présenté lors du conseil des ministres du 22 janvier et sera discuté au Parlement en février.

Dès la fin du discours, qui fait comprendre que le gouvernement n'a pas entendu les recommandations adressées les 10-11 décembre par les 4 économistes à l'origine du projet de retraite par points (voir plus haut), les responsables de tous les syndicats se sont montrés opposés au projet, y compris la CFDT pour qui la ligne rouge a été dépassée à cause en particulier de l'introduction de l'« âge d'équilibre ». Par contre, le MEDEF semble globalement satisfait.

Notons que la notion d'âge d'équilibre ressemble comme 2 gouttes d'eau à celle d'âge pivot antérieurement utilisée. Mais d'ailleurs, ces nuances terminologiques n'ont aucune importance face au problème que l'une et l'autre expressions occultent complètement, celui du chômage des seniors. Rappelons que chez les 60-64 ans, le taux d'emploi a du mal à dépasser les 30% et que leur chômage est surtout de longue durée. En 2019 il y avait 300 000 de plus de 60 ans inscrits à Pôle Emploi contre 50 000 en 2012...

L'article qu'a fait paraître dans les Echos des 3 et 4 janvier 2020 Jean-Marie Spaeth (ancien président de la CNAV), intitulé « l'âge pivot, un concept dépassé », va au fond des choses sur cette question :

« (...) 70 ans d'expérience montrent que des règles telles qu'un âge pivot ou la promesse d'indexer la valeur du point sur les salaires sont inutiles et contraires à l'esprit d'un régime par point.

Pour quatre raisons :

.1 Un âge pivot porte atteinte à la liberté des salariés d'arbitrer entre travailler plus longtemps pour améliorer leur pension, ou arrêter de travailler dès lors qu'ils ont atteint l'âge légal.

.2 Il est injuste pour ceux qui prendront leur retraite avant d'atteindre l'âge pivot tout en respectant l'âge légal. Pour ces retraités, souvent parce qu'ils n'ont pas d'autres choix, particulièrement les 40 % de salariés au chômage avant la retraite, l'âge pivot introduit une double peine. Outre un capital de points plus modeste, on leur appliquera, en plus, un abattement de 10 % sur leur pension alors qu'ils auront respecté l'âge légal.

.3 Il porte atteinte à la liberté de décision des acteurs chargés de la gouvernance du régime universel, car l'on réintroduit des éléments de prestations prédéfinis.

.4 C'est un manque de confiance dans l'avenir de notre pays et la capacité des générations futures à prendre en compte les réalités économiques, sociales, démographiques, et le niveau de solidarité intergénérationnelle et professionnelle conforme aux aspirations des citoyens, qui évolueront.

Un régime de retraite par points a besoin de deux règles : l'une "d'or" est de ne jamais faire appel à l'emprunt ; l'autre est la fixation d'un âge légal minimum, 62 ans aujourd'hui comme l'a rappelé le président de la République.

Mélanger réformes systémique et paramétrique, c'est porter atteinte à l'esprit d'un régime universel de retraite par répartition par points, et c'est une vision de sa gouvernance "d'un autre monde" ».

Un sondage réalisé par Elabe tout de suite après le discours du Premier ministre (<https://elabe.fr/reforme-retraites-philippe/>) montre qu'il y a un partage quasi-égal entre ceux qui sont très favorables (13%) et plutôt favorables (37%) d'un côté et ceux qui sont « plutôt opposés » (31%) et « très opposés » (18%) de l'autre. Mais il montre aussi et surtout qu'il y a une nette opposition selon les générations : les moins de 50 ans sont très nettement opposés à la réforme alors que ceux qui sont très majoritairement favorables à la réforme ont plus de 65 ans. Les actifs sont 54% opposés à la réforme, les salariés du public sont très opposés (65%) et ceux du privé le sont à 52%.

L'énorme différence d'appréciation de la réforme entre les « jeunes » et les « vieux » pose inévitablement la question du risque de conflit intergénérationnel. Un document de recherche de Natixis (Flash Economie du 28 novembre 2019) traite sans détours de cette question :

« Les pays de l'OCDE peuvent être confrontés dans le futur à un grand conflit intergénérationnel, entre les « jeunes » et les « vieux » partant de multiples causes :

- le poids des dépenses de retraites, qui générera une charge fiscale jugée excessive par les jeunes ;
- le climat, les jeunes voulant une transition énergétique rapide, les vieux voulant conserver leur mode de vie antérieur gourmand en énergies fossiles ;
- les prix des actifs, que les politiques monétaires expansionnistes poussent à la hausse, ce qui est favorable aux vieux, propriétaires d'actifs, et défavorable aux jeunes ;
- l'emploi, la flexibilité du marché du travail étant reportée sur les jeunes, au bénéfice des vieux ».

De nombreuses réactions, majoritairement négatives, envahissent les media dans les heures et les jours qui suivent la déclaration d'E. Philippe. Parmi elles, citons la réaction de deux économistes dans Le Monde du vendredi 13 :

• D'abord, celle d'Antoine Bozio, qui a joué un rôle majeur dans la promotion du régime à points auprès d'E. Macron quand il était en campagne. Pour lui, il est « difficile de se départir de l'impression d'un formidable gâchis », pour reprendre son titre.

« (...) L'âge pivot n'a pas été abandonné dans le nouveau système, il a été introduit dans le dispositif actuel. L'objectif est ainsi assumé de réduire la dépense de retraite. Si on ajoute que le report de la mise en place de la réforme permet de maintenir l'indexation prix plus longtemps, il est peu probable que le nouveau système fonctionne à budget constant. Les craintes des opposants de la réforme sur la réduction des droits à la retraite sont donc validées, et, comme attendu, les syndicats réformistes, comme la CFDT, qui défendaient depuis de nombreuses années les bénéficiaires à attendre d'un système universel, ont annoncé leur opposition nette au projet. (...) Il est difficile de se départir d'une impression de formidable gâchis. Alors que l'objectif initial de la mise en place d'un système universel était de redonner confiance dans la pérennité de notre système par répartition, de mettre fin à la stigmatisation des uns et des autres, de réduire les inégalités à la retraite et de se redonner les moyens d'un pilotage de notre régime de retraite, le gouvernement a réussi à obscurcir toutes les avancées sociales possibles d'un tel système, pour mettre en avant une mesure budgétaire. Deux ans plus tôt, le 22 janvier 2018, le président de la République proclamait à propos de la réforme de la protection sociale : « Je refuse ce que j'appelle "les réformes paramétriques", les approches comptables qui rognent des droits sans offrir de nouvelles perspectives. (...) [Il faut] sortir de cet état de crise perpétuel où chaque réforme des retraites est, en quelque sorte, une modification de dernière minute, nécessaire et toujours justifiée en termes de finances publiques, mais qui endommage la confiance et qui ne change pas les règles fondamentales de son fonctionnement ». Visiblement, le président n'a pas réussi à convaincre son premier ministre ».

• Ensuite, la réaction de Philippe Askenazy, avec son article intitulé : « Le gouvernement prend le risque d'étendre la contestation ».

« (...) La défaite des "experts" est lourde. Tout système de retraite présente des failles et des avantages. Ceux qui prônaient des ajustements nécessaires du système actuel ont été ignorés. Ceux qui défendaient un système par points plaidaient naturellement pour l'application de ce "meilleur système" le plus tôt possible. Ils n'ont pas été écoutés non plus. Pire encore, l'introduction d'un âge pivot tue le principe même d'une valeur unique du point. Avec cette mesure, rigoureuse pour ceux qui sont usés par le travail, l'humiliation est terrible également pour la CFDT, qui en avait fait sa ligne rouge. (...) Le mouvement social est né de la capacité d'une large majorité des Français de calculer grosso modo leur retraite malgré l'antienne sur l'illisibilité du système actuel, et de la comparer aux propositions Delevoye. L'intervention du premier ministre et, plus encore, le dossier de presse qui l'a accompagnée ont enfin donné quelques précisions sur la réforme. Mais de multiples paramètres restent en suspens, entretenant les inquiétudes. (...) ».

### ***Réflexions générales sur le système par points.***

Cet autre système de retraite, également par répartition, est déjà mis en œuvre par plusieurs pays, dont la Suède depuis 1999, l'Italie et l'Allemagne, il est envisagé par le Président Macron (« pour chaque euro cotisé, le même droit à la pension pour tous ») et il est analysé et préconisé depuis plusieurs années en France, en particulier par le Professeur Jacques Bichot, par l'IFRAP ou encore par Philippe Crevel. C'est **le système de retraites par points** ; un tel système engloberait les pensions de base et les pensions complémentaires. Pour J. Bichot, il présente quatre grands avantages : il est simple et lisible, parce qu'il permet à chacun de prévoir sa retraite et de calculer facilement le montant de sa pension, il est équitable car ce sont les mêmes règles qui s'appliquent à tous (suppression des régimes spéciaux), il permet le libre choix puisqu'il permet à chacun de prendre sa retraite quand il le souhaite, et il est financièrement équilibré puisque la valeur du point varie en fonction de la situation démographique et économique. Par conséquent, contrairement au régime général actuel, qui est un système à prestations définies, le régime par points est un régime à cotisations définies. L'équilibre financier est assuré par la fluctuation possible de la valeur du point, donc par celle des retraites versées, alors qu'il pourrait l'être aussi par la modification du taux des cotisations et/ou du taux d'appel des cotisations.

Le système par point est pratiqué en France par nos systèmes de retraite complémentaire l'AGIRC pour les cadres (du privé) depuis 1947 et l'ARRCO pour les non-cadres (du privé) depuis 1961 (l'unification de ces deux régimes complémentaires a été décidée par l'accord du 30 octobre 2015 et il devrait y avoir un seul régime de retraite complémentaire -obligatoire- à partir de 2019 ; la valeur du point de ce nouveau régime unifié sera alignée sur la valeur du point ARRCO).

Dans un système de retraite par points, les cotisations versées servent à « acheter » des points et, lors du départ à la retraite, la pension est égale au nombre total de points acquis multiplié par la valeur du point en vigueur à cette date. Le système suédois est un **système par points avec comptes notionnels** : chacun se trouve à la tête d'un « capital virtuel » inscrit sur un « compte notionnel », alimenté par les cotisations versées et revalorisé chaque année en fonction d'un indicateur macroéconomique – PIB ou masse salariale- ; au moment de la liquidation des droits, un coefficient est appliqué pour convertir ce capital en pension pour tenir compte de l'espérance de vie de la génération à laquelle appartient l'assuré ainsi que de l'âge de départ à la retraite de l'assuré. C'est un tel système qu'envisage le Président Macron.

Des économistes tels que Jean-Marie Harribey le critiquent clairement (<http://leseconomistesatterres.blogs.liberation.fr/2017/03/16/les-retraites-facon-macron-le-piege-des-comptes-notionnels/>).

D'abord, il considère à juste titre que le régime général, parce qu'il est par répartition, est « de nature partiellement contributive. L'existence de pensions de réversion, du minimum retraite, de la prise en compte des périodes de maladie ou de chômage, de droits familiaux atténue le caractère contributif du système et accentue la solidarité entre les ayants droit ».

Puis il critique le système qui serait envisagé par E. Macron :

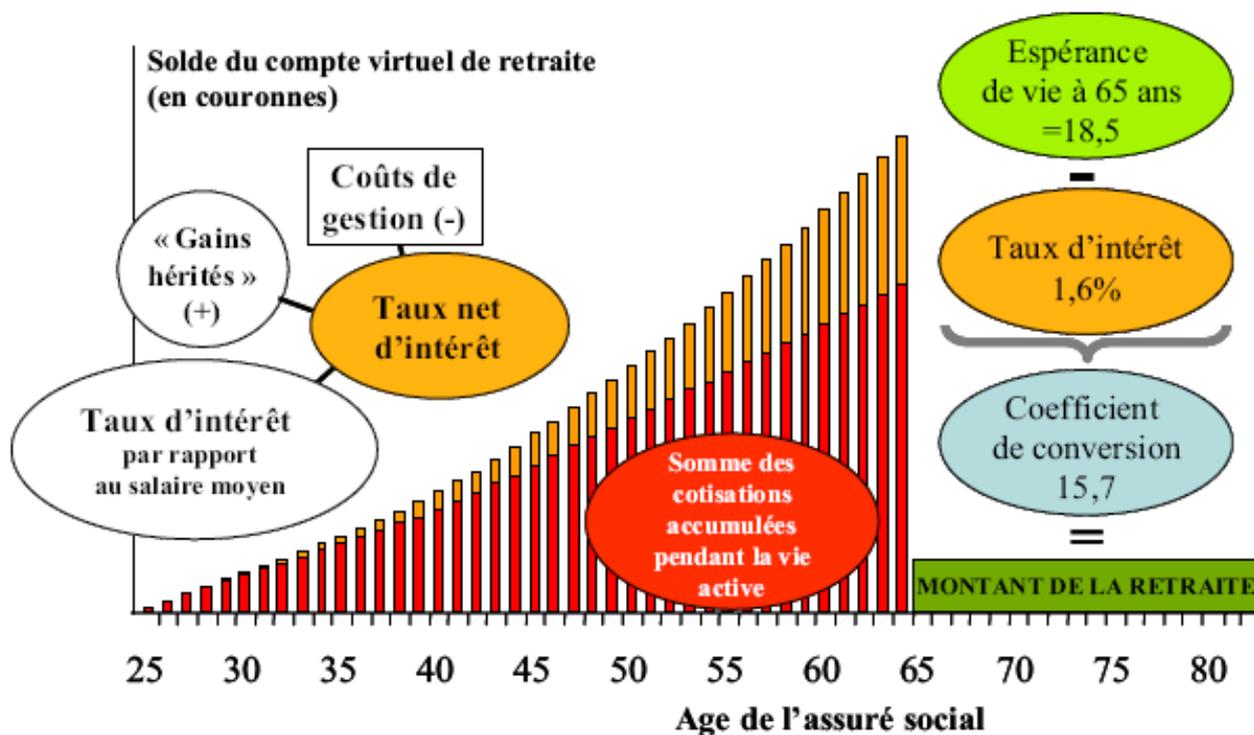
« Un système par "comptes notionnels" fait faire un pas de plus vers une stricte contributivité. Dans ce cas, on ouvre un compte à chaque salarié qui est virtuel (c'est pour cela qu'il est dit « notionnel ») car il n'est pas financier : aucun titre n'est acheté, rien n'est placé sur les marchés. On enregistre le montant des

cotisations du salarié. Le montant de la pension sera ensuite proportionnel à ce capital virtuel actualisé, que l'on divise par un coefficient dépendant de l'âge de départ à la retraite et de l'espérance de vie à cet âge de la génération à laquelle appartient le salarié. L'individualisation de la retraite est renforcée parce qu'on introduit le principe de la "neutralité actuarielle" selon lequel l'âge de départ à la retraite doit être neutre en termes de sommes perçues pendant tout le temps de retraite, et parce qu'on tend à substituer la notion de salaire différé à celui de salaire socialisé. Les partisans du système par comptes notionnels affirment qu'il est plus juste. C'est ainsi que Macron prétend instaurer un système universel où "un euro de cotisation donne le même droit à tous". Mais le fait de retenir une espérance de vie moyenne d'une génération au moment du départ en retraite revient à nier les très grandes différences d'espérance de vie entre les classes sociales et entre les professions au sein d'une génération. Et, à l'inverse, introduire les différentiels d'espérance de vie dans une génération aurait un effet désastreux sur les femmes, déjà victimes en amont de discriminations au travail et de carrières discontinues et précaires. Ce système est donc, d'un côté ou de l'autre, pervers. De plus, dans un tel système, comme l'âge de départ à la retraite est un des déterminants du montant de la retraite, les travailleurs sont incités à rester au travail même s'ils ont toujours effectué des travaux pénibles qui ont réduit leur espérance de vie. Chacun est censé pouvoir obtenir une retraite satisfaisante en choisissant personnellement le moment de son départ à la retraite, alors que les travailleurs manuels et les cadres ne sont pas dans la même situation quant à leur capacité de prolonger leur carrière. Si le départ à la retraite devient une simple question de choix individuel, alors la conception d'une norme sociale fixant des règles de responsabilité collective vis-à-vis de tous les membres de la société passe à la trappe ».

Sur le système suédois, voir un rapport sénatorial un peu ancien mais très clair : <https://www.senat.fr/rap/r06-377/r06-377.html> et, sur le fonctionnement du système à comptes notionnels, voir le document du COR := <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1058.pdf>.

Sur les différents régimes, voir l'excellent 7<sup>ème</sup> rapport du COR : <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1276.pdf>

### Illustration du nouveau mode de calcul de la retraite d'un assuré social suédois



Source : Caisse nationale de sécurité sociale

Dans le système par répartition, une fois que la retraite a été liquidée par un salarié, le montant de la retraite est garanti; les seules mauvaises nouvelles possibles pour les retraités sont les modalités d'indexation de leur pension.

Mais dans le système de retraite par points, cette garantie minimale de maintien du pouvoir d'achat de la pension n'est pas garantie, puisque la valeur du point peut changer ; et c'est précisément ce changement de la valeur du point qui est la « variable d'ajustement » pour assurer l'équilibre financier du système ; alors que dans le régime par répartition, plusieurs variables peuvent être « manipulées » pour rééquilibrer le système : ce sont les « réformes paramétriques ». Quand l'évolution démographique réduit le taux de dépendance, et surtout si la croissance est atone, la baisse des retraites est quasiment inévitable dans le système par points, mais elle ne l'est pas forcément dans le système par annuités puisque d'autres variables que le montant des pensions peuvent être utilisées.

Comme dans un régime de retraite par points les retraités peuvent connaître une baisse, même brutale, du pouvoir d'achat de leur pension, cela change tout. C'est l'exemple de la Suède, qui s'est convertie en 1999 au système de retraite par points, qui en atteste. De très nombreux suédois sont plus que déçus par le changement de système ; nombreux sont ceux qui y ont perdu. Pour les personnes nées entre 1938 et 1945, 92% des Suédoises auraient eu des retraites supérieures dans l'ancien système et 72% des hommes. Et à trois reprises (2010, 2011, 2014) le niveau des pensions a été réduit pour assurer la stabilité financière du système. Comme le système ne tient pas assez compte des différences entre hommes et femmes (question des carrières hachées et du travail à temps partiel) et des degrés divers de pénibilité ; d'où des dispositifs correcteurs et l'expression de « flexi-pension ».

Notons que la Suède, souvent citée pour illustrer les déconvenues causées par le système de retraite à points, n'est pas le seul pays confronté aux difficultés que connaît ce type de système : l'Allemagne les ressent aussi. En effet, en Allemagne, le système de retraite obligatoire, le « GRV », est un système à points où, comme dans le projet français, la valeur d'acquisition du point est fondée sur la moyenne des salaires et où il n'y a aucune certitude sur le taux de remplacement futur (le système n'est pas à prestations définies mais à cotisations définies). Et on constate que la population s'inquiète de plus en plus de la pauvreté grandissante des personnes âgées. Selon Eurostat, en 2018, 19% des plus de 65 ans étaient en risque de pauvreté contre 9,9% en France. Selon la Deutsche Bank, la moitié des Allemands sont inquiets quant au niveau de leur retraite et seulement 17% d'entre eux sont certains d'avoir assez de ressources pour vivre, et la Société pour la langue allemande a choisi l'expression « retraite digne » comme mot de l'année 2019. Cette situation pousse la coalition actuellement au pouvoir de prévoir des mesures pour enrayer cette évolution, telle qu'une fiscalité sur les transactions financières. Il faut savoir que le montant moyen des pensions mensuelles versées aux retraités de l'Ouest est de 864 €, avec de grosses différences entre les hommes et les femmes et des montants bien inférieurs pour les nouveaux entrants. Selon les analystes, plusieurs facteurs expliquent la gravité de la situation : le fonctionnement du système à points lui-même évidemment, mais aussi son « accompagnement » par la flexibilisation du marché du travail, le dogme de l'équilibre budgétaire, une politique économique centrée sur la compétitivité et une modération salariale qui fait automatiquement perdre de la valeur aux futures pensions ; bref, tous les ingrédients que l'on retrouve dans la situation française ...

Le numéro d'avril 2018 de « Les notes de l'IPP » - Institut des Politiques publiques - est entièrement consacré aux enjeux de la réforme des retraites du Président Macron (<https://www.ipp.eu/actualites/note-ipp-n31-quelle-reforme-du-systeme-de-retraite-les-grands-enjeux/>) :

« Une grande partie des principes de la réforme annoncée par le président de la République tient dans l'engagement de campagne suivant : “Nous créerons un système universel de retraites où un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé“. Cette phrase implique deux conséquences importantes : (i) l'unification des règles de calcul des pensions, avec les mêmes rendements pour les droits contributifs, (ii) l'unification des dispositifs de solidarité et leur séparation stricte avec la partie contributive. L'unification de la formule de calcul des droits à la retraite est la proposition principale de cette réforme, mais elle n'implique pas forcément la fusion de tous les régimes, ni l'unification des taux de cotisation. (...) Au-delà de ces deux principes, d'autres caractéristiques essentielles du mode de calcul des pensions découlent du principe d'une cotisation donnant les mêmes droits quel que soit le moment où elle a été versée. Cela implique, i) que l'ensemble de la carrière soit pris en compte de manière équivalente dans le calcul des droits à la retraite ;

ii) que les droits accumulés, quelle que soit leur forme (points, euros, salaires portés au compte), doivent être revalorisés au cours de la carrière sur la base du taux de croissance des salaires. Dans le cas contraire, les droits accumulés en fin de carrière pèsent relativement plus que les droits accumulés en début de carrière, et ont donc un impact plus important sur le montant de pension à liquidation. Soulignons, enfin, que dans l'engagement de campagne du président de la République, l'objectif final de la réforme des retraites est de « stabiliser les règles du jeu, une fois pour toutes », et d'éviter ainsi des réformes à répétition perçues une fois pour toutes comme minant la confiance dans le système. Cela implique des mécanismes permettant de garantir un équilibre financier de long-terme sous la double contrainte démographique et économique, et donc des règles d'ajustement explicites. (...)

Nous identifions trois principes qui devraient être retenus, quel que soit le choix du système.

Le premier principe est le fait que le mode d'acquisition des droits à la retraite doit permettre de garder la valeur relative des cotisations (ou des salaires) passés, et donc doit revaloriser les cotisations avec la croissance des salaires. Si ce n'est pas le cas, il n'est pas possible de garantir que chaque euro cotisé donne le même droit. Cela crée en outre des redistributions à l'envers, favorisant les carrières ascendantes au détriment des carrières moins dynamiques, et cela contribue à la dépendance à la croissance évoquée ci-dessus.

*Principe 1* : revalorisation des droits passés (en euros ou en points) selon la croissance des salaires. (...)

Le deuxième principe majeur découle du premier. Dans le système actuel, la faible revalorisation des droits passés a été utilisée pour baisser le niveau des pensions afin de limiter la hausse des dépenses de retraites liée au vieillissement de la population. Restaurer l'indexation sur les salaires nécessite donc un ajustement du coefficient de liquidation pour le rendre compatible aux évolutions démographiques.

*Principe 2* : le coefficient de liquidation doit dépendre des évolutions démographiques. (...) Pour prendre en compte ces contraintes dans le calcul des retraites, il est nécessaire, à taux de cotisation donné, de faire évoluer le taux de liquidation (le pourcentage de la référence salariale) en fonction des évolutions anticipées de la démographie. (...)

Le *troisième principe* concerne le choix du mode de revalorisation des retraites après la liquidation, qui doit être cohérent avec celui du coefficient de liquidation. Il n'y a aucune raison en particulier à ce que les pensions servies évoluent selon le même rythme que le coefficient de liquidation - contrairement à la valeur de service des systèmes à points actuels des régimes complémentaires qui sert à la fois à la liquidation et à la revalorisation. Par contre, le choix du mode de revalorisation des pensions (selon les prix, les salaires ou une moyenne des deux) détermine la valeur du taux de liquidation. En effet, à taux de cotisation donné, une masse de pension peut être garantie pendant la durée de la retraite, mais la pension perçue à chaque période dépend de l'arbitrage entre le montant de la pension à liquidation et la dynamique de revalorisation. En d'autres termes, pour offrir une pension mieux revalorisée dans le temps, il est nécessaire d'offrir une pension plus faible à la liquidation.

*Principe 3* : le mode d'indexation des pensions liquidées et le montant des pensions à la liquidation doivent être déterminés conjointement ».

Dans le journal Le Monde du samedi 27 octobre 2018, un collectif de hauts fonctionnaires de différents ministères concernés par le projet de la « réforme Macron » écrit un article « Réforme des retraites : n'éludons pas les vraies questions », dans lequel on lit en particulier les passages suivants :

« (...) quels que soient les scénarios de croissance future envisagés, les cotisations retraite continueraient à représenter – au maximum – la même part de la richesse nationale qu'aujourd'hui, soit 14 % du produit intérieur brut (PIB) : au maximum, 14 % du PIB en 2035, et 14,5 % en 2070.

Problème : dans le même temps, le nombre de retraités devrait considérablement augmenter. D'après l'Insee, les personnes de plus de 65 ans étaient 12 millions en 2014, soit 19 % de la population. En 2035, elles seraient 17 millions, soit 25 % de la population. Le résultat est dangereusement mathématique : si une part fixe de la richesse nationale (14 %) est partagée par une proportion croissante de personnes retraitées, la richesse répartie par personne diminuera nécessairement. Aujourd'hui équivalent à celui des actifs, le niveau de vie des retraités pourrait s'établir à 77 % de celui de l'ensemble de la population en 2070, dans l'hypothèse de croissance la plus optimiste retenue par le COR. (...) Le régime général des retraites de base, mis en place à la création de la Sécurité sociale, est un régime dit « par annuités » : dès lors qu'un salarié a cotisé un certain nombre d'années et atteint un âge minimal de départ à la retraite (62 ans), il a droit à une pension de retraite équivalente à 50 % de ses vingt-cinq meilleures années de

rémunération. C'est un régime dit « à prestations définies », car son objectif affiché est le maintien du niveau de vie des retraités. La réforme préparée par le gouvernement vise à transformer ce principe pour mettre en place un système en «comptes notionnels».

Dans ce système, chaque euro cotisé permettrait d'accumuler des points (ou des euros) sur un compte, dont l'épargne serait convertie en montant de pension selon l'espérance de vie au moment du départ en retraite. C'est le principe dit de la «rentabilité définie» : le total des pensions touchées à la retraite est censé se rapprocher autant que possible du total des cotisations versées en activité.

C'est dans cette équivalence que reposent à la fois tout le principe et tout le problème du système prévu par le gouvernement. Si l'on souhaitait atteindre une «rentabilité définie» au moment du départ à la retraite, seules deux variables pourraient être mobilisées en fin de carrière : l'âge de départ et le montant des pensions. Autrement dit, si le slogan du gouvernement affirme que 1 euro cotisé doit ouvrir «les mêmes droits» pour tous, la réalité de ces droits – l'âge de départ et le montant des pensions à la liquidation – ne serait jamais fixe, et évoluerait en continu. Les retraites et les retraités constitueraient bel et bien les variables d'ajustement budgétaire du régime. (...) Le principe même du maintien du niveau de vie, souhaité par le système de retraites à son origine, serait alors remis en cause. Une telle diminution des pensions offrirait un boulevard au développement de retraites par capitalisation, très inégalitaires, capitalisation d'ores et déjà très largement soutenue par des exonérations d'impôts massives. Le tout conduirait à saper comme jamais la solidité et la solidarité de notre système par répartition. (...) ».

Dans Les Échos du 30 octobre 2018, l'économiste Christian Saint-Étienne fait paraître un article intitulé « La retraite par points : un désastre annoncé ». Selon lui, « le but réel du régime de retraite par points est de baisser les retraites sans le dire et en faisant sauter tous les systèmes de solidarité inclus dans le système actuel ». Il préfère nettement des réformes de type paramétrique. D'abord, il préconise le passage de la durée de cotisation à 44 ans puis à 45 après 2030 et de l'âge de départ à la retraite à 64 ans d'ici 2024. Ensuite, dit-il, « outre l'exercice de vérité sur l'équilibre des régimes de retraite, je prône ici le passage des 42 régimes actuels à 3 régimes de retraite : le premier pour la totalité du secteur privé hors indépendants, le deuxième pour les indépendants et le troisième pour le secteur public. La durée de cotisation doit être la même pour tous (44 ans), l'âge de départ – avant correction individuelle souhaitée en fonction des décotes et surcotes connues – à 64 ans et le taux de remplacement (première pension sur le salaire de référence) au même niveau pour tous.

Pourquoi trois régimes plutôt qu'un seul ?

1. Parce que la majeure partie des cotisations est payée par l'employeur dans le secteur privé, sans que le salarié en ait conscience, et à un niveau que très peu de salariés supporteraient s'ils contribuaient eux-mêmes. Dans un régime individualisé par points, les salariés contribueront moins, peut-être pas immédiatement, mais très vite, car l'attrait de « l'argent tout de suite » est plus fort que celui d'une pension dans cinquante ans.

2. Le régime des indépendants leur permet de cotiser moins aujourd'hui et d'accumuler un patrimoine qui les protège (théoriquement) à la retraite. Pourquoi leur enlever cette liberté ?

3. Le régime public, qui n'est pas plus généreux que le régime privé en termes de taux de remplacement, quoi qu'on en dise, donne néanmoins l'illusion d'un privilège aux fonctionnaires. Or, gare à ceux qui dissipent les illusions de personnes dont notre vie dépend (policiers, enseignants, hospitaliers, etc.) ! »

Dans son édition du 11 juillet 2019, le journal Le Monde publie un article de l'économiste Philippe Askénazy, intitulé « Retraite : le mirage du régime universel ». On reproduit ci-après son dernier paragraphe dans lequel l'auteur justifie le titre de son article : « le nouveau système voulu par le président porte les germes d'une multiplication de régimes supplémentaires. En effet, débarrassé des partenaires sociaux ou d'élus professionnels, le ministère de l'économie va piloter seul le nouveau régime en jouant à sa discrétion sur la valeur du point. Il ne résistera pas à la tentation de contenir le poids macroéconomique du régime dit «universel». Ce qui implique à terme une baisse des pensions offertes par l'État. Cette baisse ouvrira en grand le marché des régimes supplémentaires privés. En particulier, des grandes entreprises les incluront dans leur package de rémunération. In fine, une telle privatisation rampante risque de faire passer la cohabitation actuelle d'une quarantaine de régimes de retraite à celle de milliers de régimes différents ! ».

Notons que face à ce risque de pluralité de régimes possible, d'autres économistes font des propositions. Ainsi, dans l'édition du journal Les Echos des 29-30 novembre 2019, A. Landier et D. Thesmar, proposent « de scinder formellement le système actuel en deux couches : une première couche, qui assure à chacun un socle commun basé sur un point national unique. C'est le cœur de la réforme [Macron] actuellement proposée par le gouvernement. (...) Mais, par ailleurs, il faut laisser à chaque profession, voire à chaque région, la possibilité a priori de proposer à ses acteurs un second pilier décentralisé, répondant aux besoins spécifiques mais ne bénéficiant d'aucune garantie publique ni d'aucune subvention des autres régimes. Les caisses du second pilier relèveraient d'une retraite complémentaire financée séparément, qui ne serait pas fondue dans le socle commun. (...) Écarter d'emblée la possibilité des particularismes est une stratégie inutilement dangereuse. Il faut au contraire leur donner la possibilité de s'exprimer, mais dans un cadre responsabilisant, c'est-à-dire sans le filet de l'État ».

De son côté, Thomas Piketty, dans sa chronique parue dans Le Monde du 8-9 décembre 2019, montre que « plusieurs retraites universelles sont possibles ». Après réflexion, pour lui, « il est essentiel que le nouveau régime universel fonctionne "en prestations définies", c'est-à-dire avec des retraites définies à l'avance en matière de taux de remplacement applicables aux différents niveaux de salaire. Et non pas avec un système par points, qui peut conduire à masquer des coupes sévères à l'avenir, comme l'a montré le gel du point de la fonction publique depuis dix ans. Le système de comptes en euros imaginé dans notre livre de 2008 pour sortir de la logique des points est finalement moins transparent et plus anxiogène que celui des prestations définies ». En ce qui concerne le financement de la retraite universelle « il doit reposer sur la solidarité et la mise à contribution de tous, et notamment des plus aisés. Il faudrait au minimum que le taux de cotisation de 28 % s'applique à tous les salaires, y compris les plus élevés, au lieu de chuter à 2,8 % sur la tranche de salaires au-delà de 120 000 euros, comme le défend le rapport Delevoye. On pourrait aussi imaginer un barème progressif mettant davantage à contribution les plus hauts revenus et patrimoines, d'autant plus que les inégalités patrimoniales sont très fortes dans notre société, parmi les plus âgés comme parmi les actifs. Plusieurs retraites universelles sont possibles : il est temps que le débat public s'en saisisse ».

Terminons par quelques réflexions que font des Suédois sur leur système de retraite, réflexions qui méritent d'être méditées (voir Le Monde du 18 mai 2018) :

- « Nous avons le meilleur système de retraite au monde, avec le seul petit défaut qu'il donne des pensions trop basses » (Göran Persson, ancien premier ministre).
- « On était déjà conscient du problème quand on a créé ce système, mais il fallait faire une réforme » (Daniel Suhonen, président social-démocrate du cercle de réflexion Katalys).
- « Le législateur pensait que, si les pensions étaient indexées sur l'espérance de vie, les gens partiraient plus tard, quand la durée de vie s'allongerait, pour garder le niveau de leur retraite. Mais cette idée a échoué » (Ole Settergren, analyste auprès de Pensionsmyndigheten).
- « Le problème, avec ce système, est qu'il exige de l'individu qu'il fasse les bons choix tout au long de sa vie » (Anders Thoré, expert auprès de l'organisation de retraités Pro).

Cela nous fait penser au conflit du début du 20<sup>ème</sup> siècle, quasi-philosophique, entre le libéral Paul Leroy-Beaulieu qui voulait que chacun organise sa propre retraite comme il l'entend et Léon Bourgeois, théoricien du solidarisme, qui prônait au contraire un système obligatoire de prévoyance générale et collective : le système suédois s'inspirerait-il plutôt de la thèse de P. Leroy-Beaulieu ?

- « Le régime des retraites est sous-financé » (Christina Talleberg, présidente de Pro).  
C'est pourquoi la situation actuelle du système suédois oblige les responsables à envisager eux-aussi, comme dans les autres systèmes comme le nôtre en France, des réformes de type paramétrique (recul de l'âge de départ à la retraite pour percevoir la retraite, augmentation des cotisations, souscrire à une retraite complémentaire, épargner...).

Sur le site « Boursier.Com », paraît le 17 avril 2019 une réflexion de Valérie Batigne, fondatrice et présidente de Sapiendo Retraite dont on tire l'extrait suivant :

« (...) la désormais célèbre formule d'Emmanuel Macron : « Un euro cotisé doit donner les mêmes droits pour tous » résonne chez nous tous. Pourquoi ? Parce que la situation actuelle semble tellement complexe et tellement inégalitaire que tout le monde a envie que le système évolue. Elle est le fruit d'une histoire

qu'il faut adapter à la réalité d'aujourd'hui. Le Haut-Commissaire à la Réforme des Retraites a multiplié les concertations pour connaître le ressenti des citoyens sur le sujet et leurs attentes vis-à-vis de la couverture retraite.

Qu'en est-il réellement ? De notre côté, nous avons investigué, avec le cabinet Deloitte, de manière méthodique et précise, sur le niveau de droit acquis pour un euro cotisé afin d'établir un état des lieux le plus clair possible, l'idée étant d'illustrer l'hétérogénéité des droits. Il est apparu très vite qu'il était impossible de passer sous silence que l'objectif « un euro cotisé donne les mêmes droits » ne permettait de régler qu'une petite partie du problème. En effet, une grande source de divergences provient du montant de rémunération qu'il faut percevoir pour « cotiser un euro ». Il faudrait donc faire en sorte, en amont, que : « un euro gagné génère les mêmes cotisations pour tous ». En effet, à l'heure actuelle, un euro de gagné ne génère pas, selon les statuts, le même montant de cotisation ni les mêmes droits à la retraite.

Notre étude a donc démontré que l'enjeu n'était pas seulement une question d'égalité en termes de rentabilité des cotisations mais également en termes d'effort contributif. Il s'agit d'un vrai chantier car harmoniser les efforts contributifs a un impact sur les rémunérations nettes perçues par les cotisants.

Au total, il existe à côté d'une mosaïque de régimes par répartition, une pluralité de régimes de retraite supplémentaires. Les différentes réformes visent une harmonisation et une simplification de chacun des systèmes, par répartition et par capitalisation. Cette remise à plat de la couverture retraite globale est un projet très ambitieux avec des enjeux de taille. Il faut veiller à ce que la mise en place concrète de ces réformes n'aboutisse pas à une superposition des dispositifs, actuels et futurs, qui irait à l'encontre de l'objectif initial de simplification ».

### ***Réflexion personnelle sur « la réforme Macron » :***

Philippe Askenazy a raison quand il dit que pour les Français le système actuel n'est pas si illisible qu'on veut bien le dire. D'ailleurs, comment ce système actuel, qui est à prestations définies, pourrait-il être moins illisible et prévisible qu'un système à cotisations définies comme l'est un système à points ? Rapprochons aussi cette réflexion de Philippe Askenazy et celle rapportée plus haut d'A. Bozio, qui a joué un rôle décisif pour que le candidat Macron mette dans son programme présidentiel le projet de réforme systémique de notre système de retraite : « S'il est tout à fait exact de dire qu'il est possible de mettre en place des réformes paramétriques pour résoudre certains défauts mentionnés ci-dessus, l'importance de la lisibilité des règles et du sentiment d'égalité plaident pour une réforme globale qui puisse rendre visibles des règles communes pour tous ». Si le principal objectif poursuivi dans cette réforme est essentiellement une amélioration de la lisibilité du système, c'est une mystification. De surcroît, ce chaud partisan de la réforme reconnaît que la correction des dysfonctionnements du système français de retraite actuel ne nécessite pas une révolution structurelle. D'ailleurs, les réformes passées ont déjà fait beaucoup pour effectuer des corrections et rapprocher les différents régimes les uns des autres. Cette convergence progressive va dans le sens de la « suppression des régimes spéciaux » revendiquée au nom de l'égalité.

De plus, il n'est pas nécessaire de changer fondamentalement de système pour prévoir une pension minimale de 1 000 euros, pour améliorer le sort des femmes ni pour tenir compte des carrières hachées (notons au passage que l'introduction d'une pension minimale peut, un peu comme le SMIC, être désincitative au travail et surtout que la prise en compte des carrières hachées, de même que de celles qui sont heurtées et partielles, le sera à leur seule mesure, d'où fatalement une réduction des pensions servies) ! Il n'est pas non plus nécessaire de changer fondamentalement de système pour supprimer des régimes spéciaux obsolètes comme ceux de la SNCF, de la RATP ou d'entreprises des industries gazières et électriques ainsi que des régimes particuliers particulièrement injustes comme celui des sénateurs, les uns et les autres étant de surcroît financés grâce aux impôts.

D'un autre côté, on peut se demander si la réforme systémique proposée n'a pas en réalité pour finalité de cacher une véritable réforme paramétrique de grande ampleur, au-delà même de la question de « l'âge d'équilibre ».

Ajoutons aussi que l'objectif d'égalité - équité brandi par les tenants du système à points est également présent dans le système actuel grâce à de nombreux mécanismes redistributifs, lesquels peuvent être

révisés et améliorés (n'oublions pas non plus que le système à points est par définition entièrement contributif).

C'est d'ailleurs paradoxal que cet objectif soit affiché avec autant d'insistance par les laudateurs du système à points qui est au contraire souvent contesté pour sa tendance à favoriser la baisse des pensions - d'où notre totale adhésion à l'idée de Jacques Attali d'inscrire dans la Constitution l'indexation des pensions (voir ci-après).

Car une baisse des pensions est non seulement injuste mais aussi défavorable

- pour la société : mise à mal de la solidarité intergénérationnelle ; risque de progression de la pauvreté chez les retraités ; accroissement des inégalités au sein des retraités entre ceux qui auront pu compenser la baisse de la pension par répartition par de la capitalisation et ceux qui n'en n'auront pas eu la possibilité, surtout que la capitalisation a un rendement supérieur à celui de la répartition ; risque de « privatisation » de la retraite ;
- et défavorable pour l'économie : affaiblissement de la demande intérieure parce que la « silver économie » a un rôle macroéconomique de plus en plus important ; affaiblissement aggravé par la hausse probable de l'épargne de précaution chez les actifs.

Sur cette question de la baisse – ou non – des pensions dans le cadre du système à points, quatre réflexions sont à faire.

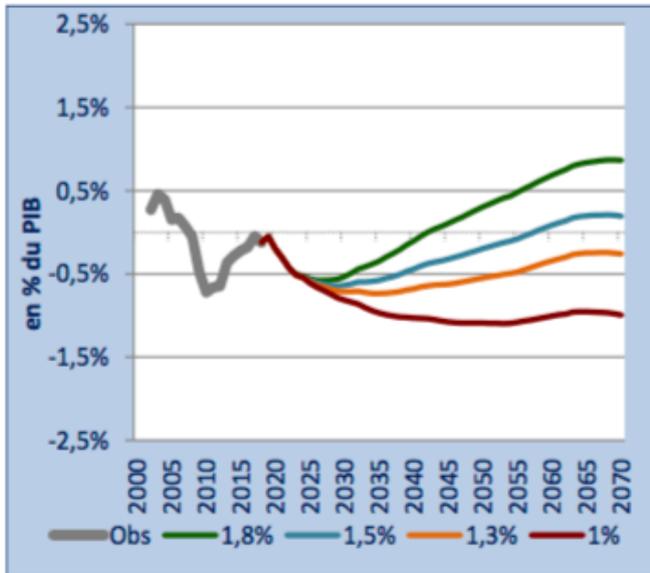
• Premièrement, il y a une contradiction entre le fait d'assurer qu'elles ne baisseront pas et le fait que la variabilité de la valeur de service du point soit la variable d'ajustement de l'équilibre de tout système à points (tout système à points est un système à cotisations définies et non à prestations définies et il y a de ce fait une contradiction dans le projet français puisque c'est a priori un système qui transfère la responsabilité de l'État vers l'individu - qui doit alors assumer coûts et risques - alors qu'en même temps le projet donne à l'État le pouvoir de modifier la valeur de service du point pour des raisons purement budgétaires, en offensant le paritarisme au lieu de le renforcer. L'introduction d'un « âge d'équilibre » est en elle-même une limitation à la liberté individuelle, ce qui est entièrement contraire à l'esprit d'un système à point, et de surcroît elle ne s'impose en rien puisque l'économie du système actuel n'est pas soumise aux difficultés financières dont on parle tant pour « anxiogénérer » la situation. Les récents rapports du COR sont instructifs à ce sujet et montrent que non seulement le pouvoir exécutif fausse l'analyse mais qu'en plus il y ajoute du cynisme. En effet, le COR montre que le poids financier du système de retraite par rapport au PIB est sur une tendance à la baisse et doit rester sous les 14% quel que soit le scénario retenu. Ce « beau résultat » s'explique en particulier par une diminution programmée depuis longtemps (notamment par le passage d'une indexation sur les salaires à une indexation sur les prix et par l'augmentation progressive de la durée d'assurance) du taux moyen de remplacement (pension moyenne de l'ensemble des retraités / revenu d'activité moyen) qui va tomber en-dessous de 50%. Le cynisme dont fait preuve le pouvoir exécutif consiste à « jouer » sur les économies qu'il compte faire pour le budget de l'État sur les rémunérations versées aux fonctionnaires (des trois fonctions publiques) ainsi qu'aux salariés des autres régimes spéciaux - ce qui amène le COR à estimer que ces rémunérations vont passer de 12% du total des rémunérations en 2017 à 9% en 2030 – d'où une diminution des cotisations, donc un gonflement du déficit de la Sécurité sociale, pour faire « payer » les retraités en compensation.

*Note à propos des rapports du COR.* Nous trouvons pour le moins curieux que le premier ministre ait demandé au COR un rapport - qui paraîtra en novembre 2019 - alors qu'un rapport complet était paru en juin de la même année. Comme par hasard, ce nouveau rapport prend des hypothèses plus pessimistes sur la croissance, ce qui permet de prévoir des soldes financiers pour le système de retraites plus problématiques : Édouard Philippe a alors beau jeu de démontrer qu'il faut introduire une mesure d'âge pour équilibrer le système, ce qui pourtant constitue une « ligne rouge » pour les syndicats « réformistes ». D'où le « pataquès » politico-syndical et le long mouvement de grève qui a suivi...

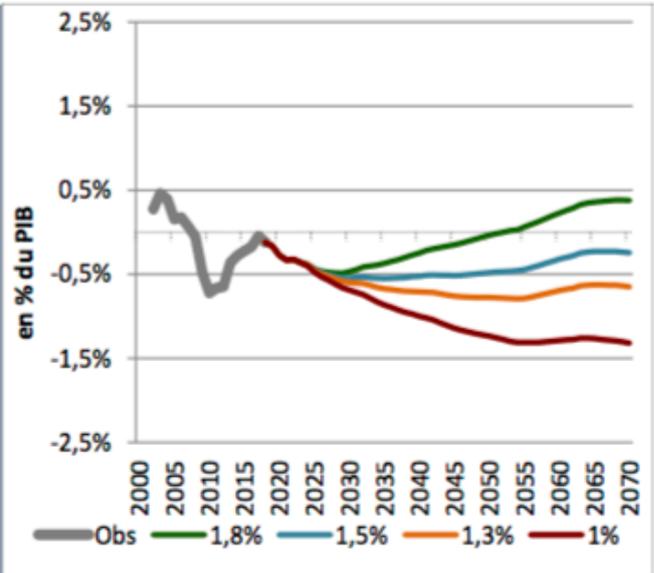
À titre d'illustration, voici, concernant l'évolution prévisible du solde financier, les schémas du rapport de juin (2019) et ceux du rapport de novembre (2019) :

**Figure 2.15 – Solde financier observé et projeté du système de retraite selon la convention comptable retenue**

**Figure 2.15a - Convention COR**

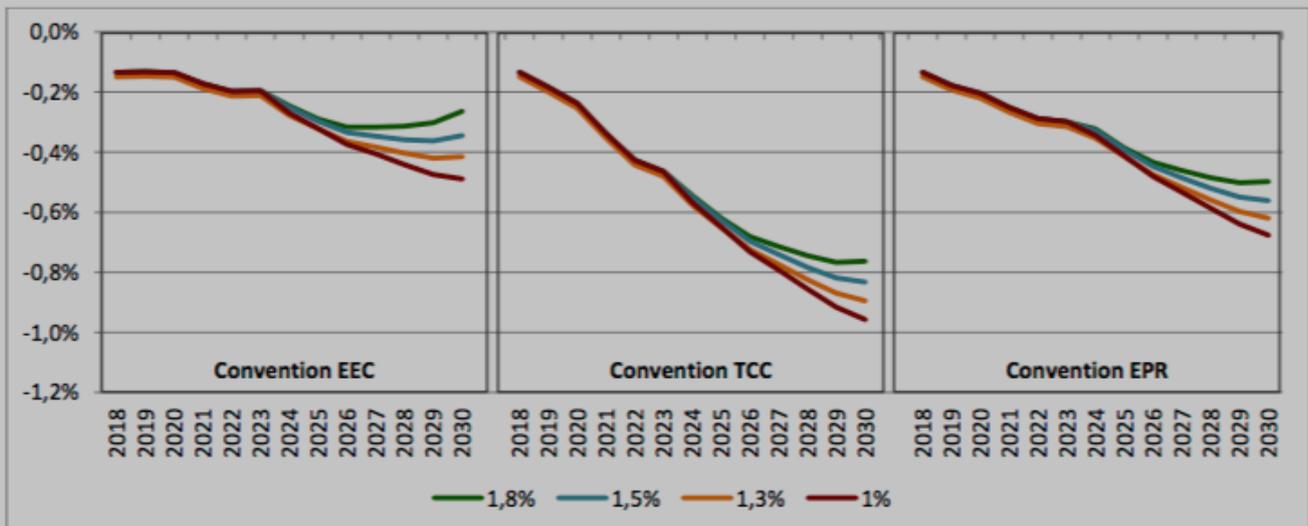


**Figure 2.15b - Convention CCSS**



*Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Convention CCSS : cotisations et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde financier de ces régimes. Convention COR : taux de cotisation et de subvention d'équilibre figés à leur niveau de 2018. Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP. Sources : rapports à la CCSS 2002-2019 ; projections COR – juin 2019.*

**Figure 2.16 – Solde financier observé et projeté du système de retraite selon la convention comptable retenue**



*Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB à leur niveau de 2018. Convention TCC : taux de cotisation et de subvention d'équilibre figés à leur niveau de 2018. Convention EPR : cotisations et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde financier de ces régimes.*

*Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP. Sources : rapports à la CCSS 2010-2019 ; projections COR – novembre 2019.*

Notons que les « convention TTC » et « convention EPR » du rapport de novembre correspondent respectivement aux « convention COR » et « convention CCSS » du rapport de juin ; et que les scénarios 1%, 1,3%, 1,5% et 1,8% concernent l'évolution des gains de productivité horaire du travail de long terme.

Le préambule du rapport de novembre rappelle opportunément les fondamentaux du financement du système de retraite :

« Comme le COR a l'habitude de le rappeler dans ses rapports, le pilotage du système de retraite peut s'effectuer à partir de trois leviers :

1/ Le niveau moyen de pension de l'ensemble des retraités rapporté au revenu d'activité moyen de l'ensemble des personnes en emploi, qui dépend du cadre économique général (notamment de la productivité du travail) mais aussi des règles qui déterminent les montants de pension, notamment des règles qui régissent leur indexation ;

2/ le rapport entre le nombre de cotisants et de retraités, qui dépend lui-même de déterminants démographiques (fécondité, mortalité et solde migratoire) et des comportements d'activité à tous les âges de la vie et du taux de chômage. Ce rapport peut également être influencé par les règles du système de retraite, en particulier celles qui jouent sur les âges effectifs de départ à la retraite ;

3/ et le niveau des prélèvements rapporté à la masse des revenus d'activité (« taux de prélèvement global »), qui dépend des règles relatives aux cotisations et autres prélèvements.

Afin de répondre à la demande du Premier Ministre, ce rapport présente à titre purement illustratif un large éventail de scénarios de réforme qui permettraient d'équilibrer le système de retraite en 2025 en jouant sur ces trois leviers. Ces mesures recouvrent :

- une hausse de cotisations ;
- une sous-indexation des pensions liquidées ;
- et plusieurs mesures dites « d'âge » visant à décaler l'âge effectif moyen de départ à la retraite des assurés : un report de l'âge d'ouverture des droits ; un allongement de la durée d'assurance ; une combinaison de ces deux mesures ; la création d'un âge minimal pour le taux plein ; et enfin l'association d'un âge minimal du taux plein et d'une baisse de l'âge d'annulation de la décote.

Cette présentation à partir d'exemples concrets ne signifie pas pour autant que ces mesures soient considérées comme opportunes par tous les membres du COR.

Par ailleurs, les résultats présentés doivent être interprétés avec prudence, car tous les scénarios n'ont pu faire l'objet d'une analyse systématique avec un modèle de microsimulation et certains ont été obtenus par extrapolation linéaire. Ils visent essentiellement à indiquer des ordres de grandeur afin de donner des repères pour le débat public.

De surcroît, les résultats sont présentés à partir d'une modélisation comptable qui n'inclut pas les effets de bouclage macroéconomique ».

• Deuxièmement, la valeur du point doit être calculée chaque année en fonction notamment de l'espérance de vie de chaque génération, mais en moyenne. De ce fait, l'allongement de l'espérance devient une source importante d'inégalités. Car si on ne prévoit aucun mécanisme correcteur, on ne tient alors pas compte des différences d'espérance de vie intra-générationnelles selon les classes sociales et selon les métiers, et si l'on en tient compte d'une manière ou d'une autre, on désavantage nettement les femmes, qui sont déjà victimes de discriminations.

• Troisièmement, aux critiques de la réforme qui annoncent la baisse arithmétique de la valeur du point puisqu'il est prévu de ne pas consacrer plus de 14% du PIB aux dépenses de retraite, les défenseurs de la réforme structurelle répondent que 14% d'un PIB qui croît aboutit à un montant plus élevé de ressources qui doit donc permettre de préserver le niveau des pensions ; ce raisonnement n'est valable que si la croissance du PIB est suffisamment forte pour contrebalancer l'augmentation du nombre de retraités ; or, rien n'est moins sûr dans notre actuel régime de « stagnation séculaire ».

• Quatrièmement, le montant des pensions dépendra forcément du partage de la valeur ajoutée entre travail et capital, défavorable au travail dans le capitalisme actionnarial actuel, et cette source d'inégalités s'ajoutera à celle alimentée par les disparités salariales.

Autrement dit, *une réforme paramétrique du système actuel est préférable à la réforme systémique proposée* pour passer à un système à points, et en cela nous retrouvons la position de Christian Saint-Étienne (voir plus haut, la remarque importante faite dans le §2 de la section 2 du chapitre 1). Améliorer le système actuel - il n'est pas question ici de nier ses imperfections, notamment ses incohérences actuarielles - plutôt que d'envisager une réforme systémique est plus réaliste aussi pour deux autres raisons : la transition entre les deux systèmes risque d'avoir un coût que certains n'hésitent pas à qualifier d'exorbitant et si le nouveau système est intellectuellement satisfaisant, sa mise en œuvre peut révéler des difficultés quasi-insurmontables car, certes, elle semble faisable sur le plan macroéconomique mais en réalité l'enfer peut se nicher dans les détails. D'ailleurs, les mouvements sociaux de décembre 2019-janvier 2020 prouvent que les pouvoirs publics sont acculés à faire déjà de nombreuses concessions, ce

qui non seulement alourdit considérablement le coût de la transition – alors que le nouveau système ne résout déjà en rien le problème du déséquilibre financier - mais aussi dénature complètement le caractère soi-disant « universel » du système (quelle différence y a-t-il entre les régimes « spécifiques » dont parle le gouvernement et les régimes « spéciaux » qu'il veut supprimer ?). Comme l'a écrit l'historien Antoine Prost dans un article de 1964 consacré à l'histoire des retraites de 1914 à 1939, « on vante l'esprit cartésien et systématique des Français : ce lieu commun est très excessif. Rien de plus empirique que la mise en place des systèmes d'assurance sociale dans la première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle. La législation s'attache au sort d'une profession, puis d'une autre, pour leur accorder des garanties qui sont autant de "privilèges" ; c'est, en quelque sorte, une législation d'Ancien Régime ». Voilà une preuve que l'on reste dans un monde en fait très ancien ! De plus, comme les concessions sont faites aux professions qui bénéficient d'un rapport de force favorable, cela avantage ces professions par rapport à toutes les autres ; le gouvernement crée donc lui-même, sciemment, de nouvelles injustices.

De surcroît, on oublie trop facilement que l'objectif d'égalité et d'équité est plutôt du domaine de la fiscalité que de celui du système des retraites ; de ce point de vue, la refondation du système fiscal français est sans doute plus nécessaire que celle du système de retraite. C'est la refondation de notre système fiscal qui doit être considérée comme la « mère de toutes les réformes » et pas celle du système de retraite, quoiqu'il soit bien hasardeux d'établir un « top 10 » des réformes à faire en France.

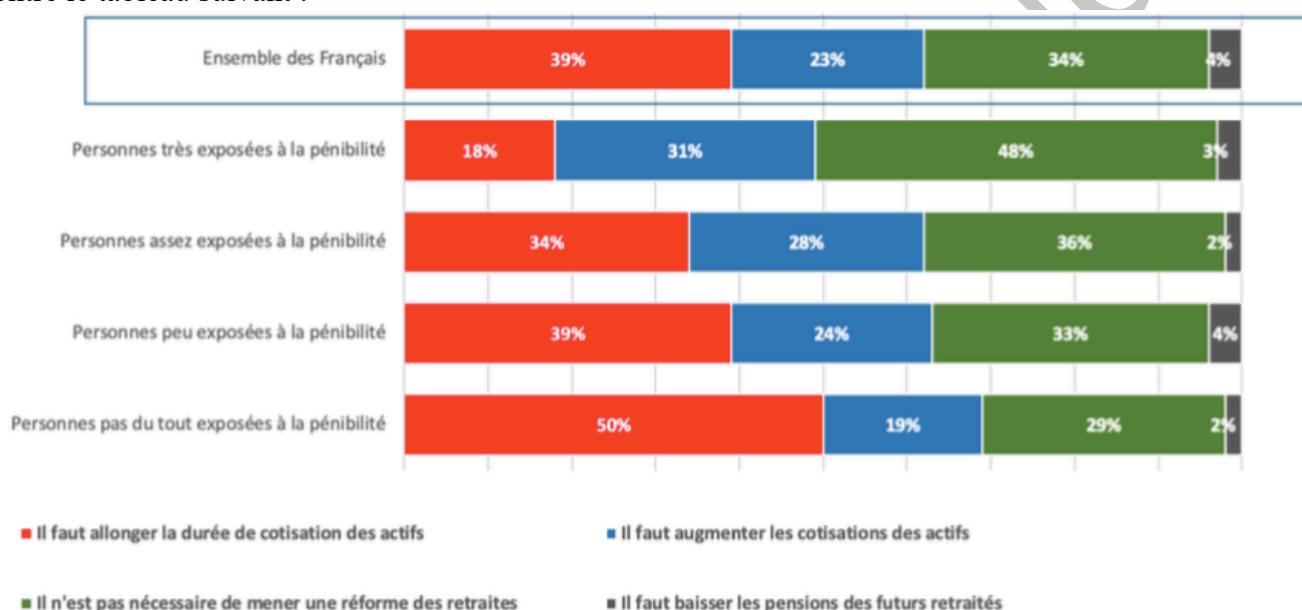
On doit aussi se poser la question de savoir si le nouveau système que le pouvoir exécutif veut mettre en place est réellement un système universel.

-D'une part, sa mise en œuvre va déboucher inévitablement sur une multiplication de régimes différents pour tenir compte de la spécificité des différents métiers. Sur ce point, on doit se demander s'il est fondé de soumettre au même régime de retraite la fonction publique et le secteur privé et la question de la prise en compte de la pénibilité est redoutable : comme l'indique une note de l'OCDE (novembre 2008), qui traite de la question : « Les régimes de retraite doivent-ils tenir compte de "la dangerosité et la pénibilité du travail ? », « à l'exception de quelques emplois bien définis qui rempliraient encore les conditions pour bénéficier d'un régime spécial, les raisons de maintenir ou d'instaurer ces régimes de retraite spéciaux sont à première vue insuffisantes, principalement en raison des distorsions qu'ils introduisent dans le mécanisme de fixation des salaires du marché du travail. Néanmoins, si les coûts liés aux régimes de retraite anticipée sont entièrement supportés par le secteur dont relèvent ces professions, le fait que ces régimes financent ce type d'emploi n'a alors pas d'effet pernicieux, surtout si la branche d'activité concernée appartient au secteur privé. Si elle relève du secteur public, la possibilité existe qu'une profession à risque soit subventionnée de manière inefficace, ou qu'une industrie moribonde soit sauvée sans que cela se justifie au plan économique. (...) Dans les cas où des risques professionnels de santé seraient encore attestés, d'autres politiques sociales, mieux ciblées, permettent de mieux les prendre en charge. S'agissant des personnes qui ne parviennent pas à trouver un emploi correspondant à leurs qualifications dans la dernière partie de leur carrière parce que les qualités requises dans leur profession diminuent avec l'âge, des prestations de chômage assorties d'une obligation de recherche d'emploi offriraient une solution adaptée. Ceux dont la santé a été compromise dans des emplois antérieurs peuvent continuer de bénéficier d'un régime spécial, mais à titre individuel, dans le cadre de politiques de pension d'invalidité plus classiques, des prestations de maladie professionnelle ou, mieux, d'un dispositif associant travail et prestations (...) ». En effet, et d'une manière générale qui ne concerne pas uniquement la pénibilité mais aussi, notamment, l'égalité femmes-hommes, le taux d'emploi des seniors, la formation professionnelle des jeunes et des moins jeunes, etc, il y a des questions qui font l'objet de discussions – d'ailleurs souvent ardues – dans la problématique des retraites alors qu'elles concernent directement la vie active ; en les reportant ainsi à la période de la retraite, on dispense les entreprises et les administrations de les inscrire fortement dans leur politique de gestion des ressources humaines et d'en déduire les investissements matériels et immatériels qu'il leur convient de faire.

Dans le numéro du 13 février 2020 de Challenges, l'économiste spécialiste des questions d'emploi Pierre Cahuc traite de la question de pénibilité : « (...) Comment prendre en compte la pénibilité des métiers ? Une première approche consiste à partir des caractéristiques de l'emploi occupé. C'est le cas pour les "catégories actives" de la fonction publique et pour le compte professionnel de prévention (C2P), institué par la réforme des retraites de 2014. Six critères de pénibilité sont inscrits dans le code du travail, comme le travail de nuit ou le travail répétitif. Si un salarié est exposé à un ou plusieurs facteurs, il peut cumuler des points pour bénéficier d'un départ à la retraite anticipée ou d'un temps partiel en fin de carrière (avec

maintien de la rémunération ou formation en vue d'une réorientation). Depuis la création du C2P, 1,24 million de personnes ont cumulé des points et seuls 4000 ont utilisé leurs droits, mais le dispositif devrait monter en charge. Quatre autres critères devaient entrer en vigueur (port de charges lourdes, posture pénible, ...), mais ils ont été supprimés par l'actuel exécutif, qui les a jugés inapplicables. Or, c'est bien là que le bât blesse : évaluer et individualiser la pénibilité nécessite un recueil d'informations impossible à réaliser. Une approche alternative consiste à évaluer l'état de santé de chaque personne en s'appuyant sur le corps médical. Si les conditions de travail sont jugées trop néfastes, le salarié peut bénéficier d'une aide pour changer de métier, ou partir à la retraite. Une voie plus adaptée pour concilier équité, efficacité et prise en compte de la pénibilité ».

Une enquête menée par IFOP (Jérôme Fourquet) et la Fondation Jean Jaurès (Marie Gariazzo), publiée les 21 janvier 2020, aboutit à la conclusion que la pénibilité est un sujet éminemment politique. Elle fournit des statistiques d'autant plus précises qu'elles sont plutôt inattendues. C'est ainsi qu'on apprend 50% des actifs déclarent « tout à fait » ou « plutôt » exercer un métier pénible, dont plus d'un quart se sent très exposé. Ce degré de pénibilité ressentie a non seulement des conséquences sur le rapport au travail mais aussi sur les arbitrages à faire concernant la réforme des retraites, comme le montre le tableau suivant :



Plus l'exposition à la pénibilité du métier est importante, plus l'opposition à une réforme du système des retraites est forte, cette opposition recueillant plus du tiers des voix au niveau de la population totale ; ce qui montre que « la retraite est ainsi majoritairement perçue de manière idéalisée comme un havre de paix auquel on accéderait, après une vie professionnelle s'apparentant de plus en plus à un parcours du combattant semé d'obstacles et d'épreuves. On comprend dès lors pourquoi l'allongement de la durée d'activité (qu'elle prenne la forme d'une augmentation du nombre d'annuités ou d'un âge "pivot" ou "d'équilibre") passe très mal auprès des salariés dans la mesure où elle revient à reculer d'autant la sortie du tunnel et l'entrée dans la zone sécurisée et apaisée que constituerait la retraite. (...) Le sujet de la pénibilité s'est toujours invité en force dans les consultations lors des réformes successives sur les retraites, comme "une bombe à retardement". Les études que nous avons menées par le passé, en 2010 sous Nicolas Sarkozy et en 2013 sous François Hollande, témoignaient déjà des tensions très fortes sur le sujet dès que l'hypothèse d'un allongement de la durée de travail était abordée, notamment parmi les ouvriers et les employés ». Il ne faut donc pas être étonné que les grèves de décembre 2019-janvier 2020 soient soutenues par près des 3/4 de ceux qui ont « tout à fait » la sensation d'exercer un métier pénible. La baisse des pensions est une solution réprouvée par la quasi-totalité, l'allongement de la durée de cotisation est en général la mesure la mieux acceptée, sauf précisément par ceux qui sont très exposés à la pénibilité.

-D'autre part, la réforme va aussi, sous la pression de plusieurs corporations, se traduire par des périodes de transition bien différentes selon les cas ainsi que par la définition d'âges d'équilibre différenciés.

Sur cette question de l'universalité affichée du système à points que le gouvernement « Macron-Philippe » veut mettre en place, trois contributions méritent d'être soulignées :

- D'abord, celle de Jacques Attali, avec sa chronique aux Echos des 27-28 décembre 2019, dans laquelle, pourtant partisan depuis longtemps du système à points, il file une métaphore très pertinente :

« Comme pour un corps humain : il est extrêmement difficile d'accepter le remplacement d'un membre ou d'un organe par une prothèse ; et plus encore d'accepter le remplacement d'un membre qui fonctionne par une prothèse qu'on vous jure être plus efficace et plus juste que le membre réel ; d'autant plus difficile qu'il est pratiquement impossible de prouver que le membre réel va bientôt être malade et qu'il est urgent de l'amputer avant qu'il ne gangrène tout le corps. En fait, presque personne, sauf acculé par les évidences de la douleur, ne l'accepterait. On n'en est là avec le régime des retraites : il constitue une partie vivante, un organe du corps social. Il a évolué avec lui ; il fait intimement partie de lui ; il s'est complexifié avec lui. Et nul ne peut expliquer qu'il n'est plus capable de rendre les services qui justifient son existence. Aussi est-il très difficile de convaincre le corps social de la nécessité de le remplacer par un artefact universel, une prothèse qui viendrait remplacer cet organe supposé fatigué. (...) »

Dans cette tentative de remplacer un organe (qui a mis longtemps à se complexifier pour remplir les milliers de rôles spécifiques dont le corps social l'a chargé) par un artefact, on prend beaucoup de risques. Et il faut donc ne pas craindre d'imiter autant que possible, dans la prothèse, les caractères de l'organe défaillant ; c'est-à-dire d'adapter le système nouveau de retraite aux spécificités de chaque vie. Ce serait d'ailleurs la force du nouveau système, bien expliqué est bien appliqué, en prenant son temps, en veillant à ne pas faire de la chirurgie inutile, que de pouvoir prendre en compte toutes les particularités. Mais alors, si c'est pour faire autant d'exceptions que dans l'autre système, cela vaut-il la peine de le remplacer ?

C'est là où on comprend que, en matière de gouvernement comme de vie humaine, l'amputation et le remplacement d'un organe défaillant par une prothèse ne devrait être que le dernier recours ».

- Ensuite, celle de Michel Borgetto, professeur de droit sanitaire et social à l'Université de Paris II, dans Le Monde du 1<sup>er</sup> janvier 2020 :

« On est en présence, ici, d'un débat classique, bien connu des juristes. Ou bien la règle est identique pour tous, quelles que soient les différences de situation ; mais se trouve alors consacrée une égalité purement formelle et abstraite, aux antipodes de ce qu'exigerait une égalité bien comprise (c'est-à-dire réelle et concrète). Ou bien on entend, au contraire, tenir compte de la particularité des situations, mais on est alors conduit à opérer un grand nombre de différenciations, mettant à mal l'égalité formelle induite par l'universalité. C'est ce que les pouvoirs publics ont, semble-t-il, compris, en annonçant des règles spécifiques pour les militaires, les policiers, gendarmes, pompiers, contrôleurs aériens, personnels pénitentiaires, etc. Reste cependant à se demander si la construction d'un système comportant autant d'exceptions a encore un sens au regard des objectifs censés le justifier... (...) Le gouvernement a raison : universalité ne signifie pas uniformité. (...) Mais, là encore, il est permis de s'interroger sur la pertinence d'un discours mettant en avant la simplicité censée résulter d'un "système commun à tous" et la diversité générée par la multiplication de traitements particuliers au bénéfice de catégories sans cesse plus nombreuses... À l'évidence, l'objectif de lisibilité et de simplification est perdu de vue ! Perdu de vue non pas seulement en raison de cette multiplication de traitements particuliers, laquelle revient peu ou prou, qu'on le veuille ou non, à reproduire au sein du régime unique à points une floraison de "mini-régimes" propres à chacune des catégories dont on entend prendre en compte les intérêts spécifiques. Mais perdu de vue, également, en raison de l'incertitude dans laquelle risque de se trouver tout un chacun s'agissant du montant de sa pension : puisque la réforme se propose de substituer à un système à prestations définies un système à cotisations définies. Autrement dit : si chacun, à l'heure actuelle, peut connaître, à partir de ses annuités de cotisations, quel sera le montant de sa pension, il n'en va pas de même, en revanche, du pensionné du régime à points, puisque ce montant sera entièrement fonction de la valeur du point ».

- Enfin, dans Le Monde du 3 janvier 2020, celle de Guy Dreux, co-auteur d'un livre sur la loi sur les retraites de 1910 :

« (...) Initialement, pour Pierre Laroque, l'universalité était un principe qui permettait d'espérer une égalisation des conditions et une répartition plus juste des richesses. Les régimes spéciaux, pour regrettables qu'ils pouvaient paraître, pouvaient aussi se comprendre dans une société désireuse de garantir le plein-emploi et soucieuse de renforcer le statut de chaque salarié par des droits associés aux contrats.

En revanche, l'universalité défendue aujourd'hui n'est rien d'autre qu'un des éléments qui permettent de faire admettre et faire advenir un monde du travail débarrassé des conventions collectives et des statuts, flexibilisé sur des logiques purement contractuelles.

Il est significatif de noter que les exemples donnés par le premier ministre comme possibles bénéficiaires futurs de la réforme – “les femmes aux carrières incomplètes“, “le livreur à vélo de la plate-forme numérique“, « l'étudiant qui fait des petits boulots“, etc. – sont bien “les nouveaux visages de la précarité“, qu'il nomme significativement “les oubliés du système“, entendons du système actuel. Et c'est là toute la vérité du projet. Il s'agit d'acter l'avènement d'un monde du travail précarisé et contractualisé par la mise en place d'un système de retraite qui lui correspond.

En insistant sur le fait que le système proposé sera bénéfique pour tous demain et en constatant que les exemples de bénéficiaires immédiats sont les précaires d'aujourd'hui, le gouvernement nous aide à comprendre la manière dont nous pourrions tous un jour “bénéficier“ de ce système : en connaissant à notre tour une précarité enfin universelle.

En ce sens, ce projet de loi est une annonce désespérante pour l'ensemble du monde du travail ».

En définitive, bien que cette réforme soit qualifiée de « systémique », notre système de retraite va rester classée, dans la classification d'Esping-Andersen, parmi les systèmes « conservateurs corporatistes ».

**Finalemnt, quel gâchis !** Ces mois et ces mois de concertations et négociations, ces atermoiements, ces revirements, ces contradictions et dissensions au sein même des responsables, ces conflits, ces grèves, ces manifestations, ces violences, ces perturbations tellement coûteuses pour ceux qui paient les « pots cassés », ces libertés de travailler et de circuler bafouées, **bref, tout ça pour ça ! ?**

On doit alors se poser la question de savoir si ce projet de réforme systémique des retraites n'exerce pas un pernicieux effet d'éviction sur des questions bien plus importantes et pressantes comme la dépendance et le changement climatique.

Les syndicats réformistes rejoignent les autres pour la journée d'action qui doit se dérouler le 17 décembre et la grève continue en ce milieu de décembre 2019 : de plus en plus nombreux sont ceux qui se demandent dans quelles conditions pourront se faire les déplacements pour les fêtes de fin d'année.

Comme le dit l'économiste Pierre Cahuc, (Les Echos des 13-14 décembre), « en 1995 comme en 2008, le pouvoir politique et les contribuables ont perdu face à la détermination des bénéficiaires des régimes spéciaux. Il n'est pas exclu que le scénario se reproduise en 2019. Dans cette éventualité, il pourrait être judicieux d'opter pour une stratégie alternative, consistant à éroder leur capacité d'usure, en organisant un service minimum dans les services publics compatible avec un rapport de force plus équilibré ».

#### Remarques :

- Dans le même numéro des Echos des 13-14 décembre, Jacques Attali fait dans sa chronique une très utile proposition : « la réforme que vient de préciser le Premier ministre (encore très discutable dans ses modalités) ne garantit en rien que les compensations promises aujourd'hui à ceux qui vont y perdre seront maintenues par les majorités politiques ultérieures. Cette réforme devrait donc non seulement être discutée et approuvée par les partenaires sociaux et les parlementaires mais aussi être *inscrite dans la loi fondamentale afin que des majorités ultérieures ne puissent déformer ses équilibres* ».

- Les réactions du pouvoir exécutif donnent raison au politiste Jean-Marie Pernot quand il écrit dans Le Monde du 21 décembre : « Malgré les discours tenus la main sur le cœur, la négociation n'a jamais véritablement eu de légitimité reconnue dans la production des compromis sociaux. S'arrogeant l'entière de la définition de l'intérêt général, l'État ne négocie pas, ni avec ses agents ni avec les acteurs sociaux. Le terme “négocier“ ne fait d'ailleurs pas partie du vocabulaire : on préfère parler de concertation ou de consultation, aujourd'hui de “dialogue social“, variante modernisée du “cause toujours “ (...) ».

Et, dans la même édition du quotidien, le sociologue Ivan Sainsaulieu n'a pas tort non plus quand il critique les confédérations syndicales : « (...) elles scient la branche sur laquelle elles sont assises. Pourquoi ? Parce que les syndicats jouent un rôle de contrôle social tout autant que d'avocat du travail.

Avec une conséquence funeste. Si la gauche, partisane ou syndicale, trahit les salariés, on voit, comme partout, pousser les courants nationalistes et populistes, le plus souvent conservateurs, voire liberticides. Le rôle de pompier des syndicats est un secret de Polichinelle pour les politiques de tout bord, les médias et nombre d'experts. (...)». Cela explique d'ailleurs la contestation de plus en plus manifeste des responsables syndicaux nationaux par « la base » : un délégué Sud-Rail n'hésite pas à déclarer : « je me contrefous de ce que pensent les responsables syndicaux. Ce qui m'intéresse, c'est ce que pense la base, ce que vous pensez vous, pas celui qui a été dans le bureau du premier ministre ».

### 3) Les péripéties du processus de réforme

• Le lundi 16 décembre 2019, Jean-Paul Delevoye, Haut-Commissaire aux retraites, démissionne de son poste, à cause d'une sombre affaire de déclaration d'intérêts. Il sera remplacé par le député Laurent Pietraszewski le mercredi matin qui suit.

• Au milieu du mois de janvier 2020, le mouvement de grève atteint pratiquement les 40 jours. Les syndicats restent opposés au projet gouvernemental mais pour des raisons différentes : ceux qui sont réputés « radicaux » (CGT, FO en particulier) exigent le retrait du projet dans son ensemble et ceux qui sont réputés « réformistes » (CFDT et UNSA en particulier) veulent que l'on retire du projet la notion d'âge pivot et demandent la réunion d'une « conférence de financement » pour discuter des mesures à prendre, d'un côté, pour que le système soit financièrement équilibré en 2027 et, d'autre part, pour que le nouveau système soit équilibré de manière pérenne.

Pour « déminer » le conflit, le premier ministre E. Philippe annonce son intention de suspendre l'article 56 bis du projet de loi rendu public le 9 juillet, c'est-à-dire le principe de l'âge pivot – en laissant aux partenaires sociaux le soin de proposer une autre solution d'ici 3 mois, tout en précisant qu'il ne veut ni la solution de la baisse des pensions (défense du pouvoir d'achat des retraités oblige) ni celle de la hausse des cotisations (défense de la compétitivité oblige) – mais en maintenant le reste du projet.

• Dans le périodique « Alternatives économiques » paraît alors (en date du 13/01/2020) un article de l'économiste Henri Sterdyniak, de l'OFCE et membre des « Économistes atterrés », qui analyse le projet de loi, article par article, avec le titre général : « Retraites : un projet dangereux ».

Nous en reproduisons ci-après l'introduction et, faute de pouvoir reprendre le contenu de cet article important dans sa totalité, nous recommandons fortement de l'étudier in extenso.

« Deux points frappent à la lecture. L'objectif de l'équilibre financier est prégnant alors que la promesse initiale d'un niveau de retraite satisfaisant, bien que proclamé au départ, ne donne lieu à aucun engagement précis. Le système des retraites serait étatisé et centralisé. L'autonomie des régimes complémentaires disparaît complètement. Le projet marque un recul de la démocratie sociale. Il existe une forte contradiction entre la manière étatique et centralisée dont le projet a été conçu, et la proclamation que le système serait ensuite géré par les partenaires sociaux. Pourquoi ne pas leur avoir donné la main dès le début ?

Le projet de loi reprend les grandes lignes du rapport Delevoye de juillet 2019. La concertation n'a guère entraîné de modifications, sauf sur des points mineurs. Des grands principes sont souvent énoncés, sans que leur mise en application soit effectivement décidée. De nombreux points sont laissés à des ordonnances, donc au gouvernement, de sorte que le projet marque un nouveau recul de la démocratie parlementaire.

Le nouveau régime ne versera pas de pensions avant 2037. Le système actuel distribuera la totalité des pensions jusqu'à cette date (et versera des pensions hybrides jusqu'en 2065, puisque ceux qui auront une retraite 100 % régime universel auront commencé à travailler en 2022). Sachant que le ratio démographique, autrement dit le nombre de cotisants pour un retraité, devrait augmenter fortement jusqu'en 2037 et ralentir ensuite, c'est dans le système actuel que l'essentiel des économies devra être fait. Comme les carabiniers, le nouveau régime arrivera après la bataille. Or, l'organisation et le fonctionnement du système actuel durant la période de transition 2025-2037 sont entièrement laissés, par le projet de loi, aux ordonnances dont le contenu n'est pas précisé. Les régimes actuels perdraient toute autonomie et toute maîtrise de leurs dépenses et recettes. Ce n'est pas acceptable. (...) ».

• Le vendredi 24 janvier 2020, c'est le « grand jour » de la présentation du projet de réforme du système de retraite devant le Conseil des ministres.

C'est donc ce jour qu'ont choisi des syndicats pour manifester encore leur opposition à ce projet. Et c'est donc aussi ce jour que paraissent dans plusieurs organes de presse des articles analysant ce projet.

C'est ainsi que le journal Le Monde donne la parole à plusieurs analystes : les uns (un collectif de chercheurs et d'universitaires) montrent que « les femmes divorcées seront les grandes perdantes », que d'autres (deux économistes) calculent que les différences individuelles de revenus entre secteurs public et privé seront de 5% environ au faveur du second ; un spécialiste des relations sociales considère que « passer en force sur les retraites laisserait une France amène » ; et deux autres auteurs, dont un ancien professeur de mathématiques, font un intéressant calcul :

« (...) le montant moyen des retraites de chaque retraité en euros constants diminuera de 10 % en trente-trois ans si le PIB progresse de 1 % par an, alors que le salaire des actifs devrait augmenter de 39 % dans l'hypothèse d'une stabilité de la part des salaires dans le PIB. Si le PIB progresse de 2 % par an, ce montant augmentera en revanche de 25 % en trente-trois ans, mais les salaires devraient augmenter, eux, de 92 %.

Les retraités verront leur pouvoir d'achat reculer dramatiquement, dans l'absolu avec le scénario 1 %, ou relativement avec le scénario 2 %, comparativement à la situation des salariés, avec le risque, pour bon nombre d'entre eux, de tomber dans la précarité, sauf pour les plus aisés qui auront souscrit à des retraites complémentaires privées auprès d'assureurs et de fonds de pension comme BlackRock.

Mais il n'est pas sûr qu'un appauvrissement absolu ou relatif aussi considérable des retraités soit socialement acceptable. (...) Dans nos calculs, la stabilité de la part des salaires dans le PIB est hautement hypothétique, car depuis trente-cinq ans le patronat a amélioré la part qui revient aux investissements et, surtout, aux dividendes (avec, en 2019, des versements record du CAC 40 de 60 milliards d'euros), au détriment des revenus du travail et, en particulier, des salaires. En effet, la part qui revient au travail dans le PIB est passée de 75 % en 1980 à 68 % en 2015, selon la Banque de France. La réforme des retraites, qui vise à les faire baisser, n'est finalement qu'un volet d'une baisse générale des revenus du travail – les retraites ne sont que du salaire différé – au bénéfice des revenus financiers. Car à qui profitera l'appauvrissement des retraités, en dehors des fonds de pension privés ? Aux cadres ? Pas vraiment. Les cadres au salaire annuel inférieur à 120 000 euros subiront les effets de la réforme comme tous les salariés, notamment le calcul de leurs droits sur la totalité des années travaillées, et non plus sur les vingt-cinq meilleures années, ce qui ne peut que conduire à une baisse des pensions. Quant à ceux dont le salaire annuel dépasse 120 000 euros, ils feront certes une économie sur les cotisations au-delà du plafond de 120 000 euros par an (ils sont environ 200 000 à 300 000 dans ce cas) et n'auront plus à payer que 2,8 % au titre de la solidarité – économie qui leur permettra de cotiser pour des retraites complémentaires privées s'ils le souhaitent. Mais à cotisations égales, ils auront des retraites sensiblement inférieures à celles du système actuel. (...) ».

• On trouve dès ce 24 janvier sur le site Internet consacré spécialement à la réforme des retraites ([www.reforme-retraite.gouv.fr](http://www.reforme-retraite.gouv.fr)) le **texte du projet de loi ordinaire** ([https://www.reforme-retraite.gouv.fr/IMG/pdf/projet\\_de\\_loi\\_instituant\\_un\\_systeme\\_universel\\_de\\_retraite.pdf](https://www.reforme-retraite.gouv.fr/IMG/pdf/projet_de_loi_instituant_un_systeme_universel_de_retraite.pdf)) et celui du **projet de loi organique** ([https://www.reforme-retraite.gouv.fr/IMG/pdf/projet\\_de\\_loi\\_organique.pdf](https://www.reforme-retraite.gouv.fr/IMG/pdf/projet_de_loi_organique.pdf)) ainsi que la volumineuse **étude d'impact** ([https://www.reforme-retraite.gouv.fr/IMG/pdf/etude\\_d\\_impact\\_-\\_24\\_janvier\\_2020.pdf](https://www.reforme-retraite.gouv.fr/IMG/pdf/etude_d_impact_-_24_janvier_2020.pdf))

Étant donné le volume qu'occupent ces documents très importants, et donc, faute de pouvoir les reproduire ici, on demande au lecteur de s'y reporter directement pour se faire personnellement une opinion.

Mais à propos de la volumineuse étude d'impact (1029 pages), on peut en citer malgré tout certains passages, tout en remarquant que seulement 93 pages constituent vraiment une analyse d'impact.

. Le premier concerne le système actuel :

« Trois grands leviers ont été utilisés pour la restauration de l'équilibre des régimes de retraites : les âges de départ, le montant des pensions et les taux de cotisations.

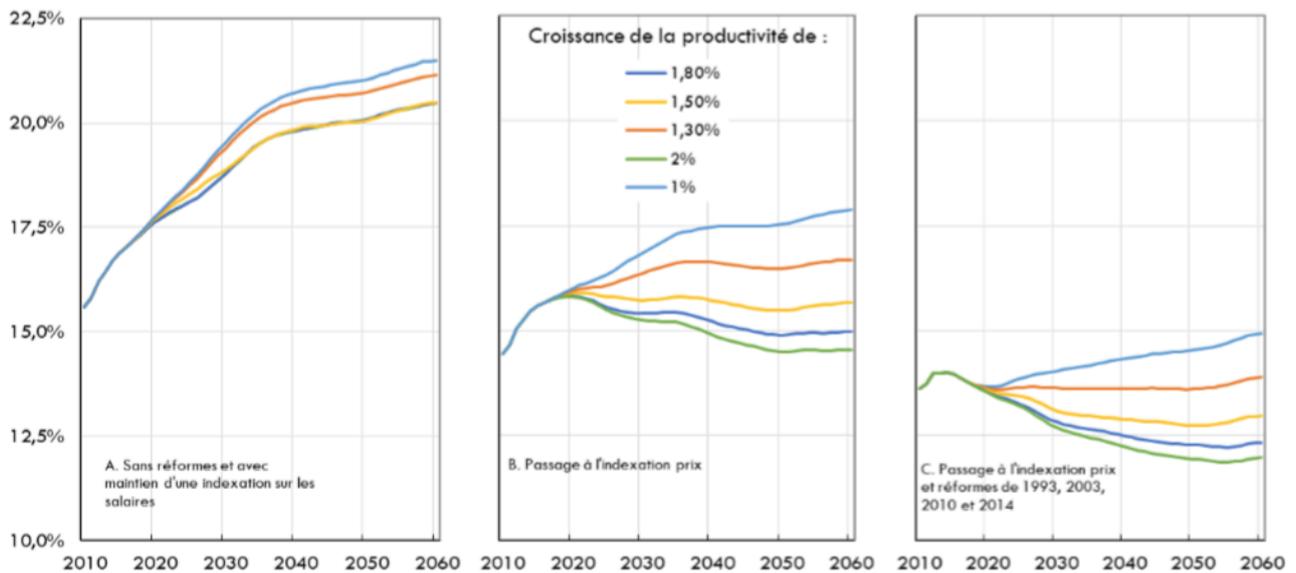
- Les réformes de 1993 et 2003, en allongeant les durées d'assurance requises ont joué sur les âges de départ et le niveau des pensions. La réforme de 1993 a également procédé à une modification du mode d'indexation des pensions et des salaires portés au compte en passant des salaires aux prix.

- La réforme de 2010 a principalement joué sur les âges de départ à la retraite en relevant de deux ans sur 5 générations les deux bornes d'âges que sont l'âge d'ouverture des droits (de 60 à 62 ans) et l'âge d'annulation de la décote (de 65 à 67 ans).

- Enfin, la réforme de 2014, en allongeant la durée requise pour le taux plein, a également modifié les âges de départ à la retraite et le montant des pensions. Elle a accru par ailleurs les taux de cotisations, tant pour contribuer à l'équilibre du système que pour financer de nouveaux droits. (...)

. Le deuxième concerne l'évolution du montant des dépenses de retraite par rapport au PIB, sans la réforme :

## Graphique 9 - Part des dépenses de retraite dans le PIB, selon la législation et le scénario macroéconomique

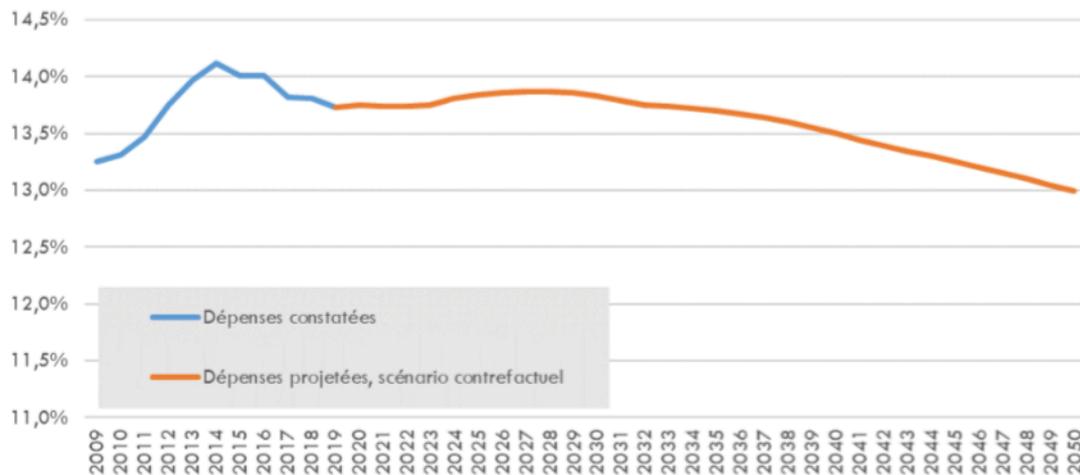


Lecture : en 2060, si les réformes intervenues depuis 1993 n'avaient pas eu lieu, et en maintenant l'indexation des pensions sur les salaires, la part des dépenses de retraite (droits directs et dérivés) se serait élevée à 20,5 % du PIB dans le cas d'une augmentation de la productivité du travail de 1,3 %.

Note : départ à la retraite au taux plein, hypothèses démographiques et macroéconomiques des projections 2012 du Conseil d'orientation des retraites.

(...)

## Graphique 58 - Dépenses constatées et projetées du système de retraite actuel, en points de PIB



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions.

Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFF

Le scénario contrefactuel est construit à partir du scénario du COR retenant une productivité de long terme de 1,3% et sous l'hypothèse d'une prolongation de l'augmentation de la durée d'assurance requise au-delà des générations concernées par la Loi Touraine.

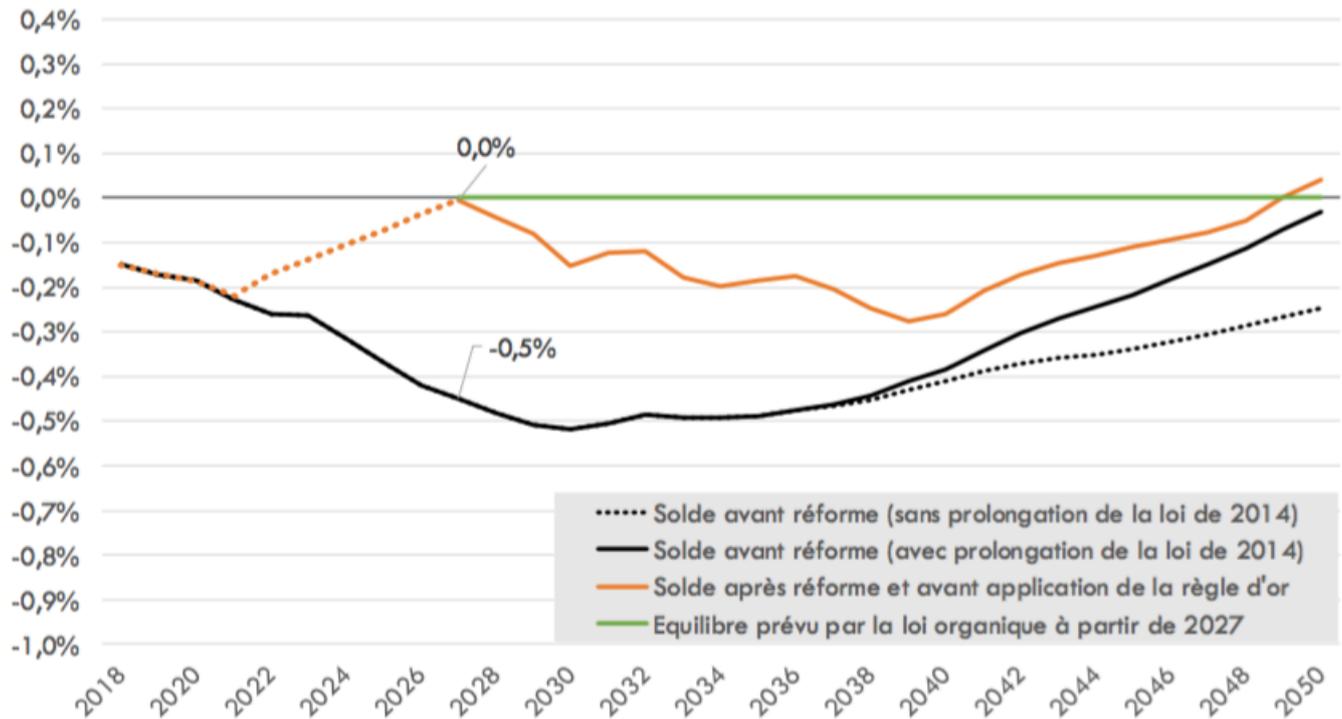
(...)

La réforme systémique a été calibrée de manière à aboutir au même niveau de dépenses à terme qu'en l'absence de réforme, et de viser ainsi un équilibre de long-terme du système de retraites ».

Autrement dit, alors qu'il était prévu au départ de stabiliser les dépenses de retraite à 14% du PIB, on comprend que ce pourcentage est appelé à baisser et que, de ce point de vue, il n'y aura pas de différence avec le système actuel.

. Le troisième concerne l'équilibre financier du système de retraite selon que la réforme est faite ou non :

## Graphique 63 - Solde du système de retraite, avant et après réforme



Sources :

COR (rapport novembre 2019) jusqu'à 2030 et extrapolations DSS à partir des données du COR (rapport juin 2019) post-2030 pour le scénario contrefactuel

Cnav - Modèle PRISME pour l'effet sur les masses de prestations de l'augmentation de la durée d'assurance pour les générations 1976 et suivantes

Cnav - Modèle PRISME pour les effets de la réforme systémique sur les prestations de droit propre et de droit dérivé et sur les cotisations

Par convention, l'âge d'équilibre pris ici est de 65 ans en 2037.

Pour la « règle d'or », on lit : « Le système universel garantira cette confiance par :

- La création d'une solidarité interprofessionnelle par l'universalité du régime, faisant disparaître la crainte de la fin d'une profession qui menacerait l'équilibre d'un régime et donc le paiement des retraites de cette même profession ;
- L'instauration d'une règle d'or financière, imposant à la gouvernance d'assurer l'équilibre financier du régime sur une période de 5 années consécutives ;
- Une plus grande possibilité de piloter les ressources et les dépenses du système, grâce à l'unification des règles et une plus grande prévisibilité du solde financier. Ce pilotage ne sera pas automatique mais géré notamment par les partenaires sociaux, qui pourront faire évoluer les paramètres, sous le contrôle du cadrage financier de la règle d'or et des trajectoires financières adoptées par le Parlement ;
- La création d'un fonds de réserves universel des retraites, qui permettra d'absorber les variations démographiques et économiques ».

**Ce principe de la règle d'or, autrement dit de l'équilibre financier absolu du système, démontre à la fois que la valeur du point sera bel et bien la variable d'ajustement du système et d'autre part que la raison d'être de cette réforme est essentiellement d'ordre financier. Cela revient à dire qu'en réalité cette réforme est davantage paramétrique que systémique.**

. Le quatrième concerne l'âge de départ à la retraite :

« Le système universel offrira la possibilité à chacun de choisir plus librement la date de son départ en retraite en fonction des points qu'il aura accumulés, la notion de durée d'assurance s'effaçant derrière celle de points acquis et d'âge d'équilibre.

L'âge minimal de départ à la retraite à 62 ans sera maintenu. Cet âge légal ne bougera pas. C'est un principe de liberté qui laisse à chacun la possibilité de partir à la retraite à cet âge s'il le souhaite et si son parcours de vie le lui permet.

Les possibilités de partir plus tôt resteront ouvertes aux personnes ayant connu des carrières longues, pénibles ou qui ne sont plus aptes à travailler.

Un âge d'équilibre, évoluant par génération à hauteur des deux tiers des prévisions d'espérance de vie à la retraite, sera déterminé par la gouvernance du système universel : des décotes seront appliquées pour les départs intervenant avant cet âge ; des surcotes seront accordées en cas de départ à un âge postérieur.

L'âge d'équilibre à l'entrée en vigueur du système universel sera défini par la nouvelle gouvernance du système universel confiée aux partenaires sociaux.

Les Français pourront décider de partir avant cet âge d'équilibre, auquel cas leur pension subira un malus de 5 % par année. Ceux qui le souhaitent pourront travailler au-delà et ainsi bénéficier d'une majoration de leur retraite, de 5 % par année ;

Le nouveau système universel permettra donc d'offrir aux Français de choisir plus librement le moment de leur départ en retraite en fonction de leur parcours personnel et de leurs aspirations personnelles ou professionnelles. Il valorisera davantage le travail. (...)

L'âge d'équilibre sera fixé à l'entrée en vigueur du système par l'instance de gouvernance du système universel de retraite. Par défaut et à titre conventionnel, l'âge d'équilibre est, pour la présente étude d'impact, fixé à 65 ans pour la génération 1975. Cet âge, purement conventionnel, correspond à l'âge de départ au temps plein pour une personne ayant débuté son activité professionnelle à 22 ans, soit l'âge moyen de début de carrière aujourd'hui, et validant 43 années de cotisation sans interruption de carrière, soit la durée exigée pour le taux plein pour la génération née en 1975 (réforme de 2014) ».

Autrement dit, l'âge d'équilibre sera amené à évoluer selon l'évolution de l'espérance de vie ; alors que dans la version initiale du texte, on avait prévu un âge d'équilibre donné de 64 ans en 2027.

- Dans le journal Le Monde daté du 30 janvier 2020, J. Cagé, D. Méda, T. Piketty, S. Rabaté, H. Sterdyniak et M. Zemmour terminent leur article, intitulé « L'étude d'impact n'est pas à la hauteur de l'enjeu », avec la conclusion suivante : « Depuis le début du processus de réforme, partenaires sociaux et communauté scienti que demandent de concert la mise à disposition des données, résultats et hypothèses nécessaires à la conduite d'un débat informé sur l'avenir de notre système de retraite. Loin d'accéder à cette demande, les travaux préparatoires à cette réforme se sont déroulés dans les ministères et les services statistiques, à l'écart du débat public, et ont abouti à la publication d'une étude d'impact comportant des résultats sélectionnés et orientés. Nous sommes donc bien éloignés de l'évaluation indépendante et transparente que nécessite une réforme aux enjeux si importants ».

- Comme le sujet des retraites est compliqué, il est intéressant de connaître **l'avis exprimé par la Conseil d'État** lors de ses séances des 16 et 23 janvier 2020 (<https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-un-projet-de-loi-organique-et-un-projet-de-loi-instituant-un-systeme-universel-de-retraite>). Dès les « considérations générales », le Conseil d'État fait des critiques ou des remarques utiles pour le débat :

« (...) Si la brièveté des délais impartis peut être sans incidence sur les avis recueillis lorsqu'ils portent sur un nombre limité de dispositions, il n'en va pas de même lorsque la consultation porte sur l'ensemble du projet de loi, tout particulièrement lorsque le projet de loi, comme c'est le cas en l'espèce, vise à réaliser une réforme de grande ampleur. Au surplus, compte tenu de la date à laquelle ces avis ont été rendus, la possibilité pour le Gouvernement de les prendre en compte est extrêmement réduite, y compris au stade de l'examen par le Conseil d'État, stade auquel au demeurant auraient déjà dû être intégrées les modifications pouvant le cas échéant en résulter. Le Conseil d'État souligne qu'eu égard à la date et aux conditions de sa saisine, ainsi qu'aux nombreuses modifications apportées aux textes pendant qu'il les examinait, la volonté du Gouvernement de disposer de son avis dans un délai de trois semaines ne l'a pas mis à même de mener sa mission avec la sérénité et les délais de réflexion nécessaires pour garantir au mieux la sécurité juridique de l'examen auquel il a procédé. Cette situation est d'autant plus regrettable que les projets de loi procèdent à une réforme du système de retraite inédite depuis 1945 et destinée à transformer pour les décennies à venir un système social qui constitue l'une des composantes majeures du contrat social. Il appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'assurer le respect de méthodes d'élaboration et de délais d'examen des textes garantissant la qualité de l'action normative de l'Etat et souligne l'importance de cette recommandation pour l'examen des nombreuses ordonnances prévues par les projets de loi. (...) Le Conseil d'État souligne que le fait, pour le législateur, de s'en remettre à des ordonnances pour la définition d'éléments structurants du nouveau système de retraite fait perdre la

visibilité d'ensemble qui est nécessaire à l'appréciation des conséquences de la réforme et, partant, de sa constitutionnalité et de sa conventionnalité. (...)

Le projet de loi intervient dans un contexte de relative solidité du système français de retraite, en raison notamment des réformes des années récentes qui ont permis de sécuriser son financement. (...)

Au plan de l'organisation, le système français de retraite est très fragmenté, caractérisé par la juxtaposition sur un plan horizontal d'un ensemble de régimes construits sur des bases professionnelles, et sur un plan vertical par la superposition de régimes de base, de régimes complémentaires et parfois de régimes surcomplémentaires obligatoires. Le Gouvernement comptabilise ainsi 42 régimes dans le système actuel, caractérisés par une population définie sur une base professionnelle et des règles de cotisations et de prestations qui leur sont propres. Cette organisation soulève au moins trois séries de difficultés. Il en résulte tout d'abord une disparité de règles applicables qui, même si le Conseil constitutionnel juge inopérante l'invocation du principe d'égalité à propos des différences entre régimes de retraite (notamment décision 2013-683 DC du 16 janvier 2014, § 24), n'est pas sans soulever des débats au plan politique et social. Des déséquilibres démographiques affectent ensuite certains régimes ; cela conduit à des transferts financiers non négligeables entre régimes (3 Mds€ entre régimes salariés et 4 Mds€ entre salariés et non-salariés en 2018 selon le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2019), mais aussi du budget de l'Etat vers les régimes spéciaux les plus déficitaires (7 Mds€ de transfert en 2018 selon le même rapport). Enfin, cette multiplicité des régimes se traduit, pour les personnes ayant été affiliées à plusieurs régimes au long de leur carrière professionnelle, par une réelle difficulté de connaissance de leurs droits à pension, lesquels sont, de surcroît moins favorables que ceux des personnes ayant eu une carrière homogène.

Le projet de loi procède à l'unification des règles de pension non pas en faisant converger progressivement entre les régimes les trois critères actuels de liquidation des pensions - durée de cotisation, âge de départ et niveau de la rémunération perçue pendant une période de référence -, mais en passant à une logique d'acquisition de points de retraite sur l'ensemble de la carrière dans le cadre d'un système unique. Dans ce système, chaque affilié dispose d'un compte personnel de carrière alimenté par les cotisations patronales et salariales assises sur ses rémunérations et par les versements effectués en compensation de certaines périodes prises en compte bien que non travaillées. Ces cotisations sont immédiatement transformées en points, selon la "valeur d'acquisition" du point à la date de leur paiement, et lorsque la personne demande à prendre sa retraite, ces points sont transformés en montant mensuel de pension, selon la "valeur de service" du point. Au sein de ce nouveau système, le projet du Gouvernement reprend, en les adaptant, les principaux mécanismes existants de bonification notamment pour motifs familiaux, les avantages afférents, qui prennent aujourd'hui la forme de majoration de pensions ou de durée d'assurance, donnant lieu désormais à l'attribution de points supplémentaires. Cette logique est également suivie pour les autres mécanismes de solidarité repris ou créés par le projet de loi. Toutefois, le projet de loi ne crée pas un "régime universel de retraite" qui serait caractérisé, comme tout régime de sécurité sociale, par un ensemble constitué d'une population éligible unique, de règles uniformes et d'une caisse unique. Est bien créé un "système universel" par points applicable à l'ensemble des affiliés à la sécurité sociale française, du secteur privé comme du secteur public, qui se substitue aux régimes de base et aux complémentaires et surcomplémentaires obligatoires, mais à l'intérieur de ce "système" existent cinq "régimes", à savoir le régime général des salariés, dont relèvent les affiliés aux anciens régimes spéciaux autres que les fonctionnaires et les non-salariés, le régime des fonctionnaires, magistrats et militaires, celui des salariés agricoles, celui des non-salariés agricoles et celui des marins ; la profession des navigants aériens, affiliée au régime général des salariés, conserve, quant à elle, son régime complémentaire obligatoire. À l'intérieur de chacun de ces régimes créés ou maintenus, des règles dérogatoires à celles du système universel sont définies pour les professions concernées. En termes de gestion, sont maintenues plusieurs caisses distinctes qui ont pour mission de servir les prestations du système universel, le cas échéant adaptées, aux professions qui leur sont rattachées.

Le Conseil d'État constate que le projet a pour objectif de stabiliser la dépense liée aux retraites à 14% du PIB. Or le nombre de personnes de plus de soixante-cinq ans étant appelé à augmenter de 70% d'ici à 2070, il appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité, pour le cas où le maintien du niveau relatif des pensions individuelles serait assuré par une élévation de l'âge de départ à taux plein, d'appréhender l'impact de telles évolutions sur les comptes de l'assurance-chômage, compte tenu du faible taux

d'emploi des plus de 65 ans, et les dépenses de minima sociaux, toutes données qui sont absentes de l'étude d'impact du projet de loi.

La refonte d'ensemble du dispositif des retraites à laquelle procède le projet de loi conduit le Conseil d'État à rappeler que si, en matière de retraite, le législateur est tenu d'assurer le respect de l'exigence constitutionnelle de mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités, laquelle résulte du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, il dispose dans le choix des moyens permettant d'atteindre cet objectif d'une latitude importante. Il lui est ainsi loisible de modifier ou d'abroger des dispositions existantes et de les remplacer par d'autres (ex. Conseil constitutionnel, décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, cons. 7). Il ne saurait toutefois en procédant ainsi, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations dans des conditions contraires à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (Conseil constitutionnel, décision n° 2013-682 DC 19 décembre 2013, cons. 14 ; Conseil constitutionnel, décision n° 2017-685 QPC du 12 janvier 2018, cons. 9). La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme est inspirée des mêmes principes. (...)

Le maintien de régimes distincts pour certaines catégories professionnelles, dont le périmètre est défini selon des critères objectifs et précis, ne soulève pas de difficulté au plan juridique et relève, en ce qui concerne la détermination des régimes maintenus, du pouvoir d'appréciation du législateur, dans le cadre de la compétence que lui confère l'article 34 de la Constitution, au titre des principes fondamentaux de la sécurité sociale, pour créer ou fusionner des régimes d'assurance vieillesse (décisions du Conseil constitutionnel n° 88-156 L du 6 avril 1988, cons. 5 et n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017, cons. 35). Néanmoins, à l'exception du régime des marins dont la définition est pour l'essentiel renvoyée à une ordonnance, les régimes d'assurance vieillesse qui sont maintenus au sein du système universel de retraite voient leur consistance réduite à leur plus simple expression, celle du rattachement juridique que constitue l'affiliation des assurés. Le Conseil d'État considère que la disparition des solidarités financières internes à chaque régime comme celle des corpus de règles spécifiques dont aucune ne pouvait être envisagée isolément, remet ainsi en cause les conditions d'application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel comme du Conseil d'État qui, en principe, retient comme inopérante l'invocation du principe d'égalité pour contester les différences de traitement opérées entre assurés relevant de régimes distincts (ex. Conseil constitutionnel, décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, cons. 35 ; décision 2013-683 DC du 16 janvier 2014, cons. 24).

Il estime que les différences de traitement maintenues entre assurés relevant du système universel de retraite et rattachés, le cas échéant, à des régimes distincts établis par le projet de loi, doivent donc être justifiées, (...)

Le projet de loi énonce six objectifs assignés au système universel : équité des cotisations et prestations, solidarité au sein des générations, garantie de niveau de vie pour les retraités, liberté de choix de la date de départ à la retraite, soutenabilité économique du système universel et lisibilité des droits constitués par les assurés tout au long de la vie. (...) Eu égard à leur formulation, ces objectifs, qui s'apparentent d'ailleurs davantage à des principes généraux inhérents au système mis en place, ne peuvent être regardés comme des "*objectifs de l'action de l'Etat*" dont l'article 34 de la Constitution renvoie la détermination à une loi de programmation, ce qui aurait rendu nécessaire, en application de l'article 70 de la Constitution, la saisine préalable du Conseil économique, social et environnemental.

Le Conseil d'État relève enfin que l'objectif selon lequel "*chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous*" reflète imparfaitement la complexité et la diversité des règles de cotisation ou d'ouverture de droits définies par le projet de loi, ce qui le conduit à préciser, selon une rédaction reprise par le Gouvernement, que ce principe est appliqué "*dans les conditions prévues par la loi*". En revanche, le Conseil d'État écarte les dispositions qui renvoient à une loi de programmation, dont le Gouvernement entend soumettre un projet au Parlement dans les prochains mois, la définition de mécanismes permettant de garantir aux personnels enseignants et chercheurs ayant la qualité de fonctionnaire une revalorisation de leur rémunération afin de leur assurer un niveau de pension équivalent à celui de fonctionnaires appartenant à des corps comparables. Sauf à être regardées, par leur imprécision, comme dépourvues de toute valeur normative, ces dispositions constituent une injonction au Gouvernement de déposer un projet de loi et sont ainsi contraires à la Constitution (décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990, cons. 38). (...)

Le projet de loi détermine le mode de calcul des pensions de retraite selon un système par points. Le montant de la pension de retraite est défini comme le produit du nombre de points acquis par l'assuré à la date de liquidation de sa pension et de la valeur de service du point applicable à cette date. Enfin, ce montant est affecté d'un coefficient proportionnel au nombre de mois qui sépare la date de liquidation de l'âge d'équilibre applicable à la génération de l'assuré. Cet âge d'équilibre est indexé sur l'évolution de l'espérance de vie à la retraite et progresse à hauteur des deux tiers de ce dernier indice. Les points sont principalement acquis dans le cadre de l'exercice d'une activité professionnelle donnant lieu au versement de cotisations obligatoires, le nombre de points acquis chaque année étant égal à la somme des cotisations versées au titre de l'une des deux fractions de la cotisation créée par le projet de loi, divisée par la valeur d'acquisition du point applicable au titre de l'année en cause.

Le projet de loi prévoit enfin l'indexation des pensions liquidées sur l'inflation hors tabac, reprenant ainsi la règle appliquée aujourd'hui dans la plupart des régimes de retraite de base.

En tant que tel et indépendamment des problématiques de transition d'un système à l'autre, le choix d'un régime en points, qui correspond à une technique en vigueur dans l'essentiel des régimes complémentaires obligatoires comme dans le régime de base des professions libérales, n'est pas par lui-même de nature à porter atteinte à un droit constitutionnellement garanti.

Ainsi que le détaille l'étude d'impact, il présente l'avantage de corriger les défauts propres au régime en annuités en ce qui concerne la prise en compte des carrières « heurtées », ou plus précisément lacunaires (contrats courts et peu rémunérés, interruptions de carrière) et favorise, en l'état actuel des inégalités de cursus professionnel, la réduction des inégalités de pension de retraite entre les hommes et les femmes. Il pénalise en revanche les carrières complètes pendant lesquelles les assurés connaissent des années d'emploi difficiles, associées au versement des cotisations nettement moins élevées que sur le reste de leur carrière, dont la règle de prise en compte des 25 meilleures années, applicable au régime général et dans les régimes alignés, supprimait les effets pour le calcul de la pension de retraite. Enfin, il retire aux assurés une forme de visibilité sur le taux de remplacement prévisible qui leur sera appliqué, dans la mesure où la pension n'est plus exprimée à raison d'un taux rapporté à un revenu de référence mais à une valeur de service du point définie de manière à garantir l'équilibre financier global du système. (...) ».

• La publication de l'étude d'impact a non seulement amené le Conseil d'État à donner un avis, comme c'est le cas pour tout projet de loi, mais a suscité aussi de nombreuses analyses ; comme le prouve la **publication dans Le Monde du 6 février 2020 de 8 articles d'économistes réputés**, à commencer par l'inspirateur principal du projet de retraite à points, Antoine Bozio.

Dans le premier article, Antoine Bozio dresse une critique acerbe du projet gouvernemental et des documents produits : « (...) Outre la description détaillée du fonctionnement du système actuel, l'étude d'impact présente de multiples cas types qui ont fait l'objet de nombreux commentaires. Il faut pourtant reconnaître d'emblée leur inutilité pour mesurer l'impact de la réforme : un cas type est par construction l'analyse d'une personne fictive qui peut se rapprocher de 1 ou de 100 000 personnes. Les cas types présentés n'étant même pas soumis à la législation effective de la réforme, leur utilité pour comprendre les effets de la réforme est proche de zéro. À l'inverse, l'étude d'impact proprement dite utilise des outils puissants de projection qui permettent de simuler pour des millions de Français, sur la base de données réelles, les effets potentiels de la réforme. Le gouvernement a mobilisé le modèle Prisme de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et présente plusieurs résultats de ces simulations.

La première question importante est de savoir quelles sont les implications budgétaires de la réforme. L'étude d'impact est assez claire sur l'évolution des dépenses de retraite : elles passeraient de 13,8 % du PIB aujourd'hui à 12,9 % en 2050, soit une baisse de 0,9 point de PIB. Est-ce que cette baisse est un renoncement à l'idée d'une réforme à budget constant ? Non, répond le gouvernement, il fallait en fait comprendre « budget constant en 2050 », et non aujourd'hui...

La mesure essentielle permettant cette baisse (- 0,6 point de PIB) est donc le report de la réforme systémique, et en particulier le report de l'indexation de la valeur du point sur la croissance des salaires, qui ne sera effective qu'en 2042. De ce fait, la dépense de retraite va bénéficier plus longtemps de l'indexation-prix du système actuel. (...)

Ce que l'étude d'impact ne dit pas clairement, ce sont les effets sur les recettes. On comprend, entre les lignes, que c'est la contribution de l'État qui va ainsi baisser de 0,9 point de PIB à l'horizon 2050. Mais cette baisse de la contribution de l'État ne prend pas en compte les revalorisations de carrière annoncées

aux enseignants, et qui devront avoir des conséquences budgétaires importantes – pas de trace de celles-ci dans le document.

Enfin, l'étude ne dit rien sur le caractère très incertain de ces projections. (...)

La seconde question majeure, qui a fait l'objet de tant de controverses dans le débat public, est de savoir quels sont les effets redistributifs de la réforme : est-ce que celle-ci est une réforme pour favoriser les hauts salaires, les premiers de cordée, les carrières dynamiques ? Ou est-ce une réforme qui réduit les inégalités de retraite, et qui profite aux carrières heurtées et aux bas salaires ? L'étude d'impact est pour le moins succincte sur cet aspect majeur. (...) Le principal résultat présenté est la variation de pension par quartile (la population est découpée en quatre blocs de niveau de pension) pour la génération 1980 uniquement. On y voit plusieurs choses : les gagnants sont concentrés dans les deux quartiles du bas, c'est-à-dire que les gains de pension vont aux plus faibles pensions, tandis que les effets sont neutres pour les 50 % des plus hautes pensions. Un tel effet conduit bien à une réduction sensible des inégalités à la retraite.

Mais, pour autant, tous les doutes sont-ils levés ? Pas vraiment. La première observation évidente est que tout le monde gagne : les pensions moyennes sont systématiquement plus élevées dans le nouveau système que dans le système actuel. Comment est-ce possible ? Comment est-ce cohérent, surtout, avec la baisse de la dépense de retraite présentée plus haut ? La principale explication est la hausse de l'âge de départ en retraite dans le scénario avec réforme. (...) Le fait de présenter les résultats par quartile ne permet pas non plus d'évaluer dans quelle mesure le changement de plafond dans le nouveau système pourrait bénéficier aux plus hauts salaires. Avec la hausse des cotisations entre le plafond de la Sécurité sociale et trois fois le plafond, il est à attendre des pensions plus élevées pour ces salariés, reflétant en premier lieu l'augmentation de leur effort contributif. Là encore, l'étude d'impact ne permet pas de faire la part de ce qui tient à un effet redistributif réel, et de ce qui est de l'ordre de la convergence des taux de cotisation.

Enfin, l'étude n'apporte pas d'évaluation du financement de l'abaissement du plafond supérieur (de 25 000 euros à 10 000 euros par mois). La baisse du plafond entraîne en effet mécaniquement un surcoût transitoire : il faut que quelqu'un paie la dette représentée par les droits acquis entre 3 et 8 plafonds. Expliciter le montant de cette dette et la façon de la payer aurait été la seule façon de permettre de savoir si une telle mesure correspond à un objectif partagé, ou non.

Dans son ensemble, cette étude d'impact, qui devait apporter clarté et transparence, ne va malheureusement pas fournir tous les éléments pour permettre un débat serein (...) ».

Le deuxième article est signé par 3 économistes, de l'OFCE, F. Gannon, G. Le Garrec et V. Touzé, qui s'interrogent sur le paradoxe d'une plus forte solidarité obtenue à moyens constants. Leur réponse tient est dans la conclusion : « Un examen détaillé de l'étude d'impact fournit les premières explications à ce paradoxe d'un système plus généreux que le précédent, mais à moyens constants. On note que la hausse du poids des dépenses de minimum de pension (+ 1,3 point entre 2037 et 2050) serait compensée par une baisse du poids des dépenses liées aux compensations d'aléas de carrière et aux droits familiaux (par exemple la suppression des huit trimestres validés par enfant). Il faut donc comprendre que l'attribution de ces nouveaux droits attribués au titre de la solidarité se fera au prix d'une moindre générosité à l'égard des travailleurs plus qualifiés et des classes moyennes supérieures ».

Le troisième article est celui de l'économiste Michaël Zemmour qui estime, quant à lui, que « l'étude d'impact révèle un creusement des écarts de pension en faveur des hautes rémunérations, sans tirer de conclusions sur la globalité des effets redistributifs ». Il regrette même que l'étude d'impact ne tienne pas compte des mécanismes antiredistributifs que contient le nouveau système.

Le quatrième article, de l'économiste Mathilde Guergoat-Larivière, montre que « l'étude d'impact ne permet pas d'appréhender les conséquences pour les femmes » : « l'étude d'impact ne donne aucun élément concret pour comprendre comment les retraites des femmes vont être affectées, selon leur carrière, leur revenu, leur situation familiale... Au-delà même de l'effet moyen, on aurait souhaité connaître l'impact de la réforme sur les niveaux de pension des femmes à bas ou hauts salaires, sur celles ayant une carrière heurtée ou complète, avec ou sans enfants, etc.

Pour un gouvernement qui se targue de faire progresser l'égalité femmes-hommes, l'absence des femmes dans l'étude d'impact n'est pas seulement regrettable, elle empêche tout débat autour des effets de la réforme pour – faut-il le rappeler ? – la moitié de la population ».

Le cinquième article est écrit par l'économiste réputé Henri Sterdyniak, qui considère que le nouveau système désavantage nettement les fonctionnaires et termine par une critique forte des documents officiels : « Il faut donc choisir entre deux hypothèses : soit le gouvernement envisage effectivement une forte paupérisation des fonctionnaires, la baisse relative de leurs salaires entraînant automatiquement une baisse de leurs retraites ; soit l'étude ne l'a envisagée que comme un stratagème pour masquer la forte baisse du taux de remplacement. Est-il acceptable qu'un gouvernement présente ainsi des données fallacieuses dans un document destiné à éclairer le débat public et le vote des parlementaires ? ».

Le sixième article est signé par une experte des problèmes de retraite (elle a été rapporteuse générale du fameux rapport Charpin d'avril 1999), Catherine Zaidman. Celle-ci déplore l'absence de tout chiffrage de l'effort financier à faire, surtout que le texte met en avant la « règle d'or » qui oblige d'ajuster les paramètres du nouveau système à l'évaluation quinquennale des déficits prévisibles. « Il est très surprenant qu'une question aussi essentielle ne soit à aucun moment présentée dans l'étude d'impact ; aucune donnée sur les résultats de l'exercice de projection en termes de taux de remplacement de la retraite par rapport aux revenus d'activité, ou encore de niveau de vie, ne figure dans le document. Cela est d'autant plus incompréhensible qu'un décret prévoit que ces indicateurs doivent être publiés régulièrement par le COR, afin d'assurer le suivi des effets des différentes réformes des retraites. Ce décret aurait dû être appliqué également pour la présente réforme ».

Enfin, le dernier article est signé de l'économiste Jean-Paul Fitoussi, Professeur émérite d'économie à Sciences-Po Paris, et dont nous avons plaisir à trouver ici une contribution. Parmi ses nombreuses réflexions justes – et de bon sens – celle qui retient d'autant plus notre attention que nous y adhérons totalement est la suivante : « Chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits, disent ces messieurs. Mais ne pourraient-ils pas nous éclairer sur la différence entre la retraite par point et le régime actuel, les deux étant à leur dire par répartition ? S'agirait-il alors seulement d'un changement d'unité de compte ? Et serait-ce si différent de dire que chaque jour, ou semaine, ou mois travaillé, ouvre les mêmes droits ? ».

- Début février 2020, la commission spéciale de l'Assemblée nationale lance l'examen du texte qui doit être discuté par la suite dans l'hémicycle. Plus de 20 000 amendements sont déposés, en majorité par le groupe de la France Insoumise qui assume son intention de bloquer le processus législatif parce qu'il rejette en bloc le projet de réforme des retraites.

Lors des débats, un changement apparaît concernant l'indexation de la valeur du point : alors qu'au début la valeur du point devait être indexée sur les salaires (1) et que le projet de texte prévoit qu'elle soit indexée sur « l'évolution annuelle du revenu moyen par tête » (2), un amendement gouvernemental pris par cette commission spéciale prévoit l'indexation sur « l'évolution annuelle du revenu d'activité moyen par tête » (3). L'expression 1) correspond à un retour à l'indexation qui existait avant la réforme de 1987-1993 qui a consisté à passer de l'indexation en fonction de l'évolution des salaires à l'indexation en fonction de l'évolution des prix, ce qui entraîne sur longue période à une détérioration des revenus des retraités par rapport à ceux des actifs, autrement dit à un transfert des premiers au profit des seconds. L'expression 2) est nettement moins intéressante que l'expression 1) puisqu'elle tient compte non seulement des salaires du privé mais aussi de ceux du secteur public - qui évoluent en général moins vite - et même des retraites, et l'expression 3) est un peu moins pénalisante que la 2) puisqu'elle écarte de l'indexation l'évolution des retraites. Mais « l'évolution annuelle du revenu d'activité moyen par tête » ne fait pas encore l'objet d'un calcul par l'INSEE. Le fait que le gouvernement soit amené à demander à l'INSEE le calcul d'un tel indicateur peut mettre en cause l'indépendance statutaire de l'organisme.

En plus de cette « valse des étiquettes », de cette valse-hésitation concernant l'indicateur à prendre en considération pour indexer la valeur du point, de nouvelles concessions sont accordées par le pouvoir exécutif, qui compliquent encore davantage le dispositif que celui-ci veut mettre en place et qui ajoutent du flou au problème du financement de la réforme ; ce qui accroît de manière générale l'anxiété et la défiance vis-à-vis des gouvernants.

*Note importante* : l'indexation dont il vient d'être question concerne à la fois la valeur d'acquisition du point et sa valeur de service, c'est-à-dire le taux de conversion du point en pension (art. 9). Mais pour l'indexation des pensions elles-mêmes, le texte prévoit (art. 11) une indexation sur les prix, donc comme aujourd'hui, ce qui signifie, comme cela a été dit plus haut à propos de la réforme de 1987-1993, un décrochage progressif du pouvoir d'achat des retraités par rapport à celui des actifs.

• Le 17 février 2020, début du débat en Hémicycle de l'Assemblée nationale sur le projet de réforme du système des retraites (avec 41 000 amendements...) et début de la Conférence sur le financement le lendemain, le mardi 18 : ce calendrier est symptomatique de l'incohérence de la procédure mise en place par le gouvernement, surtout que la fin de la 1<sup>ère</sup> lecture à l'Assemblée nationale est prévue bien avant la fin de la Conférence sur le financement ! D'ailleurs, dès la 1<sup>ère</sup> réunion de cette conférence les positions prises par les différents partenaires sociaux révèlent la complexité de la situation et la difficulté qu'il y aura à trouver un consensus. En effet, entre les syndicats de salariés la distinction entre ceux qui seraient « réformistes » et ceux qui seraient « contestataires » est moins claire qu'on ne le croit ou que l'on veut bien dire, et, de son côté, le MEDEF affiche sa détermination à ne pas poursuivre sa participation à la conférence si la question de l'équilibre financier n'est pas prioritaire, comme si l'organisation patronale, favorable à la solution de l'âge pivot, souhaitait en réalité l'échec de la conférence puisque dans ce cas le gouvernement reprendrait la main pour imposer précisément cette solution... De surcroît, en début de réunion, sont présentées plusieurs notes pour alimenter les discussions, et en particulier celle établie par Jean-Jacques Marette (ancien Président de l'AGIRC-ARRCO) sur les besoins globaux de financement : sur la base du rapport fait par le COR en novembre 2019, cette note chiffre à 113 milliards le déficit cumulé pour la période 2018-2030 si rien n'est fait d'ici là, ce qui amène d'ailleurs un membre du gouvernement à prétendre que « le système actuel court à la faillite ». Un membre connu de la majorité présidentielle s'était d'ailleurs permis de dire quelques jours auparavant que si la réforme ne se faisait pas, la France n'aurait plus de système de retraite dans 5 ans, dans 10 ans, dans 15 ans ! Voilà des exemples édifiants de « fake news » !

• Dans le numéro du 13 février 2020 de l'Obs, le directeur du département d'économie de l'École Normale Supérieure Daniel Cohen consacre sa chronique à « La retraite au 21<sup>ème</sup> siècle » et éclaire en particulier deux questions importantes que soulève la réforme envisagée par l'équipe « Macron-Philippe ».

La première question concerne le « trou » financier : « on ne répétera jamais assez qu'il ne résulte nullement d'une dérive des dépenses mais d'une baisse des cotisations, laquelle est due principalement à l'État : la diminution annoncée des effectifs (et donc des salaires versés) fait baisser les cotisations afférentes. (...) L'État doit rester comptable de ses engagements à l'égard de ses propres retraités. Revenant à la conférence de financement, aucun débat raisonné ne sera possible sans un diagnostic précis sur la responsabilité de l'État dans le déficit annoncé ».

La seconde question concerne la contradiction entre la logique du système à points et la régulation que le pouvoir exécutif souhaite mettre en œuvre : « En proposant d'introduire un âge d'équilibre pour résoudre le problème financier de court terme, le gouvernement révèle l'idée qu'il se fait du pilotage du système : il ne serait possible qu'au travers d'un seul paramètre, l'âge de sortie, ignorant les autres leviers que sont les montants des cotisations ou des pensions elles-mêmes. La comptabilité en annuités, que le nouveau régime va faire disparaître, avait ceci de bon qu'elle permettait de réguler la vie active sans passer par des mesures d'âge. Or celles-ci sont profondément anti-redistributives : elles défavorisent ceux qui ont commencé à cotiser tôt, pénalisant en ce faisant des salariés qui, en moyenne, sont également ceux dont l'espérance de vie est la plus courte. Les mesures d'âge ont aussi et peut-être surtout l'inconvénient majeur de retirer au système par points l'un de ses principaux mérites, qui est d'offrir une plus grande liberté de choix aux individus. Le gouvernement prend comme axiématique qu'il faudra travailler jusqu'à un âge plus avancé, à proportion de l'allongement de l'espérance de vie. Personne en réalité n'en sais rien. (...) En gravant dans le marbre que l'allongement de l'espérance de vie implique de travailler toujours plus tard, on ferme le grand débat que le régime par points était censé ouvrir. Une réflexion de cette ampleur ne peut pas être menée à la sauvette, sous le feu d'une urgence en grande partie fabriquée. Il s'agit de préparer le XXI<sup>e</sup> siècle : la discussion doit se mener de manière ouverte et transparente ».

• Dans son numéro du 20 février, le périodique « Challenges » compte donner les « vrais chiffres » de la réforme et donne la parole à deux économistes réputés, Patrick Artus et Philippe Aghion (qui a été très proche de Macron quand il a élaboré son programme économique présidentiel) pour nous éclairer sur « la bataille de chiffres ». Les deux économistes sont d'accord pour reconnaître que le système par points facilite le fonctionnement du marché du travail dans la mesure où il facilite le passage d'un emploi à un autre, qu'il est en principe plus juste puisque la retraite de chacun dépend des cotisations qu'il a versées tout au long de sa carrière, qu'il rend plus commode le pilotage budgétaire parce que, « à tout moment, au

vu du nombre de cotisants, du nombre de retraités et de l'espérance de vie, il est possible de calculer ce que doit être la valeur du point, le niveau des cotisations ou l'âge de départ pour équilibrer les comptes. Ce principe de neutralité actuarielle est très puissant » (P. Artus). Cette facilité de pilotage budgétaire du futur système est un avantage incontestable. Mais encore faut-il poser des garde-fous pour éviter qu'en cas de récession les règles d'ajustement budgétaires s'appliquent de manière bêtement automatique. (...) La règle d'or fixée dans le projet de loi qui interdit plus de cinq années de déficit des retraites me paraît d'ailleurs trop stricte. En période de crise, il faudra allonger ce délai » (Ph. Aghion). Concernant le poids budgétaire des retraites, P. Artus considère que « le montant de dépense publique qu'un pays affecte à ses retraites est un choix purement collectif et politique. La théorie économique ne fixe pas a priori de montant optimal. Avec près de 14% de sa richesse nationale consacrée aux retraites, la France est l'un des pays qui dépense le plus. Est-ce trop ? D'un point de vue macroéconomique, il s'agit d'un simple transfert de richesses des actifs vers les personnes âgées, donc c'est relativement neutre ». Ph. Aghion est « entièrement d'accord. Économiquement, il n'y a aucune raison valable de réduire le poids des retraites dans la richesse nationale. J'ajoute que, politiquement, Emmanuel Macron s'est engagé durant sa campagne à ne pas réduire les dépenses de retraites. Ce n'est pas un détail ! ».

Le samedi 29 février, en fin de journée, le Premier ministre Édouard Philippe annonce qu'il va recourir au fameux « 49.3 » pour faire adopter la réforme de la retraite par points. L'argument des défenseurs du pouvoir exécutif est qu'il était inadmissible que l'Assemblée nationale croule sous autant d'amendements et l'argument des opposants est que l'application de l'article 49.3 de la Constitution, donc légale, devient pour la 1<sup>ère</sup> fois une arme contre un possible blocage parlementaire par une stratégie d'obstruction de l'opposition et donc que cela porte préjudice à la vie démocratique. Cela est d'autant plus vrai pour deux raisons : pour un texte de cette importance, le gouvernement aurait pu utiliser le vote bloqué prévu par l'article 44.3 de la Constitution (le vote « bloqué » permet l'adoption du texte proposé par l'exécutif mais laisse malgré tout place au débat) ; et il aurait pu aussi utiliser la procédure du « temps législatif programmé » de façon à fixer une durée maximale de discussion sur le texte. Mais cela nécessitait de prévoir au moins 6 semaines entre le dépôt du texte et le début des débats à l'Assemblée nationale, ce qui aurait fait chevaucher le début des débats avec les élections municipales, ce que ne voulait pas le gouvernement pour des raisons politiques. En définitive, celui-ci a montré une impatience exagérée pour faire adopter une réforme pareille dont les premiers effets doivent se faire sentir dans plusieurs années (« il n'y aura pas de système unique avant un futur très lointain et hypothétique, autour de 2070. La réforme (...) ne met pas en place un nouveau système de retraite, mais ouvre une nouvelle ère, d'une cinquantaine d'années, faite d'incertitude et de complexité, que l'on pourrait baptiser "la transition permanente" » comme l'écrivent un expert de la Sécurité sociale et l'économiste Michaël Zemmour dans Le Monde du 6 mars 2020) : il aurait été tout à fait possible d'utiliser cette procédure après les élections municipales. Certains ont donc raison de soutenir que c'est le gouvernement lui-même qui est directement responsable du recours au 49.3. Doit-on alors en déduire que les opposants radicaux au projet comme ceux de la France Insoumise ont voulu pousser le pouvoir exécutif à une double faute, celle d'opter pour l'utilisation du 49,3 et celle, jamais dénoncée, de faire voter un texte inabouti pour qu'il révèle par la suite ses insuffisances, sans même parler des problèmes de financement... ?

Notons que le texte sur lequel le gouvernement a engagé sa responsabilité en application du 49.3 est un texte « enrichi » d'un certain nombre d'amendements, du gouvernement lui-même (dont la clause dite « clause à l'italienne » pour la transition entre le système actuel et le système à points), de sa majorité et de l'opposition. Voir ce texte, avec les références des amendements pris en compte à l'adresse : <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/pdf/2623-6.pdf> Deux motions de censure ont été déposées le 3 mars, l'une par la droite, l'autre par la gauche, et ont été bien entendu repoussées.

Rappelons que la réforme du système des retraites tient en deux lois, une loi ordinaire et une loi organique. La procédure parlementaire pour l'instant engagée concerne la loi ordinaire, qui va donc devoir suivre la voie de la « navette » entre l'Assemblée nationale et le Sénat (pas de 49.3 au Sénat et difficile pour le pouvoir exécutif d'utiliser le 44.3 à cause de la faible représentation de LREM...) : l'adoption de cette loi n'est donc pas encore acquise en l'état. En ce qui concerne la loi organique, qui contient en particulier, dans l'article 1, la « règle d'or » sur l'équilibre financier, l'utilisation du 49.3 n'est pas possible puisque le gouvernement ne peut utiliser cet article qu'une fois au cours d'une session parlementaire ; mais son texte est plus court (5 articles) et devrait donc être examiné dans les temps : la loi organique est votée le 5 mars (mais les députés LFI puis LR ont quitté l'Hémicycle avant la fin).

Les 2 et 3 mars 2020, FO puis la CGT claquent la porte de la Conférence du financement.

Le 4, à l'Assemblée nationale, rejet d'une demande de commission d'enquête sur l'étude d'impact. En effet, cette étude d'impact a été très critiquée, y compris par le Conseil d'État et pas des économistes, à commencer par A. Bozio, l'un des inspirateurs de la réforme.

Le 6 mars 2020 paraît dans Le Monde un article important et instructif, déjà mentionné plus haut, coécrit par un expert de la Sécurité sociale et par l'économiste Michaël Zemmour, où on lit notamment :

« Reprenons la chronologie des évolutions prévues par la loi, que l'on peut regrouper en trois phases.

La première phase serait une phase d'étatisation et de plans d'économies. Dès 2022, l'ensemble des caisses de retraite passent sous le contrôle de l'État et de la loi de financement de la Sécurité sociale. Le gouvernement et le Parlement ont alors la main sur la gestion de l'ensemble du système, et peuvent suivre, ou non, les avis et délibérations des partenaires sociaux, qui ne sont "administrateurs" du système qu'en façade.

La même année, de nouvelles mesures de baisses de droits sont mises en œuvre à la suite de la conférence de financement. L'hypothèse d'un âge pivot atteignant 64 ans en 2027 tient la corde. (...)

À partir de 2025, la "règle d'or" de l'équilibre financier entrerait en vigueur. Elle consiste à reporter tous les chocs économiques sur les assurés, et non plus à les faire absorber par la gestion du système de retraites. Ainsi, les générations nées avant 1975 ne sont pas concernées par une retraite "par points", mais elles seront les premières dont les pensions seront fortement affectées par la réforme.

La deuxième phase démarrerait en 2037 : à partir de cette année-là se mettrait en place un "âge d'équilibre" : tout départ avant cet âge donne lieu à un "malus" sur le montant de la retraite de 5 % par année manquante. Il n'y a dès lors plus de référence à la durée de cotisation. L'âge d'équilibre envisagé serait fixé à 65 ans dès 2037 pour la génération 1975, et devrait augmenter par la suite d'environ un mois par an.

Cependant, à cette date et pour encore une trentaine d'années, il n'y aurait toujours pas de système unique par points. Le gouvernement a en effet fait le choix d'une transition longue, dite "à l'italienne" (...)

Cette interminable transition est porteuse d'une grande incertitude. D'abord, les modalités précises en demeurent obscures : elles ont été ajoutées par un amendement du gouvernement jamais débattu, et leur impact n'a pas été étudié. De plus, l'évolution des pensions de chacun dépendra de paramètres fortement manipulables par l'État, notamment l'évolution du point Agirc-Arrco pour le privé et l'évolution du traitement indiciaire pour le public. (...)

La troisième phase, celle d'un système unique, n'est attendue qu'aux alentours de 2071, c'est-à-dire lorsque les personnes nées en 2004 atteindront leur âge d'équilibre, prévu vers 67 ans et 5 mois. C'est seulement à cette date que les premiers départs dans un système "unique, universel par points" auraient lieu. Autant dire jamais. Car aucune réforme n'a jamais organisé un système social un demi-siècle à l'avance, sans que celui-ci soit plusieurs fois réformé entre-temps. (...)

Le lundi 16 mars, coup de théâtre : le président Macron annonce des mesures très fortes pour faire efficacement la guerre au coronavirus et à cette occasion il prend la décision de suspendre toutes les réformes en cours, y compris la réforme des retraites...

Mais le vendredi 3 juillet, dans un entretien accordé à la PQR (presse quotidienne régionale), le Président Macron déclare qu'« il n'y aura pas d'abandon d'une réforme des retraites. Je suis ouvert à ce qu'elle soit transformée ». Cette petite phrase soulève immédiatement une réaction très négative des partenaires sociaux qui estiment tous que le moment est vraiment mal choisi pour relancer un projet qui a tellement divisé la population.

Après le confinement, le déconfinement est venu. Il semble que cela a été l'occasion d'une multiplication des contaminations, ce qui explique une reprise de l'épidémie à la fin de l'été et au cours de l'automne ; surtout que cette « seconde vague » n'avait pas été réellement anticipée, ni donc préparée (échec des tests et traçages). La crise économique s'en est donc trouvée aggravée et sa sortie éloignée. D'où un déséquilibre croissant non seulement du déficit et de la dette publics mais aussi du déficit du système actuel de retraite. Le pouvoir exécutif a donc demandé au COR de lui fournir une « note d'étape », qui sera publiée le 15 octobre 2020.

On y trouve en particulier le tableau suivant qui résume bien la situation :

**Tableau 2-1 Dépenses, ressources et solde du système de retraite à l'horizon 2024  
(convention EPR)**

En Md€ 2019	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses	330,6	336,5	340,9	344,8	349,4	353,7
Ressources	328,7	311,1	330,7	333,2	337,3	340,5
Solde	- 1,9	- 25,4	- 10,2	- 11,6	- 12,1	- 13,3

*Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Convention EPR : cotisations et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde financier de ces régimes.*

*Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFF.*

*Sources : rapports à la CCSS 2010-2020 ; projections COR - octobre 2020.*

Notes :

1) Introduction du Flash Economie de Natixis, du 2 janvier 2020 :

« Les retraites en France sont gérées presque entièrement en répartition.

Le rendement de la répartition dépend de la croissance.

De 1982 à aujourd'hui, le rendement réel de la répartition a alors été en moyenne de 1,8 % par an.

Si les retraites en France avaient été gérées en capitalisation, l'épargne des Français aurait été placée dans des fonds de pension investis en actions et en obligations. De 1982 à aujourd'hui, le rendement réel (corrigé de l'inflation) d'un portefeuille d'actions a été de 11,4 % par an, celui d'un portefeuille d'obligations de 6,1 % par an.

1 euro de 2019 de cotisation au système de retraite en 1982 en France, correspond donc aujourd'hui à une richesse de retraite, toujours en euros de 2019, de :

1.93 euro en répartition ;

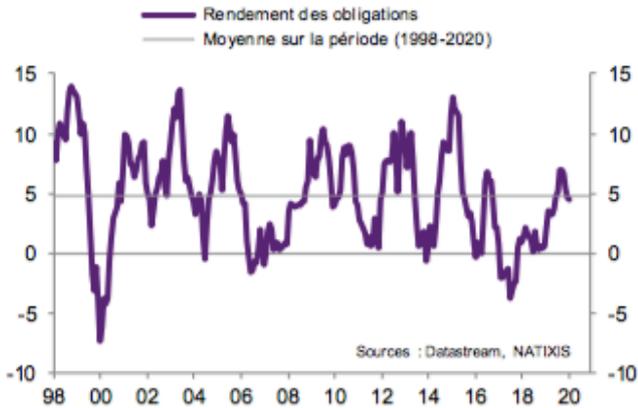
21.90 euros en capitalisation, en supposant un investissement moitié en obligations, moitié en actions.

Le coût d'avoir eu, depuis 40 ans, seulement de la retraite par répartition en France est donc considérable ».

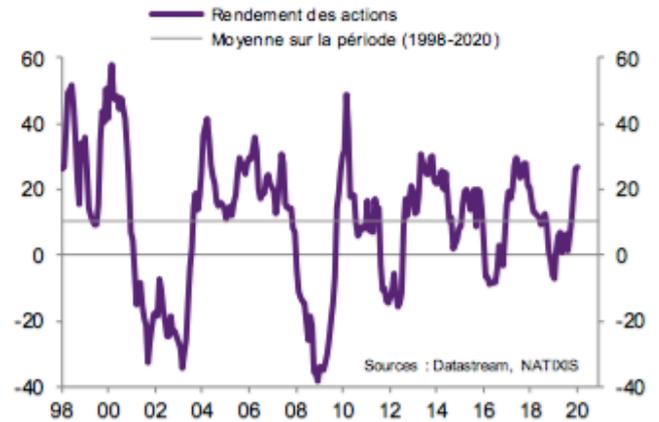
*Remarque :* si on met de côté le rendement, les deux systèmes sont en réalité très proches. On a déjà démontré que dans l'un et l'autre systèmes, les pensions sont toujours payées par un prélèvement sur le PIB courant et qu'il en résulte donc une solidarité intergénérationnelle, certes explicite dans le cas de la répartition mais bien présente dans le cas de la capitalisation même si elle est implicite. Dans les deux systèmes, les évolutions démographiques (notamment le vieillissement) et économiques (notamment une moindre croissance) ont des impacts similaires. Par contre, concernant les rendements, à moins que le taux de rendement du capital ( $r$ ) soit égal au taux de croissance ( $g$ ), auquel cas les deux systèmes auraient le même rendement, la capitalisation a en général un rendement supérieur (en notations macroéconomiques, on en effet généralement  $r > g$ ) ?

Raisonnant de cette façon, l'équipe de recherche économique de Natixis fait le bilan en schémas dans son « *Flash Economie* » du 3 février 2020 :

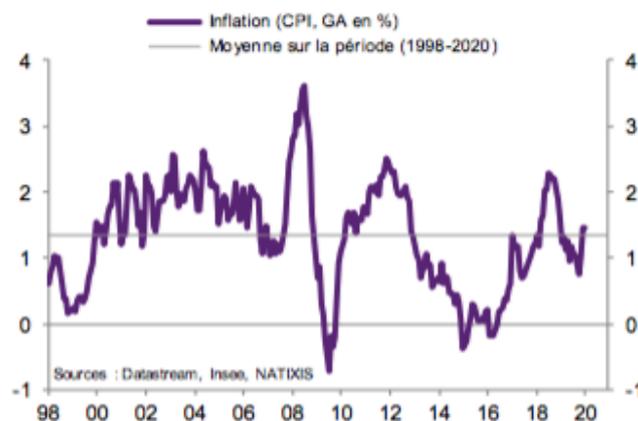
**Graphique 6**  
France : rendement des obligations (en %)



**Graphique 7**  
France : rendement des actions (en %)

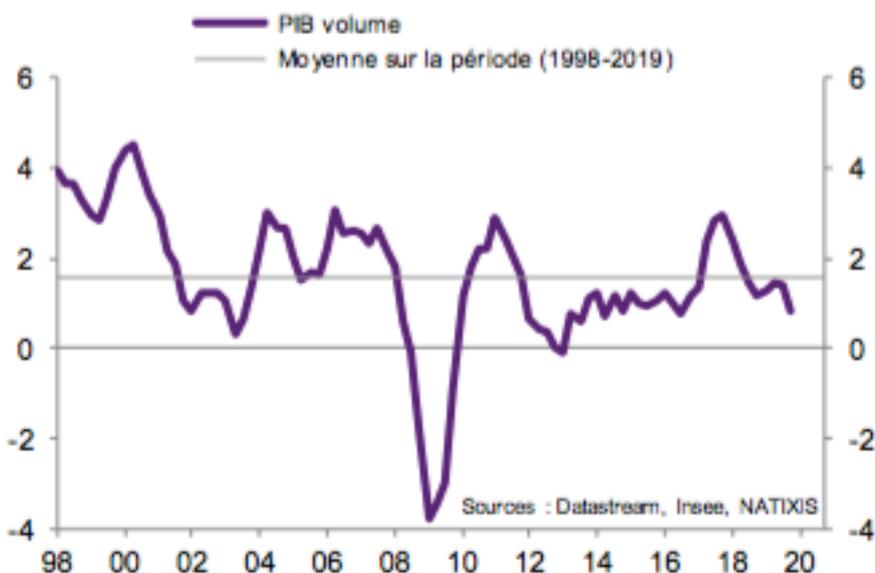


**Graphique 8**  
France : inflation (CPI, GA en %)



On voit que, de 1998 au début de 2020, le rendement réel des obligations a été en moyenne de 3,5% par an, le rendement réel des actions a été en moyenne de 8,7% par an : le rendement réel de la capitalisation est nettement supérieur à celui de la répartition (1,7% par an, graphique 9).

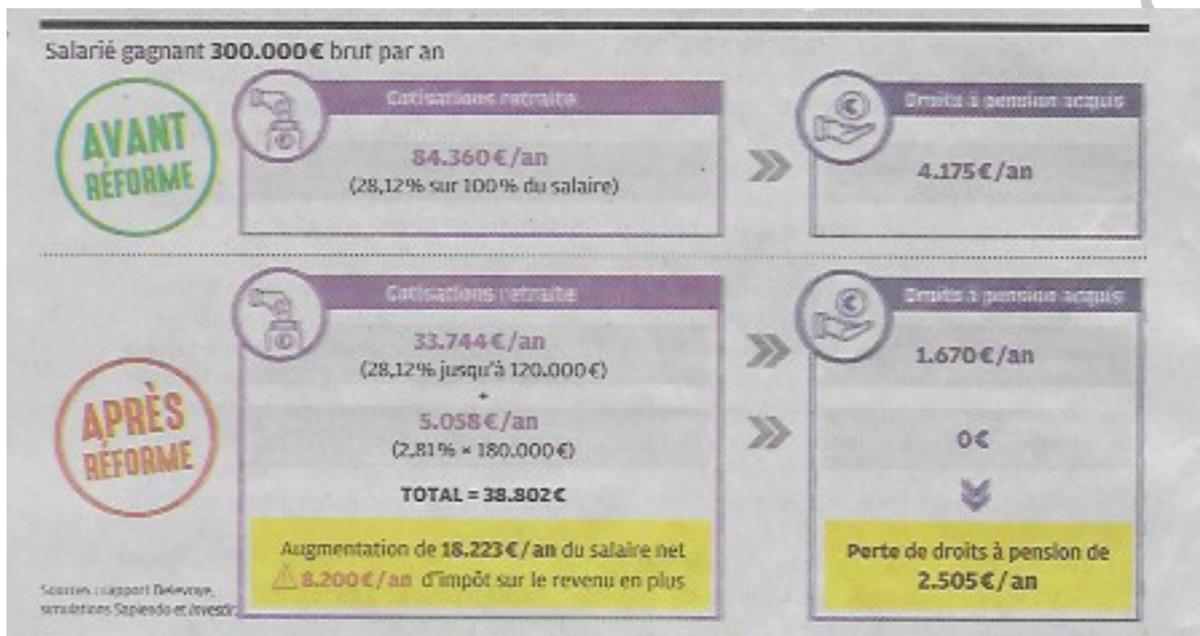
**Graphique 9**  
France : croissance du PIB (volume, GA en %)



2) Note qui relativise le rendement du système de retraite par capitalisation

D'après les informations livrées dans l'édition 2019 publiée le 4 septembre 2019 par l'Institut de l'épargne immobilière et foncière (IEIF) sur « 40 ans de performances comparées », sur la période 1978-2018, les taux internes de rentabilité (TRI) sont de 13,7% pour les actions (3% pour les obligations) et de très bons résultats aussi pour les foncières cotées : 13%. Mais ces TRI sont respectivement de 8,3% et de 8,5% sur 30 ans (1988-2018) et de 6,5% et 11,8% sur 15ans (2003-2018). Cela montre bien que les actions sont les actifs qui offrent certes les rendements les plus élevés mais c'est sur très longue période parce qu'il s'agit aussi d'actifs très risqués, donc à performances particulièrement volatiles. De plus, on peut craindre que les crises boursières deviennent de plus en plus nombreuses, qu'elles soient plus rapides et plus brutales, et qu'elles interviennent de façon moins cyclique que par le passé.

3) Situation faite aux « hauts revenus » : tableau comparatif tiré du journal « Investir » du 18 janvier 2020 :



Alors qu'actuellement les cadres cotisent pour leur retraite jusqu'à 8 fois le plafond de la Sécurité sociale (329000€), la réforme prévoit une cotisation de solidarité déplafonnée de 2,81% (au lieu de 28,12%) ne leur donnant aucun droit à retraite au-dessus de 120 000\* de revenus par an, soit 3 plafonds de la Sécurité sociale. Le tableau montre clairement une perte importante de droits à pension. Et c'est ce qui fait dire que les cadres concernés seront incités à compléter leur retraite avec un dispositif par capitalisation. Mais cela n'est pas certain qu'ils le puissent puisqu'ils seront obligés, pour ce faire, de payer deux fois : une fois pour continuer à cotiser au système actuel des retraites complémentaires et une fois pour commencer à constituer leur compte d'épargne-retraite...

**L'année 2022** est celle qui marque la fin du quinquennat du Président Emmanuel Macron et qui va donc donner lieu à une nouvelle élection présidentielle. Ce quinquennat aura été marqué par l'abandon du projet de réforme systémique avec un régime par points à cause tout à la fois d'une réaction négative générale et forte, par le mouvement des gilets jaunes puis par la crise sanitaire du Covid 19. À l'approche des élections, les retraites redeviennent un thème important de débat, spécialement entre les divers candidats. Il est sans doute utile de profiter de ce moment pour faire une sorte de bilan et de dresser quelques perspectives.

Pour ce faire, on bénéficie d'une part de l'étude réalisée pour l'Institut Montaigne par Victor Poirier (publiée le 20 mars 2022) - que nous enrichissons par les apports du rapport du COR de juin 2021 - et d'autre part de l'analyse que fait Olivier Passet pour Xerfi le 28 mars 2022.

1) *L'étude de l'Institut Montaigne commence par un « état des lieux » :*

### « Niveau de dépenses »

La France se distingue par le niveau très élevé de ses dépenses en matière de retraites :

- en 2019, le système de retraites représentait 327,9 milliards d'euros, soit environ 13,5 % du PIB, contre 8 % en moyenne pour l'OCDE ;
- en 2020, ces dépenses atteignaient 14,7 % de la richesse nationale (du fait de la crise sanitaire, le dénominateur - le PIB - était en baisse) ;
- selon les différents scénarios retenus par le Conseil d'Orientation des retraites, cette part devrait ensuite diminuer et atteindre 11,3 à 13,0 % d'ici à 2070.

### Déficit

Le système de retraites français n'est aujourd'hui pas à l'équilibre, et les déficits s'accumulent depuis plusieurs années :

- le déficit du système de retraites a atteint 2 milliards d'euros en 2019 et 18 milliards d'euros en 2020 (soit 0,8 % du PIB) ;
- le système des retraites ne devrait pas renouer avec les équilibres financiers avant le milieu des années 2030 ;
- le solde varierait en 2070 entre - 0,7 % du PIB et + 2,1 % selon le scénario retenu (les scénarios dépendent notamment des gains de productivité du travail à long terme).

### Démographie

Notre système par répartition - les actifs d'aujourd'hui cotisent pour les retraités d'aujourd'hui - a bien des avantages, mais est aussi soumis aux évolutions démographiques à venir : le ratio entre le nombre de personnes de 20 à 59 ans et celui des personnes de 60 ans et plus passerait de 1,9 en 2020 à 1,3 en 2070.

### Paramètres du régime

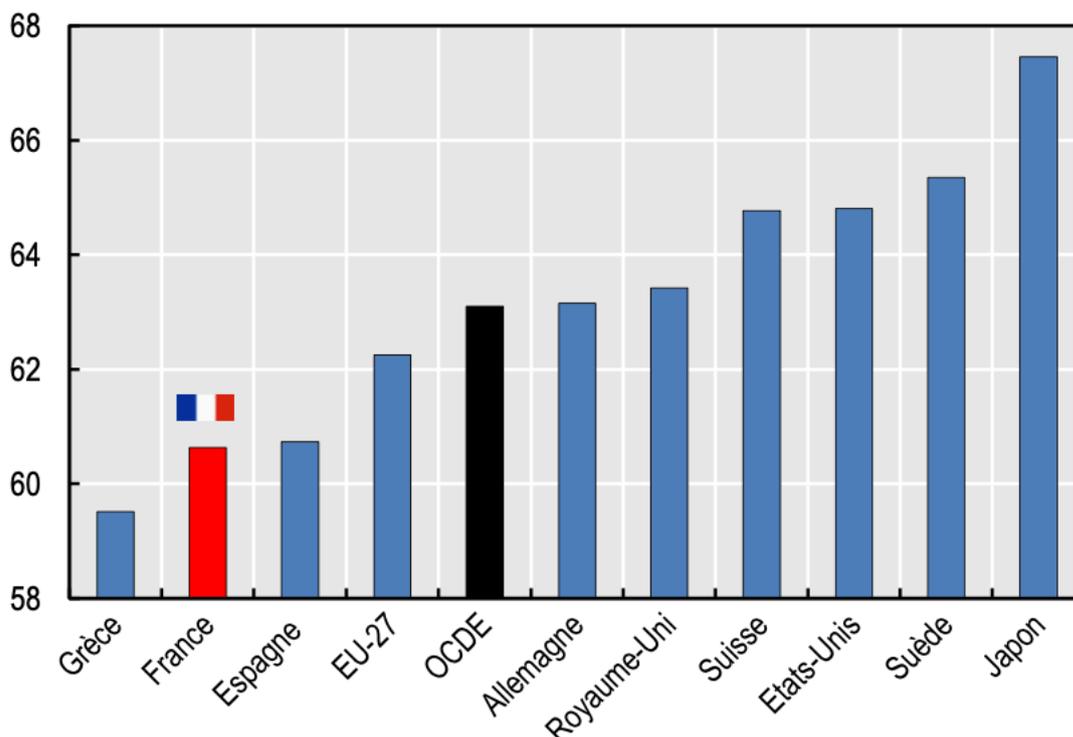
Que ce soit en termes d'âge de départ, de temps passé à la retraite ou encore de taux de remplacement (pensions touchées au moment de l'entrée en retraite, relativement au dernier salaire touché), la France se distingue là encore de ses voisins européens :

- l'âge effectif de départ à la retraite est l'un des plus bas de l'OCDE (autour de 60 ans, contre plus de 65 ans dans tous les grands pays industrialisés (y compris en France avant 1983), et 70 ans en Corée du Sud et au Japon), tandis que l'âge minimal de départ en retraite est aussi parmi les plus bas ;
- cela se traduit par un temps passé à la retraite de cinq ans plus élevé en France (23 ans pour les hommes, 27,2 ans pour les femmes) que dans la moyenne des pays développés ;
- le taux de remplacement de 60 % est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE (moins de 50 % en moyenne, que ce soit au niveau du taux de remplacement brut ou net, c'est-à-dire en prenant en compte, ou non, les prélèvements obligatoires) ;
- le taux de pauvreté des retraités français est l'un des plus bas de l'Union européenne (7,3 % contre 13,4 % en moyenne en zone euro). Il est deux fois moindre que la moyenne de la population française et près de trois fois moindre que le taux de pauvreté des enfants.

[Note : selon l'OCDE, « en se référant au 25 meilleurs années pour calculer les pensions dans le secteur privé et aux six derniers mois dans le secteur public, la France fait partie des 7 pays de l'OCDE qui ne prennent pas en compte l'ensemble de la carrière, ce qui induit des effets antiredistributifs. (...)

Les dépenses de retraite se sont accrues de 2,2 points de PIB depuis 2000 et avant le COVID-19, contre 1,5 en moyenne dans les pays de l'OCDE. L'amélioration de l'emploi, notamment grâce aux réformes de retraite passées, a permis de limiter cette hausse qui aurait atteint 3,3 points en France sous le seul effet de la démographie. La pression du vieillissement sur les dépenses va rester aiguë : repousser l'âge de sortie du marché du travail est un enjeu essentiel qui peut permettre d'améliorer les perspectives financières sans nuire au niveau des pensions. Or, malgré une amélioration tendancielle, les taux d'emploi décrochent brutalement après 60 ans en France. En conséquence, l'âge moyen de sortie du marché du travail reste parmi les plus faibles de l'OCDE, 2,5 années en-deçà de la moyenne.

## L'âge moyen de sortie du marché du travail est très bas



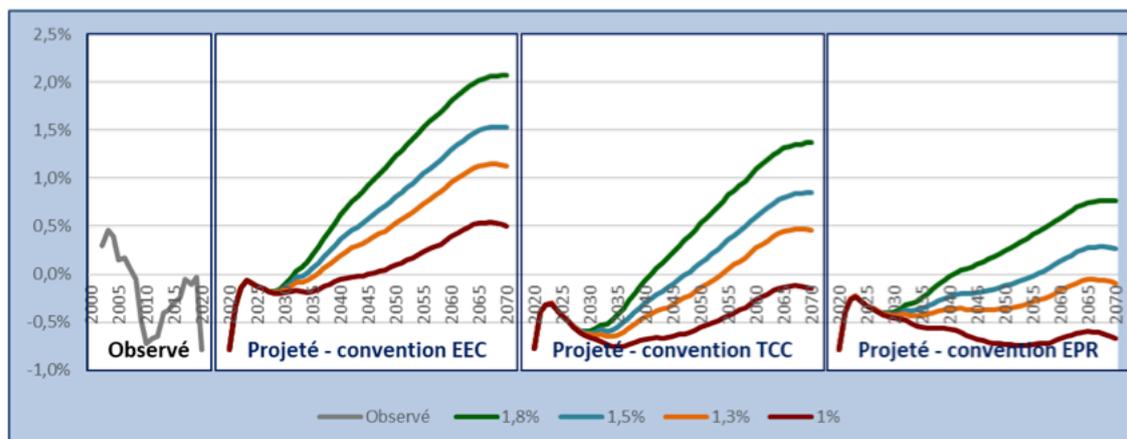
### • *La réforme des retraites, un véritable serpent de mer*

Depuis 25 ans, les différents gouvernements ont tour à tour proposé des réformes des retraites afin de répondre à l'enjeu de vieillissement de la population et de déséquilibre systémique. Les nombreuses réformes comme le plan Juppé (1995) ou la réforme Fillon (2003) ont à la fois permis de redresser les perspectives financières du régime, et souligné l'urgence de la situation face à un déficit en hausse. Celui-ci s'est aggravé de 18 milliards d'euros en 2020, notamment à cause de la crise sanitaire. La tentative avortée de réforme des retraites d'Emmanuel Macron en 2019 laisse donc place, à nouveau, au débat ».

Après le diagnostic et avant de passer aux thérapeutiques proposées par les différents candidats, encore faut-il établir un pronostic :

Dans le rapport du COR de juin 2021, on trouve le schéma suivant qui permet de fonder un pronostic relativement optimiste sur l'évolution financière du système sur longue période :

**Figure 2.17 – Solde observé et projeté du système de retraite selon la convention comptable retenue, hors prise en compte du transfert du FRR en 2020**



*Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions et hors charges et produits exceptionnels pour le RCI. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB à leur niveau de 2020. Convention TCC : taux de cotisation et de subvention d'équilibre figés à leur niveau de 2020. Convention EPR : cotisations et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.*

*Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.*

*Sources : rapports à la CCSS 2010-2020 ; projections COR – juin 2021.*

Trois conventions peuvent être retenues :

- La convention TCC (pour Taux de Cotisation Constant) : les projections sont réalisées à « effort constant » en proportion de l'assiette de cotisation dans les régimes concernés depuis l'année de référence de la projection, ici 2020. L'hypothèse conventionnelle retenue consiste à exprimer les contributions ou subventions publiques en 2020 sous la forme d'un taux de cotisation ou de subvention, taux implicite qui est ensuite supposé constant sur toute la période de projection.
- La convention EEC (Effort de l'État Constant) : dans cette convention, les ressources des régimes concernés sont stables en proportion du PIB. Elle permet de traduire un « effort constant » de la part de l'État dans la richesse nationale par rapport aux cotisations et subventions d'équilibre depuis le début de la projection (ici une moyenne entre 2016 et 2020).
- La convention EPR : cette convention est celle retenue par la Commission des comptes de la sécurité sociale et consiste, conformément à la réglementation actuelle, à ajuster chaque année jusqu'en 2070 le taux de contribution des employeurs de fonctionnaires d'État et les subventions d'équilibre versées aux régimes spéciaux concernés de manière à assurer strictement l'équilibre financier de ces régimes<sup>1</sup>.

Il n'y a pas une « meilleure » convention qu'une autre. Chacune apporte un éclairage particulier sur la manière dont l'État peut faire évoluer les ressources nécessaires à l'équilibrage des régimes dont il assure la solvabilité en dernier ressort. À situation des finances publiques donnée, toute ressource supplémentaire de l'État en faveur du système de retraite s'accompagne de moindres ressources sur d'autres pans des administrations publiques.

Pour bien comprendre les différentes stratégies permettant d'assurer l'équilibre, le COR rappelle utilement les 3 leviers dont on dispose :

La situation financière du système de retraite dépend ainsi de trois facteurs :

- le niveau moyen de pension de l'ensemble des retraités rapporté au revenu d'activité moyen de l'ensemble des personnes en emploi, qui dépend du cadre économique général (notamment de la productivité du travail) mais aussi des règles qui déterminent les montants de pension (règles de calcul des pensions à la liquidation, règles de revalorisation, etc.) ;
- le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités, qui dépend lui-même de déterminants démographiques (fécondité, mortalité et solde migratoire) et des comportements d'activité à tous les âges de la vie et du taux de chômage. Ce rapport peut également être influencé par les règles du système de retraite (notamment celles qui déterminent les âges effectifs de départ à la retraite<sup>75</sup>) ;
- et le niveau des prélèvements rapporté à la masse des revenus d'activité (« taux de prélèvement global »), qui dépend des règles relatives aux cotisations et autres prélèvements.

Source : COR, juin 2021.

À partir de là, les experts du COR établissent 3 tableaux :

**Tableau 2.16 – Ajustement de l'âge conjoncturel pour équilibrer structurellement le système de retraite chaque année jusqu'à 2070**

Convention	Scénario	2020	2025	2030	2040	2050	2060	2070
EEC	Ref.	62,4 ans	62,9 ans	63,3 ans	63,9 ans	63,9 ans	64,1 ans	63,9 ans
	1,8%	0 an	+0,1 an	+0,1 an	-0,8 an	-1,8 an	-2,9 ans	-3,2 ans
	1,5%	0 an	+0,1 an	+0,2 an	-0,5 an	-1,1 an	-2,0 ans	-2,3 ans
	1,3%	0 an	+0,1 an	+0,2 an	-0,3 an	-0,7 an	-1,5 ans	-1,6 ans
	1,0%	0 an	+0,1 an	+0,2 an	+0,1 an	-0,1 an	-0,6 an	-0,7 an
TCC	Ref.	62,4 ans	62,9 ans	63,3 ans	63,9 ans	63,9 ans	64,1 ans	63,9 ans
	1,8%	0 an	+0,5 an	+0,7 an	+0,1 an	-0,8 an	-1,8 an	-2,1 ans
	1,5%	0 an	+0,5 an	+0,7 an	+0,4 an	-0,2 an	-0,9 an	-1,3 ans
	1,3%	0 an	+0,5 an	+0,7 an	+0,6 an	+0,2 an	-0,4 an	-0,7 an
	1,0%	0 an	+0,5 an	+0,8 an	+0,9 an	+0,8 an	+0,4 an	+0,2 an
EPR	Ref.	62,4 ans	62,9 ans	63,3 ans	63,9 ans	63,9 ans	64,1 ans	63,9 ans
	1,8%	0 an	+0,4 an	+0,5 an	0 an	-0,4 an	-1,0 an	-1,2 ans
	1,5%	0 an	+0,4 an	+0,5 an	+0,3 an	+0,2 an	-0,2 an	-0,4 an
	1,3%	0 an	+0,4 an	+0,5 an	+0,5 an	+0,5 an	+0,3 an	+0,1 an
	1,0%	0 an	+0,4 an	+0,5 an	+0,7 an	+1,0 an	+1,0 an	+0,9 an

*Lecture : dans le scénario 1,3 % et dans la convention TCC, pour assurer l'équilibre financier du système de retraite en 2070 sans remettre en cause l'évolution spontanée (à législation inchangée) du taux de prélèvement global et de la pension moyenne relative, il faudrait que l'âge moyen conjoncturel de départ à la retraite soit de 63,2 ans, soit 0,7 an de moins que sa valeur projetée en 2070 à législation inchangée.*

*Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFF. Retraités ayant au moins un droit propre de retraite.*

*Source : projections COR – juin 2021.*

**Tableau 2.17 – Ajustement de la pension relative pour équilibrer structurellement le système de retraite chaque année jusqu’à 2070**

Convention	Scénario	2020	2025	2030	2040	2050	2060	2070
Situation de référence	1,8%	52,2%	48,7%	47,0%	41,5%	37,2%	34,1%	31,6%
	1,5%	52,2%	48,7%	47,1%	42,4%	38,6%	35,7%	33,2%
	1,3%	52,2%	48,7%	47,2%	43,1%	39,6%	36,9%	34,5%
	1,0%	52,2%	48,7%	47,3%	44,0%	41,1%	38,8%	36,5%
EEC	1,8%	-0,1 pt	-0,3 pt	-0,2 pt	+2,2 pts	+4 pts	+5,5 pts	+6 pts
	1,5%	-0,1 pt	-0,3 pt	-0,3 pt	+1,3 pt	+2,6 pts	+4 pts	+4,4 pts
	1,3%	-0,1 pt	-0,3 pt	-0,4 pt	+0,8 pt	+1,8 pt	+3 pts	+3,3 pts
	1,0%	-0,1 pt	-0,3 pt	-0,5 pt	0 pt	+0,5 pt	+1,3 pt	+1,6 pt
TCC	1,8%	-0,1 pt	-1,4 pt	-1,9 pt	0 pt	+1,8 pt	+3,4 pts	+4 pts
	1,5%	-0,1 pt	-1,4 pt	-1,9 pt	-0,8 pt	+0,5 pt	+1,9 pt	+2,5 pts
	1,3%	-0,1 pt	-1,4 pt	-2,0 pts	-1,3 pt	-0,3 pt	+1,0 pt	+1,4 pt
	1,0%	-0,1 pt	-1,4 pt	-2,1 pts	-2,0 pts	-1,6 pt	-0,7 pt	-0,3 pt
EPR	1,8%	-0,1 pt	-1,0 pt	-1,2 pt	+0,1 pt	+0,9 pt	+1,9 pt	+2,3 pts
	1,5%	-0,1 pt	-1,0 pt	-1,2 pt	-0,6 pt	-0,2 pt	+0,6 pt	+0,9 pt
	1,3%	-0,1 pt	-1,0 pt	-1,3 pt	-1,0 pt	-0,9 pt	-0,3 pt	-0,1 pt
	1,0%	-0,1 pt	-1,0 pt	-1,4 pt	-1,7 pt	-2,1 pts	-1,8 pt	-1,7 pt

*Lecture : dans le scénario 1,3 % et dans la convention TCC, pour assurer l'équilibre financier du système de retraite en 2030 sans remettre en cause l'évolution spontanée (à législation inchangée) de l'âge conjoncturel et du taux de prélèvement global, il faudrait que la pension moyenne relative baisse de 2,2 points de plus que sa valeur projetée en 2030 à législation inchangée (47,2%).*

*Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFF. Retraités ayant au moins un droit propre de retraite.*

*Source : projections COR – juin 2021.*

**Tableau 2.18 – Ajustement du taux de prélèvement pour équilibrer structurellement le système de retraite chaque année jusqu’à 2070**

Convention		Scénario	2020	2025	2030	2040	2050	2060	2070
EEC	Situation de référence	1,8%	32,5%	30,8%	30,9%	30,6%	30,4%	30,3%	30,4%
		1,5%	32,5%	30,8%	30,9%	30,6%	30,5%	30,5%	30,5%
		1,3%	32,5%	30,8%	30,9%	30,7%	30,6%	30,6%	30,6%
		1,0%	32,5%	30,8%	31,0%	30,8%	30,8%	30,8%	30,9%
	Écart à la situation de référence	1,8%	+0,1 pt	+0,3 pt	+0,2 pt	-1,4 pt	-2,8 pts	-4,1 pts	-4,7 pts
		1,5%	+0,1 pt	+0,3 pt	+0,3 pt	-0,8 pt	-1,8 pt	-3 pts	-3,5 pts
		1,3%	+0,1 pt	+0,3 pt	+0,4 pt	-0,4 pt	-1,2 pt	-2,2 pts	-2,6 pts
		1,0%	+0,1 pt	+0,3 pt	+0,4 pt	+0,1 pt	-0,2 pt	-0,9 pt	-1,1 pt
TCC	Situation de référence	1,8%	32,5%	30,1%	29,8%	29,0%	28,8%	28,7%	28,8%
		1,5%	32,5%	30,1%	29,8%	29,1%	28,9%	28,9%	28,9%
		1,3%	32,5%	30,1%	29,9%	29,2%	29,1%	29,0%	29,1%
		1,0%	32,5%	30,1%	29,9%	29,4%	29,3%	29,3%	29,4%
	Écart à la situation de référence	1,8%	+0,1 pt	+1,0 pt	+1,3 pt	+0,2 pt	-1,2 pt	-2,5 pts	-3,1 pts
		1,5%	+0,1 pt	+1,0 pt	+1,4 pt	+0,7 pt	-0,3 pt	-1,4 pt	-1,9 pt
		1,3%	+0,1 pt	+1,0 pt	+1,4 pt	+1,0 pt	+0,3 pt	-0,6 pt	-1,0 pt
		1,0%	+0,1 pt	+1,0 pt	+1,5 pt	+1,6 pt	+1,3 pt	+0,6 pt	+0,3 pt
EPR	Situation de référence	1,8%	32,5%	30,4%	30,3%	29,1%	28,2%	27,6%	27,4%
		1,5%	32,5%	30,4%	30,3%	29,3%	28,4%	27,8%	27,6%
		1,3%	32,5%	30,4%	30,3%	29,4%	28,6%	28,0%	27,9%
		1,0%	32,5%	30,4%	30,3%	29,6%	28,9%	28,4%	28,2%
	Écart à la situation de référence	1,8%	+0,1 pt	+0,7 pt	+0,9 pt	+0,1 pt	-0,6 pt	-1,3 pt	-1,7 pt
		1,5%	+0,1 pt	+0,7 pt	+0,9 pt	+0,5 pt	+0,3 pt	-0,3 pt	-0,6 pt
		1,3%	+0,1 pt	+0,7 pt	+1,0 pt	+0,8 pt	+0,8 pt	+0,4 pt	+0,2 pt
		1,0%	+0,1 pt	+0,7 pt	+1,0 pt	+1,3 pt	+1,7 pt	+1,5 pt	+1,5 pt

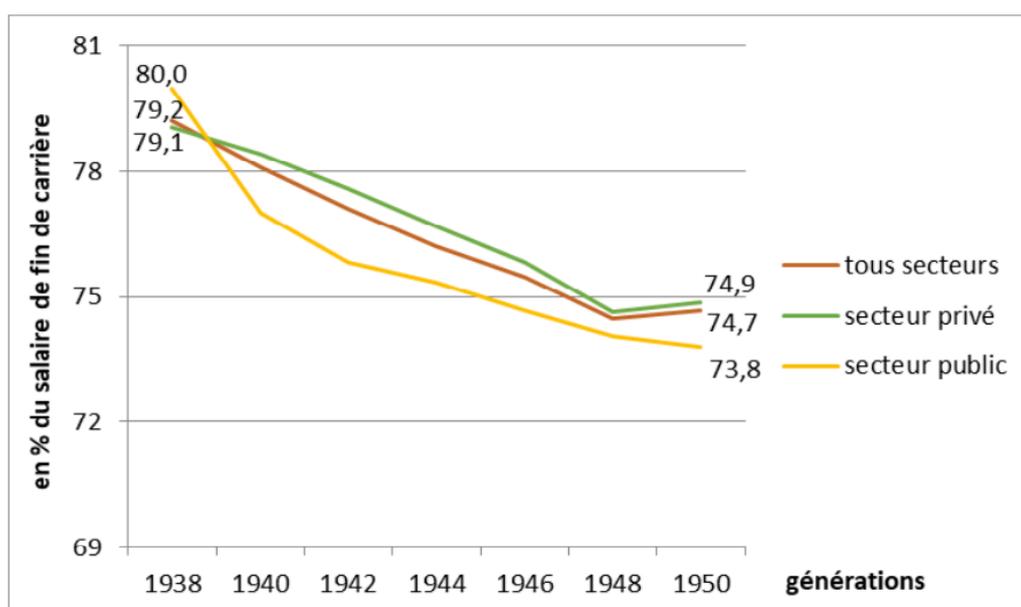
Lecture : dans le scénario 1,3 % et dans la convention TCC, pour assurer l'équilibre financier du système de retraite en 2070 sans remettre en cause l'évolution spontanée (à législation inchangée) de l'âge de départ à la retraite et de la pension moyenne relative, le taux de prélèvement global pourrait être diminué de 1,0 point par rapport à sa valeur projetée en 2070 à législation inchangée (29,1 %).

Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP. Retraités ayant au moins un droit propre de retraite.

Source : projections COR – juin 2021.

La partie 3 du rapport du COR est consacrée au niveau de vie des retraités, et donc essentiellement au « taux de remplacement » :

**Figure 3.1 – Taux de remplacement médian par génération pour les retraités, anciens salariés, à carrière complète**



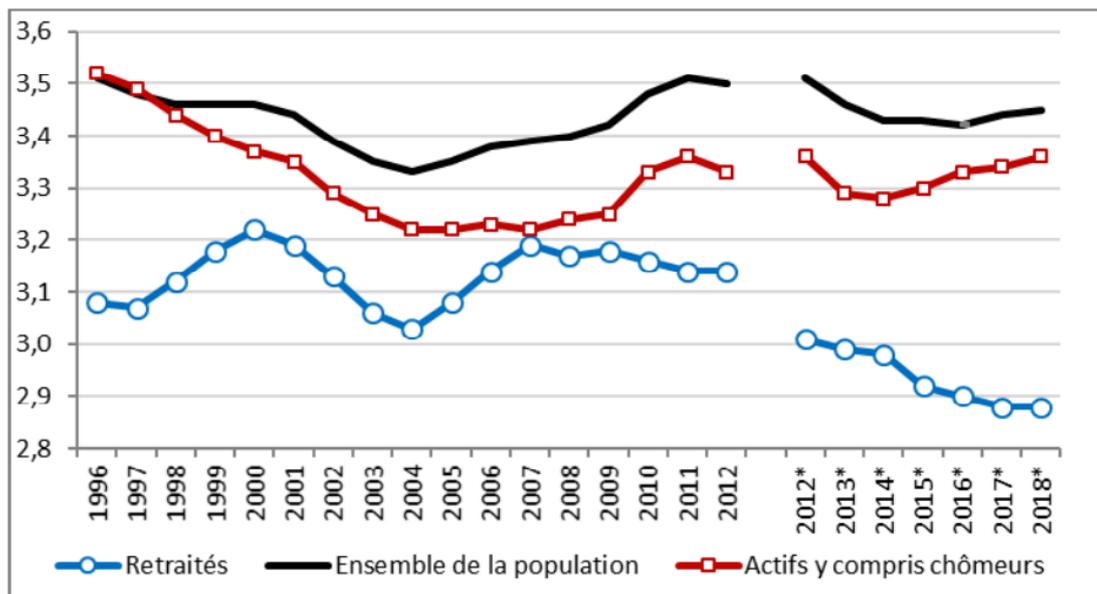
*Note : Le secteur d'activité (privé/public) correspond au régime de fin de carrière. Les régimes spéciaux de salariés sont classés dans la fonction publique.*

*Lecture : Pour la moitié des retraités nés en 1938 et finissant leur carrière dans le secteur public, la pension de retraite perçue correspond à 80 % du salaire moyen versé avant le départ à la retraite, contre 73,8 % pour ceux finissant leur carrière dans le secteur public nés en 1950.*

*Champ : Retraités de droit direct à carrière complète, en emploi salarié après 49 ans, dont le régime d'affiliation principal est le régime général, la fonction publique civile ou les régimes spéciaux, résidant en France et pondérés pour être représentatifs des retraités de la génération en vie à 66 ans.*

*Source : DREES, EIR 2016 ; Insee, panel tous salariés.*

**Figure 3.5 – Inégalités de niveau de vie parmi les retraités, les actifs et l'ensemble de la population : évolution du rapport interdécile de 1996 à 2018**



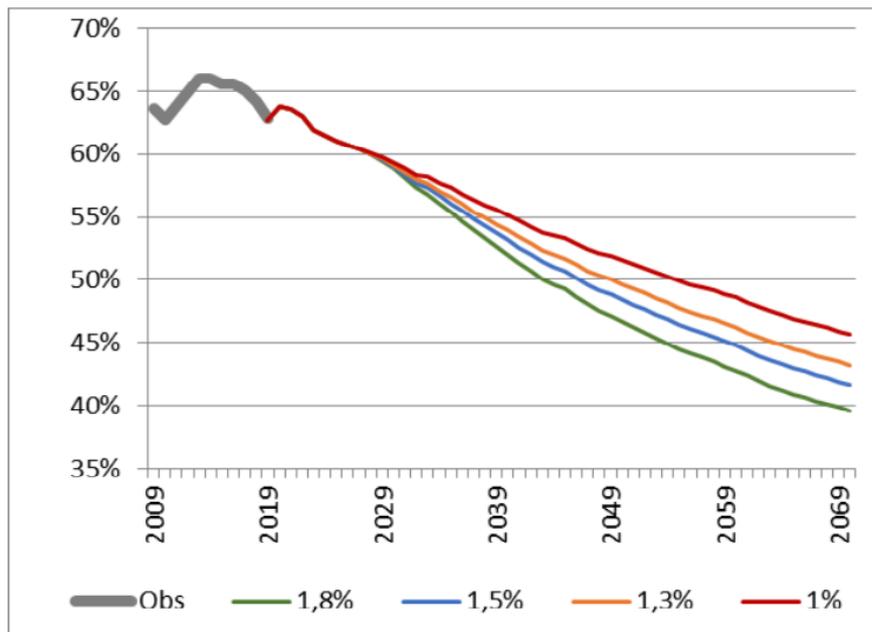
*Lecture : pour les retraités en 2018, le rapport interdécile (rapport D9/D1) est égal à 2,9 : 10 % des retraités ont un niveau de vie inférieur à 1 103 euros par mois et par unité de consommation (D1), et 10 % des retraités ont un niveau de vie supérieur à 3 170 euros par mois et par unité de consommation (D9).*

*Notes : (\*) Pour la rupture de série en 2012 et le lissage des données sur trois ans, voir l'encadré méthodologique. L'ensemble de la population comprend les actifs au sens du BIT (en emploi ou au chômage), les retraités inactifs au sens du BIT (hors cumul emploi-retraite), et les inactifs non retraités (enfants, étudiants, femmes au foyer, personnes handicapées ou invalides, etc.). Ces derniers ont souvent un niveau de vie faible, ce qui explique que les inégalités soient plus importantes dans l'ensemble de la population que parmi les seuls actifs ou retraités.*

*Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire.*

*Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux rétrospectives de 1996 à 2004 ; INSEE-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2018.*

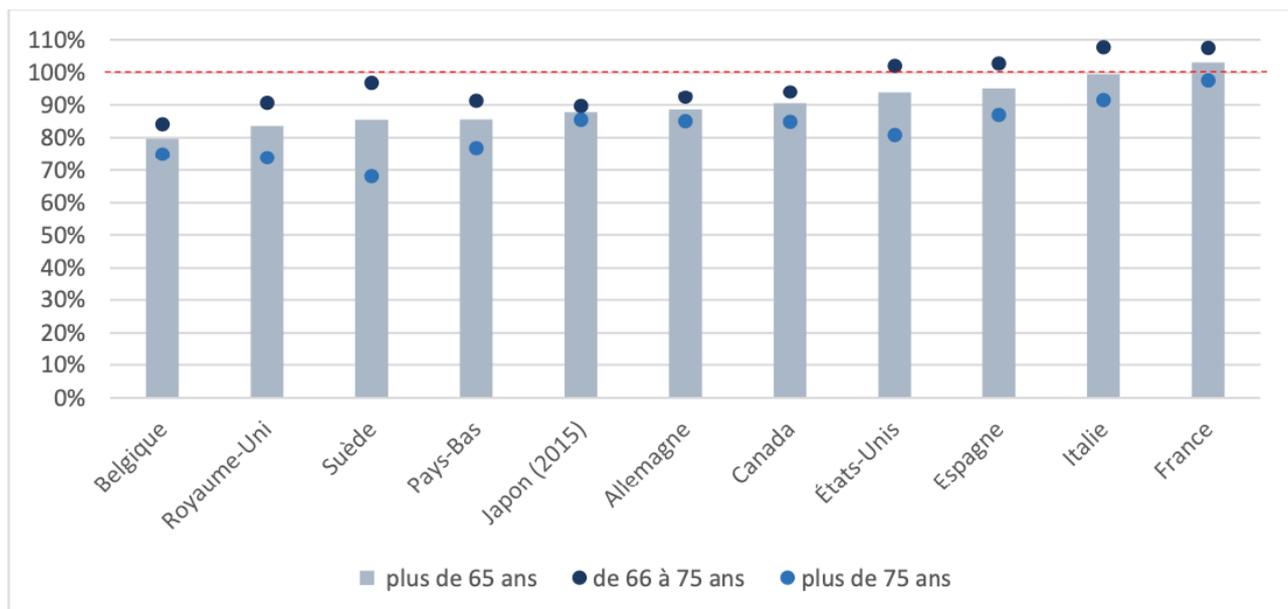
**Figure 3.9 – Pension nette relative en projection  
(pension nette moyenne de l'ensemble des retraités  
rapportée au revenu d'activité net moyen)**



*Lecture : en 2019, dernière année observée, la pension nette moyenne de l'ensemble des retraités représentait 62,9 % du revenu d'activité net moyen de l'ensemble des personnes en emploi.*

*Sources : DREES, modèle ANCETRE 2009-2019; INSEE, Comptes Nationaux ; projections COR – juin 2021.*

**Figure 3.12 – Niveau de vie des seniors rapporté au niveau de vie de l'ensemble de la population en 2016 dans différents pays de l'OCDE**



*Lecture : en 2016, les ménages de plus de 65 ans en France avaient un niveau de vie correspondant à 103,2 % de celui de l'ensemble de la population.*

*Note : les pays sont classés par ordre croissant de niveau de vie des plus de 65 ans.*

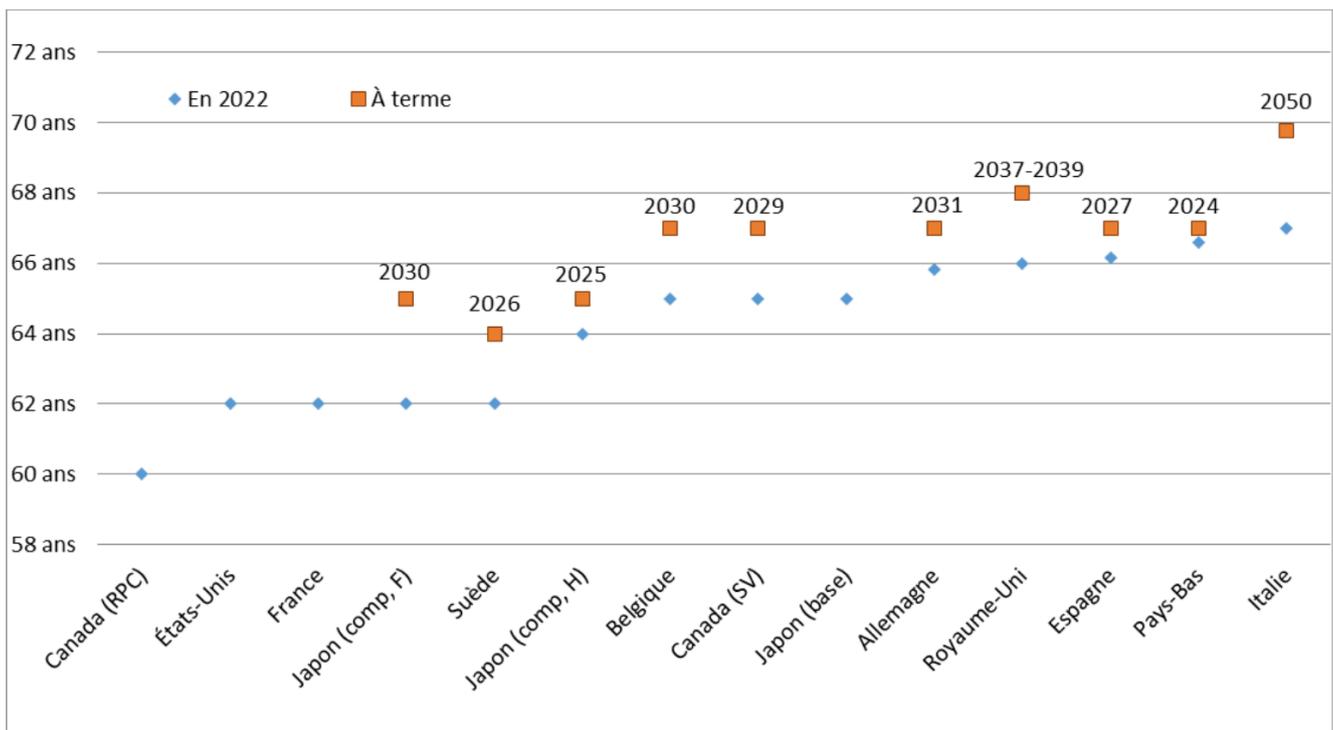
*Source : base de données de l'OCDE, 2020.*

À propos des modalités de fonctionnement des systèmes de retraite, les réflexions des experts de l'OCDE sont utiles :

« Les mécanismes d'ajustement automatique jouent un rôle essentiel pour faire face à l'impact du vieillissement. Par rapport à l'alternative que représentent des changements discrétionnaires répétés de la valeur des paramètres [succession de réformes « paramétriques »], ces mécanismes peuvent être conçus pour produire des changements moins erratique, plus transparent et plus équitable entre les générations. Ils réduisent également le coup politique du maintien de la viabilité financière.

Environ deux tiers des pays de l'OCDE ont recours à des mécanismes d'ajustement automatique au-delà des règles d'indexation standard. La Suède et la Finlande ont les instruments les plus développés dans ce domaine (...) Sept pays de l'OCDE ont introduit un lien entre âge de la retraite et espérance de vie, y compris la Finlande qui ajuste aussi le montant des pensions à l'espérance de vie dans son régime à prestations définies (...) La France fait partie du tiers des pays de l'OCDE qui n'ont aucun de ces mécanismes (...) En France, les paramètres d'âge ne sont pas liés à l'espérance de vie et aucune modification du système n'est prévue après 2035. Or, les projections de l'espérance de vie à 65 ans table sur une augmentation entre 2,5 et 3 ans d'ici 2050. En 2050, les personnes âgées de 65 ans devraient vivre huit ans de plus qu'au début des années 1980 lorsque l'âge de la retraite fut baissé à 60 ans. Ainsi, un âge minimum qui serait maintenu à 62 ans (60 ans pour le dispositif carrières longues) paraît très bas, même lorsque l'on ignore l'effet du vieillissement des générations du baby-boom. De plus, le morcellement des règles des différents régimes ne permet pas d'espérer pouvoir piloter le système à partir d'un mécanisme d'équilibrage automatique : la fragmentation actuelle favorise l'opacité de la gestion financière du système de retraite français ».

Le tableau suivant montre quel est l'âge de départ légal à la retraite dans plusieurs pays :



Pour en revenir à l'étude de l'Institut Montaigne, voici la présentation qu'il fait des propositions des principaux candidats à l'élection présidentielle 2022 :

« *Âge de départ et nombre de trimestres*

La première consiste à agir sur l'âge légal de départ actuellement fixé à 62 ans (c'est-à-dire qu'une retraite à taux plein est possible à cet âge, sous réserve d'avoir cotisé pendant 166 trimestres) : soit en le maintenant à 62 ans (Anne Hidalgo et Yannick Jadot), soit en l'avancant à 60 ans (Fabien Roussel, Jean-Luc Mélenchon, Marine Le Pen) soit en le repoussant à 64, voire 65 ans (Emmanuel Macron, Valérie Pécresse, Éric Zemmour). Cela peut aussi se faire par le biais du nombre de trimestres à cotiser pour prétendre à une retraite pleine. Ne pas faire évoluer ces paramètres ne changerait pas les perspectives financières du système - et ne permettrait pas d'assurer sa pérennité. Mais avancer l'âge de départ

viendrait mécaniquement renforcer un déficit déjà important : ainsi, l'Institut Montaigne estime à 26 milliards d'euros par an le coût de la mesure formulée par Marine Le Pen, à 85,8 milliards d'euros par an celle de Jean-Luc Mélenchon, et à 88 milliards d'euros par an celle de Fabien Roussel.

La différence réside dans certains critères intégrés ou non dans les réformes proposées par les candidats : ainsi, Marine Le Pen revient sur l'âge de départ mais module celui-ci selon les tranches d'âge (la réforme proposée s'appliquera dans sa totalité pour les personnes entrant dans la vie avant 20 ans et ne s'appliquera pas pour celles débutant leur cotisation après 25 ans), ce qui réduit le coût de la réforme, et revalorise le minimum vieillesse à hauteur de 1000 euros. Jean-Luc Mélenchon applique ce nouvel âge de départ à l'ensemble des actifs qui auront cotisé 160 trimestres, revalorise le minimum vieillesse au niveau du seuil de pauvreté (1041 euros) et le MICO (minimum contributif) pour des carrières complètes à 1400 euros. Fabien Roussel accompagne sa mesure d'âge d'une revalorisation des pensions, désormais fixée à 75 % du revenu net d'activité sur la base des dix meilleures années, et prévoit également qu'aucune pension ne pourra être inférieure à 1200 euros net.

Les candidats prônant un recul de l'âge légal de départ figurent à droite du spectre politique.

Emmanuel Macron propose de relever l'âge de départ à la retraite à 65 ans progressivement en neuf ans, à horizon 2032, tout en mettant en place des exemptions afin de prendre en compte la pénibilité et les carrières longues. Sa réforme prévoit également une revalorisation des retraites les plus modestes à 1100 euros par une revalorisation importante du minimum contributif, permettant un minimum de retraite pour une carrière complète. Cette mesure prendrait également en compte les questions de travailleurs "victimes de l'usure professionnelle" afin qu'ils puissent partir à 62 ans, et les travailleurs handicapés à 55 ans. Enfin, les régimes spéciaux seraient supprimés uniquement pour les nouveaux entrants à partir de 2023. Une telle réforme permettrait d'économiser 18,0 milliards d'euros à l'horizon 2032, et environ 7,7 milliards d'euros par an en 2027.

Eric Zemmour envisage d'augmenter l'âge légal de la retraite à 64 ans progressivement d'ici à 2030 et d'aligner les différents régimes entre public et privé, avec un système de "bonus-malus" pour éviter les licenciements des seniors. Une telle mesure représenterait une économie de 10,7 milliards d'euros par an.

Valérie Pécresse souhaite repousser l'âge de départ à la retraite à 65 ans, avec des exemptions pour les situations de pénibilité et de carrières longues. Elle prévoit également une revalorisation des retraites les plus modestes au niveau du Smic net par une revalorisation importante du minimum contributif. Cette réforme représenterait un gain de 16,2 milliards d'euros par an en 2030, et d'environ 7,5 milliards d'euros en 2027.

À noter que le Conseil d'Orientation des Retraites estime qu'en 2030, l'âge moyen conjoncturel de départ sera déjà proche de 63,5 ans toutes choses égales par ailleurs, en raison de la hausse de la durée d'assurance requise pour le taux plein et du report de l'âge d'annulation de la décote (de 65 à 67 ans), conjuguée avec des entrées plus tardives sur le marché du travail pour les générations qui prendront leur retraite d'ici 2040.

#### *Revaloriser les petites retraites, un consensus global*

Une autre tendance à souligner, partagée par les candidats de tous bords, est celle de la revalorisation des pensions de retraite, et plus précisément celles des populations précaires. Ainsi, Marine Le Pen propose de réindexer les pensions de retraite sur l'inflation (coût supplémentaire de 11,2 milliards d'euros par an à horizon 2027) et de porter le minimum vieillesse à 1000 euros (coût de 0,53 milliard d'euros par an). Jean-Luc Mélenchon plaide pour porter à 1400 euros net minimum toutes les pensions pour une carrière complète (coût de 12,5 milliards d'euros par an) et revaloriser le minimum vieillesse au niveau du seuil de pauvreté (0,67 milliard d'euros par an). Valérie Pécresse prévoit une revalorisation des retraites les plus modestes au niveau du Smic net et une revalorisation du minimum contributif à hauteur de 1230 euros (4 milliards d'euros par an). Emmanuel Macron vise un minimum contributif à 1100 euros. Anne Hidalgo souhaite porter le montant net du minimum vieillesse à 1000 euros et du minimum contributif à 1200 euros (une mesure dont le coût est estimé à 2,6 milliards d'euros par an). Ces mesures, au coût budgétaire élevé, témoignent de la nécessité, selon les candidats, d'une aide aux retraités modestes et créent un consensus clair.

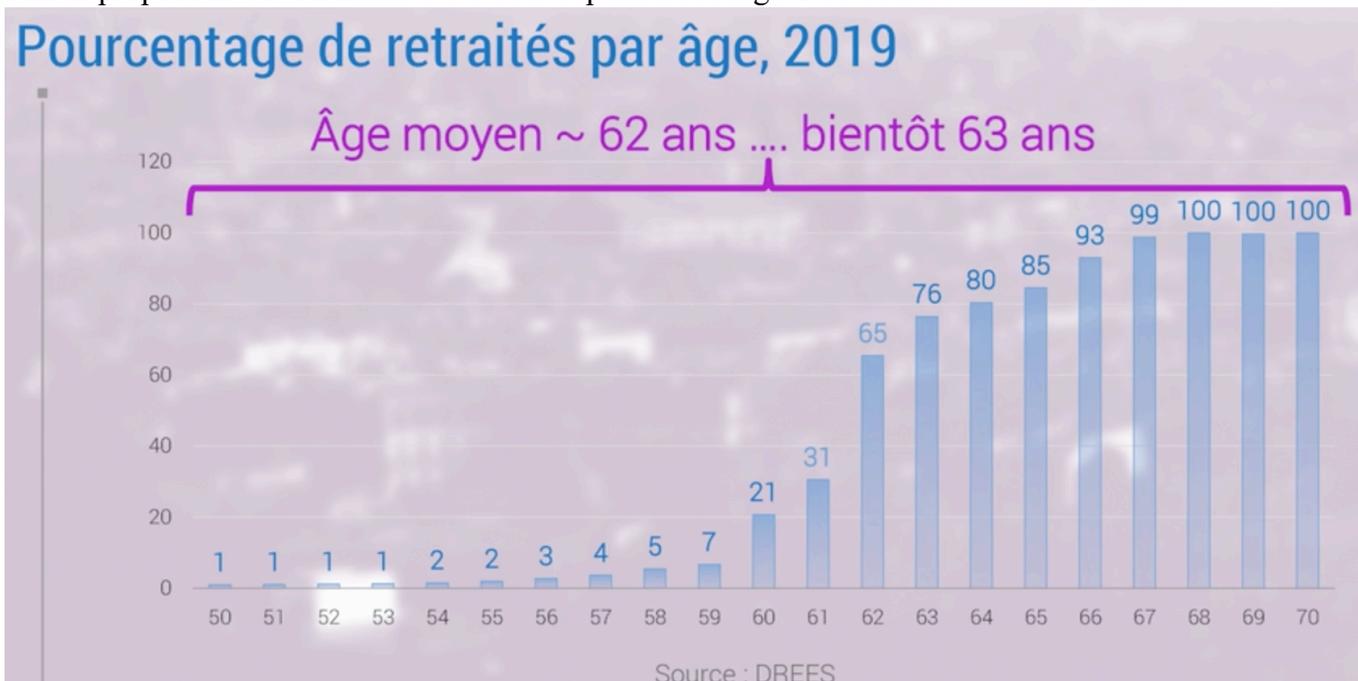
#### *L'uniformisation des régimes, un gage de lisibilité*

Enfin, et conformément aux recommandations portées par l'Institut Montaigne en 2016, la question de l'uniformisation des différents régimes figure aussi à l'agenda de plusieurs candidats. Avec 42 régimes différents, le système de retraites français est complexe, peu lisible pour les citoyens. Seuls 3 % des

Français ne dépendent que d'un seul régime ; chacun comporte ses propres conditions de calcul, même pour des carrières qui pourraient être comparables au premier abord. C'était, en 2019, l'une des logiques inhérentes à la réforme des retraites portée (et finalement reportée) par Emmanuel Macron, qui reprend l'idée de supprimer les régimes spéciaux uniquement pour les nouveaux entrants à partir de 2023 ; Eric Zemmour, lui aussi, plaide pour un alignement des régimes public et privés ».

## 2) L'analyse d'Olivier Passet (Xerfi ; 28/03/2022) sur la question de l'équité des programmes « retraite à 60 ans » et « retraite à 65 ans » :

« (...) En supposant que Macron ne touche pas à la durée de cotisation, déjà parmi les plus élevées d'Europe, qui serait affecté par sa réforme ? Aujourd'hui, l'âge moyen de départ en retraite avoisine 62 ans (bientôt 63), le gros de la bascule s'opérant entre 61 et 62 ans où la part des retraités dans ces deux tranches d'âge bondit de 31 à 65%, pour des générations qui avaient commencé à cotiser vers 20 ans et dont la proportion à avoir mené des études supérieures longues ou courtes inférieures à 29%.



La génération née après 1969 à qui s'adresse la réforme n'a pas les mêmes caractéristiques. Ces quinquagénaires aujourd'hui ont commencé à cotiser à 22 ans, voir 22 1/2 ans pour ceux nés après 1970.

## Age moyen de première annuité, selon la naissance



Avec un accès à des études supérieures, retardant leur entrée dans la vie active plus généralisé que dans les générations précédentes. Ce qui signifie que près de la moitié d'entre eux ne peut prétendre à une retraite avant 65 ans, dans le cadre actuel. Et dans ce contexte, on peut estimer que l'augmentation seule de l'âge légal à 65 ans n'affecte que très marginalement la moitié des prochaines générations de retraités. Les plus diplômés, plutôt cadres ou de qualifications intermédiaires. La réforme Macron entend conserver les dérogations actuelles concernant le handicap, la pénibilité, les carrières longues, les retraites progressives, etc., mais reste floue sur la révision des seuils qui aujourd'hui permettent d'avancer l'âge de la retraite à 55, 58 ou 60 ans. La seule chose certaine, c'est que tous ceux qui ont commencé à travailler avant 22 ans, plutôt moins qualifiés, seront davantage impactés par la réforme. La question de l'équité sera donc au premier rang des débats et des négociations avec les partenaires sociaux. Un dispositif qui a vocation à faire économiser une vingtaine de milliards à terme, mais qui a surtout pour but de rouvrir le dossier du paramétrage des régimes spéciaux. Supposons maintenant que la durée de cotisation soit allongée à 45 ans. Tout le monde est à la peine. Mais travailler jusqu'à 67-70 ans devient une norme. Autant dire qu'il y'aura du grincement.

C'est à l'aune de ces éléments qu'il faut considérer la réforme proposée par Marine Le Pen, initialement 60 ans avec 40 ans d'annuités et qui s'est transformée en une formule plus dosée : pour ceux qui ont commencé à travailler entre 17 et 20 ans : taux plein dès 60 ans avec 40 annuités ; pour ceux qui sont entrés entre 20 et 24 ans, montée graduelle de 40 à 42 ans du nombre d'annuités requis ; statu quo ensuite pour ceux qui sont entrés en emploi à 25 ans et plus. Coût d'une dizaine de milliards, qui concentre les gains sur les moins qualifiés et la classe moyenne. Réforme à front renversé du point de vue social en comparaison de Macron dont on critiquera le fait qu'elle rend encore plus ardu le bouclage financier, à contre-courant de ce qui se passe ailleurs.

Il n'y a finalement que Jean Luc Mélenchon qui porte véritablement le projet d'une retraite à 60 ans avec 40 annuités de cotisation. Dans ce cadre, tout le monde ne part pas à 60 ans à taux plein, et notamment pas les générations qui en large majorité ont commencé à travailler à plus de 20 ans. Mais tout le monde bénéficie de la réduction, les diplômés à études longues comme les moins qualifiés. La réforme de Mélenchon est la plus homothétique, mais bien sûr aussi la plus coûteuse : sans doute plus de 30 milliards d'euros à terme. Largement financée par les riches retraités morts, au moment de la transmission. L'équité est au rendez-vous donc. Mais le procès en inefficacité fera rage ».

### **Note sur les régimes spéciaux :**

Pour mieux apprécier la situation et mieux comprendre les propos de Pierre Cahuc (voir plus haut la fin de notre réflexion personnelle), il est fort utile de lire le rapport que la Cour des comptes a produit en juin 2019 sur « les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières -IEG- » (<https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-07/20190716-rapport-regimes-speciaux-retraite.pdf>).

Ce rapport fourmille d'informations et d'analyses.

- Parmi les informations, retenons par exemple les modalités de financement des différents régimes spéciaux :

Le régime de financement des IEG : « Jusqu'en 2005, le régime spécial des IEG était financé par les cotisations des salariés (taux de 7,85 % en 2004) auxquelles s'ajoutaient des cotisations patronales (taux de 63,79 % en 2004) qui venaient combler l'écart entre les cotisations des salariés perçues et le montant des pensions versées dans l'année. Le régime était chaque année à l'équilibre, sans déficit ni réserve. La loi du 9 août 2004 a mis en place un mécanisme d'adossement aux régimes des salariés du secteur privé. Celui-ci prévoit que la CNIÉG verse à la CNAV et à l'AGIRC-ARRCO des cotisations équivalentes à celles que ces organismes percevraient si les personnes affiliées à la CNIÉG l'étaient à la CNAV et à l'AGIRC-ARRCO. La démographie du régime des IEG étant plus défavorable que celle des régimes de salariés du secteur privé, une compensation est intervenue sous la forme du versement d'une soulte de façon à ne pas dégrader la situation de ces régimes. De son côté, le financement des droits spécifiques passés et futurs des assurés du régime spécial est pris en charge en partie par les entreprises et en partie par les consommateurs, via la contribution tarifaire d'acheminement (CTA) ».

Le régime de la RATP : « Les pouvoirs publics ont envisagé dans un premier temps de mettre en place un dispositif d'adossement au régime général comme pour les IEG. Ce schéma a été progressivement abandonné. Sa mise en place a été retardée dans un premier temps par les doutes émis par la Commission européenne sur son caractère d'aide d'État potentielle, doutes levés par une décision du 14 juillet 2009. L'abandon définitif de l'adossement serait imputable à un défaut d'accord avec la CNAV sur les termes financiers. La conséquence de cette décision est que le régime de la RATP continue à ne pas prévoir de cotisations supplémentaires destinées à financer les prestations spécifiques, la différence entre les cotisations versées en application des modalités de calcul des régimes des salariés du secteur privé et les pensions servies étant prise en charge par la subvention de l'État ».

Le régime de la SNCF : « L'expérience antérieure de la RATP semble avoir dissuadé les pouvoirs publics de mettre en place un schéma d'adossement. À la différence de la RATP néanmoins, le dispositif financier retenu distingue les cotisations dues en application des modalités de calcul des régimes des salariés du secteur privé des cotisations supplémentaires ayant vocation à financer certaines spécificités du régime, l'État assurant néanmoins le bouclage financier du régime ».

Souvenons-nous aussi que les 3 régimes spéciaux ont connu récemment 3 vagues de réformes en 2008, 2010 et 2014 pour les rapprocher progressivement des régimes de la fonction publique et que, pour assurer leur acceptabilité, il y a eu de coûteuses mesures d'accompagnement.

Le tableau suivant dresse un panorama des « âges d'ouverture des droits » selon les catégories d'agent :

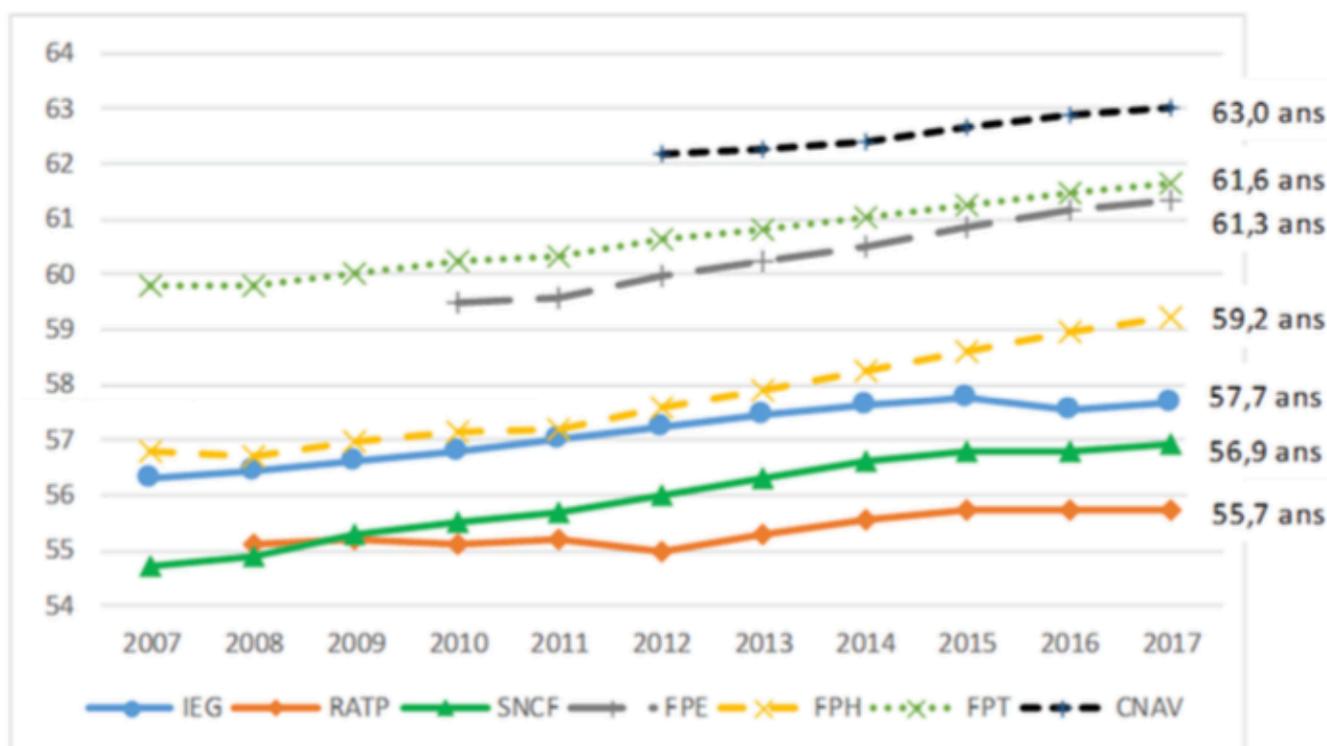
**Tableau n° 2 : âges d'ouverture des droits début 2019 par catégorie d'agent**

Catégorie d'agent	Âge d'ouverture des droits
Agents de conduite de la SNCF et personnels du tableau B de la RATP <sup>(1)</sup>	50 ans et 8 mois
Autres agents de la SNCF, agents du tableau A de la RATP <sup>(2)</sup> , personnels en services actif ou insalubre des IEG	55 ans et 8 mois
Personnels de la RATP et des IEG ne bénéficiant pas d'un abaissement d'âge d'ouverture des droits	60 ans et 8 mois
Fonctionnaires « super-actifs » <sup>(3)</sup>	52 ans
Fonctionnaires « actifs » <sup>(3)</sup>	57 ans
Fonctionnaires « sédentaires » <sup>(3)</sup> , et salariés et non-salariés du secteur privé	62 ans

(1) Agents de la filière « Exploitation du réseau ferré » et de la sous-filière « Machinistes », et certains agents de la filière « Entretien et ateliers ». (2) Agents de la sous-filière « Travaux » et de la filière « Magasins des dépôts du réseau routier », certains agents de la filière « Entretien et ateliers », etc. (3) Les emplois de la fonction publique sont classés en deux catégories : les catégories actives correspondant à des emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles justifiant un départ anticipé à la retraite (personnels de la surveillance des douanes, aides-soignants, agents de police municipale, etc.), voire super-active (policiers, agents des réseaux souterrains des égouts, personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, etc.), et les catégories sédentaires pour les emplois qui ne sont pas classés en catégorie active.  
Source : Cour des comptes.

Le schéma suivant est également instructif :

**Graphique n° 2 : évolutions des âges de départ à la retraite entre 2007 et 2017**



Source : Cour des comptes, selon les estimations par les régimes des âges conjoncturels de départ à la retraite

Concernant les taux de remplacement (rapport entre le montant brut de la pension et une moyenne représentative des salaires bruts de la fin de carrière), le tableau suivant est éloquent :

**Tableau n° 14 : taux de remplacement dans le secteur des transports pour les salariés à carrière complète nés en 1946**

	Moyenne	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
<i>SNCF et RATP</i>	78,4 %	73,2 %	77,4 %	82,5 %
<i>Secteur privé</i>	77,7 %	65,5 %	75,8 %	85,7 %

*NB. Moyenne, médiane et quartiles du taux de remplacement du salaire moyen des cinq avant-dernières années à temps complet.*

*Source : DREES.*

Dernière information à retenir : les régimes spéciaux bénéficient d'un montant important de financements publics : « En 2017, les financements publics représentaient 62 % du total des ressources du régime de la SNCF, 59 % de celui de la RATP et 28 % dans le cas des IEG. Ils s'élevaient au total à 5,5 Md€. Leur part dans les produits des régimes a augmenté au cours de la dernière décennie (+8 points pour le régime de la RATP, +5 points pour le régime de la SNCF et +2 points pour celui des IEG).

La forme prise par ces financements publics est différente selon les régimes. Dans le cas des régimes de la RATP et de la SNCF, il s'agit d'une subvention d'équilibre. Versée par le budget de l'État, son montant est fixé de manière à couvrir les besoins de financement des régimes. En 2017, la subvention d'équilibre s'élevait à 681 M€ pour le régime de la RATP et à 3 280 M€ pour le régime de la SNCF. Pour le régime des IEG, la contribution publique prend la forme d'une taxe affectée mise en place en 2005 au moment de l'adossement, la contribution tarifaire d'acheminement (CTA). Elle finance les droits passés relatifs aux activités régulées (transport et distribution) acquis par les salariés préalablement à l'opération d'adossement. Cette taxe est facturée aux consommateurs finaux d'électricité et de gaz, sur la facture desquels elle apparaît ».

• En ce qui concerne les analyses, la mise en relation des deux tableaux suivants complète l'information sur le poids des financements publics :

**Tableau n° 16 : estimation du montant des différentes catégories de dépenses des régimes spéciaux de la RATP, de la SNCF et des IEG en 2017**

(En Md€)	RATP	SNCF	IEG
Dépenses en référence aux régimes de salariés du secteur privé	0,8 <sup>(1)</sup>	2,2	2,3
Coût démographique	0,1 <sup>(1)</sup>	2,2	0,8
Coût des départs précoces	0,3	0,6	1
Coût des surcroûts de pension	<i>Non estimé</i>	0,4	0,8
<b>Pensions totales</b>	<b>1,2</b>	<b>5,3</b>	<b>4,9</b>

*(1) Pour le régime de la RATP, le surcroît de pension n'a pas pu être estimé. Son montant est réparti entre les dépenses en référence aux régimes de salariés du secteur privé et le coût démographique.*

*Les pensions totales ne diffèrent de la somme des différentes catégories de dépenses que du fait des règles d'arrondi.*

*Source : Cour des comptes.*

**Tableau n° 17 : synthèse des principales sources de financement des régimes spéciaux de la RATP, de la SNCF et des IEG en 2017**

(En Md€)	RATP	SNCF	IEG
Cotisations équivalentes à celles des régimes de salariés du secteur privé	0,5	1,4	2,1
Cotisations supplémentaires	-	0,6	1,5
Contributions publiques (subvention d'équilibre ou taxe affectée)	0,7	3,3	1,5
Écart entre prestations et cotisations CNAV	-	-	0,1
<b>Ressources totales</b>	<b>1,2</b>	<b>5,3</b>	<b>5,2<sup>(1)</sup></b>

(1) Les ressources affectées aux IEG sont supérieures aux dépenses de pensions en raison du versement annuel d'une soulte au régime général dans le cadre du mécanisme d'adossement (cf. infra).

Source : Cour des comptes.

« Au sein du régime de la SNCF, le coût démographique représente un peu moins de 60 % du total des financements publics (2,2 Md€) en 2017. Au sein du régime des IEG, c'est environ un tiers des financements publics (0,5 Md€) qui était absorbé par le déficit démographique du régime. Si l'effet du surcroît de pension n'a pu être déterminé au sein du régime de la RATP, le coût démographique représentait néanmoins, au sein de ce régime, un maximum de 10 % des financements publics (80 M€ au plus). Sur les trois régimes, on estime donc que, au total, plus de 50 % du montant de ces financements publics couvre le coût de la démographie défavorable des régimes (environ 2,8 Md€).

Les financements publics couvrent également une fraction des droits spécifiques des régimes spéciaux, variable selon les régimes. Ces financements représentent un peu moins de 1 Md€ par an pour le régime des IEG et 0,5 Md€ pour le régime de la SNCF, soit, dans les deux cas, environ 55 % des droits spécifiques de chacun des deux régimes en 2017. Les financements publics couvrent 100 % des droits spécifiques versés par le régime de la RATP (au moins 260 M€ en 2017).

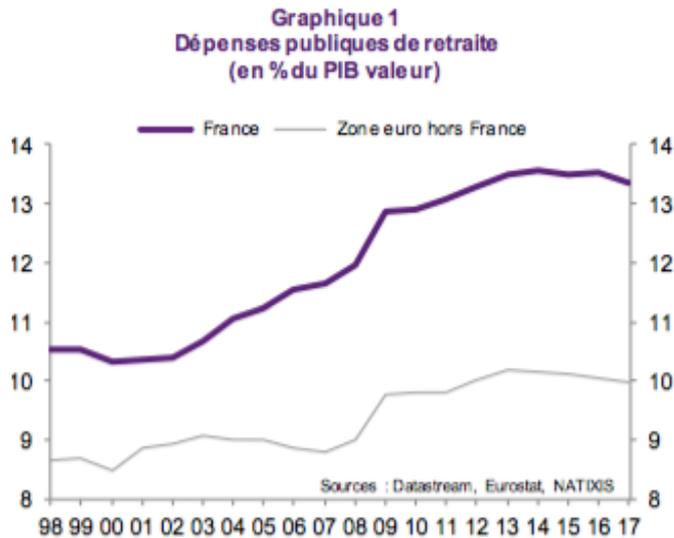
Ces financements publics couvrent enfin des dépenses en référence aux régimes de salariés du secteur privé – l'équivalent du déficit budgétaire de ces régimes – sur une démographie équivalente à celle des régimes de salariés du secteur privé (environ 1 Md€ en 2017) ».

## Note sur le coût du système public français de retraite.

Le problème des régimes spéciaux ne doit cependant pas être l'arbre qui cache complètement la forêt. Pour le prouver, on peut utiliser la présentation que fait Natixis dans son « Flash Economie » du 11 décembre 2019.

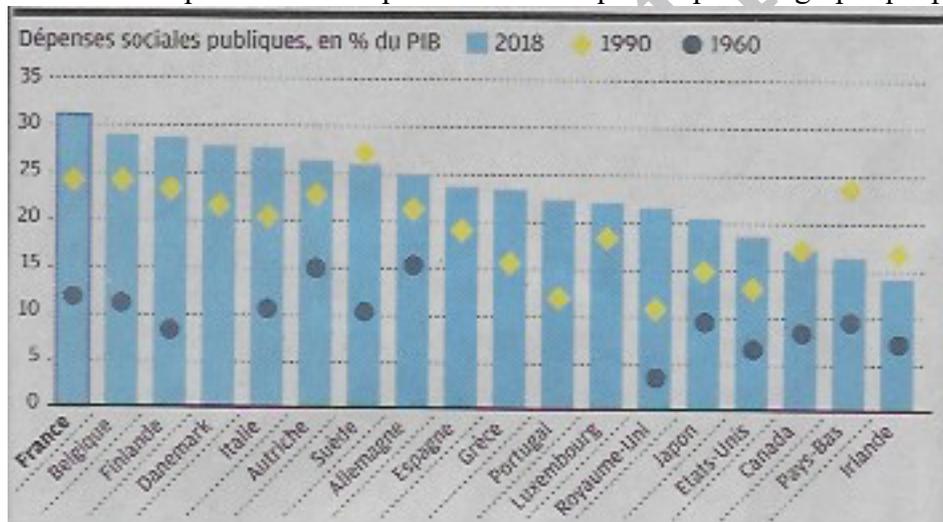
Selon cette étude, le système public de retraites français coûte beaucoup plus qu'ailleurs, et depuis longtemps.

On y trouve en particulier 5 schémas très convaincants :

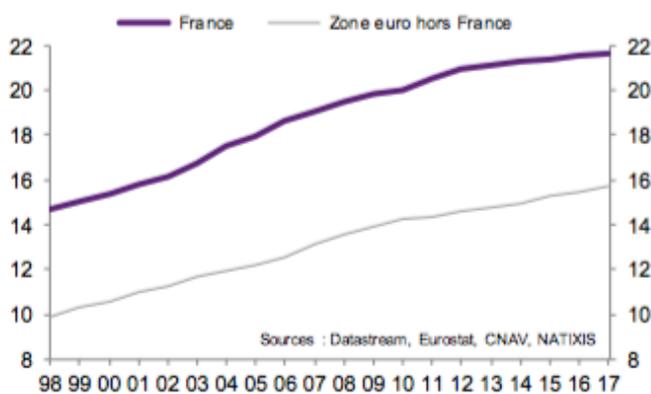


Selon ce schéma 1, le coût du système public de retraite entre la France est plus élevé de 3,5 points de PIB par rapport aux autres pays de la zone euro.

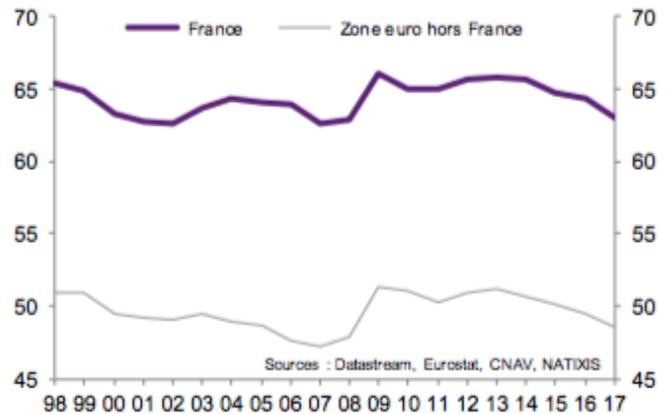
Note : nous reproduisons ci-après un schéma qui complète le graphique précédent :



**Graphique 2a**  
Ratio : dépenses publiques de retraite / nombre de retraités (en milliers d'€ par tête)

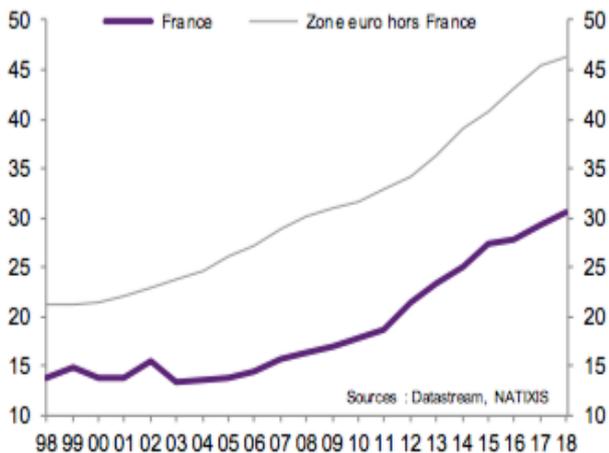


**Graphique 2b**  
Dépenses publiques de retraites par retraité / PIB par habitant (en %)



Les deux schémas 2a et 2b montrent que le niveau plus élevé en France des retraites par tête (dans l'absolu et rapporté au PIB par tête) est un facteur explicatif de l'écart de coût constaté ; pour 80% selon Natixis.

**Graphique 3**  
Taux d'emploi des 60-64 ans (en %)



Le graphique 3 concerne un autre facteur explicatif de l'écart de coût, à hauteur de 20% : il s'agit de l'âge de départ à la retraite, qui se répercute dans le taux d'emploi des 60/64 ans, systématiquement plus faible en France.

Remarque :

Repousser l'âge de départ à la retraite ou inciter d'une manière ou d'une autre les actifs à partir en retraite plus tard va à l'encontre d'un désir très fort, celui de profiter au mieux de cette période de la vie qu'est la retraite, qui est souvent considérée comme la meilleure ; c'est la période où on est le plus satisfait de sa vie. Le phénomène n'est pas propre à la France : dans toute l'OCDE, la demande sociale est en priorité de réduire le temps passé au travail (voir ci-après la *note sur la remarque*). Françoise Sivignon et Alfred Spira ont raison de rappeler (Le Monde du 19/12/2009), puisque cela ne semble pas évident à nos responsables publics, qu'« une retraite tardive, c'est un corps qui s'abîme. (...) Cette réforme des retraites est un contresens historique. (...) Nous ne voulons pas travailler plus en mauvaise santé, mais faire grandir la solidarité intergénérationnelle dans notre pays. Or les données d'espérance de vie en bonne santé ne sont pas prises en compte dans le projet de réforme des retraites. Il est urgent de stopper cette nouvelle offensive antisociale et antiécologique du gouvernement. Aujourd'hui, l'espérance de vie en bonne santé est plus importante que l'espérance de vie tout court. Si bilan comptable du gouvernement il y a, c'est celui de rajouter non pas des années de travail, mais du bien-être, de la qualité de vie et un environnement sain pour toutes et tous ». Pour tenir compte de l'espérance de vie en bonne santé, il faut distinguer l'âge chronologique et l'âge biologique, parce qu'ils sont différents d'une personne à l'autre ; et il convient de remarquer que l'espérance de vie augmente moins aujourd'hui que ces dernières années

et qu'elle a même tendance à se stabiliser, ce qui disqualifie l'argument selon lequel « il faut travailler plus longtemps puisque l'on vit de plus en plus longtemps ».

De plus, repousser l'âge de départ à la retraite crée une inégalité intergénérationnelle entre les retraités actuels et les retraités futurs.

*Note sur la remarque :*

Le fait que la retraite soit vécue comme une très bonne période de la vie et que donc l'âge du départ à la retraite ait beaucoup d'importance s'explique par le statut pris le travail dans la société actuelle.

De ce point de vue, l'analyse que fait la sociologue Danièle Linhart, spécialiste de l'évolution du travail et de l'emploi est particulièrement éclairante (Obs du 5 décembre 2019) :

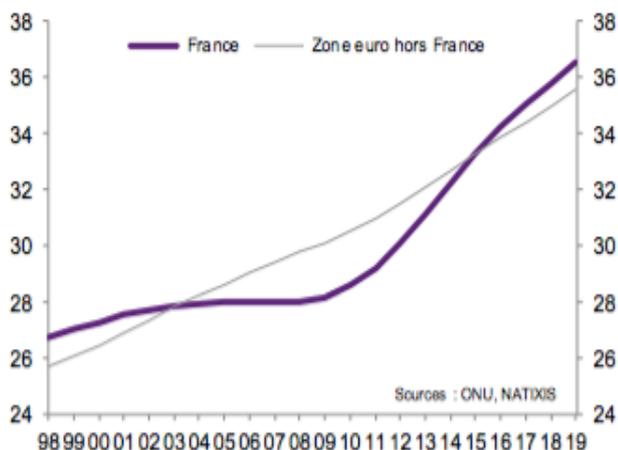
« (...) Force est de constater que le travail s'estompe progressivement comme enjeu politique. La question de son organisation et de sa gestion n'est pas au centre des révoltes ni des luttes. C'est que le patronat a réussi à le dépolitiser. En jouant la carte ultra-libérale qui impose le marché comme seule régulation et seule morale, en transformant le rapport au travail dans le sens d'une individualisation, psychologisation, narcissisation, le patronat a créé les conditions d'une invisibilisation du travail comme enjeu de société et enjeu politique laissant l'emploi et le salaire comme seules questions apparentes.

Le travail est ainsi devenu une affaire personnelle, relevant de la sphère intime : chacun est sollicité individuellement avec des objectifs personnalisés et des évaluations de performance de plus en plus axées sur la personnalité (courage, engagement, réactivité, dépassement de soi et résilience). On est loin de l'équation à travail égal-salaire égal qui permettait aux collectifs informels de travailleurs de développer des pratiques clandestines d'entraide, de solidarité, pour faire face à une tâche contraignante, frustrante et éprouvante. Mais le travail "modernisé", inscrit dans une perspective de mise en concurrence de chacun avec les autres et de chacun avec soi-même, n'est pourtant pas si éloigné du taylorisme. Pas de réelle autonomie, ni de respect des compétences, connaissances et expérience de salariés qui se trouvent empêtrés dans des carcans de procédures, méthodologies, protocoles et bonnes pratiques imposées, et bousculés par la pratique managériale du changement perpétuel qui met en obsolescence tous leurs savoirs. Le travail devient ainsi une épreuve solitaire où chacun, prisonnier du lien de subordination qui caractérise le statut salarial, se trouve confronté à des conflits de valeurs et à la difficulté de bien faire son travail.

Le travail, activité majeure pour la construction de l'identité de chaque citoyen, majeure également pour la satisfaction des besoins des consommateurs et usagers, comme pour les ressources de la planète, est ainsi devenu un entre-soi de plus en plus insupportable et douloureux de chaque travailleur avec sa hiérarchie et sa direction.

Ne se contentant pas d'exploiter le travail, le patronat se l'est approprié symboliquement, politiquement, en le déportant dans la sphère du privé. (...) C'est pourquoi il importe que la France qui craque se réapproprie le travail comme enjeu politique majeur car il conditionne nombre des dimensions qui la font souffrir ».

**Graphique 4**  
Population à partir de 65 ans (en % de la population de 20 à 64 ans)



Ce 4ème graphique montre que le ratio de dépendance démographique ne peut pas être un facteur explicatif significatif de l'écart de coût du système public de retraite.

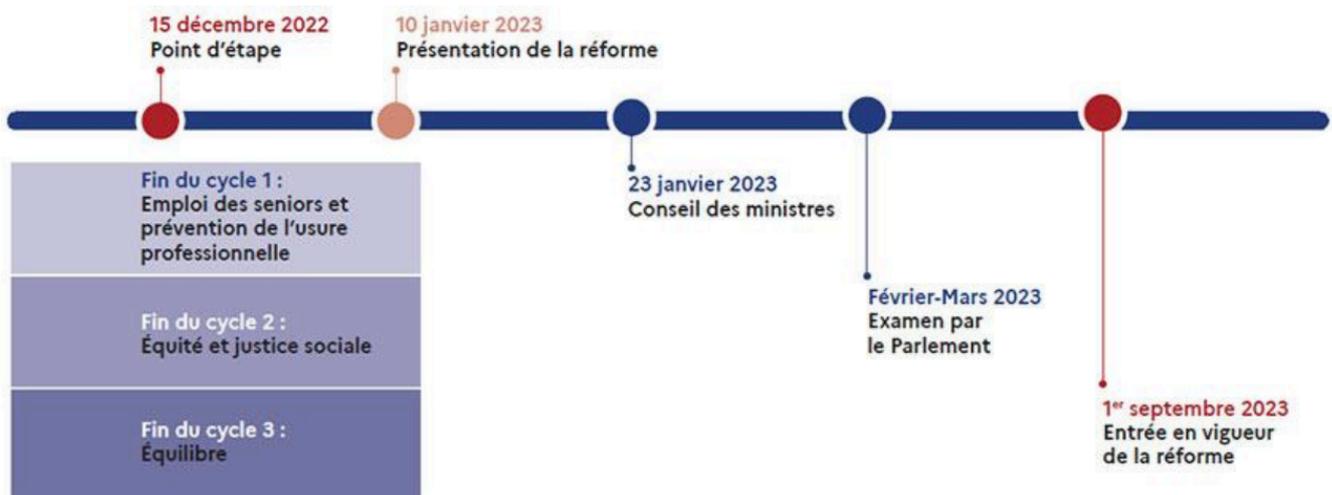
Dans la 2ème partie de l'étude, les économistes-chercheurs de Natixis pensent que, s'il était possible de baisser le coût du système public de retraite des fameux 3,5 points de PIB, on pourrait utiliser les ressources dégagées à améliorer les systèmes publics d'éducation et de santé et à réduire les cotisations sociales des entreprises.

Si l'analyse de Natixis est importante, sa conclusion est contestable. D'abord, parce que le « sur-coût » du système français s'explique notamment par le fait qu'il intègre des dépenses que d'autres pays font en système de capitalisation (cela explique par exemple que les pensions obligatoires et publiques ne représentent que 7,1% du PIB aux États-Unis). Ensuite, on peut considérer que les raisons qui expliquent que notre système public de retraite coûte plus cher qu'ailleurs sont le fondement de notre pacte social et que c'est la contrepartie nécessaire d'une protection sociale qui reste de grande qualité malgré d'indéniables dysfonctionnements. La question qui se pose est alors de savoir comment il est possible de soutenir sur le long terme un tel système dans un monde mondialisé.

## L- 2023 : Une « réforme Macron », paramétrique !

Le mardi 10 janvier 2023, la Première ministre Élisabeth Borne présente le projet de réforme des retraites de son gouvernement.

### Calendrier de la réforme



- ▶ 16 décembre 2022 : Point d'étape ;
- ▶ 10 janvier 2023 : Présentation de la réforme ;
- ▶ 23 janvier 2023 : Conseil des ministres ;
- ▶ Février-mars 2023 : Examen par le Parlement ;
- ▶ 1<sup>er</sup> septembre 2023 : Entrée en vigueur de la réforme.

Pour E. Borne, « notre système de retraite par répartition est un des fondements de notre système social. C'est un bien précieux et un symbole de notre Nation. Notre objectif est de le préserver. L'objectif du projet du Gouvernement est d'équilibrer, rendre plus juste et plus équitable le système des retraites :

Équilibre : travailler progressivement plus longtemps.

L'âge légal de départ à la retraite sera progressivement relevé à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023, à raison de 3 mois par année de naissance :

- 2027 : 63 ans et 3 mois ;
- 2030 : 64 ans.

Par ailleurs, il faudra, à partir de 2027, avoir travaillé 43 années pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Pour information, il s'agit de la durée de cotisation votée dans le cadre de la loi Touraine de 2014.

Les personnes partant à la retraite à 67 ans bénéficieront automatiquement d'une retraite à taux plein (sans décote) même sans avoir travaillé 43 ans.

### Justice :

- Protéger ceux qui ont commencé à travailler tôt :

Concernant les carrières longues et difficiles, le dispositif de départ à la retraite sera adapté. Les personnes ayant commencé à travailler tôt ne travailleront pas plus de 44 ans :

avant 16 ans : ils pourront partir dès 58 ans ;

entre 16 et 18 ans : à partir de 60 ans ;

entre 18 et 20 ans : à partir de 62 ans.

- Protéger les plus fragiles et les travailleurs exposés :

Pour protéger les plus fragiles et les travailleurs exposés,

les personnes en situation d'invalidité et d'inaptitude pourront partir à 62 ans à taux plein ;

les travailleurs handicapés pourront partir à 55 ans ;

les accidentés du travail et les salariés ayant une maladie professionnelle pourront partir à la retraite 2 ans avant l'âge légal, sous respect de nouvelles conditions assouplies.

- Prévenir l'usure professionnelle :

Le projet vise à prévenir l'usure professionnelle et éviter l'exposition aux risques professionnels dans les métiers physiques ou répétitifs :

élargissement du compte professionnel de prévention à plus de salariés et avec plus de droits ;

possibilité de financer un congé de reconversion ;

création d'un fonds d'investissement d'un milliard d'euros pour la prévention de l'usure professionnelle ;

mise en place d'un suivi médical renforcé auprès des salariés ayant un métier pénible.

- Fin des régimes spéciaux de retraite :

Les principaux régimes spéciaux pour tous les nouveaux embauchés à la RATP, de la branche industries électriques et gazières (EDF), à la Banque de France, les clercs de notaires et les membres du CESE seront supprimés et donc affiliés au régime général pour la retraite.

Concernant la Fonction publique :

aucun changement pour les fonctionnaires en catégories actives et les militaires qui pourront toujours partir plus tôt ;

relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits de deux ans, comme dans le privé.

### Progrès social :

- Augmentation du minimum de pension

Avec le projet, une pension de retraite pour une carrière complètement cotisée au SMIC ne pourra être inférieure à 85% du SMIC net (1200 € bruts/mois) :

à compter de septembre 2023, le minimum de pension augmentera de 100 euros par mois pour une carrière complète ;

prise en compte des congés parentaux pour partir avec le dispositif carrière longue et dans le calcul du minimum de pension de ceux qui ont travaillé plus de 30 ans ;

validations de trimestres pour les aidants familiaux obligés de réduire leur activité pour s'occuper d'un proche ;

don de trimestres aux personnes ayant effectué des stages de travaux d'utilité collective (TUC).

- Redonner toute leur place aux seniors

Pour lever les freins à l'emploi des seniors :

l'accès à la retraite progressive sera élargi ;

le cumul emploi-retraite sera créateur de droit ;

le compte épargne-temps universel (CETU) sera créé ;

la négociation sur l'emploi des seniors sera obligatoire ;

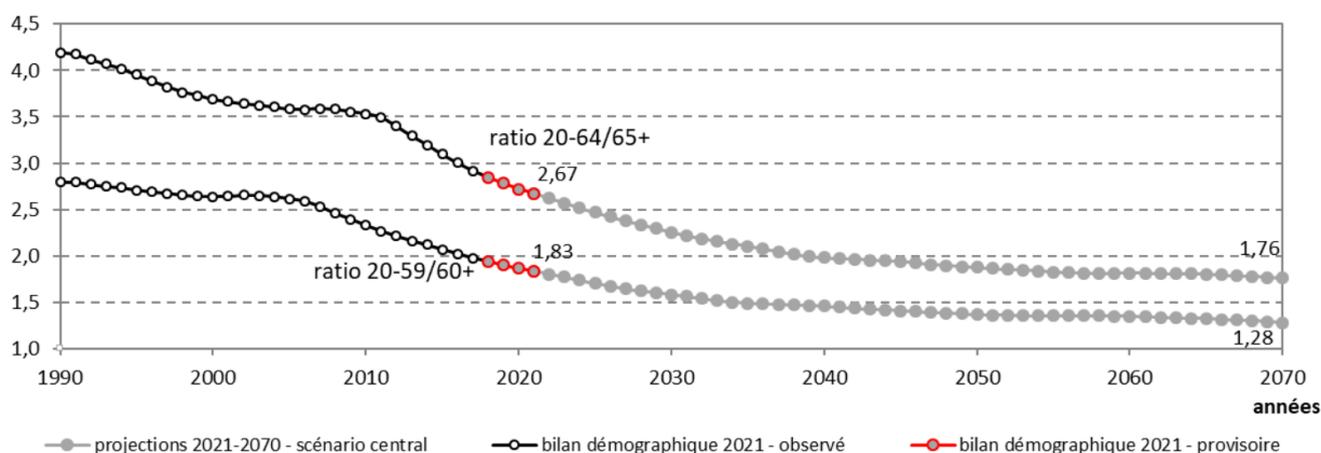
un index senior dans les entreprises sera créé ».

*Rappel :* concernant l'âge de départ à la retraite, il convient de faire la différence entre l'âge légal de départ à la retraite et l'âge du taux plein automatique (ce taux est de 50% du revenu annuel moyen calculé sur la base des 25 meilleures années d'activité pour les salariés du privé, et au plus à la hauteur du

plafond annuel de la Sécurité sociale). L'âge légal est l'âge minimum pour obtenir la retraite de base ; c'est l'âge auquel on peut partir à la retraite même si on n'a pas tous ses trimestres de cotisation, soit 172 trimestres pour ceux nés à partir de 1973 ; mais si c'est le cas, il y a bien entendu minoration du montant de la retraite. La loi du 9/11/2010, entrée en vigueur le 1/7/2011 a reculé pour tous de 2 ans l'âge légal minimal de départ en retraite (donc de 60 à 62 ans selon la date de naissance) et l'âge du taux plein automatique (de 65 à 67 ans selon la date de naissance). Le projet de réforme prévoit de décaler progressivement l'âge légal de départ de 62 à 64 ans en 2030 mais laisse inchangé l'âge du taux plein automatique. On comprend que pour l'application de ces âges, le nombre d'années de cotisation intervient dans le calcul de la pension. La « loi Touraine », votée en 2014 et entrée en vigueur en 2020, augmente d'un trimestre tous les 3 ans la durée de cotisations nécessaires pour obtenir une retraite à taux plein, avec pour objectif d'atteindre 172 trimestres en 2035 (soit 43 années pour ceux nés en 1973). L'actuel projet de réforme prévoit l'accélération de la mise en œuvre de la « réforme Touraine » puisqu'il prévoit que pour bénéficier de sa retraite à taux plein, il faudra avoir travaillé 43 ans dès 2027 au lieu de 2035.

Concernant un élément central de tout système de retraite par répartition, à savoir le rapport démographique, voici un graphique contenu dans le rapport du COR paru en septembre 2022, donc avant l'annonce du projet de réforme :

**Figure 1.10 - Rapports démographiques des populations de 20-59 ans (20-64 ans) rapportés aux 60 ans et plus (respectivement 65 ans et plus), observés puis projetés**



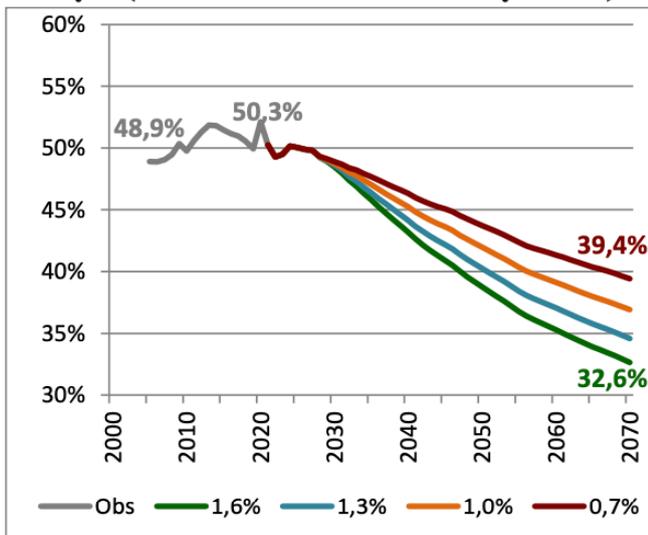
Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013, France entière à partir de 2014.

Source : INSEE, estimations de population (provisaires pour 2019-2021) et projections de population 2021-2070.

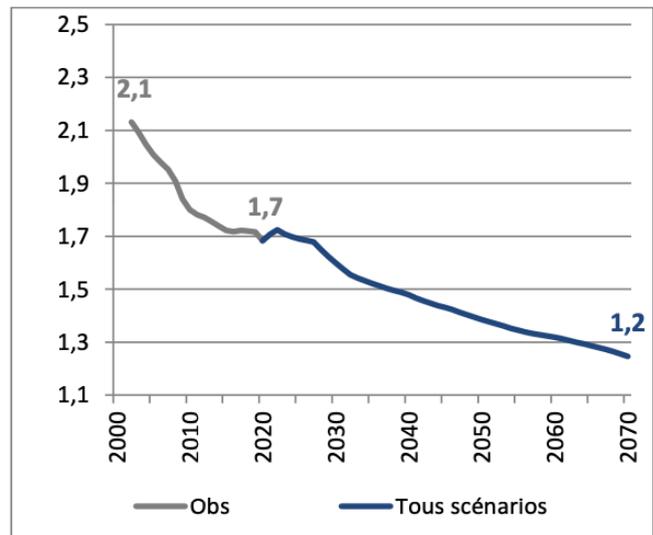
Les deux figures suivantes complètent utilement le schéma précédent :

## Figure 2.5 - Les déterminants de l'évolution de la masse des pensions

**Figure 2.5a – Pension moyenne de l'ensemble des retraités, relative au revenu d'activité moyen (en % du revenu d'activité moyen brut)**



**Figure 2.5b – Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités**



*Lecture : en 2020, on compte 1,7 personne en emploi pour 1 retraité de droit direct (tous régimes confondus) et le montant brut moyen de pension de l'ensemble des retraités de droit direct représente 50,3 % du revenu d'activité moyen (hors activité partielle).*

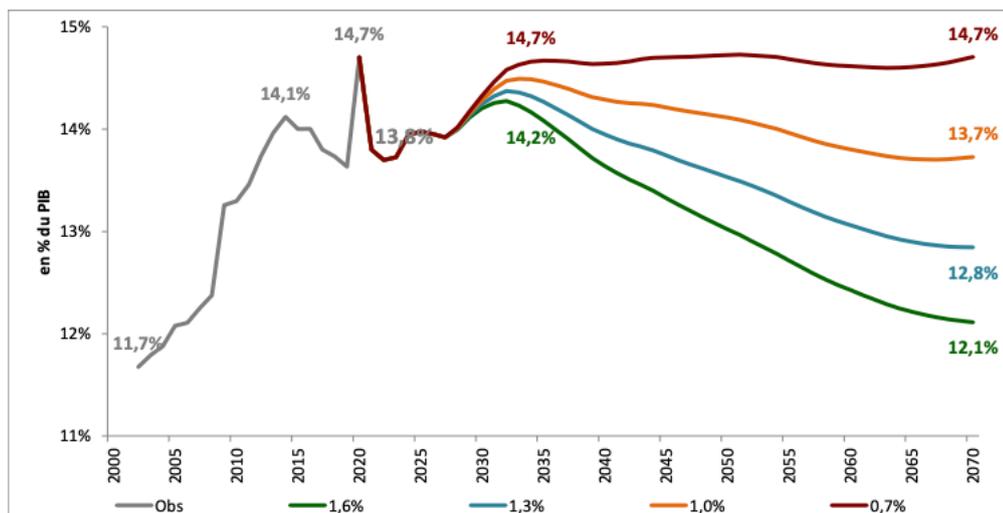
*Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFP. Retraités ayant au moins un droit direct de retraite.*

*Sources : projections COR, comptes nationaux de l'INSEE – Septembre 2022 et DREES, modèle ANCETRE 2020.*

Le tout récent « Bilan démographique 2022 » établi par l'INSEE donne deux arguments favorables à ceux qui défendent le projet de réforme : le nombre de naissances atteint un point bas historique, ce qui s'explique par la baisse du taux de fécondité qui s'est accentuée depuis 2015 (actuellement 1,80 enfant par femme), et le vieillissement de la population. Il est sûr que la viabilité du régime de retraites dépend étroitement des conditions démographiques : taux de natalité et de fécondité d'un côté, nombre de retraités et espérance de vie de l'autre. Et cela ne concerne pas seulement le système par répartition mais aussi le système par capitalisation dans la mesure où dans ce système comme dans l'autre la solidarité intergénérationnelle joue un rôle important (voir l'analyse menée plus haut qui montre que dans les deux cas le financement dépend toujours du niveau d'activité économique de l'année courante).

Le même rapport du COR fait les projections suivantes pour les dépenses de retraite :

Figure 2.1 - Dépenses du système de retraite en % du PIB observées et projetées



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. À compter de 2020, les comptes de la CRPNPAC (régime complémentaire du personnel navigant de l'aviation civile), sont inclus.  
 Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.  
 Sources : rapports à la CCSS 2002-2021 ; projections COR – septembre 2022.

Notons que ces trajectoires de la part des dépenses de retraites dans le PIB résultent de la décomposition suivante :

*Part des dépenses de retraite dans le PIB*

$$\begin{aligned}
 &= \\
 &\frac{\text{population 65 ans et plus}}{\text{population 20 – 64 ans}} && \textcircled{1} \text{ Rapport démographique} \\
 &\times \\
 &\frac{\text{rémunération moyenne}}{\text{Prod par tête}} \times \frac{\text{population 20 – 64 ans}}{\text{population en emploi}} && \textcircled{2} \text{ Contexte économique} \\
 &\times \\
 &\frac{\text{nombre de retraités de tous âges}}{\text{population 65 ans et plus}} && \Rightarrow \text{Taux de retraités} \\
 &\times \\
 &\frac{\text{pension moyenne}}{\text{rémunération moyenne}} && \Rightarrow \text{Pension relative} && \textcircled{3} \text{ Règles du système de retraite}
 \end{aligned}$$

- Le rapport démographique traduit le vieillissement de la population, mesuré résumé par le rapport entre le nombre de personnes en âge d'être à la retraite (ici les 65 ans et plus) et celui en âge de travailler (ici les 20-64 ans).
- Le contexte économique qui conditionne la soutenabilité à long terme d'un système de retraite est le reflet de la productivité du travail, du partage de la richesse et des taux d'emploi.
- Le taux de retraités reflète l'évolution des âges de départ à la retraite.
- La pension relative est un indicateur du degré de protection offerte par le système de retraite.

« Quatre phases peuvent alors être distinguées dans l'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB.

De 2021 à 2027, la part des dépenses de retraite dans le PIB est stable. Le vieillissement de la population est compensé par l'amélioration du contexte économique et l'augmentation progressive de l'âge de départ à la retraite due à la hausse de la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein. En revanche, l'évolution de la pension relative n'aurait que peu d'effet sur la part des dépenses de retraite dans le PIB.

De 2027 à 2032, la part des dépenses de retraite dans le PIB progresse sensiblement (entre 0,4 et 0,7 point de PIB) alors même que les règles du système de retraite continuent de jouer négativement sur la trajectoire des dépenses. L'augmentation est ainsi à mettre au regard du contexte économique qui se détériore pendant cette période de raccordement entre les hypothèses de court terme du gouvernement et les cibles de long terme du COR.

De 2032 à 2060, la part des dépenses de retraite est stable dans le scénario 0,7 % et en baisse dans les trois autres scénarios, malgré l'accélération du vieillissement. Cette baisse est en très large partie imputable à la baisse de la pension relative tandis que le taux de retraités aurait quant à lui un effet à la hausse en l'absence de nouvelles réformes pour augmenter l'âge de la retraite. Le contexte économique contribuerait à baisser la part des dépenses de retraite dans le PIB.

Enfin, de 2060 à 2070, les dépenses de retraite continueraient à baisser dans le PIB mais à un rythme moindre, voire à progresser légèrement dans le cas du scénario 0,7 %. Seule la pension relative continuerait à jouer négativement sur la trajectoire des dépenses, mais de façon moins marquée que dans les décennies précédentes ».

**Figure 2.9 - Évolution projetée entre 2021 et 2070 de la part des dépenses de retraite dans le PIB et contributions à cette évolution**



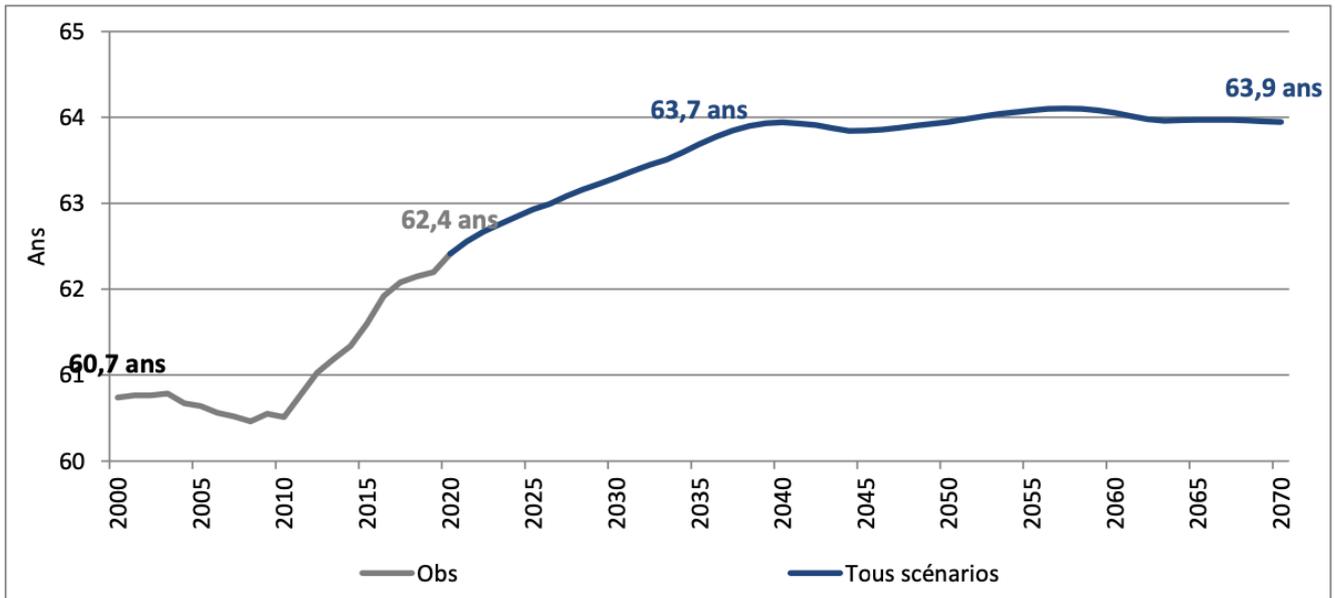
*Lecture : entre 2021 et 2027, la part des dépenses de retraite dans le PIB progresserait de 0,1 %. Le contexte économique et les règles du système de retraite (taux de retraité et pension relative, cf. ci-dessous) contribueraient à baisser de 0,7 point chacun cette part tandis que le vieillissement démographique contribuerait à l'augmenter de 1,6 point.*

*Note : la situation démographique du pays correspond au rapport entre la population âgée de 65 ans et plus et celle âgée de 20 à 64 ans. Le contexte économique correspond au produit de la part des rémunérations du travail dans la richesse produite et de l'inverse du taux d'emploi. Enfin les règles du système de retraite sont appréhendées à travers le taux de retraités et la pension moyenne relative aux revenus d'activité.*

*Source : projections COR – septembre 2022.*

Le rapport montre également comme selon lui peut évoluer l'âge moyen « conjoncturel » de départ à la retraite, pour tous les scénarios :

**Figure 2.7 - Âge moyen conjoncturel de départ à la retraite**



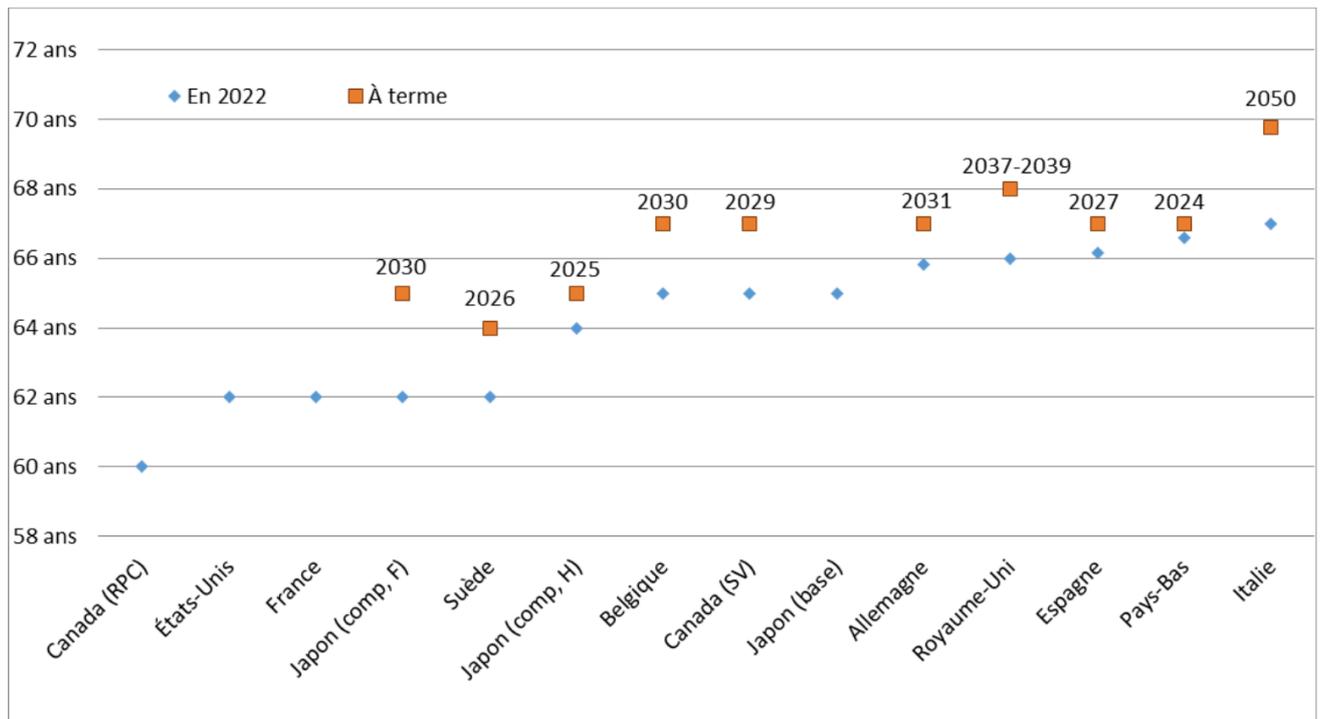
Champ : résidents en France, retraités de droit direct de l'ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires.

Source : projections COR – septembre 2022.

(Il y a 4 scénarios qui concernent l'évolution possible de la productivité du travail qui sont +1,6%, 1,3%, 1,0% et 0,7%).

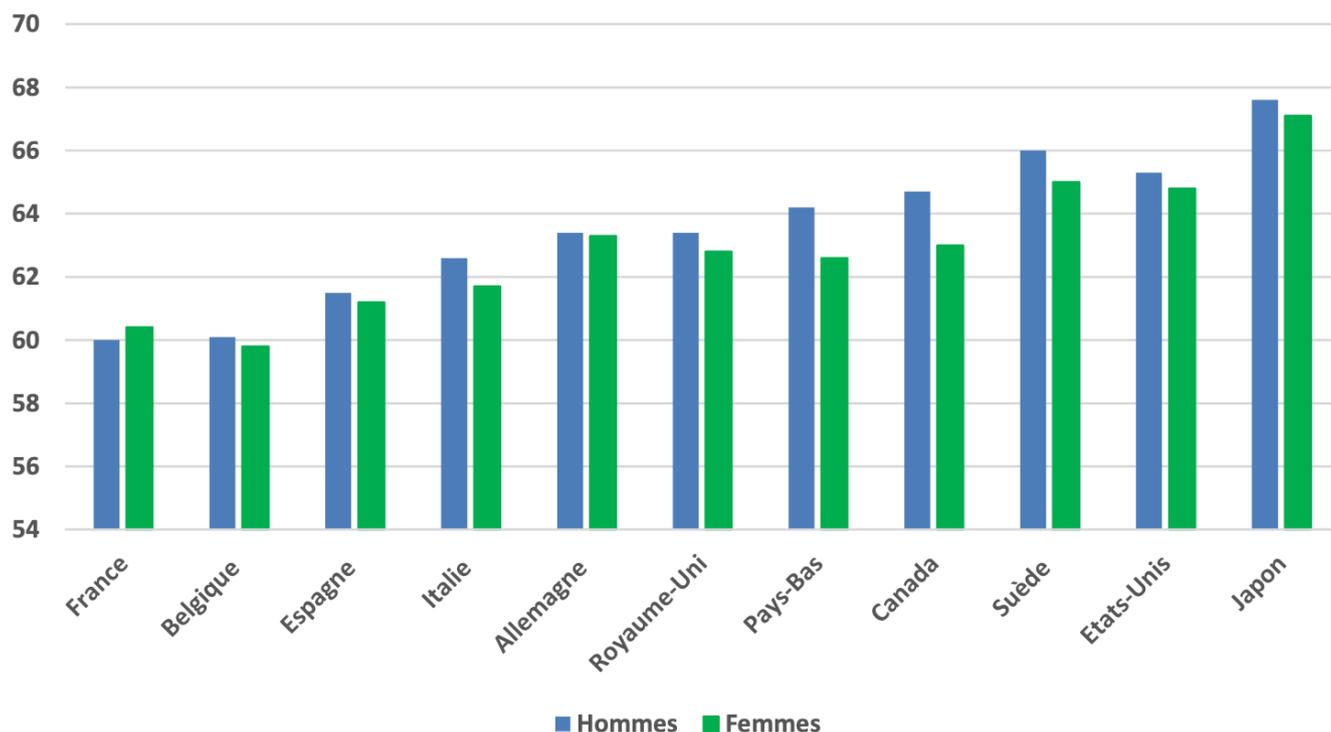
Note comparative sur les âges inconditionnels d'ouvertures droits :

**Figure 1 – Âges inconditionnels d'ouverture des droits au 1<sup>er</sup> janvier 2022 et à terme**



Source : textes législatifs et réglementaires des pays étudiés.

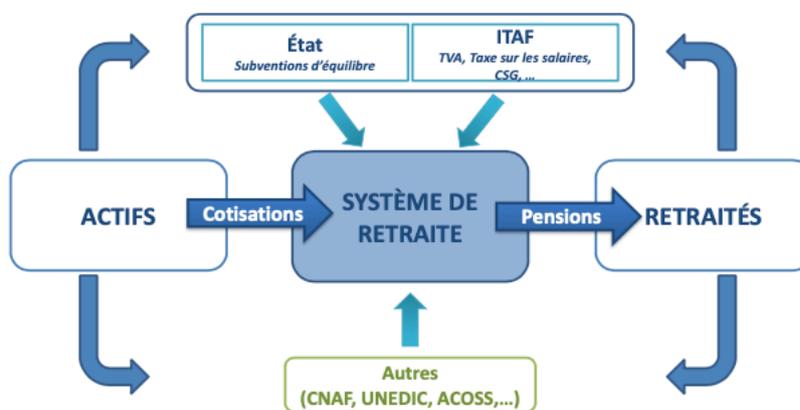
## L'âge effectif moyen de sortie du marché du travail en 2019



Source : OCDE, FIPECO.

Sur la question du financement, le rapport du COR fournit des schémas également intéressants :

### Financement et répartition



Note : cotisations des actifs = cotisations acquittées par les salariés et leurs entreprises et cotisations des non-salariés.  
Source : SG-COR.

En 2021, 79 % du financement du système de retraite proviennent de cotisations sociales (272,8 milliards d'euros) – dont 41,6 milliards d'euros de cotisations de l'État en tant qu'employeur au régime de la fonction publique de l'État (FPE)<sup>66</sup>. Le reste des ressources est constitué d'impôts et taxes affectés (ITAF), dont la CSG, à hauteur de 40,8 milliards d'euros (12 %) et d'autres ressources qui proviennent des prises en charge de l'État (2 %, pour l'essentiel des subventions d'équilibre de certains régimes spéciaux) et de transferts d'organismes tiers tels que l'assurance chômage ou la branche famille de la sécurité sociale (7 %).

Figure 2.18 - Solde observé du système de retraite, en % du PIB



Note : un solde positif correspond à un excédent, un solde négatif à un besoin de financement. Données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Les regroupements de régimes sont les suivants : salariés privé base = CNAV y compris artisans et commerçants et MSA salariés ; salariés privé compl. = ARRCO, AGIRC, IRCANTEC, RCI et CRPNPAC à compter de 2020 ; fonctionnaires et régimes spéciaux = SRE, CNRACL, CNIEG, SNCF, RATP, CNBF, BDF, FSPOEIE, ENIM, CANSSM et CRPCEN ; non-salariés = MSA, CNAVPL, MSA-RCO, CNAVPL-RCO et CNBF-RCO (voir l'annexe 13 pour la liste des sigles).  
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.  
Sources : rapports à la CCSS 2002-2021.

Tableau 2.9 - Solde moyen à l'horizon 2070 en % du PIB

en % du PIB	Taux de croissance à long terme -->		0,7%	1,0%	1,3%	1,6%	
	des revenus	d'activité					
	sur la période -->		0,7%	0,9%	1,2%	1,5%	
		Taux de chômage					
		de long terme	sur la période				
Convention EPR	7,0%	6,8%	-1,2%	-0,8%	-0,5%	-0,2%	
Convention EEC	7,0%	6,8%	-0,7%	-0,2%	0,1%	0,5%	

Lecture : avec une croissance des revenus d'activité de 0,7 % en moyenne par an et un taux de chômage de 6,8 % en moyenne, le solde moyen représenterait -1,2 % du PIB moyen à l'horizon 2070 avec la convention EPR.

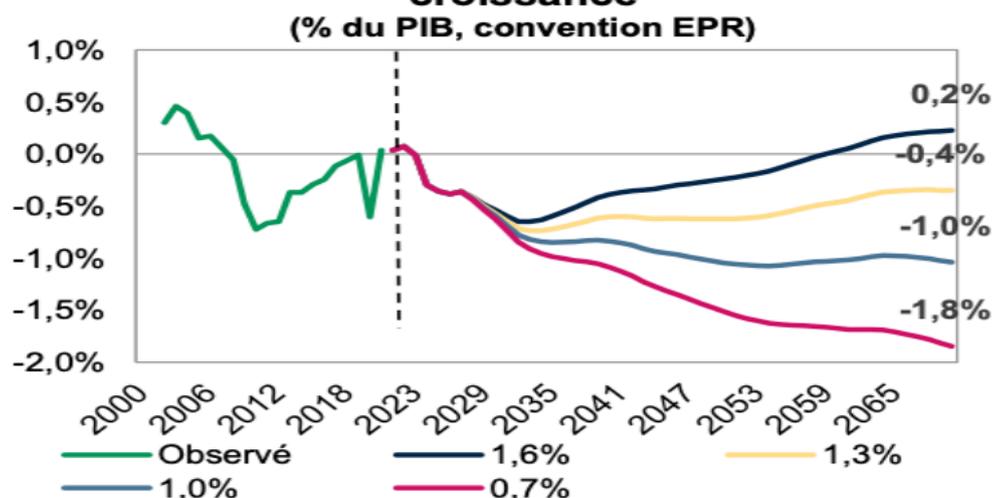
Note : solde actualisé en moyenne à l'horizon 2070 (l'année 2022 étant incluse). Le taux d'actualisation est supposé égal chaque année à la croissance annuelle du PIB. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB à leur niveau moyen de 2017 à 2021. Convention EPR : cotisations et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.

Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.

Source : projections COR – septembre 2022.

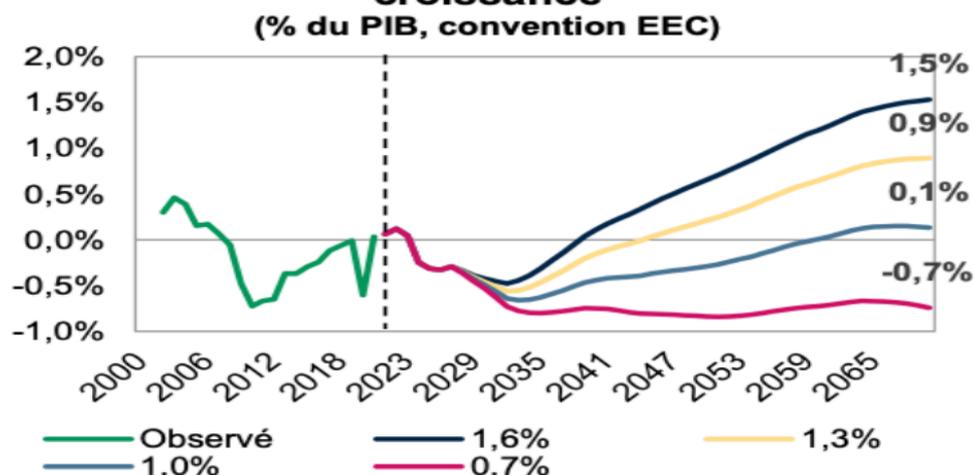
Ces résultats sont révisés dans un sens moins favorable que ceux présentés dans le rapport annuel du COR de juin 2021 d'environ 0,3 point de PIB, en lien avec la révision des hypothèses démographiques et économiques.

## Evolution du solde du système de retraite selon les scénarios de croissance



Source : COR 2022

## Évolution du solde du système de retraite selon les scénarios de croissance

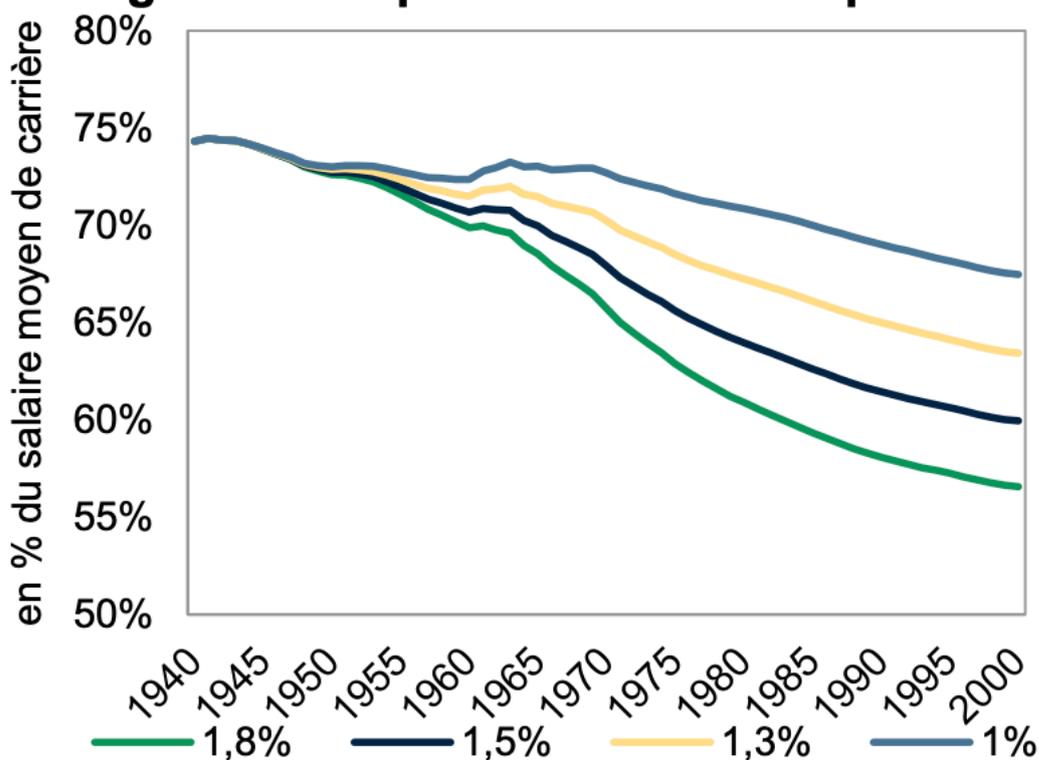


Source : COR 2022

Comme le note Pierre Benadjaoud, des Études économiques du Crédit Agricole, « en résumé, le rapport du COR qui sert de base à l'argumentaire en faveur d'une réforme des retraites présente des projections très variées et incertaines en termes d'équilibre financier du système. Le COR conclut explicitement que "les résultats de ce rapport ne valident pas le bien-fondé des discours qui mettent en avant l'idée d'une dynamique non contrôlée des dépenses de retraite" (COR 2022, p. 9). D'ailleurs, si les prévisions de solde au système de retraite varient fortement, la part des dépenses de retraite en pourcentage du PIB serait relativement stable à long terme (voire en baisse selon les hypothèses de croissance). Le déficit du système de retraite contribue donc au déficit public dans son ensemble mais ne le creuse pas, même à long terme. La problématique du solde du régime de retraite est plutôt une question de ressources publiques (cotisations et/ou ITAF) que de risque pour les finances publiques dans leur ensemble. (...) Dans le PLF 2023, il est même explicitement mentionné que les réformes des retraites et de l'assurance-chômage sont des sources d'économies qui permettront de maîtriser les dépenses publiques, afin de poursuivre la baisse de la fiscalité sur les entreprises et les ménages ».

Dans le même document, on trouve le schéma suivant et plusieurs réflexions intéressantes suivantes :

## Taux de remplacement moyen par génération pour un salarié du privé



Source : COR 2022

« Dans un système par répartition déséquilibré par des questions démographiques, il paraît difficile de défendre l'idée selon laquelle la retraite est un salaire différé. Les cotisations passées des retraités actuels ne justifient pas leurs niveaux de pension et, à l'inverse, les cotisations élevées actuelles ne seront pas compensées par des pensions élevées pour les retraités futurs (et donc les actifs actuels) ».

« Il convient de protéger les retraités les plus modestes et la sous-indexation aurait pu être opérée de façon progressive ou à partir d'un certain seuil de revenu. (...) L'absence de contribution des retraités actuels à l'équilibre du système de retraite peut ainsi paraître injuste du point de vue de l'équité intergénérationnelle ».

Rappelons ici que la situation financière du système de retraite dépend ainsi de trois facteurs :

- le niveau moyen de pension de l'ensemble des retraités rapporté au revenu d'activité moyen de l'ensemble des personnes en emploi.

Ce niveau dépend du cadre économique général (notamment de la productivité du travail) mais aussi des règles qui déterminent les montants de pension (règles de calcul des pensions à la liquidation, règles de revalorisation, etc.) ;

- le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités.

Ce rapport dépend de déterminants démographiques (fécondité, mortalité et solde migratoire), des comportements d'activité à tous les âges de la vie et du taux de chômage. Il est également influencé par les règles du système de retraite (notamment celles qui déterminent les âges effectifs de départ à la retraite) ;

- le niveau des prélèvements rapporté à la masse des revenus d'activité (« taux de prélèvement global »). Ce niveau dépend des règles relatives aux cotisations et autres prélèvements.

Alors, si les projections font apparaître des déséquilibres à long terme entre ressources et dépenses, qu'il s'agisse de besoins de financement ou d'excédents, on comprend que les ajustements peuvent s'opérer à

travers trois leviers : le taux de prélèvement, le niveau des pensions par rapport aux salaires et le rapport nombre de cotisants/nombre de retraités, en agissant notamment sur l'âge de la retraite.

**Remarque** : normalement, dans un système de retraite par répartition à l'équilibre, les cotisations des actifs financent les pensions des retraités. Ce n'est pas tout-à-fait le cas dans notre système de retraite et les cotisations ne suffisent pas à financer l'ensemble des pensions à l'heure actuelle.

C'est en effet ainsi qu'en 2021, les ressources du système des retraites se sont élevées à 346 Mds€ (COR 2022), ont les cotisations des actifs (salariales et patronales) à hauteur de 79%, avec un taux de prélèvement global sur le revenu des actifs de 31,2%. 12% des ressources du système de retraite proviennent d'autres impôts et taxes affectés (UTAF). Cette part est en hausse, notamment suite à la baisse des cotisations patronales (avec notamment la transformation du CICE en baisses de charges qui affecte les retraites complémentaires et la suppression des cotisations patronales au régime général au niveau du SMIC), compensée entre autres par une hausse des ressources de TVA depuis 2019. Le reste provient de la rémunération d'actifs financiers, du fonds de solidarité vieillesse (financé par la CSG) et d'autres transferts et de recours à la dette en cas de déficit. On comprend pourquoi on parle de « fiscalisation » de la Sécurité sociale en général et de notre système de retraite en particulier.

On trouve aussi dans le rapport du COR les informations suivantes proposant la comparaison des dépenses totales consacrées à la retraite dans plusieurs pays ainsi que l'évolution des taux d'emploi des seniors :

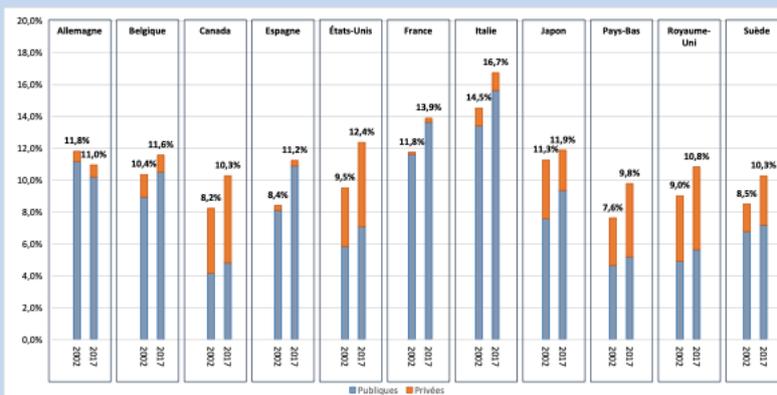
#### La part des dépenses de retraite dans le PIB dans les pays suivis par le COR

En 2017 (derniers chiffres connus pour l'ensemble des pays), l'Italie et la France affichent les niveaux de dépenses de retraite (publiques et privées) en part du PIB les plus élevés. Plusieurs pays, en revanche, consacrent une part nettement moins élevée de leur PIB aux dépenses de retraite. C'est le cas du Royaume-Uni, des Pays-Bas, du Canada et de la Suède, où la part des dépenses de retraite dans le PIB est faible. Les autres pays sont à des niveaux relativement proches entre eux, aux alentours de 11 % à 12 %.

La structure des dépenses de retraite entre public et privé reflète les choix opérés par les pays quant à l'organisation de leur système de retraite. Aux États-Unis, Canada, Pays-Bas et Royaume-Uni, les fonds de retraite privés sont particulièrement développés alors que dans d'autres pays les dépenses de retraite publiques représentent la quasi-totalité des pensions versées (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie et plus encore France).

Entre 2002 et 2017, la part des dépenses de retraite a progressé dans l'ensemble des pays étudiés (sauf en Allemagne), sous l'effet du vieillissement des populations, mais aussi du ralentissement de la croissance en lien avec la crise économique de 2008-2009.

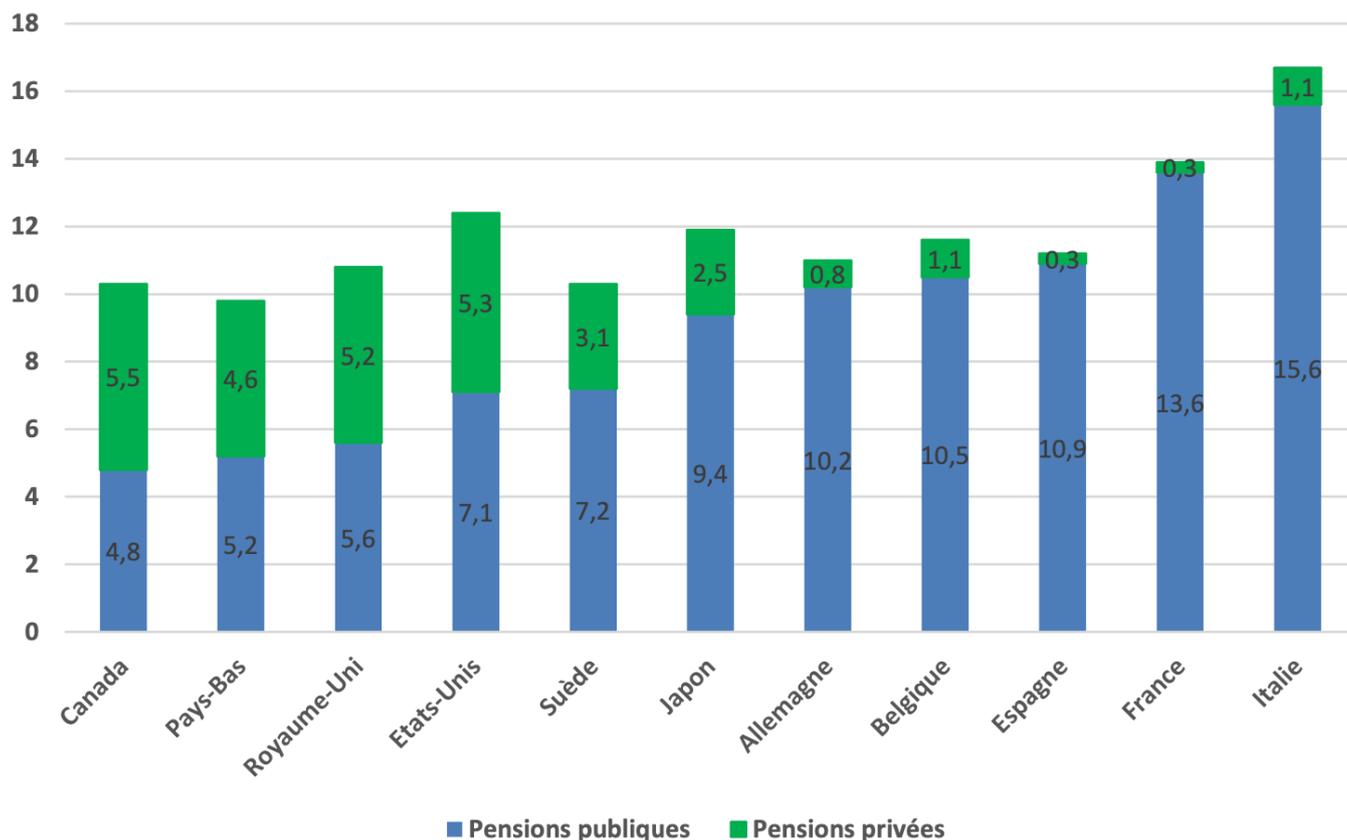
**Figure 2.I - Part des dépenses (publiques et privées) dans le PIB en 2002 et 2017 dans les pays suivis par le COR**



*Lecture : en 2017, les dépenses de retraite (publiques et privées) représentent 11 % du PIB en Allemagne. Les dépenses de retraite publiques constituent l'essentiel des dépenses de retraite dans ce pays.*

*Sources : calculs SG-COR à partir de la base de données des dépenses sociales de l'OCDE (SOCX)*

## Les dépenses publiques et privées de retraite en % du PIB en 2017



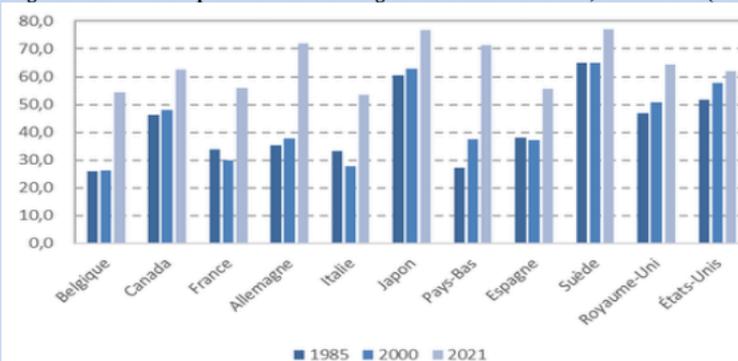
Source : COR ; FIPECO.

### Comparaisons internationales du taux d'emploi des seniors

Entre 1985 et 2000, le taux d'emploi des 55-64 ans a reculé dans certains pays comme en France, en Italie ou en Espagne. Il est resté relativement stable sur la période dans les autres pays ou a connu une légère hausse comme en Allemagne. Depuis le début des années 2000, le taux d'emploi des seniors est en hausse dans l'ensemble des pays suivis par le COR de façon assez marquée. Cette tendance est liée aux dispositions prises pour organiser un recul de l'âge de départ à la retraite qui ont pour conséquence d'augmenter le taux d'emploi des seniors.

Des écarts importants subsistent néanmoins entre pays. Le taux d'emploi des 55-64 ans atteint, en 2021, 77 % en Suède et au Japon contre 54,5 % en Belgique, 53,4 % en Italie et 55,9 % en France. La France se situe dans la moyenne pour la tranche 55-59 ans mais se caractérise par un faible taux d'emploi pour les 60-64 ans.

Figure 5.I - Taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans en 1985, 2000 et 2021 (en %)

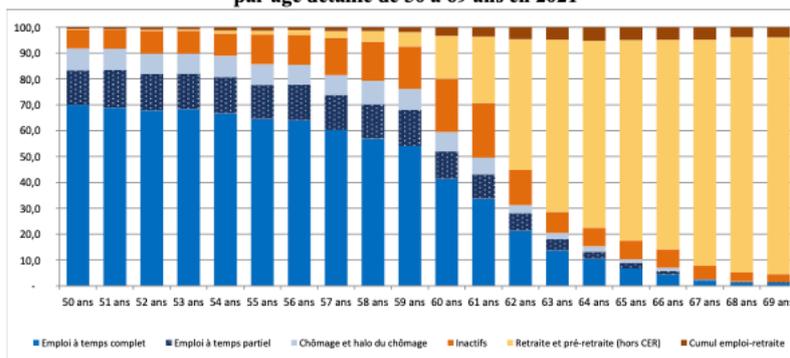


Lecture : En Italie, le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans était de 33,4 % en 1985, 27,7 % en 2000 et de 53,4 % en 2021.

Source : OCDE.

Pour la France, on a plus spécialement :

**Figure 5.3 - Ventilation des situations vis-à-vis du marché du travail par âge détaillé de 50 à 69 ans en 2021**



*Lecture : parmi les personnes résidant en France en 2021 et âgées de 60 ans, 41,4 % étaient en emploi à temps complet, 10,6 % en emploi à temps partiel et 20,6 % étaient inactives au sens du BIT.*

*Note : le « halo autour du chômage » désigne, selon l'INSEE, les personnes inactives mais proches du marché du travail (personnes déclarant souhaiter travailler, mais qui ne sont pas classées au chômage au sens du BIT, soit parce qu'elles ne sont pas disponibles dans les deux semaines pour travailler, soit parce qu'elles n'ont pas effectué de démarche active de recherche d'emploi dans le mois précédent).*

*Champ : France entière (hors Mayotte), personnes de 15 ans et plus vivant en ménage ordinaire ; année 2021.*

*Sources : INSEE, Enquêtes Emploi ; calculs DARES.*

Le taux d'emploi des seniors est naturellement un enjeu déterminant de la réforme dont il est question. Les Echos consacrent d'ailleurs à cette question le 13 janvier 2022 un article, signé de Nathalie Silber. On y lit notamment :

« (...) La grande question pour les experts est de savoir jusqu'à quel point la réforme permettra de monter le taux d'emploi des seniors. Estimé autour de 33 % le taux d'emploi des plus de 60 ans en France est aujourd'hui parmi les plus faibles d'Europe. "Tout va dépendre de la conjoncture macroéconomique. Et dans tous les cas, l'incertitude est grande", souligne Xavier Ragot.

Selon les estimations du gouvernement (évaluations de la CNAV), le passage progressif de 62 ans à 64 ans aurait pour effet de faire progresser le nombre des plus de 55 ans en emploi de 240.000 d'ici à la fin du quinquennat, et de 300.000 à horizon 2030. Le taux d'emploi des plus de 60 ans s'améliorerait à 39 % à partir de 2030 en faisant l'hypothèse que le taux de chômage en France sera tombé à 4,5 %. Le PIB français gagnerait, quant à lui, 1 point d'ici à 2027. "Le décalage de l'âge de la retraite augmente mécaniquement l'emploi des seniors. On l'a vu lors des réformes précédentes", fait-on valoir à Bercy. Le taux d'emploi des 55-59 ans avait ainsi bondi après la réforme Woerth.

Les économistes estiment qu'une hausse du taux d'emploi de 6 points n'est guère ambitieuse ("c'est insuffisant", juge Jean-Marc Daniel). Certains alertent sur le fait que les effets mécaniques du report d'âge sur l'emploi des seniors ne concernent pas tout le monde. "Cela joue surtout pour ceux qui ont des emplois sûrs, ou qui travaillent dans des entreprises où l'emploi est stable. Il y a de grandes différences sectorielles", relève l'économiste Eric Dor.

Pour Patrick Artus conseiller économique de Natixis, il manque surtout un volet plus ambitieux, au-delà de l'index senior, pour inciter les entreprises à maintenir dans l'emploi les salariés âgés de plus de 60 ans. "On n'a pas osé imposer des contraintes supplémentaires aux entreprises. Mais le risque est que la réforme soit inefficace pour augmenter le taux d'emploi des seniors qui devraient travailler", explique-t-il, estimant "qu'aujourd'hui, 40 % des 60-64 ans qui devraient avoir un emploi n'en ont pas". Selon Eric Heyer, économiste à l'OFCE, faute de mettre en place des mesures contraignantes pour les entreprises, le report à 64 ans va augmenter la précarité des seniors. "Dans nos simulations, le marché du travail devra absorber quelque 600.000 actifs supplémentaires. Seule la moitié resterait dans l'emploi. Cela risque d'être catastrophique si la conjoncture se dégrade", prévient-il.

À Bercy, on souligne toutefois que des mesures comme la baisse de cotisations sociales sur les salaires des seniors, sont inefficaces, voire contreproductives.

Favorable à la réforme présentée par le gouvernement, l'économiste Philippe Aghion, professeur au Collège de France, qui a bataillé contre le recul de l'âge légal à 65 ans, estime indispensable de prévoir une "clause de revoyure en 2027". L'âge de départ sera de 63 ans et trois mois. Face à des oppositions remontées, "cela peut calmer le jeu et éviter une guerre sociale" ».

Ajoutons que beaucoup des économistes qui trouvent cette réforme nécessaire la trouvent aussi injuste car un seul des 3 leviers possibles est utilisé : l'effort demandé ne concerne en effet que les actifs. En

cela, l'argument électoraliste a beaucoup joué dans le choix des outils utilisés pour résoudre le problème de l'équilibre comptable et financier du système de nos retraites ! « Le gouvernement continue de porter un discours sur la valeur travail, mais les décisions ne vont pas toujours dans ce sens. De ce point de vue, il y a un plus grand conservatisme aujourd'hui par rapport à 2017 », juge Philippe Martin, doyen de l'École d'affaires publiques de Sciences Po. Celui qui a participé à l'élaboration du programme économique d'Emmanuel Macron en 2017 y voit les effets « d'un vieillissement de l'électorat du chef de l'État ».

Indiquons que cette réforme de notre système de répartition est l'occasion de soulever à nouveau l'intérêt que pourrait présenter l'introduction d'un échelon de capitalisation. L'Institut Molinari défend cette option en se fondant sur les arguments qu'il a développés dans son rapport du 5 septembre 2021 (<https://www.institutmolinari.org/2021/09/05/pour-une-reforme-des-retraites-qui-reponde-aux-enjeux-francais-competitivite-emploi-innovation-avec-la-capitalisation-pour-tous/>). Mais dès le 17, « Pour l'Éco » répond par la voix d'une économiste membre de Économistes atterrés : <https://www.pourleco.com/politique-economique/pour-ou-contre-la-retraite-par-capitalisation>.

Dans son « décryptage éco » publié le lundi 16 janvier 2022, Olivier Passet, Directeur de la recherche à Xerfi, traite lui aussi de la question du taux d'emploi des seniors :

« Ces constats affaiblissent a priori le principal contrargument au recul de l'âge de la retraite. Ces réformes ne feraient qu'augmenter le chômage des seniors, pénaliseraient l'entrée des jeunes sur le marché du travail et transformeraient les retraités en chômeurs ou en assistés sociaux, avec au bout du compte un effet négligeable sur les finances publiques.

Ce n'est pas ce que l'on observe. La part des seniors en emploi a bien augmenté. Et leur présence accrue et prolongée sur le marché du travail n'a pas pénalisé l'emploi des autres catégories d'âge, et notamment pas des plus jeunes qui bénéficient aujourd'hui de la relance de l'apprentissage. Il n'en reste pas moins, en dépit de ces constats macro-économiques, que le tableau actuel révèle bien un certain nombre de difficultés concernant l'employabilité des seniors et le désir des employeurs de les maintenir en emploi.

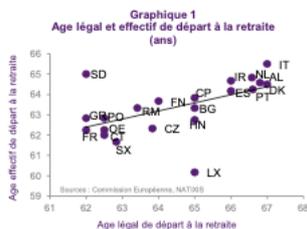
Premièrement, le décalage de l'âge de la retraite a bien massifié le problème du chômage pour les plus de 60 ans, à contre-courant de ce que l'on observe sur les autres catégories d'âge. Sur la tranche d'âge la plus affectée par l'allongement de la durée de vie active, on est passé d'un taux de chômage de 2% dans les années 90 à 7-8% aujourd'hui, soit la moyenne que l'on observe sur les classes d'âge intermédiaire. Alors, oui, décaler l'âge de la retraite étire du même coup la problématique du chômage aux actifs les plus âgés qui ne disposent pas de possibilité de rebond. Surtout, ce que révèlent les données plus fines par âge, c'est qu'une proportion importante de seniors, bascule en inactivité avant de pouvoir exercer ses droits à la retraite. Cette proportion d'inactifs culmine à plus de 20% à 60 ou 61 ans, là où cette part est plus proche de 7-9% avant 55 ans. Ce sont très majoritairement des personnes sorties du marché après 50 ans, soit du fait d'incapacités liées à la santé, soit du fait de leur découragement à chercher un emploi, après un épisode de chômage longue durée. Si l'on exclut les inactifs qui n'ont jamais travaillé, ou cessé de travailler avant 50 ans, entre les chômeurs, ceux qui sont en incapacité, où ceux qui sont découragés et sans droit à la retraite, on peut considérer que 20 à 25 % de la population de 60-61 ans est en grande difficulté et ne parvient pas à tenir sans casse la distance qui la relie à la retraite.

Il y a donc bien un vrai problème spécifique de faible d'employabilité des seniors en France et de faible appétence des entreprises à les maintenir en emploi, qui ne relève pas seulement du paramétrage de l'âge légal de la retraite. C'est un problème qui explique aussi la faible implication des entreprises en faveur d'un allongement de la durée de vie active. La montée en puissance des diplômés s'est opérée tardivement en France. Lorsque l'on parlait de l'emploi senior jusqu'au milieu des années 2000, on pointait une frange de la population dont la part des non diplômés était anormalement élevée par rapport aux canons européens et notamment allemands. Opérant sur les métiers menacés et disposant de très

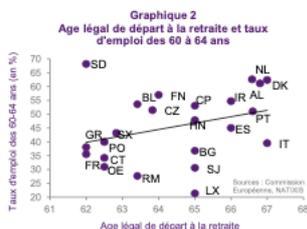
faibles possibilités de reconversion. Ce fossé s'estompe aujourd'hui très vite. Cela peut faciliter les choses. Cela ne retire rien au fait, qu'au-delà du paramétrage, la France va devoir s'acculturer à l'emploi senior, penser les conditions de travail, sécuriser les transitions. L'emploi senior est une idée neuve en France et s'en remettre à du paramétrage peut être explosif ».

Note : dans l'un de ses Flash Economie (26/1/23), Natixis propose ces deux schémas :

Le graphique 1 compare l'âge légal et l'âge effectif de la retraite pour les pays de l'UE.



Le graphique 2 compare l'âge légal de la retraite et le taux d'emploi des 60-64 ans en 2021.



On voit :

- une corrélation positive très significative entre l'âge légal et l'âge effectif de la retraite ;
- une corrélation positive, mais pas très significative, entre l'âge légal de la retraite et le taux d'emploi des 60-64 ans.

Cet écart de significativité indique probablement que repousser l'âge légal de la retraite influence beaucoup le taux d'emploi des 55-59 ans.

Toute réforme des retraites pose une autre question importante : celle de son rapport avec la justice sociale. Le rédacteur en chef de « L'opinion », Rémi Godeau dit ceci (sur Xerfi le 17 janvier) à ce sujet : « Qu'est-ce qu'un système de retraite juste ? Il n'y a pas de réponse. C'est que la justice est une notion subjective. Qui plus est lorsqu'on la qualifie de sociale, lorsqu'on s'abstient de la définir, lorsqu'on l'assimile à tort à l'équité, l'égalité ou à la solidarité. D'où la question : faut-il accorder à chaque citoyen les mêmes droits dans une logique d'égalité ou privilégier l'équité, c'est-à-dire un traitement différencié pour tenir compte des inégalités ? Le débat n'est pas anodin. Au nom de l'équité entre les générations, des économistes préconisaient, à l'occasion de la réforme, de faire porter une partie de l'effort sur les retraités eux-mêmes. Car avec un niveau de vie supérieur à celui de la population globale, et même, en y incluant le patrimoine, supérieur à celui des actifs, les retraités ont une capacité contributive réelle. Aujourd'hui, comme l'explique l'économiste Maxime Sbaihi, "on réclame des efforts toujours plus importants aux nouvelles générations d'actifs qui se retrouvent avec des taux de cotisation records qui servent à financer un nombre de personnes record qui passe un temps à la retraite records." Et d'insister : "Demander aux actifs de cotiser et travailler toujours plus sans exiger aussi une part d'efforts aux retraités actuels, c'est rajouter l'insulte à l'injustice". Une tradition française : clamer l'égalité et accepter l'inégalité de fait. Car la France a fait le choix, assumé, de favoriser les retraités sur les actifs qui sont les plus gros contributeurs d'Europe aux dépenses sociales. L'Allemagne par exemple, a fait l'inverse. Les cotisations sociales des retraités représentent 5% des recettes du système social outre-Rhin, 0,7% en France. Le revenu moyen d'un retraité français est supérieur à celui d'un actif. En Allemagne, il est inférieur de 18%. Conséquence directe : en étant financé essentiellement par le travail ; c'est-à-dire les actifs, le système français de protection sociale abaisse la compétitivité de salariés qui savent qu'ils ne bénéficieront pas de la même générosité de la part de la génération à venir, en conclut Hakim El Karoui. En un demi-siècle, le système s'est inversé au point que le taux de pauvreté le plus élevé se trouve chez les moins de 30 ans et le moins élevé chez les plus de 60 ans. Drôle de justice sociale ».

Cette réforme n'a en rien l'ampleur ni la profondeur du projet qu'avait le Président de la République au début de son premier mandat ; elle est seulement paramétrique. Comme l'indique Valérie Mazuir dans les Echos, « la réforme propose de décaler l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans en 2030 - et non pas de 62 à 65 ans en 2031, comme le chef de l'État l'avait annoncé pendant la campagne présidentielle - et d'accélérer l'allongement de la durée de cotisations à 43 ans dès 2027 (soit aussi un trimestre de plus par an). Mais personne ne devra travailler plus de 44 ans. Et l'âge de la fin de la décote demeurera à 67 ans. "Ce projet est universel car il concernera tout le monde", a souligné la cheffe du gouvernement : les fonctionnaires comme les agents des régimes spéciaux devront travailler deux ans de plus. Même si l'extinction des régimes spéciaux (EDF, RATP) ne concernera que les futurs embauchés.

Pour adoucir ces douloureux ajustements paramétriques, l'exécutif met en avant des décisions de "justice" : le mécanisme dit des "carrières longues" sera réaménagé et certaines professions - militaires, catégories actives de la fonction publique, aides-soignants à l'hôpital... - pourront continuer à "partir plus tôt" et les règles ne changeront pas, entre autres, pour l'invalidité. Reste que ces dispositifs n'empêchent pas des effets de seuils pour ceux ayant commencé à travailler à 21, 22 ans...

Au volet "progrès social", Elisabeth Borne a mis en avant la hausse du minimum contributif pour une carrière complète à 85 % du SMIC (soit 1.200 euros brut par mois), dès septembre. Cela concernera les personnes qui vont partir à la retraite, mais finalement aussi celles qui y sont déjà, comme cela avait été promis pendant la campagne présidentielle.

L'exécutif compte aller vite. La réforme, attendue en Conseil des ministres le 23 janvier, sera présentée à l'Assemblée nationale début février dans un projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale, un véhicule législatif souple qui permet de limiter les débats dans le temps. Le gouvernement, privé de majorité absolue à l'Assemblée, a œuvré pour convaincre la droite du bien-fondé de son projet : un vote "pour" des députés LR permettrait l'adoption de la réforme sans passer par l'article 49.3.

L'objectif est une adoption en mars et une mise en œuvre des principales mesures au 1er septembre 2023 ».

La veille de l'annonce du projet de réforme par E. Borne, le 9 janvier 2023, l'économiste et spécialiste des questions de retraite Michaël Zemmour accorde un entretien à France 24 pour dire si la réforme prévue est vraiment nécessaire. Voici les principaux extraits du texte de Romain Brunet :

« "Nous devons faire cette réforme" car "si on ne la fait pas, on laisse le système de retraite par répartition en danger." (Emmanuel Macron, le 3 décembre sur TF1)

Le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR), daté de septembre 2022, fait état d'excédents en 2021 (900 millions d'euros) et en 2022 (3,2 milliards d'euros), mais prédit un déficit du système des retraites en moyenne lors des 25 prochaines années. Selon l'estimation du COR, "entre 2023 et 2027, le solde du système de retraite se dégraderait sensiblement" pour atteindre un déficit de 0,3 à 0,4 point de PIB selon les scénarios – et resterait négatif au moins jusqu'en 2032. Ces quelques dixièmes de point de PIB représenteraient un peu plus de 10 milliards d'euros annuels pour un PIB de 2 500 milliards en 2021. Puis, après des déficits attendus jusqu'en 2032, des scénarios du COR prévoient un retour à l'équilibre progressif, sans aucune réforme, entre "le milieu des années 2030" et "la fin des années 2050", tandis que d'autres annoncent un solde négatif sur l'ensemble de la période 2023-2070.

"Le rapport du COR montre bien que le système n'est pas en danger : presque tous ses scénarios prédisent un retour à l'équilibre du système, souligne l'économiste Michaël Zemmour. La vraie raison de cette réforme se trouve page 3 du programme de stabilité que la France a transmis à Bruxelles l'été dernier, poursuit-il. Il y est écrit noir sur blanc que la politique de baisse des prélèvements engagée par Emmanuel Macron sera compensée par des réformes structurelles comme celle des retraites. De cette manière, la France entend repasser sous la barre des 3 % de déficit d'ici 2027. Il ne s'agit pas de sauver le système de retraite, mais de financer des baisses d'impôts pour les entreprises."

"Les chiffres sont là, ils sont implacables. On a un déficit qui dépassera les 12 milliards d'euros en 2027 et continuera à se creuser. (...) Si on ne fait rien, nous aurons plus de 100 milliards d'euros de dette supplémentaire pour notre système de retraite dans les dix prochaines années. Donc, on ne peut plus laisser filer la dette". (Élisabeth Borne, le 1<sup>er</sup> décembre dans *Le Parisien*).

"Il y a un discours politique qui vise à exagérer et à dramatiser la question du déficit pour laisser penser qu'il y aurait urgence à réformer le système alors qu'en réalité, le déficit annoncé est plutôt modéré", juge Michaël Zemmour.

De fait, un déficit de 10 à 12 milliards d'euros par an pour un système de retraite dont les dépenses annuelles totales sont d'environ 340 milliards d'euros n'a rien d'insurmontable. Dans son dernier rapport, le COR s'est même permis un commentaire politique qui contredit les affirmations de l'exécutif : "Les résultats de ce rapport ne valident pas le bien-fondé des discours qui mettent en avant l'idée d'une dynamique non contrôlée des dépenses de retraite."

D'autant que la part des dépenses de retraites dans le produit intérieur brut (PIB) devrait rester à peu près stable, selon le COR. Ces dépenses passeraient de 13,8 % du PIB en 2021 à 13,9 % en 2027, avant d'atteindre une fourchette de 14,2 % à 14,7 %, selon les scénarios, de 2028 à 2032. À plus long terme, entre 2032 et 2070, la part qu'elles représentent par rapport à la richesse nationale "serait stable ou en diminution", "dans une fourchette allant de 12,1 % à 14,7 %" en 2070, anticipe le COR.

Pour autant, le système de retraite sera bel et bien déficitaire dans les années à venir, ce qui peut justifier, politiquement, la nécessité d'une réforme. "Mais le niveau du déficit annoncé ne force ni à avoir une mesure d'âge, ni à mettre le système en excédent comme entend le faire le gouvernement", estime Michaël Zemmour.

*"Toutes les études sérieuses le montrent : les besoins de financement sont massifs et vont continuer de s'accroître dans les prochaines années (...), donc, le seul levier que nous avons, c'est de travailler plus longtemps" (Emmanuel Macron, le 3 décembre sur TF1).*

Pour réformer le système de retraite, il existe traditionnellement trois leviers : l'âge effectif de départ à la retraite, le niveau des pensions, le financement. Mais Emmanuel Macron exclut de toucher aux pensions ou d'augmenter le financement, ce qui ne lui laisse par conséquent que le paramètre de l'âge de départ à la retraite.

"C'est le seul levier une fois qu'on a exclu tous les autres", plaisante Michaël Zemmour qui propose, dans une note de blog mise en ligne le 2 décembre, cinq pistes pour trouver 12 milliards d'euros d'ici 2027. Combinées, ces cinq pistes représenteraient même un total de 35 milliards d'euros.

L'économiste spécialiste des retraites propose de revenir sur les exonérations de cotisations les moins utiles (2 milliards d'euros par an), de soumettre l'épargne salariale à cotisations retraite (3 milliards jusqu'en 2027), de ralentir le remboursement de la dette sociale issue de la crise du Covid-19 (10 milliards en 2027), de revenir sur la baisse de la CVAE promise aux entreprises (8 milliards d'euros par an dès 2024) ou d'augmenter les cotisations de 0,8 point d'ici 2027 (12 milliards d'euros de recettes).

"On peut imaginer de nombreuses autres pistes, comme régler le problème du taux d'emploi des seniors, qui permettrait de récolter des nouvelles cotisations, ou demander un effort de cotisation plus important aux salaires élevés", ajoute Michaël Zemmour, pour qui "en réalité, les leviers ne manquent pas".

*"Quand on compare la France avec tous ses voisins, nous avons de la marge, parce qu'on n'est pas le pays qui a l'âge légal ou la durée de cotisation la plus longue". (Emmanuel Macron, le 3 décembre sur TF1).*

De fait, les Français partent en moyenne plus tôt à la retraite que la plupart de leurs voisins. Selon un rapport dressant un "panorama des systèmes de retraite en France et à l'étranger" publié en 2022 par le COR, l'âge moyen de liquidation des droits à la retraite en France était en 2019 de 62,6 ans pour les femmes et de 62,0 ans pour les hommes. La même année, cette moyenne était, pour les femmes, de 63,3 ans en Italie, 63,7 ans en Belgique, 64,3 ans en Espagne, 64,4 ans en Allemagne et en Suède et de 66,0 ans aux Pays-Bas. Pour les hommes, elle était de 62,5 ans en Belgique, 63,1 ans en Italie, 63,7 ans en Espagne, 64,0 ans en Allemagne, 64,4 ans en Suède et 66,0 ans aux Pays-Bas.

"La précédente réforme des retraites n'a toutefois pas encore épuisé ses effets, on se dirige vers 64 ans", précise Michaël Zemmour. Votée en 2014 sous François Hollande, la réforme Touraine prévoit d'allonger progressivement la durée de cotisation à 43 annuités (pour les Français nés en 1973 et après) pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

*"Avec cette réforme, nous voulons redonner toute leur place aux seniors dans l'entreprise. Quand on décale l'âge de départ à la retraite, cela accroît mécaniquement le taux d'emploi des seniors. Cela a été le cas avec le report de 6 à 62 ans". (Élisabeth Borne, le 1<sup>er</sup> décembre dans Le Parisien).*

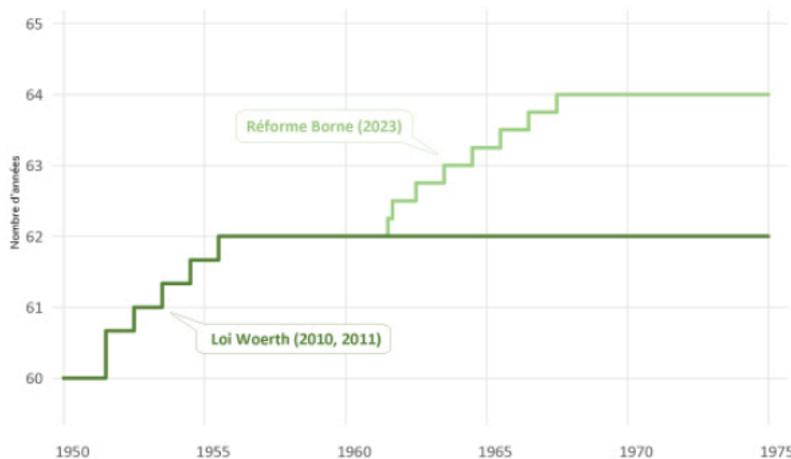
Effectivement, le taux d'emploi des seniors devrait augmenter en décalant l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 65 ans, mais cela ne signifie pas pour autant que la situation de tous les seniors se sera améliorée, selon Michaël Zemmour.

"Quand on décale l'âge de départ, les gens qui ne sont déjà plus dans l'emploi n'en retrouvent pas, explique le spécialiste des retraites. C'est ce qui s'est passé lors de la précédente réforme. Il y aura donc

un allongement du temps passé sans emploi avant la retraite, avec une explosion des taux des minima sociaux et des personnes en invalidité. Bien entendu, ces situations concernent davantage les ouvriers que les cadres. Pour les personnes de plus de 60 ans au chômage, c'est le sas de précarité avant la retraite qui va s'allonger." ».

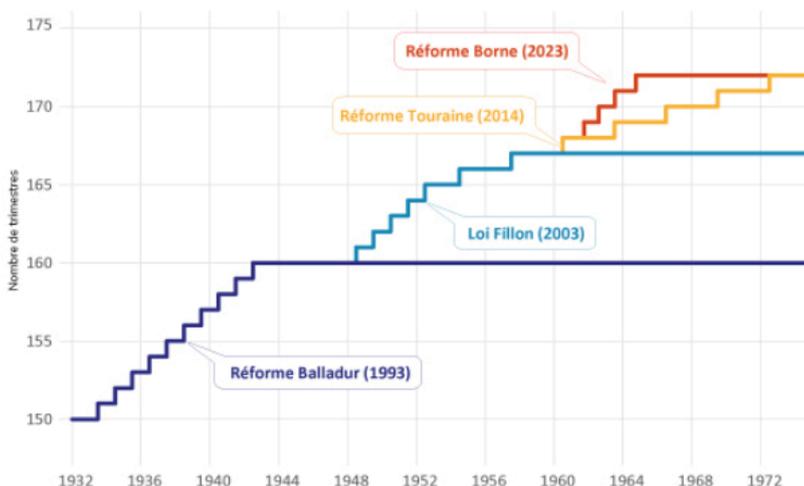
Le mercredi 18 janvier 2023, l'OFCE publie un « blog » de Vincent Touzé intéressant à plusieurs titres. D'abord, on y trouve deux graphiques très utiles :

Graphique 1. Âge d'ouverture des droits par génération (en années)



Source : législation en vigueur et annonces du gouvernement.

Graphique 2. Durée de cotisation requise par génération



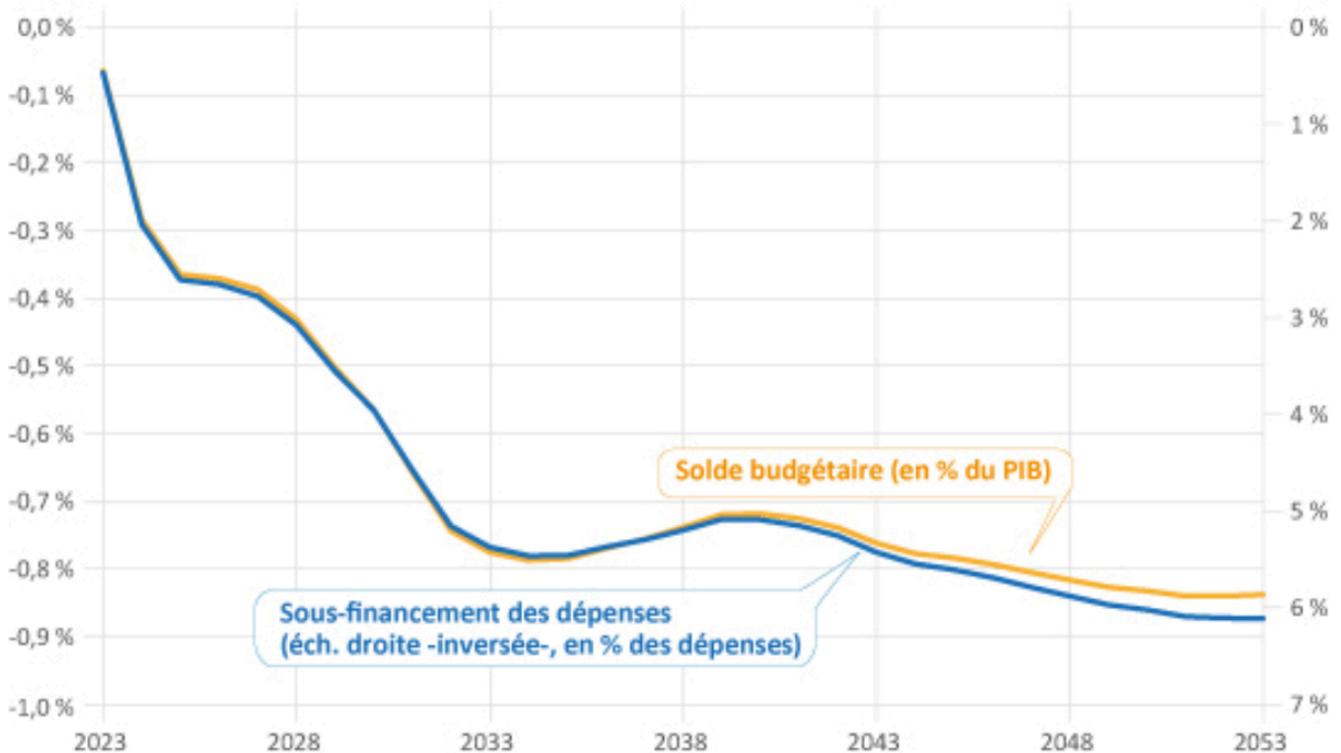
Sources : législation en vigueur et annonces du gouvernement.

L'auteur pose ensuite trois questions :

*La réforme est-elle urgente ?*

Le dernier rapport du COR (2022) confirme une tendance des précédents : le déficit du système de retraites (graphique 3) devrait progressivement gonfler pour atteindre un déficit compris entre 0,7 et 0,8% du PIB d'ici une dizaine d'années, soit un sous-financement des dépenses de pension de l'ordre de 6%. L'ampleur n'est pas négligeable. Toutefois, les besoins financiers sont d'une ampleur moindre que celle anticipée lors des précédentes réformes car ces dernières ont déjà joué un rôle crucial de rééquilibrage budgétaire. Cette situation budgétaire s'inscrit dans un environnement général particulièrement dégradé des finances publiques en 2022 avec un déficit public d'environ 4,9% du PIB<sup>[3]</sup> et d'une dette publique d'environ 111% du PIB (OFCE, 2022).

### Graphique 3. Situation financière du système de retraite



Sources : Conseil d'orientation des retraites (2022) et calculs de l'auteur.

Note : moyenne des scénarios centraux et convention « équilibre permanent des régimes ».

Le gouvernement aurait pu ne prendre aucune mesure, financer le déficit par une émission de dette publique et attendre que la situation budgétaire s'aggrave. Mais deux considérations militent en faveur d'une action précoce. Premièrement, concernant les retraites où les changements paramétriques doivent être anticipés suffisamment à l'avance, il est important d'opérer sur le temps long et donc de mettre en place progressivement les changements. D'après les estimations fournies par le gouvernement, la progressivité des mesures fait que l'équilibre budgétaire ne serait atteint qu'en 2030. Deuxièmement, la procrastination a nécessairement un prisme générationnel puisqu'il appartient alors aux générations suivantes de réformer, cette fois-ci dans l'urgence, et de subir intégralement le poids de la réforme. L'anticipation précoce des problèmes de financement et la mise en place progressive de mesures correctrices peut œuvrer en faveur d'un meilleur partage générationnel.

*L'âge est-il le seul paramètre d'ajustement acceptable ?*

Le gouvernement dispose d'une large panoplie de paramètres pour maintenir financièrement le système de retraite à flot.

Il aurait pu augmenter le taux de cotisation ou réaffecter des impôts ou des dépenses fiscales dont l'efficacité est sujette à débat (CICE, CIR, exonération de charges).

Augmenter le taux de cotisation est discutable dans un contexte où le taux de prélèvement sur les revenus du travail, en France, est déjà élevé. Certes, ce dernier permet de financer une protection sociale généreuse mais il peut présenter des limites. (...)

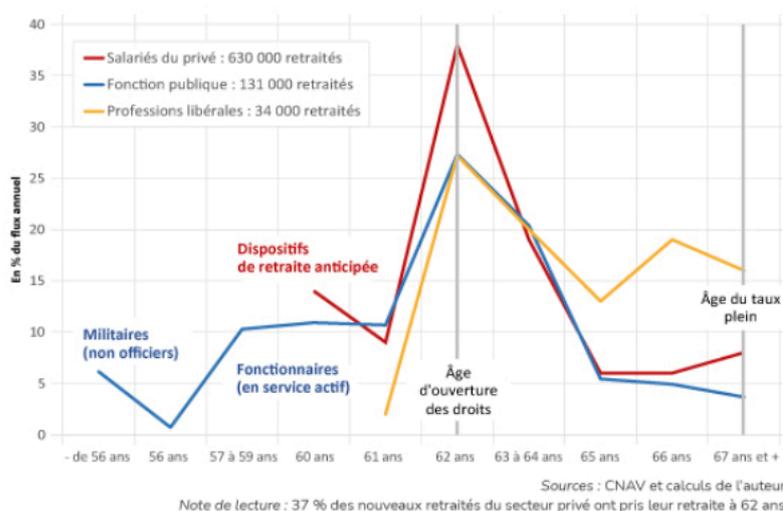
Le gouvernement aurait également pu réduire la générosité des pensions déjà versées. Dans le contexte inflationniste actuel, le gouvernement aurait pu choisir de sous-indexer fortement les pensions par rapport à l'évolution des prix. Les économies budgétaires n'auraient pas été négligeables. Le choix contraire a été fait puisque depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, les pensions de base ont été revalorisées d'environ 6%. À titre comparatif, l'État a revalorisé de seulement 3,5% le traitement indiciaire des fonctionnaires mais plus fortement le SMIC avec une hausse de 8%. Bien évidemment, la sous-indexation se heurte à la baisse du pouvoir d'achat des pensions et, plus particulièrement, à celle des petites retraites. Finalement, le contrôle de l'âge de liquidation a retenu l'attention du gouvernement. Ce choix n'est pas une surprise puisqu'il figurait dans le programme de campagne électorale du Président Macron. Augmenter l'âge permet d'agir

à la fois sur la masse de recettes qui augmente du fait que les travailleurs cotisent plus longtemps (effet positif sur la taille de la population active) et sur celle des dépenses qui augmentent moins vite car les nouveaux retraités seront moins longtemps à la retraite (accroissement plus faible du nombre de pensionnés). Le contrôle de l'âge de liquidation peut reposer sur une mesure contraignante comme l'âge d'ouverture des droits (AOD) qui interdit de partir avant un âge minimum ou une mesure incitative telle que la durée de cotisation qui permet d'obtenir une surcote pour une liquidation tardive ou une décote pour une liquidation précoce. Le gouvernement Borne a choisi de combiner les deux. Bien évidemment, le recul de l'âge de la retraite est une importante source de préoccupations quant aux conséquences sociales d'un maintien plus long dans l'emploi des seniors.

*Augmenter l'âge de la retraite : quels sont les principaux points de vigilance ?*

Rallonger la durée d'activité pose un grand nombre d'interrogations sur les conséquences sociales puisque tous les travailleurs ne partent pas au même âge à la retraite (graphique 4). Demander un effort de travail supplémentaire à des travailleurs seniors n'est envisageable que si ces derniers ne sont pas confrontés à des problèmes d'employabilité ou de santé les rendant inaptes à poursuivre leur activité. Un des principaux points du débat devrait s'attarder, en particulier, à identifier la situation des plus fragiles qui pourraient être impactés lourdement par la réforme ».

Graphique 4. Répartition par âge des nouveaux retraités en 2020



Le jeudi 19 janvier 2023 a lieu une très importante manifestation contre le projet de réforme des retraites du gouvernement qui présente la grande particularité de créer, et c'est suffisamment rare pour le souligner, un front uni de toutes les forces syndicales.

Curieusement, lors de cette journée, le Président du COR, M. Pierre-Louis Bras, est auditionné à l'Assemblée nationale : selon lui, « les dépenses de retraite ne dérapent pas, elles sont relativement maîtrisées, dans les différentes hypothèses, elles diminuent plutôt à terme. Mais si les dépenses ne dérapent pas, elles ne sont pas compatibles avec les objectifs de politique économique et de finances publiques du gouvernement » : limiter la hausse de la dépense publique à 0,6% du PIB.

Le dimanche 22, Terra Nova fait paraître un article d'un enseignant en économie et finances publiques : « Une autre réforme des retraites est possible » (<https://tnova.fr/economie-social/finances-macro-economie/une-autre-reforme-des-retraites-est-possible/>).

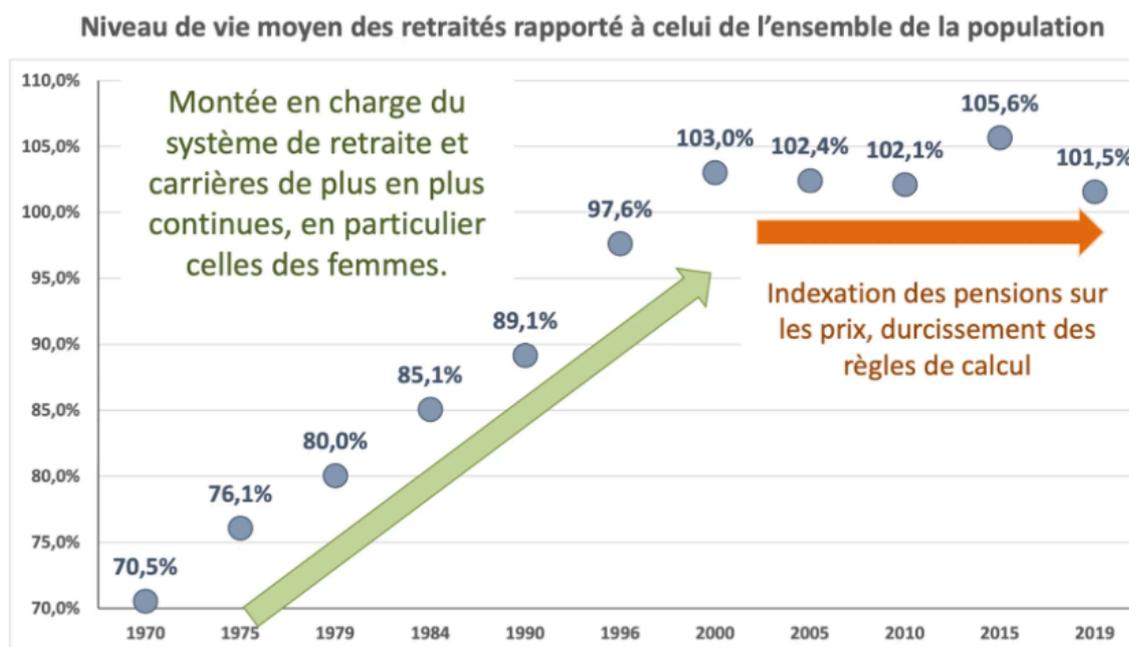
Après avoir dénoncé une double hypocrisie, celle de la gauche et de l'extrême droite qui nient le problème de financement des retraites et celle de la majorité qui fait du recul de l'âge légal « l'alpha et l'oméga de sa réforme » et affirmé qu'une réforme est nécessaire (« s'endetter pour les retraites n'est pas légitime » et il y a un consensus sur l'existence d'un déficit au moins jusqu'en 2043 »), l'auteur explique que « le relèvement de l'âge légal à 65 ans n'est pas la seule solution » parce qu'il considère que la réforme proposée est « unijambiste » parce qu'elle exonère les retraités actuels de tout effort. « Ce choix contrasterait avec la réforme Touraine de 2014, qui s'était à l'inverse efforcée de jouer sur les trois leviers, avec un allongement progressif de la durée d'assurance requise pour partir à la retraite à taux

plein (jusqu'à 43 ans pour la génération 1973), une augmentation des cotisations retraite (+ 0,6 % en 4 ans); une mise à contribution des retraités par le report de la revalorisation des pensions de retraite d'avril à octobre et la fiscalisation de la majoration de pension pour enfants.

En pratique, mobiliser le seul levier de l'âge revient à concentrer des économies substantielles sur un petit nombre de personnes, à savoir les actifs qui sont proches de la retraite et vont devoir différer leur départ du fait de la réforme. À horizon 2030, les 16 milliards d'économies seraient ainsi portés par huit générations seulement, soit environ 5 millions de néo-retraités, tout en exemptant les 13 millions de retraités restants, les 29 millions de cotisants et les entreprises. Il n'est pas difficile de voir que cela implique de demander un effort très conséquent à ces générations, de l'ordre de 3 000 euros par personne, contre à peine plus de 300 euros s'il était réparti sur l'ensemble des cotisants et retraités. Si le choix de préserver les actifs peut se comprendre, dès lors qu'ils seront appelés à décaler un jour leur propre départ à la retraite, exempter les retraités actuels apparaît beaucoup plus discutable. Certes, ils ont déjà été mis à contribution lors du précédent quinquennat. Mais force est de constater que les retraités ont toujours les moyens de participer à l'effort collectif.

En effet, ils conservent aujourd'hui encore un niveau de vie supérieur à celui de l'ensemble de la population, ce qui n'était pas le cas avant les années 2000 (graphique 7) ».

**Graphique 7**



*Note de lecture : le niveau de vie correspond au revenu disponible du ménage par unité de consommation. Le niveau de vie moyen de l'ensemble des ménages est égal à 100 %. Un niveau de vie de 105 % est donc supérieur de 5 points à celui de la moyenne des ménages.*

De plus, dit l'auteur de cette analyse, c'est une réforme « qui privilégie le levier le plus défavorable aux plus modestes » : « les réformes augmentant l'âge légal de départ à la retraite ont des effets anti-redistributifs nettement plus importants que celles allongeant la durée de cotisation nécessaire pour partir à taux plein, car les hauts salaires ont souvent commencé à travailler tardivement et partent donc spontanément à la retraite à un âge plus élevé que l'âge légal.

Une évaluation comparée des effets du relèvement de l'âge légal de 60 à 62 ans (2010) et de l'allongement à 43 ans de la durée de cotisation (2014) réalisée par la Drees permet de prendre conscience de l'ampleur du problème. Alors que l'allongement de la durée de cotisation se traduit par un

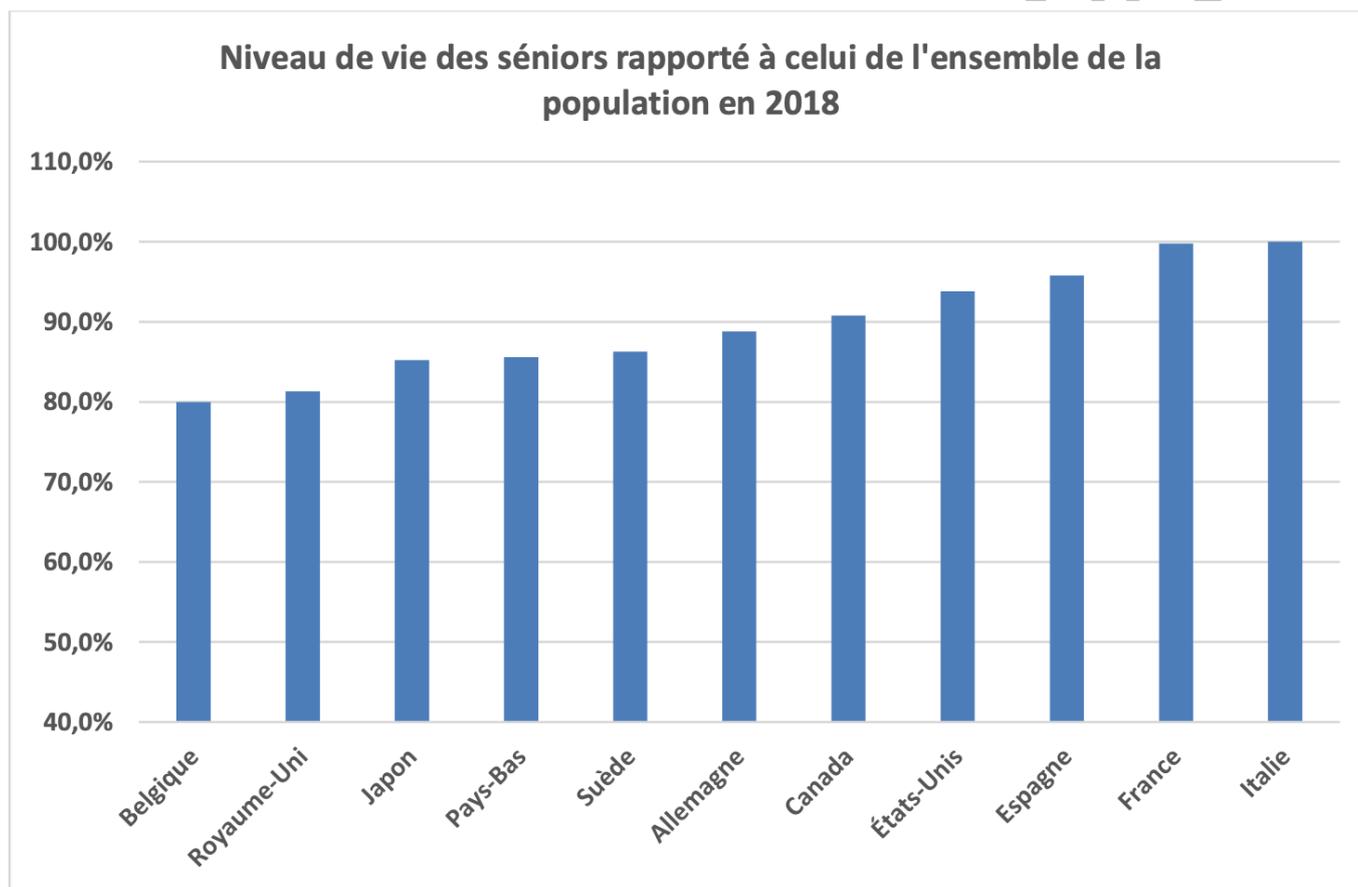
effort de même ampleur des différentes catégories sociales, la hausse de l'âge légal pèse plus fortement sur les plus modestes et se traduit à l'inverse par un léger gain pour les plus aisés – la baisse de la durée de la retraite étant plus que compensée pour ces derniers par l'accumulation de droits supplémentaires avant le départ ».

Enfin, l'auteur indique « les voies du compromis » possibles : « Au terme de cette analyse, il apparaît que la recherche d'un compromis soutenable à la fois budgétairement et socialement pourrait s'appuyer sur trois lignes directrices :

- une augmentation raisonnable de l'âge de départ à la retraite, qui ne s'appuie pas exclusivement sur un relèvement de l'âge légal [question donc de l'augmentation de la durée de cotisation ];
- un effort de solidarité des entreprises et des retraités [question d'une désindexation partielle des retraites], tout en préservant les actifs ;
- des mesures sociales d'accompagnement ciblées sur les plus modestes. (...) ».

Les efforts de solidarité seraient donc à faire à la fois sur le plan intergénérationnel et sur le plan intragénérationnel.

125.1



Source : OCDE, FIPECO. Les séniors ici sont les personnes de plus de 65 ans.

Le lundi 23, le projet est présenté en conseil des ministres et ce même jour, le Haut Conseil des Finances Publiques publie son avis relatif au projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023 ([https://www.hcfp.fr/sites/default/files/2023-01/1-Avis%20PLFRSS-1%202023%20-17-01-23\\_vdef.pdf](https://www.hcfp.fr/sites/default/files/2023-01/1-Avis%20PLFRSS-1%202023%20-17-01-23_vdef.pdf)) , en réponse à la demande du Gouvernement du 10 janvier. En voici la synthèse :

« Le Haut Conseil note le caractère étroit de la saisine. Il est en mesure d'analyser les conséquences du projet de réforme des retraites sur les finances publiques en 2023. Avec un coût net de l'ordre de 0,4 Md€, elles sont peu importantes. Compte tenu du caractère incomplet des informations qui lui ont été transmises par le Gouvernement, le Haut Conseil n'est pas en mesure d'évaluer l'incidence de moyen terme de la réforme des retraites sur les finances publiques.

De surcroît, le Haut Conseil relève que l'absence d'adoption du projet de loi de programmation des finances publiques ne lui permet pas de vérifier la cohérence des prévisions de finances publiques des

textes financiers avec la loi de programmation. Au-delà, cette absence, contraire aux engagements européens de la France, prive les finances publiques d'une boussole indispensable à leur bonne gestion et à la préservation de la soutenabilité de la dette publique.

Le Haut Conseil constate que le Gouvernement n'a pas modifié son scénario macroéconomique, ni sa prévision de déficit public pour 2023, depuis le projet de loi de finances pour 2023 adopté en conseil des ministres le 26 septembre 2022.

Le Haut Conseil considère que la prévision de croissance associée au PLFRSS (+1,0 %) reste élevée. Justifiée selon le Gouvernement par la résilience de l'économie française au troisième trimestre 2022 et par l'acquis de croissance pour 2023, elle se situe toujours au-dessus des estimations disponibles. À l'inverse, la prévision d'inflation (+4,2 %) est un peu basse, tout comme celle de masse salariale (+5,0 %).

Dans son avis du 26 septembre 2022, le Haut Conseil considérait que le solde public en 2023 pourrait être plus dégradé que prévu par le Gouvernement (5,0 points de PIB). Ce risque, associé notamment à une croissance plus faible, est aujourd'hui contrebalancé par la baisse récente des prix de gros du gaz et de l'électricité. Si cette dernière se confirme, elle pourrait alléger le coût net des dispositifs destinés à amortir l'impact pour les ménages et les entreprises de prix de l'énergie élevés.

Selon le Gouvernement, le ratio de dette publique baisserait légèrement en 2023 (111,2 points de PIB après 111,6 en 2022), grâce essentiellement à une mobilisation de la trésorerie excédentaire de l'État accumulée à fin 2022.

Le Haut Conseil rappelle que le retour à des niveaux de dette permettant à la France de disposer de marges de manœuvre suffisantes est nécessaire pour faire face à l'avenir à des chocs macroéconomiques ou financiers et aux besoins d'investissement public liés notamment aux enjeux climatiques. La réforme des retraites présentée dans ce PLFRSS ne suffit pas, à elle seule, à atteindre un tel objectif. La soutenabilité à moyen terme des finances publiques continuera à appeler la plus grande vigilance ».

Le mardi 31 janvier 2023 a lieu un nouveau mouvement de grève et de manifestations, qui, semble-t-il, a encore plus de succès que celui du 19.

Par ailleurs, les différents media d'informations multiplient les émissions consacrées au projet de réforme. C'est par exemple le cas, tout début février, de la chronique sur LCI de Pascal Perri sur certains aspects des inégalités, dont on peut retenir les « panneaux » suivants :



TEMPS PASSÉ À LA RETRAITE		
HOMMES ♂	PRIVÉ	PUBLIC
OUVRIERS	19 ANS ET 2 MOIS	21 ANS ET 6 MOIS
EMPLOYÉS	19 ANS ET 3 MOIS	23 ANS ET 1 MOIS

Les défenseurs du projet de réforme, au premier rang desquels se trouvent bien sûr ceux qui détiennent le pouvoir exécutif, centrent leur argumentaire sur le problème du financement et certains d'entre eux vont jusqu'à dire que sans réforme on va vers la faillite du système. Cela donne beaucoup de « grain à moudre » à ceux qui estiment que le moment est venu d'ajouter à la fusée de notre système un étage de capitalisation. Il en est ainsi de l'économiste libéral Pascal Salin qui a écrit le 3 février 2023 un article où on lit notamment : « il est connu de tout le monde que le système des retraites est condamné à la faillite à plus ou moins brève échéance », et il reprend le raisonnement que l'on trouvait au début du siècle dernier chez Paul Leroy-Beaulieu en faveur du choix individuel et de l'effacement de l'État sur cette question. Mais on trouve aussi cet appel à introduire une dose de capitalisation dans un Flash Economie de Natixis (n°68 du 2 février 2023), dont voici l'introduction :

Nous prenons l'exemple de la France, mais notre analyse s'applique à tous les pays touchés par le vieillissement démographique et qui ont un système de retraite par répartition.

La situation de la France (et des pays dans une situation similaire) est la suivante :

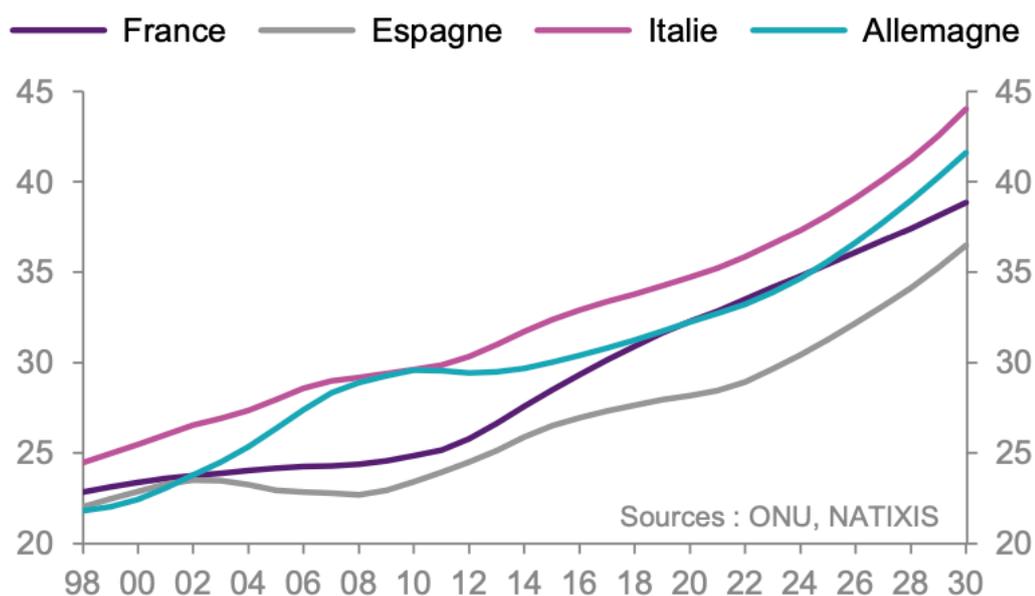
- le nombre de retraités par actif va continuer à augmenter ;
- il y a une limite au report de l'âge de la retraite ;
- il y a une limite aux prélèvements sur les revenus des actifs pour payer les retraites.

Donc le système de retraite par répartition ne pourra pas, à terme, être équilibré financièrement sans une baisse du niveau des retraites.

Cela montre la nécessité, à terme, de compléter le système de retraite par répartition par un système de retraite par capitalisation, dont, dans le passé, le rendement aurait été d'ailleurs nettement supérieur au rendement de la répartition ».

Cet article comprend des tableaux et schémas particulièrement intéressants :

### Population de plus de 65 ans (en % de la population de 15 à 64 ans)



**Tableau 1 : Taille des fonds de pension (2020, en % du PIB valeur)**

Pays	Encours des fonds de pension (en % du PIB)
Royaume-Uni	118,5
États-Unis	95,8
Canada	95,5
Espagne	10,5
Italie	9,8
Allemagne	8,1
Suède*	4,0
France	2,6

(\*) Malgré la faible taille des fonds de pension en Suède, la capitalisation joue un rôle important dans le système de retraite suédois.

Sources : Pension Funds in Figure 2021, OCDE, NATIXIS

**Tableau 2 : France : rendement total annuel moyen des actions et croissance annuelle moyenne du PIB valeur (1995-2022)**

Période	Rendement total annuel moyen des actions (en %)	Croissance annuelle moyenne du PIB valeur (en %)
1995-2022	3,49	2,96

Le 13 février 2023, par Tweet, l'économiste Henri Sterdyniak fait une réflexion très pertinente : « Les opposants à la contre-réforme des retraites utilisent parfois un argument dangereux : “il n’y a pas de problème de financement des retraites“. C’est vrai en 2022-2023 grâce à la reprise de l’emploi et aux désindexations passées des retraites. Mais, à terme, pour maintenir un niveau satisfaisant des retraites et des conditions de départ à la retraite, il faut faire passer le ratio retraites / PIB de 13,8% à environ 16,5%, ce qui peut être financé par des cotisations, soit par la hausse des salaires, soit par des transferts cotisations chômage / cotisations retraites si le chômage baisse, soit, dans la bonne humeur, par des hausses des taux de cotisations (2% du PIB, 4 points en 20 ans) ».

Au même moment, Jacques Attali publie un tweet : « Rien n’était moins urgent que de réformer notre système de retraites. Surtout quand on observe l’état désastreux de notre système éducatif, et des autres vraies urgences que les débats consternants d’aujourd’hui vont rendre plus difficiles encore à traiter » et publie dans les Echos du 17 : « Mais que diable allait-il faire en cette galère ? » (<https://www.attali.com/societe/galere/>), dans lequel on lit en particulier :

« Chacun sait bien qu’il va falloir radicalement réformer notre système éducatif (plus inégal que jamais, prolétarisant les enseignants et condamnant les jeunes des milieux populaires à des métiers dont ils ne veulent pas) ; notre système hospitalier (dont les manques sont chaque jour plus visibles, malgré les efforts magnifiques des personnels soignants) ; nos institutions (totalement inadaptées au monde moderne, avec un mandat présidentiel trop court, des parlementaires coupés de la vie municipale, des régions trop grandes, des citoyens tenus à l’écart des grands débats) ; nos villes moyennes (qui voient avec rage disparaître les services publics) ; notre politique migratoire (qui n’ose ni intégrer franchement tous les étrangers qui sont là et qui ne demandent qu’à travailler, ni fixer une limite claire au nombre de ceux qu’on aura les moyens de faire nôtres) ; la mutation écologique (dont chacun sent bien qu’elle exigerait beaucoup plus que des demi-mesures, pour réduire l’usage de la voiture individuelle, augmenter le prix du carbone, réutiliser les eaux usées, éliminer les dérivés des énergies fossiles de toute la chaîne industrielle) ; la modernisation de l’agriculture (pour donner aux jeunes l’envie de retourner à ce métier magnifique, d’une haute technicité, et dont dépend le respect de l’identité du pays) ; la relance de notre industrie (dont la situation dramatique de notre balance des paiements devrait nous rappeler tous les jours que c’est notre première urgence, parce qu’un pays sans industrie est condamné à un déclin très rapide). Et tant d’autres enjeux : la simplification administrative et fiscale, (au profit des plus faibles) ; le développement des villes portuaires, (dont l’histoire nous apprend qu’il est la condition nécessaire à la vitalité d’une nation), etc.

En tout cas, personne n’aurait dû penser à placer dans cette liste l’ajustement à la marge de déficits éventuels, un jour lointain, de nos régimes de retraite ; et personne n’aurait dû écarter l’analyse faite à ce sujet par les meilleurs experts expliquant qu’il n’y avait pas d’urgence ».

C'est précisément ce vendredi 17 que le débat à L'Assemblée nationale sur la réforme des retraites va s'arrêter puisque le gouvernement avait décidé d'utiliser l'article 47-1 de la Constitution pour, soi-disant, faire adopter sa réforme le plus rapidement possible, tout en évitant de recourir au fameux 49-3 en inscrivant son projet de réforme des retraites dans le PLFSSR - projet de loi de financement rectificatif de la Sécurité sociale - (l'article 47-1 dit que le texte étudié doit être adopté dans les 50 jours par les 2 assemblées, sinon le gouvernement peut mettre les dispositions en œuvre par ordonnance). Or, à minuit, les députés sont très loin de s'être prononcés sur la totalité du texte : ils n'ont même pas eu l'occasion de se prononcer sur l'article 7 qui prévoit de repousser l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 64 ans. Le texte initial du projet de réforme va donc être transmis directement au Sénat. Après plusieurs épisodes, le texte est adopté le 12 mars.

La Commission paritaire se réunit le 15 mars. Le Sénat adopte le texte le 16 mars et, ce même jour, la Première ministre E. Borne engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité de son gouvernement selon la procédure du 49-3. En définitive, le texte est voté. Il est présenté au Conseil Constitutionnel qui valide l'essentiel du texte le 14 avril.

En septembre 2023, dans « L'économie française, 2024 », publiée par l'OFCE chez La Découverte, F. Gannon, F. Legros et V. Touzé signent un article « La réforme Borne 2023 des retraites, une mise en perspective ». Y sont posées plusieurs questions importantes : la réforme était-elle urgente ? L'âge est-il le seul paramètre d'ajustement acceptable ? Quels sont les principaux points de vigilance ? À quoi pourraient servir les recettes socio-fiscales supplémentaires consécutives à l'accroissement de la population active ?

En voici la conclusion :

« La réforme devrait conduire, la France à se rapprocher de la pratique européenne en termes d'âge moyen de départ à la retraite [8]. Malgré une pression accrue sur les seniors confrontés à des difficultés de maintien dans l'emploi, le recul de l'âge de la retraite va contribuer à un rééquilibrage financier. Toutefois, la croissance telle qu'on l'a connue et telle que projetée va être remise en cause par l'urgence d'une politique d'actions en faveur du climat. D'après Laurent et Touzé, la question de la soutenabilité est double dès lors que dégradation climatique et quête perpétuelle de croissance s'opposent. Le financement de la transition démographique devrait donc s'envisager à l'aune de celle de la transition énergétique [Pisani-Ferry et Mahfouz], ce qui pourrait conduire à repenser tant nos modes de consommation et de production que le partage de la valeur ajoutée, notamment entre les actifs et les retraités ».

Après les élections législatives de juin 2024, le Président Macron annonce le 9 juin au soir la dissolution de l'Assemblée nationale. Les résultats de ces élections mettent en présence trois blocs « extrémisés », ce qui rend la France potentiellement ingouvernable. Le bloc de gauche sous la coupe de la FI exige le retrait de la réforme et le bloc de droite sous la coupe du RN l'exige aussi. Il va falloir attendre mi-septembre pour qu'un Premier ministre soit nommé (Michel Barnier), lequel a toutes les peines du monde à mettre sur pied un gouvernement.

Pour les retraites, une nouvelle période pleine d'incertitudes s'ouvre.

## ***Conclusion de la 2ème partie :***

Le système de retraite français a connu depuis sa naissance de nombreuses réformes et même des mutations profondes. Des réformes parce que les évolutions démographiques et économiques ont créé pratiquement en permanence des difficultés pour assurer l'équilibre financier des différents régimes ; des mutations profondes parce que l'on est passé d'un système qui était à l'origine plutôt fondé sur la capitalisation à un régime entièrement construit sur la logique de la répartition, qu'il s'agisse du régime général ou des régimes complémentaires, et laissant à la capitalisation la portion congrue. La réforme systémique lancée par le Président Macron au tournant de la décennie 2020 se veut reposer elle aussi sur le principe de la répartition mais le détail des mesures proposées semble redonner potentiellement une certaine importance à la capitalisation. Mais l'introduction d'une dose de capitalisation peut être cause d'aggravation des inégalités (entre ceux qui ont une capacité d'épargne et tous les autres), sans pouvoir pour autant aller jusqu'à la mise en place d'un système par capitalisation complet comme pourraient le souhaiter ceux qui estiment que cela serait collectivement et individuellement préférable, parce que la transition d'un système à l'autre serait beaucoup trop coûteuse (retour à la conclusion de la 1<sup>ère</sup> partie).

À l'occasion de sa réforme « systémique », le gouvernement Macron-Philippe insiste, semble-t-il pour rassurer et convaincre, que le système à points qu'il veut mettre en place reste dans la logique de la répartition, en répétant à l'envi que « tout le monde y est extrêmement attaché ». Or, d'après les analyses faites en fonction des résultats macroéconomiques et financiers depuis l'après-seconde guerre mondiale, « si on avait eu des fonds de pension depuis 40 ans, les retraites seraient considérablement plus élevées ! Depuis 40 ans, le retraité français a eu un rendement de 1,8% du PIB, soit la croissance annuelle moyenne. S'il avait investi dans un fonds placé moitié en actions, moitié en obligations, il aurait eu 8% réel par an (...) Sur 40 ans, la différence est gigantesque ! ». Ainsi, Patrick Artus rejoint Philippe Simonnot (voir notre préambule de la section 1, chapitre 1, partie 2). Alors, quelle conclusion en tirer ? Doit-on regretter que l'on ait choisi au départ un système de retraite essentiellement fondé sur le principe de la répartition ? En tout cas, on doit se poser la question de savoir si les performances de l'économie française ne souffrent pas du peu de place qu'occupent dans l'épargne les placements en titres financiers et en actions tout particulièrement.

On peut faire certes confiance en la grande expertise de Patrick Artus (voir en note 1 ci-après l'introduction du Flash Economie du 2 janvier 2020 qu'a produite l'équipe de recherche économique que dirige Patrick Artus chez Natixis et voir aussi les études citées par J.-P. Laffargue dans son article consacré aux retraites dans « 27 questions d'économie contemporaine », Albin Michel, mars 2008, p. 317). Mais son raisonnement est essentiellement macroéconomique et, pour faire une analyse plus mesurée (au sens propre comme au sens figuré), il convient de prendre en compte non seulement des moyennes sur très longue période mais également des écarts-types qui évaluent le degré de volatilité et de risque. On n'a pas d'estimations de ces écarts-types mais il y a fort à parier que celui qui concerne le régime par capitalisation est bien supérieur à celui du régime par répartition. D'ailleurs, l'expérience cuisante faite par de nombreux fonds de pension dans un passé pas si lointain montre que la prudence s'impose. Les régimes par capitalisation sont directement affectés par les mouvements intempestifs des cycles financiers. On sait que les cycles financiers ont une ampleur plus grande et une périodicité plus longue que les cycles d'affaires – d'où l'hypothèse d'écarts-types de rendements supérieurs – et que leur dynamique est « autorenforçante ». Plus concrètement, en cas de retraite par capitalisation, cela fait « une belle jambe » à l'actif de savoir que sur longue période le rendement de son régime est élevée si, personnellement, il est amené à partir à la retraite au moment d'une crise financière et/ou si son activité s'est déroulée au cours d'une période où l'instabilité financière était particulièrement élevée (voir la note 2 ci-après). De plus, Patrick Artus a, semble-t-il, le goût du paradoxe ou de la provocation en concluant à la supériorité de la capitalisation sur la répartition (en termes de rendement) au moment même où les taux négatifs étranglent les établissements financiers et écrasent les rendements financiers. Enfin, rappelons ce que nous énoncions déjà dans la conclusion de notre première partie : au bout du compte, la répartition et la capitalisation reposent toutes deux sur les mêmes fondamentaux, à savoir la croissance économique et l'évolution démographique.

## CONCLUSION GÉNÉRALE :

Que ce soit les modèles existants ou la plupart des réformes mises en œuvre ici et là, la logique néolibérale semble dominer. Cette logique libérale privilégie philosophiquement l'individualisme méthodologique et la responsabilisation individuelle. Elle se traduit par quelques tendances fortes : un retrait de la régulation publique au profit de la régulation marchande, un État qui se recentre sur des fonctions régaliennes d'aide sociale et d'assurance sociale minimales, un système de retraite qui réduit la part relative des régimes par répartition au profit de la capitalisation facultative sur les marchés financiers, et un système d'emploi où la logique de fonction se substitue à la logique de statut et la logique de la flexibilité-précarité à celle de la stabilité-sécurité. On peut craindre qu'il s'agisse de facteurs de détérioration de notre système de protection sociale et de creusement des inégalités.

En somme, le choc démographique peut avoir des conséquences redoutables. De surcroît, le vieillissement de la population ne concerne pas seulement les retraites : il soulève également deux autres sujets d'inquiétudes sociales et économiques, qui demandent eux aussi non seulement des décisions politiques urgentes mais aussi beaucoup de solidarité et de générosité : celui de l'assurance-maladie et celui de la grande dépendance. Au-delà, il réduit dangereusement le poids économique de la France et de toute l'Europe.

Post-scriptum : les lignes de conclusion générale qui précèdent ont été écrites avant la « réforme Macron ». Nous ne les renions pas. Mais on ne peut pas terminer tout-à-fait sans évoquer cette réforme. Ce qui nous semble en définitive le plus important, c'est la forme de cette réforme (et on sait que « la forme, c'est le fond qui remonte à la surface »). En effet, à la limite, peu importe de savoir si, au sein du système par répartition, le régime de retraite par point est meilleur que celui par annuité, surtout quand on sait les concessions qui ont été faites à cause des mouvements de protestation. Mais la méthode employée pour réaliser cette réforme laisse penser que le pouvoir exécutif adopte un comportement qui révèle trois de ses caractéristiques fondamentales : il est à la fois centralisé, étatiste et « vertical – du haut en bas ». En cela, la pratique gouvernementale et la gouvernance du système des retraites que le pouvoir exécutif prévoit mettent à mal la démocratie sociale. Risque d'en découler une reconfiguration complète non seulement du système de retraite mais aussi de tout le système de protection sociale français, reconfiguration qui a malheureusement des chances de ne pas être un progrès, bien au contraire (non seulement la réforme des retraites mais aussi la récente réforme de l'assurance-chômage et l'évolution de la prime d'activité traduisent une étatisation croissante de la protection sociale). Ce risque encouru nous pousse vers une réflexion plus générale : des pays comme les monarchies constitutionnelles européennes nous prouvent que l'on peut être démocrate sans être républicain ; à l'ère « macronienne », la France pourrait aggraver le danger qu'elle court depuis longtemps, celui d'être républicaine en étant insuffisamment démocrate<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La crise des « gilets jaunes », qui fait l'objet d'un document sur ce site, est l'expression vivante de l'aggravation actuelle de ce danger.

Dans Le Monde du 1<sup>er</sup> février, dans une tribune signée de plusieurs personnalités, on lit : « la V<sup>e</sup> République évolue vers un nouveau régime. Ce régime, nous hésitons encore à le qualifier car il ne dit pas son nom, il n'assume pas l'esprit de ses lois ni, surtout, de ses usages. Nous savons en tout cas ce qu'il n'est pas, ou plutôt ce qu'il n'est plus : il ne saurait prétendre au nom de "démocratie". Et à nous, signataires de cette tribune, intellectuels, artistes, journalistes engagés, ce nouveau régime nous semble plus qu'inquiétant. Il a le goût lacrymogène du poivre et du sang. Il a les accents goguenards de discours prononcés par des gouvernants isolés comme jamais par le pouvoir. Il a l'éclat scandaleux d'inégalités sociales de plus en plus criantes. (...) »

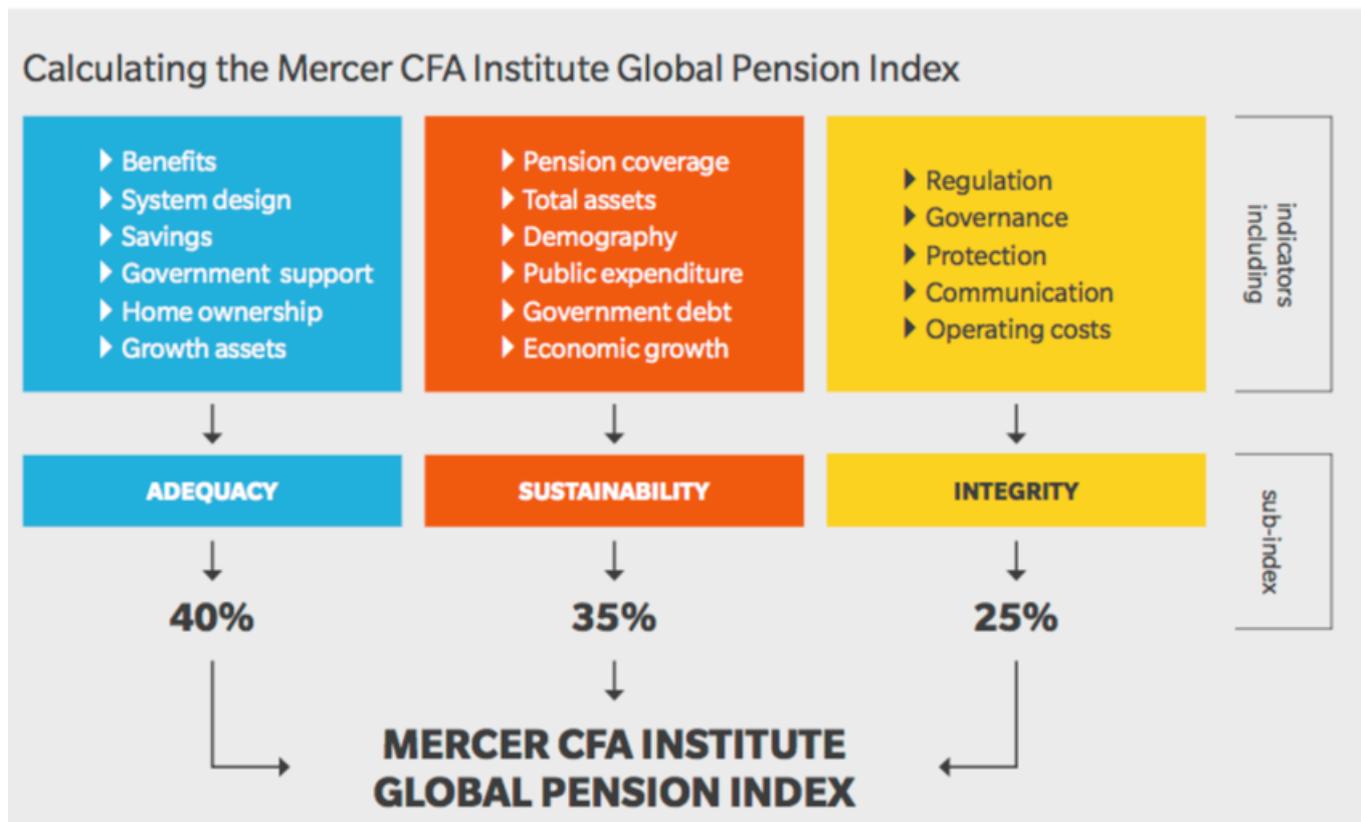
## LE SYSTEME DE RETRAITE FRANÇAIS EST CLASSÉ 20<sup>EME</sup>

PAR LE « MERCER CFA INSTITUTE GLOBAL PENSION INDEX 2020 »,

PARU EN SEPTEMBRE 2020.

<https://www.mercer.com.au/our-thinking/global-pension-index.html>

Figure 1: Calculating the Mercer CFA Institute Global Pension Index



Le « classement » des systèmes de retraites repose sur une cinquantaine d'indicateurs en tout.

Table 1: Summary of the 2020 results

Grade	Index Value	System	Description
A	>80	Netherlands Denmark	A first class and robust retirement income system that delivers good benefits, is sustainable and has a high level of integrity.
B+	75-80		A system that has a sound structure, with many good features, but has some areas for improvement that differentiates it from an A-grade system.
B	65-75	Israel Australia Finland Sweden Singapore Norway Canada New Zealand Germany Switzerland Chile Ireland	
C+	60-65	UK Belgium Hong Kong SAR* USA Malaysia France	A system that has some good features, but also has major risks and/or shortcomings that should be addressed. Without these improvements, its efficacy and/or long-term sustainability can be questioned.
C	50-60	Colombia Spain Saudi Arabia Peru Poland Brazil South Africa Austria Italy Indonesia Korea (South)	
D	35-50	Japan China* India Mexico Philippines Turkey Argentina Thailand	A system that has some desirable features, but also has major weaknesses and/or omissions that need to be addressed. Without these improvements, its efficacy and sustainability are in doubt.
E	<35	Nil	A poor system that may be in the early stages of development or non-existent.

None of these systems has an E-grade system, which would be represented by an index value below 35. A score between 35 and 50, representing a D-grade system, indicates a system that has some sound features but there also exist major omissions or weaknesses. A D-grade classification may also occur in the relatively early stages of the development of a particular retirement income system.



Table 2: Overall index value for each system, including the three sub-indices

System	Overall Index Value	Sub-Index Values		
		Adequacy	Sustainability	Integrity
Argentina	42.5	54.5	27.6	44.4
Australia	74.2	66.8	74.6	85.5
Austria	52.1	64.4	22.1	74.6
Belgium	63.4	74.6	32.4	88.9
Brazil	54.5	72.6	22.3	70.7
Canada	69.3	68.2	64.4	77.8
Chile	67.0	56.5	70.0	79.6
China	47.3	57.4	36.2	46.7
Colombia	58.5	62.5	45.5	70.5
Denmark	81.4	79.8	82.6	82.4
Finland	72.9	71.0	60.5	93.5
France	60.0	78.7	40.9	57.0
Germany	67.3	78.8	44.1	81.4
Hong Kong SAR	61.1	54.5	50.0	87.1
India	45.7	38.8	43.1	60.3
Indonesia	51.4	45.7	45.6	68.7
Ireland	65.0	74.7	45.6	76.5
Israel	74.7	70.7	72.4	84.2
Italy	51.9	66.7	18.8	74.4
Japan	48.5	52.9	35.9	59.2
Korea (South)	50.5	48.0	53.4	50.3
Malaysia	60.1	50.1	58.6	78.0
Mexico	44.7	36.5	55.8	42.2
Netherlands	82.6	81.5	79.3	88.9
New Zealand	68.3	63.8	62.9	82.9
Norway	71.2	73.4	55.1	90.3
Peru	57.2	59.5	49.2	64.6
Philippines	43.0	38.9	53.4	34.8
Poland	54.7	59.9	40.7	65.9
Saudi Arabia	57.5	59.6	51.6	62.4
Singapore	71.2	74.1	59.9	82.5
South Africa	53.2	43.0	46.7	78.3
Spain	57.7	71.0	27.5	78.5
Sweden	71.2	65.2	72.0	79.8
Switzerland	67.0	59.5	64.2	83.1
Thailand	40.8	36.8	40.8	47.3
Turkey	42.7	44.2	24.9	65.3
UK	64.9	59.2	58.0	83.7
USA	60.3	58.9	62.1	59.9
<b>Average</b>	<b>59.7</b>	<b>60.8</b>	<b>50.0</b>	<b>71.3</b>

Pour un indice global de 60,0 qui classe la France en 20<sup>ème</sup> position sur les 39 systèmes analysés (après un score de 60,2 en 2019), l'indice pour « l'adéquation » est très élevé, de 78,7, ce qui la place en 4<sup>ème</sup> position, mais l'indice de soutenabilité du système est de 40,9, ce qui la place en 28<sup>ème</sup> position et l'indice d'intégrité est de 57,0, ce qui la place en 33<sup>ème</sup> position.

Note : l'index d'adéquation porte en particulier sur le montant des prestations versées et sur tout ce qui peut donner de la sécurité financière aux retraités, spécialement aux plus modestes ; l'indice de soutenabilité prend en considération tout ce qui peut assurer la longévité du système, spécialement sur le plan financier ; l'indice d'intégrité du système a pour but d'évaluer la fiabilité du système en prenant en considération essentiellement trois domaines : la réglementation et la gouvernance du système, la protection et la communication de la population et les coûts de fonctionnement.

## **BIBLIOGRAPHIE :**

Pour réaliser ce document, outre des articles parus dans des revues telles que *Problèmes économiques*, *Alternatives économiques*, *Regards sur l'actualité* (en particulier le n° 289 de mars 2003) et *Futuribles*, publication qui propose plusieurs contributions importantes dès les années 1980, nous avons utilisé plus spécialement les ouvrages de référence suivants :

- AP-ROBERTS L. (2007) *Les logiques des systèmes de retraite en Europe*, in *Retraite et société* n°50.
- ARTUS P. et LEGROS F. (1999), *Le choix du système de retraite*, Économica.
- ARTUS P. et VIRARD M.-P. (2006), *Comment nous avons ruiné nos enfants*, La Découverte.
- BARBIER J.-C. et THÉRET B. (2004), *Le nouveau système français de protection sociale*, La Découverte.
- Cercle des économistes (2003), *Retraites et solidarité*, Descartes & Cie.
- Conseil d'orientation des retraites (COR) : ses différents rapports, notamment celui de janvier 2022 sur « Âges et durées de retraite dans les pays suivis par le COR » et le rapport annuel, « Évolutions et perspectives des retraites en France » de septembre 2022.
- DUPUIS J.-M. et EL MOUDDEN C. (2002), *Économie des retraites*, Économica.
- LAMY Marlène (2013) *Les systèmes de retraite dans l'Union européenne*, in *Espace, populations, sociétés*.
- PALIER B. (2003), *La réforme des retraites*, PUF.
- ROULEAU A. (2006) *Les systèmes de retraite en Europe*, Fondation Robert Schuman

# TABLE DES MATIÈRES

Les retraites .....	1
Partie I : L'économie politique des systèmes de retraite (SR).....	3
Chapitre 1 : L'économie générale des SR.....	3
Section 1 : Les fonctions et objectifs des SR. ....	3
§1) Les fonctions d'un SR .....	3
A- Les fonctions sociales directes .....	3
1) La fonction de report :.....	3
2) La fonction d'assurance : .....	3
3) La fonction de redistribution éventuellement. ....	3
B- Les fonctions économiques indirectes.....	3
1) La fonction d'accumulation : .....	3
2) La retraite est aussi un moyen de politique de l'emploi, .....	3
3) La retraite est enfin un moyen de politique des salaires. ....	4
§2) Les objectifs d'un SR .....	4
A- L'objectif d'efficacité.....	4
B- L'objectif de justice, .....	6
C- L'objectif de solidarité,.....	6
Section 2 : Les typologies des SR. ....	10
§1) Les typologies externes : les retraites vues du système de protection sociale (SPS).....	10
A- Le dénominateur commun des SPS : garantir un revenu de remplacement.....	13
B- Les classifications des SPS : d'une classification binaire à une autre. ....	13
1) La classification traditionnelle, binaire, en assurance et assistance.....	13
2) Les classifications ternaires. ....	13
a- Une classification ternaire issue des travaux de Guy Perrin et de R Titmuss. ....	13
b- La classification ternaire d'Esping-Andersen (1990). ....	14
c- La classification d'André Masson. ....	15
3) Les classifications quaternaires.....	16
a- La classification quaternaire de Francis Castles et Deborah Mitchell (1993). ....	16
b- La classification quaternaire de Bruno Palier (L'état de la France 2002. La Découverte). ....	17
4) Aujourd'hui, retour à une classification binaire. ....	18
ANNEXE : Nouvelle proposition pour la structuration des sociétés modernes.....	19
§2) Les typologies internes : les retraites vues de l'intérieur.....	21
A- Le dénominateur commun des SR : tous les systèmes de retraite se composent de plusieurs niveaux, de plusieurs piliers. ....	21
B- Les classifications des SR. ....	23
1) 1ère classification : SR obligatoires et SR volontaires. ....	23
a- La référence historique.....	23
b- Les arguments en faveur du principe d'obligation, et par conséquent en faveur d'un système public de retraites. ....	24
c- La réalité du principe d'obligation.....	25
2) 2ème classification : SR par répartition et SR par capitalisation. ....	26
a- Les définitions. ....	26
b- Les éléments de comparaison. ....	29
3) 3ème classification : SR à prestations contributives et SR à prestations forfaitaires. ....	35
a- La distinction technique cache un clivage philosophique.....	35

b- Le mixage contributif / forfaitaire des régimes de base.....	35
4) 4ème classification : SR avec prestations définies et SR avec cotisations définies.....	36
Chapitre 2 : L'analyse économique des SR par répartition et des SR par capitalisation.....	40
Section 1 : L'analyse économique des SR par répartition.....	40
§1) Le modèle canonique.....	40
A- L'équilibre financier statique.....	40
1) La définition de l'équilibre financier.....	40
2) La mise en œuvre de cet équilibre.....	40
a- Cas des régimes à prestations définies (cas des régimes de base français).....	40
b- Cas des régimes à cotisations définies.....	40
1) Le modèle formalisé.....	41
2) Le modèle simulé.....	42
§2) La simulation des conséquences d'évolutions démographiques et économiques.....	43
A- Les conséquences d'évolutions démographiques.....	43
1) Le cas d'une croissance démographique régulière.....	43
2) Le cas d'une croissance démographique transitoire.....	44
3) Le cas d'un allongement de l'espérance de vie.....	45
B- Les conséquences d'évolutions économiques.....	47
1) Le chômage.....	47
2) La croissance de la productivité apparente du travail, c'est-à-dire une croissance économique à population active constante.....	47
a- Croissance et base de calcul de la retraite.....	47
b- Croissance et règles d'indexation.....	47
C- La maquette « simplifiée » du Conseil d'orientation des retraites.....	48
Conclusion partielle : le rendement des retraites par répartition.....	49
Remarques importantes d'ordre théorique et pratique :.....	50
1) l'analyse de Jacques Bichot.....	50
2) La comparaison des systèmes par répartition faite remarquablement par Laurent Vernière en avril 2004.....	51
Section 2 : L'analyse économique des SR par capitalisation.....	51
§1) Le modèle canonique.....	51
A- L'équilibre financier statique.....	51
1) La définition de l'équilibre financier.....	51
2) La mise en œuvre de l'équilibre financier.....	52
B- L'équilibre financier dynamique : simulation d'un modèle à générations imbriquées.....	52
§2) La simulation des conséquences d'évolutions démographiques et économiques.....	53
A- Les conséquences d'évolutions démographiques.....	53
1) Le cas d'une croissance démographique transitoire.....	53
2) Le cas d'un prolongement de l'espérance de vie.....	54
B- Les conséquences des évolutions économiques.....	54
C- Les régimes de capitalisation collective à points.....	55
Conclusion de la 1 <sup>ère</sup> partie :.....	56
Partie II : Les politiques économiques pour le système de retraite (SR).....	58
Chapitre 1 : Le SR français et les problèmes qui lui sont posés.....	58
Section 1 : Les principales caractéristiques du SR français au début du 21 <sup>ème</sup> siècle.....	58
Préambule : Historique du système de retraite français.....	58
§1) L'architecture du SR français au début du 21 <sup>ème</sup> siècle.....	61
A- Le SR français est à trois niveaux.....	61
C- Le SR français se différencie selon le fonctionnement des régimes.....	64
§2) Les données techniques principales du SR français au début du 21 <sup>ème</sup> siècle.....	67
A- Le calcul de la pension de base pour les régimes alignés.....	67
1) Le SAM (ou le RAMB : revenu annuel moyen brut).....	67

2) Le pourcentage du SAM (ou du RAMB).....	67
B- Le caractère contributif du régime de retraite.....	68
C- La question des revalorisations.....	68
D- La place du mécanisme de la capitalisation.....	69
Section 2 : Les problèmes posés au SR par les évolutions actuelles et prochaines.....	72
§1) L'environnement démographique.....	72
A- Les statistiques de base et le scénario de référence.....	72
B- Les explications de l'évolution démographique à venir.....	78
§2) L'environnement économique.....	79
A- La contrainte financière.....	79
B- La mutation des marchés.....	79
1) La globalisation financière.....	79
a- Le SR et la globalisation financière.....	79
b- Les fonds de pension et le nouveau capitalisme.....	80
2) Les transformations de l'emploi.....	80
C- Les facteurs de résistance.....	80
Chapitre 2 : Les politiques de réforme du SR. Stratégies possibles et décisions prises.....	83
Section 1 : Les stratégies possibles.....	83
§1) Les différents niveaux de réforme d'un SR (par répartition).....	83
§2) Les principales orientations des réformes des SR.....	84
A- Les orientations de la Banque mondiale et de l'Union européenne.....	84
1) Les orientations de la Banque mondiale.....	84
2) Les orientations de l'Union européenne (UE).....	84
B- Les orientations du COR en France.....	86
1) Le rappel du modèle conceptuel de base.....	86
2) Les rapports du COR.....	88
b- Un résumé du premier rapport du COR, du 6 décembre 2001, prolongé par un rapport publié le 29 mars 2006.....	88
c- Présentation du rapport annuel du COR de 2019.....	93
Section 2 : Les réformes entreprises.....	94
§1) Les réformes à l'étranger.....	94
A- Les réformes ailleurs qu'en Europe.....	94
B- Les réformes en Europe.....	95
§2) Les réformes en France.....	97
A- 1987 : la réforme des modes de revalorisation et d'indexation et l'introduction de nouveaux prélèvements sur les retraites.....	103
B- Années 90 : l'augmentation des taux de prélèvements sociaux sur les retraites.....	104
C- 1993 : la réforme des modalités de calcul des pensions du régime général (« réforme Veil- Balladur »).....	105
D- 1995 et 1997 : des réformes rejetées (projets Juppé).....	106
E- 1999 : la création du Fonds de réserve pour les retraites.....	106
F- 2003 : la réforme des retraites en général et de celles des fonctionnaires en particulier (« réforme Fillon-Raffarin »).....	107
1) Une dizaine de dispositions essentielles.....	107
2) Une dizaine de commentaires.....	108
G- 2008 : poursuite prévue de la réforme des retraites de 2003.....	115
H- 2010 : L'âge légal de départ à la retraite passe de 60 à 62 ans ; « la réforme Woerth ».....	118
I- 2011/2012 et 2013 : Des aménagements successifs de la réforme Woerth.....	118
J- 2014 : La réforme Touraine.....	118
K- 2018-2019 : Vers une « réforme Macron », systémique ?.....	119
1) Récapitulatif du système existant.....	119
2) Le lancement de la réforme à points.....	121
Réflexions générales sur le système par points.....	140
Réflexion personnelle sur « la réforme Macron » :.....	146

3) Les péripéties du processus de réforme.....	154
Note sur les régimes spéciaux : .....	183
Note sur le coût du système public français de retraite.....	187
L- 2023 : Une « réforme Macron », paramétrique ! .....	190
Conclusion de la 2ème partie : .....	217
CONCLUSION GÉNÉRALE : .....	218
LE SYSTEME DE RETRAITE FRANÇAIS EST CLASSÉ 20 <sup>ÈME</sup> .....	219
BIBLIOGRAPHIE : .....	222
TABLE DES MATIÈRES.....	223

www.christian-biales.fr