

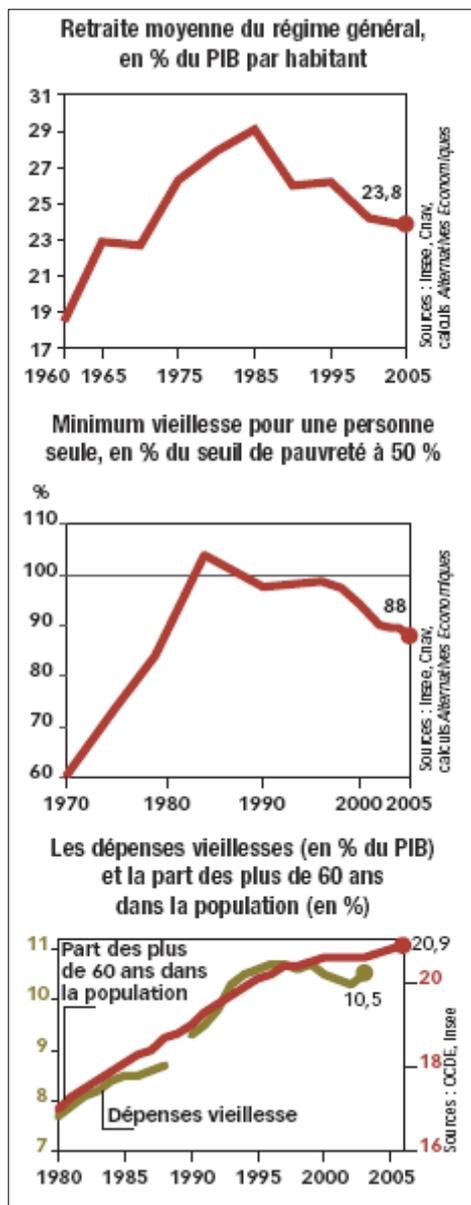
# Retraites : la dérive inégalitaire

Alternatives Economiques n°263, Novembre 2007

Le gouvernement veut réformer les régimes spéciaux, tandis que les autres régimes doivent être revus en 2008. Les réformes engagées depuis quinze ans ont commencé à paupériser les retraités qui ne disposent pas de patrimoine et les inégalités entre séniors se creusent. Un phénomène qui devrait encore s'aggraver à l'avenir. Or, les dernières projections démographiques établies par l'Insee ouvrent des perspectives bien plus favorables que prévu. Il est donc urgent de remettre le dossier à plat.

## Pauvres retraités ! Guillaume Duval

*Les réformes menées depuis 1993 ont creusé les inégalités et laissent présager un retour de la pauvreté chez les personnes âgées.*



La question de l'avenir des retraites se trouve de nouveau en "tête de gondole" des sujets qui fâchent. Et elle devrait y rester. Après avoir temporisé sur le service minimum, le gouvernement a manifestement choisi de faire de la question des régimes spéciaux de retraites des grandes entreprises publiques le premier test de sa capacité à faire plier les syndicats. L'enjeu est plus symbolique que réel en termes de financement des retraites, mais, en politique, les victoires symboliques comptent souvent plus que les réformes de fond. Ces dernières, généralement difficiles à mettre en branle, ont le plus souvent des résultats peu visibles dans l'immédiat. *A contrario*, la victoire à propos des régimes spéciaux semble pouvoir être relativement aisée: en 1995, l'erreur d'Alain Juppé avait été de vouloir faire cette réforme en même temps que celle des retraites de la fonction publique, coalisant ainsi contre lui un spectre de forces très large. Aujourd'hui, il est nettement plus difficile pour les syndicats de mobiliser au-delà des salariés directement concernés, compte tenu de la réforme des retraites de la fonction publique réalisée en 2003.

### Le décrochage des retraites

Après les régimes spéciaux, on devrait enchaîner directement sur le rendez-vous prévu en 2008 dans le cadre de la réforme menée en 2003 par François Fillon, à l'époque ministre des Affaires sociales. Cette échéance avait en effet été décidée pour ajuster les mesures prises en 2003 et notamment fixer les règles donnant droit à une retraite à taux plein du régime général de la Sécurité sociale à partir de 2012, sujet resté pendant en 2003.

### Des carrières longues écourtées?

François Fillon, désormais Premier ministre, a déjà agité deux chiffres rouges qui promettent un débat sportif, s'ils devaient rester au cœur des positions du gouvernement. Il a en effet annoncé vouloir remettre en cause le dispositif "carrières longues" mis en place en 2003, qui permet aux salariés ayant travaillé quarante-deux ans de partir en retraite à taux plein à partir de 56 ans, avant donc d'avoir atteint l'âge légal de la retraite de 60 ans. Ce dispositif, imposé par la CFDT en échange de son soutien à la réforme de 2003, a rencontré un formidable succès depuis: à peu près 110 000

personnes en ont fait usage chaque année depuis 2004, contribuant ainsi notablement au recul du chômage intervenu ces derniers temps. En anticipant le choc du départ en retraite des baby-boomers attendu à partir de 2007, ce dispositif a cependant eu pour conséquence de gonfler également le déficit des régimes vieillesse qui se monte à 4 milliards d'euros cette année. D'où la tentation de remettre en cause une mesure qui introduit pourtant un petit peu de justice sociale dans un système de retraites fort peu redistributif par ailleurs.

## Résumé des épisodes précédents

En 1993, une première réforme des retraites, dite Balladur, du nom du Premier ministre de l'époque, avait concerné uniquement les salariés du secteur privé. Elle a porté progressivement à quarante ans la durée de cotisation pour une retraite à taux plein, au lieu de 37,5 ans auparavant. Elle a aussi étendu à vingt-cinq ans la période prise en compte pour définir le salaire de référence pour le calcul des retraites (au lieu des dix meilleures années) et indexé l'évolution de ces retraites sur les prix, et non plus sur les salaires.

En 1995, Alain Juppé, Premier ministre, tente de réformer les retraites des fonctionnaires et les régimes spéciaux. Mais le projet est retiré suite au mouvement social suscité alors.

En 2003, nouvelle réforme des retraites, dite cette fois Fillon. Elle aligne progressivement la fonction publique sur la durée de quarante ans de cotisations du privé, sans toutefois modifier le mode de calcul des retraites. Les retraites de la fonction publique sont, elles aussi, indexées sur les prix. La réforme crée également un mécanisme de surcote pour accroître les retraites de ceux qui restent travailler au-delà du minimum requis pour une retraite à taux plein, tout en réduisant la décote appliquée à ceux qui partent en retraite après 60 ans sans avoir atteint les quarante ans de cotisations. Une possibilité de départ à partir de 56 ans est ouverte pour ceux qui ont travaillé très tôt. Un rendez-vous est fixé en 2008 pour faire le point et décider ou non d'un allongement supplémentaire des durées de cotisations.

Parallèlement, les régimes complémentaires ont, eux aussi, fait l'objet en 1994, 1996 et 2003 de réformes pour les rendre moins généreux...

En effet, jusque-là, les salariés qui avaient commencé à travailler très tôt, souvent dès 14 ans quand la scolarité n'était pas obligatoire au-delà<sup>1</sup>, devaient cotiser plus longtemps que les autres et nettement plus que les quarante ans minimum exigés pour avoir droit à la retraite. Alors qu'ils ont une forte probabilité d'appartenir à des catégories sociales dont l'espérance de vie est inférieure aux autres, dans un pays où les inégalités restent très importantes sur ce plan. Et donc de toucher leur retraite moins longtemps après avoir cotisé davantage que les autres... D'où la colère des organisations syndicales, et particulièrement de la CFDT, pour laquelle seule cette mesure justifiait le soutien apporté à la réforme de 2003, soutien qu'elle a payé cher par ailleurs.

Mais ce n'est pas tout: François Fillon a aussi annoncé comme acquis que le minimum requis pour avoir droit à une retraite à taux plein devrait être porté de quarante à quarante et un ans en 2012. Or, rien n'indique qu'un tel choix soit inéluctable: les nouvelles projections démographiques établies par l'Insee en 2006 soulignent au contraire que la France est dans une bien meilleure position qu'on ne l'imaginait jusque-là concernant le futur de ses retraites (voir page 62). Le gouvernement entend pourtant manifestement poursuivre dans la voie suivie depuis quinze ans: la réduction du niveau des retraites pour faire face à l'augmentation du nombre des retraités. Alors qu'il devient urgent d'infléchir ces politiques compte tenu de leurs effets inégalitaires massifs. Les retraites sont une question centrale pour la cohésion sociale et un élément clé du contrat intergénérationnel. Sur ce terrain, il faudrait donc rechercher en priorité un diagnostic partagé et réunir un consensus large sur les solutions. On n'en prend pas le chemin.

## Le millefeuille des retraites

Le régime général. Créé en 1945 et géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), il assure la retraite de base de l'ensemble des salariés du secteur privé (sauf ceux de l'agriculture) et des contractuels de la fonction publique, soit 16,6 millions de cotisants, un peu plus de 70% des actifs. Il a versé 76 milliards d'euros de retraite en 2006, soit 4,2% du produit intérieur brut (PIB) à 11,5 millions de retraités. C'est un système de retraite par "répartition", c'est-à-dire qu'il redistribue immédiatement les cotisations qu'il reçoit des actifs. C'est aussi un système dit à "prestations définies", c'est-à-dire que le niveau de la retraite reçu est en gros proportionnel aux salaires reçus antérieurement, dans la limite d'un plafond de 32 184 euros par an actuellement. Les différentes sortes de non-salariés (artisans, commerçants, professions libérales et agriculteurs) ont, eux aussi, leurs régimes de base spécifiques. Ils concernent 2,3 millions de personnes, soit 10% des actifs.

---

<sup>1</sup> La scolarité n'est obligatoire jusqu'à 14 ans que depuis le Front populaire en 1936. Et ce n'est qu'en 1959 qu'elle est devenue obligatoire jusqu'à 16 ans. Avant que le gouvernement de Dominique de Villepin ne revienne en arrière en 2006 en autorisant de nouveau l'apprentissage à 14 ans pour reculer finalement sous le feu des critiques et le permettre à 15 ans.

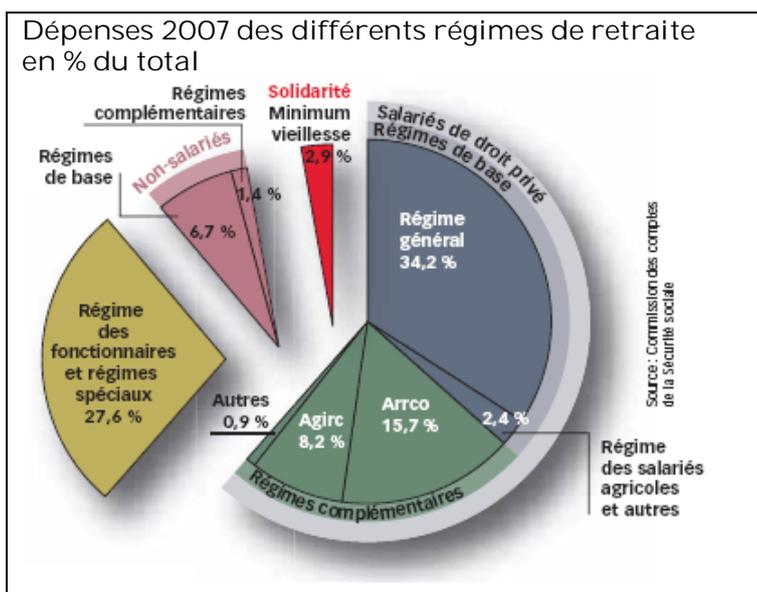
Les régimes complémentaires. A ces régimes de base, il faut ajouter les régimes rassemblés au sein de l'Association des régimes de retraite complémentaires (Arrco), qui fournit un complément de retraite à tous les salariés pour la partie de leur salaire située sous le plafond de la Sécurité sociale, et l'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc), qui prend en charge les pensions versées aux cadres, pour la partie du salaire située au-delà du plafond. Gérées paritairement par le patronat et les syndicats, ces caisses sont en voie de fusion.

Tous les salariés en bénéficient depuis 1972. 54 milliards d'euros de retraites complémentaires ont été versés en 2006 à 11 millions d'allocataires, soit 3% du PIB. Ce sont aussi des régimes par répartition, mais contrairement au régime général, ce ne sont pas des régimes à prestations définies. Les régimes complémentaires ne s'engagent pas en effet à verser aux futurs retraités une somme correspondant à un certain pourcentage de leur salaire passé. En cotisant à ces régimes, les salariés acquièrent des "points" qui s'additionnent sur un compteur. Chaque année, en fonction des cotisations rentrées et des retraites dues, les gestionnaires du système définissent une valeur du point. Puis ils distribuent les montants correspondants aux retraités.

Les non-salariés ont également leurs propres caisses complémentaires. De nombreuses entreprises, surtout les très grandes, offrent enfin à leurs cadres dirigeants des régimes de retraites facultatifs, dits surcomplémentaires. Ils concernent 2 millions de salariés et ont récolté 4,6 milliards d'euros de cotisations en 2005, soit 0,3% du PIB. Depuis 2003, les entreprises ont aussi la possibilité de mettre en place des plans d'épargne retraite collectif (Perco), dans le cadre des dispositifs d'épargne salariale. Ces dispositifs, bien que très subventionnés fiscalement et socialement, n'ont pas eu beaucoup de succès jusqu'à présent.

Les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux couvrent 4,8 millions de personnes (les fonctionnaires d'Etat et territoriaux pour les premiers, et principalement les salariés des entreprises publiques pour les seconds), soit 20% des actifs. Ensemble, ils ont versé 62 milliards d'euros de prestations en 2006, soit 3,5% du PIB, à 3,6 millions de retraités. Ils remplissent les fonctions du régime général et des régimes complémentaires pour les autres salariés. Il s'agit, comme pour le régime général de base, de régimes par répartition à prestations définies, mais les règles qui définissent le moment où l'on a droit à la retraite et le niveau de celle-ci peuvent être différentes du régime général.

Le minimum vieillesse. Il est distribué par le fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui règle également les cotisations retraites des chômeurs. Il assure un revenu minimum aux personnes âgées qui, pour de multiples raisons, n'ont pas droit, ou pas suffisamment, aux pensions versées par les organismes décrits précédemment. Ce minimum vieillesse représente 621 euros par mois pour une personne seule en 2007; il a été touché par 611000 personnes en 2005. Le FSV a dépensé au total 14,8 milliards d'euros en 2006, soit 0,8% du PIB.



Le Fonds de réserve des retraites (FRR). Créé en 1999, il est censé recueillir des fonds provenant notamment des opérations de privatisation afin de lisser après 2020, la bosse des dépenses de retraites consécutive au départ des nombreux baby-boomers. Jusqu'à maintenant, les gouvernements successifs n'ont cependant jamais tenu leurs engagements et ce fonds ne disposait en décembre 2006 que de 27 milliards d'euros.

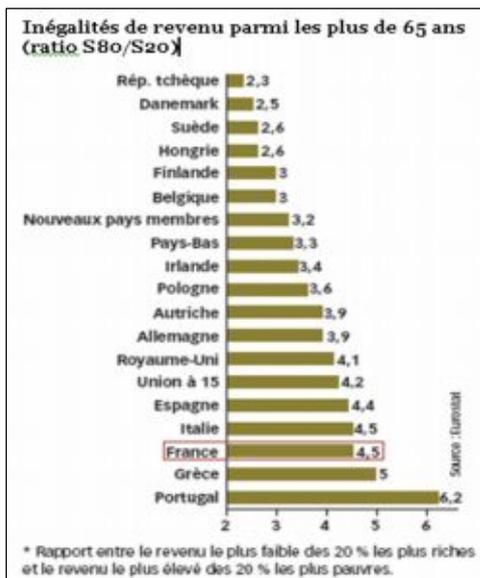
## Les Français champions de l'assurance-vie

Certaines questions semblent cependant réglées depuis les épisodes précédents: plus personne ne chante aujourd'hui les louanges des fonds de pension. Le désastre du système de retraites britanniques, où de moins en moins de salariés sont couverts par des fonds d'entreprise<sup>2</sup>, et les énormes difficultés de firmes comme General Motors ou Ford, plombées notamment par leurs fonds de pension, ont achevé de démontrer aux plus incrédules des avantages des systèmes nationaux de retraite par répartition<sup>3</sup>, comme celui qui existe en France actuellement. De plus, même si les institutions qui la recueillent ne s'appellent pas "fonds de pension", il n'est manifestement aucun besoin de chercher à développer l'épargne des ménages pour satisfaire aux besoins de financement de l'économie française. Avec les 3 433 milliards d'euros de patrimoine financier qu'ils détiennent, dont en particulier 1 237 milliards d'euros d'assurance-vie, les Français - du moins ceux qui ont les moyens de mettre de l'argent de côté - figurent déjà parmi les champions du monde de l'épargne.

L'ampleur de ce patrimoine et les formidables inégalités qui y sont associées - en 2004, un cadre possédait en moyenne vingt fois plus de patrimoine qu'un ouvrier non qualifié - constituent d'ailleurs déjà plus un problème qu'une solution sur le plan de la situation des retraités: selon Eurostat, la France figure en effet parmi les pays d'Europe les plus inégalitaires pour les revenus des plus de 65 ans. Le système de retraite, peu redistributif et en déclin relatif, parvient de moins en moins à contrebalancer l'effet de plus en plus massif des inégalités de patrimoines sur les revenus des personnes âgées. Un effet aggravé par la formidable hausse des prix des actifs (actions et immobilier) intervenue ces dernières années.

Les réformes menées depuis 1993 ont eu de fait pour résultat un appauvrissement relatif spectaculaire de ceux qui ne peuvent compter que sur leurs retraites pour vivre: d'après les calculs du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, le pouvoir d'achat des retraites a perdu chaque année 0,3% pour le régime général, 0,5% pour les fonctionnaires et 0,6% pour les retraites complémentaires des non-cadres entre 1994 et 2004. La retraite moyenne versée par le régime général, qui représentait 29% du produit intérieur brut (PIB) par habitant en 1985, en pesait moins de 24% en 2005, le niveau du début des années 70. Et à force d'être revalorisé *a minima*, le minimum vieillesse, la voiture-balai des petites retraites, déjà légèrement inférieur au seuil de pauvreté à la fin des années 90, a plongé depuis et s'en éloigne de plus en plus. Les mesures d'économies décidées depuis quinze ans ont été très efficaces: le poids des retraites dans le PIB est resté quasiment stable - il n'a progressé que de 0,4 point -, pendant que le nombre de retraités du régime général s'accroissait de 27% (+ 2,3 millions). Il n'y a pas de miracles...

### Moins de préretraités, plus de chômeurs âgés



Pour ne rien arranger, ce résultat a été atteint d'une façon particulièrement hypocrite: on a vendu aux Français l'allongement de la durée de cotisations comme la contrepartie normale de l'allongement de l'espérance de vie. Travailler plus longtemps puisqu'on vit plus longtemps paraît en effet logique, mais ce n'est pas ce qui s'est produit jusqu'ici: l'âge auquel on quitte le marché du travail ne recule guère en France. Il est toujours en moyenne de 58,8 ans, le plus précoce d'Europe. La raison: les entreprises persistent à pousser en priorité vers la sortie les salariés les plus âgés. Certes, les systèmes de mise en préretraites ont été progressivement démantelés (on ne dénombrait plus que 128 000 personnes sous ce statut en 2005, contre le double vingt ans plus tôt), mais, dans le même temps, le nombre de chômeurs "dispensés de recherche d'emploi"<sup>4</sup> a été multiplié par quatre. Ils dépassent les 400 000 personnes. Au final, le total ne diminue guère.

Tant que le chômage reste significatif, ce n'est pas forcément la façon la plus stupide de gérer le marché du travail que de continuer à faire partir en priorité les salariés âgés pour laisser la place aux

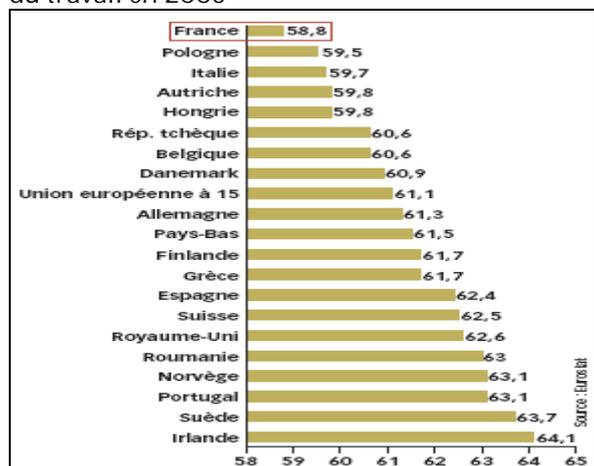
<sup>2</sup> "La déroute des fonds de pensions", *Alternatives Economiques* n° 255, disponible dans nos archives en ligne

<sup>3</sup> Retraites par répartition : système de retraite fondé sur la solidarité entre générations, où les pensions des retraités sont financées par des cotisations prélevées sur les revenus des actifs du moment.

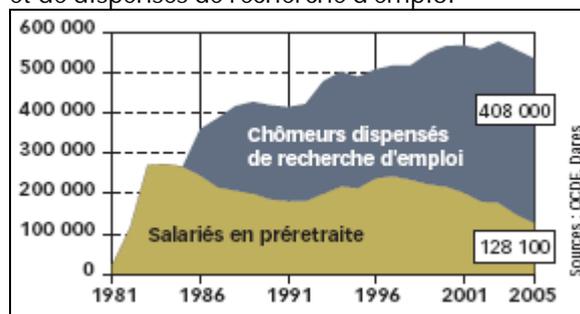
<sup>4</sup> Peuvent actuellement être dispensés de rechercher un emploi tous les chômeurs âgés d'au moins 57,5 ans et ceux âgés de plus de 55 ans qui justifient d'au moins de 160 trimestres de cotisation retraite validés dans les régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse. Les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique âgés de 55 ans ou plus peuvent également, à leur demande, être dispensés de recherche d'emploi. Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) prend en charge les cotisations de retraites des chômeurs.

jeunes. Les salariés du bas de l'échelle eux-mêmes, souvent usés compte tenu de conditions de travail difficiles et d'efforts de formation continue très limités, ne sont pas du tout demandeurs de jouer les prolongations. Mais, dans ces conditions, l'allongement indifférencié de la durée de cotisation, mesure phare de toutes les réformes menées depuis 1993, apparaît surtout comme un moyen détourné d'abaisser encore plus fortement le niveau des retraites en amenant les salariés à arrêter de travailler avant d'avoir atteint la durée de cotisation requise pour prétendre à une retraite complète. Un soupçon renforcé par la mauvaise volonté constante du patronat à négocier, comme convenu en 2003, sur les conditions qui permettraient à telle ou telle profession de partir plus tôt en retraite du fait de sa pénibilité.

Age moyen de sortie du marché du travail en 2005



Nombre de salariés en préretraite et de dispenses de recherche d'emploi



Entre la paupérisation croissante des retraités dépourvus de patrimoine, les inégalités de plus en plus criantes entre seniors et l'hypocrisie persistante des entreprises en matière d'emploi des salariés âgés, la logique de la réforme des retraites telle qu'elle a été menée depuis quinze ans atteint manifestement ses limites...

### Régimes spéciaux : un enjeu symbolique

Henri Sterdyniak, économiste à l'OFCE.

Les régimes spéciaux de retraite sont une survivance de notre histoire sociale. A sa création, en 1945, le régime général était peu généreux, de sorte que les entreprises qui disposaient déjà d'un système de retraite plus favorable n'ont pas voulu y adhérer. Les régimes spéciaux ont versé 13,2 milliards d'euros de pensions en 2006, soit 0,7% du produit intérieur brut (PIB) et 6% de l'ensemble des retraites. Ils comptent 478 000 cotisants pour 1,13 million de bénéficiaires. Avec moins d'un cotisant pour deux bénéficiaires, contre un pour 0,64 dans le régime général, leur ratio entre cotisants et ayants droit est donc particulièrement dégradé.

N'ayant pas été réformés jusqu'ici, ces régimes conservaient une durée de cotisation requise de 37,5 années, sans décote ni surcote, pour avoir droit à la retraite, contre 40 ans pour les autres régimes. La pension correspond à 75% du dernier salaire et les retraites sont indexées sur les traitements, alors que ceux des autres régimes sont désormais alignés sur les prix. Les postes pénibles donnent droit à une bonification de durée de cotisation: ainsi, les conducteurs ont droit à un an tous les cinq ans à la RATP, et un an tous les quatre ans à la SNCF (trente années de travail comptent donc pour 37,5 années de cotisations). Et certains salariés peuvent partir à la retraite à 50 ans (agents de conduite SNCF ou RATP) ou à 55 ans (services actifs des industries électriques et gazières, services de maintenance à la RATP, SNCF).

### Déséquilibre démographique

En sens inverse, ces entreprises ne licencient guère et n'ont pas recours aux préretraites ou aux dispenses de recherche d'emploi. Du coup, l'âge moyen de fin d'activité est de 55,5 ans pour les industries électriques et gazières et de 55 ans pour la RATP et la SNCF, contre 57,5 ans actuellement pour le régime général. L'écart n'est donc que de l'ordre de deux ans. A titre de comparaison, il existe également un congé de fin d'activité pour les chauffeurs routiers (à 55 ou 57,5 ans) qui fait que l'âge moyen de départ à la retraite de cette profession est de 56 ans.

Le déficit des régimes spéciaux à la charge de l'Etat atteint 5 milliards en 2007: 0,5 milliard pour la RATP, 2,5 milliards pour la SNCF, 0,8 milliard pour les mines, 0,7 milliard pour les marins (les mines et les marins ne sont pas concernés par la réforme engagée par le gouvernement)... Mais il tient surtout à la structure démographique de ces populations. Pour les mêmes raisons, les régimes spéciaux de retraite des non-salariés (agriculteurs, commerçants, artisans, cultes...) affichent d'ailleurs, eux aussi, des déficits très importants. Sans réforme et compte tenu de l'évolution démographique, le déficit des régimes spéciaux de salariés du public devrait rester stable jusqu'en 2020, à 0,3% du PIB, puis diminuer jusqu'à 0,2% en 2040.

Le surcoût des avantages spécifiques des régimes spéciaux est délicat à évaluer. Il serait de l'ordre de 650 millions par an à EDF-GDF, 500 millions par an à la SNCF, 200 millions à la RATP, soit 2 milliards au total. Il est, pour l'essentiel, compensé par des cotisations plus élevées qu'ailleurs au niveau de ces entreprises. Alors que le taux de cotisation vieillesse (salariales et patronales) est de 26% du salaire brut dans le secteur privé, il est de 37,2% dans les industries électriques et gazières, de 36,3% à la SNCF et de 30% à la RATP.

Un gain de 200 millions par an

La réforme ne peut toucher les personnes déjà à la retraite. Ne sont donc concernés que les futurs retraités, relativement peu nombreux. Au mieux, la réforme permettrait un gain de 200 millions la première année, qui pourrait atteindre 1 milliard en cinq ans et 2 milliards à terme. L'enjeu financier est donc faible.

La question de la réforme se pose en fait surtout pour des raisons d'équité et de symbole. Un système basé sur la répartition, et donc sur la solidarité nationale, doit en effet être le plus unifié et le plus homogène possible. Ceci ne signifie cependant pas que tous les régimes doivent être alignés sur le moins favorable... Des dispositifs comme la bonification des périodes de travaux pénibles ou la stabilité des taux de remplacement devraient être généralisés au privé plutôt que supprimés dans le public.

2008, le véritable rendez-vous  
Arnaud Lechevalier

*Les nouvelles projections démographiques de l'Insee changent la donne de l'avenir des retraites. Il faut remettre le dossier à plat en 2008.*

Les enjeux (autres que symboliques) de la réforme des régimes spéciaux de retraite engagée le mois dernier sont limités. Il n'en va pas de même du réexamen prévu en 2008 de la situation de l'ensemble des retraites. D'autant que cette échéance va se dérouler dans un contexte très différent des épisodes précédents. *"Madame, permettez-moi de vous le dire, vous faites une erreur. Le financement des retraites est équilibré jusqu'en 2020 (...) Ce n'est contesté par personne"*, affirmait notamment Nicolas Sarkozy lors du débat d'entre-deux tours, au cours d'un vif échange avec Ségolène Royal. Des propos qui tranchent avec le catastrophisme que l'on a constamment entendu, à droite surtout mais aussi à gauche, depuis près de deux décennies sur le sujet.

Malgré les déficits apparus cette année du fait du succès inattendu des mesures décidées en 2003 en faveur des salariés qui avaient commencé à travailler très tôt (voir graphique page 61), l'amélioration des perspectives financières des régimes de retraite devrait, à long terme, être significative. Cette amélioration récente doit beaucoup à la révision des projections sociodémographiques effectuée en 2006 par l'Insee. La consolidation de l'équilibre des régimes à long terme aura toutefois pour contrepartie une forte baisse du niveau relatif des retraites futures du fait des réformes intervenues pendant les années 90 et en 2003. Et la question qui se pose désormais est celle de la pertinence de ce choix, compte tenu notamment des marges de manoeuvre que font apparaître les nouvelles prévisions démographiques. Parallèlement, se pose de façon de plus en plus aiguë la question des transformations indispensables en matière de gestion des carrières comme de droit à la retraite, afin de permettre de maintenir les seniors en emploi tout en répondant aux inégalités face à la retraite.

L'impact de la réforme de 2003

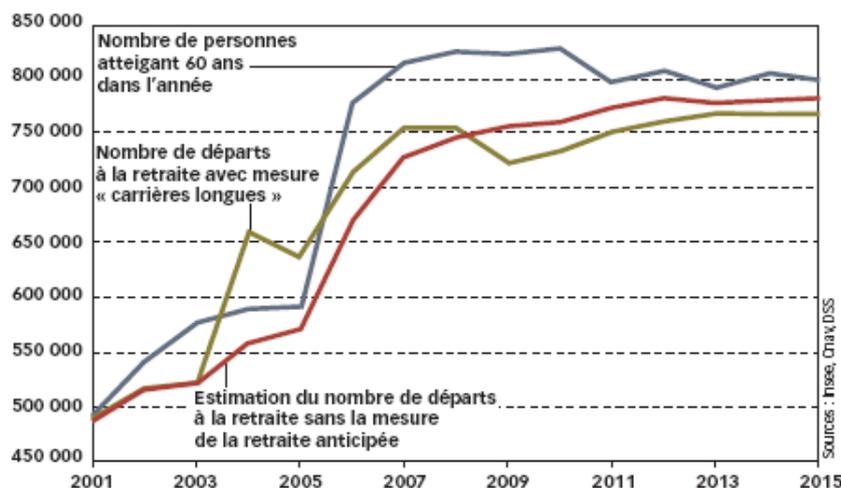
Il est toujours difficile d'estimer l'impact d'une réforme des retraites sur le niveau des pensions à l'avenir. En effet, cet impact est particulièrement sensible à la fois aux scénarios macroéconomiques retenus et aux simulations concernant les comportements futurs des salariés quant à leur départ à la retraite. Avant la réforme Fillon de 2003, les pensions de retraite devaient mobiliser 14,5% du produit intérieur brut (PIB) en 2020 et 17,1% en 2050, contre 12,8% en 2003, selon les hypothèses retenues alors par le Conseil d'orientation

des retraites (COR) sur la base des projections démographiques établies par l'Insee en 2002. Soit un besoin de financement supplémentaire de 1,7 point de PIB en 2020 et de 4,3 points à l'horizon 2050.

Pour mesurer l'effort que cela représente, il n'est pas inutile de rappeler que la part des retraites publiques dans le PIB a augmenté de 6 points au cours des quarante dernières années. Pour limiter ce nouveau besoin de financement, la réforme de 2003 a prévu d'allonger la période de cotisation requise pour avoir droit à une retraite à taux plein, en particulier dans la fonction publique où cette durée est progressivement passée de 37,5 ans en 2003 à 40 ans en 2008. Cette réforme devait déjà permettre une économie d'environ 0,9 point de PIB en 2020 et 1,2 point de PIB en 2050 par rapport aux estimations de départ<sup>5</sup>. A condition toutefois que le taux de chômage baisse, jusqu'à atteindre 4,5% en 2015, et que la croissance annuelle de la productivité et des salaires soit de 1,8% par an.

### L'impact spectaculaire des préretraites pour carrière longue

Lecture: en 2003, la CFDT avait obtenu, en échange de son soutien à la réforme des retraites, une mesure permettant à ceux qui avaient commencé à travailler très tôt de partir en retraite à taux plein avant l'âge de 60 ans. Cette mesure a rencontré un succès spectaculaire: on a enregistré de l'ordre de 110 000 départs anticipés chaque année depuis. Le choc du baby-boom attendu pour 2007 a été de ce fait en quelque sorte anticipé de trois ans. Le succès de cette mesure est d'ailleurs à l'origine du déficit qu'affiche à court terme la branche vieillesse de la Sécurité sociale. Mais il a joué aussi un rôle déterminant dans le fort recul du chômage depuis deux ans.



### Les retraites sauvées par la démographie

Mais, l'an dernier, l'Insee a révisé les projections démographiques qui sous-tendaient ces estimations. Le scénario central retient désormais un solde migratoire porté à 100 000 personnes par an, au lieu de 50 000 antérieurement, ainsi qu'une fécondité de 1,9 enfant par femme, contre 1,8 auparavant<sup>6</sup>. Les hypothèses en matière d'augmentation de l'espérance de vie ont, quant à elles, été légèrement revues à la baisse et les taux d'activité à la hausse. Sur ces bases, l'évolution de la population active française serait beaucoup plus dynamique que celle prévue en 2002: au lieu de diminuer de plus 2 millions de personnes par rapport à son niveau de 2001, elle progresserait de 2 millions, pour atteindre 28,5 millions en 2050 dans le nouveau scénario central de l'Insee. Cet écart considérable est imputable principalement à la révision des projections démographiques (pour 2,2 millions) et pour 1,4 million à la hausse des taux d'activité<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> En supposant cependant, comme le fait le COR, que la durée d'assurance requise resterait stable au-delà de 2020.

<sup>6</sup> Une hypothèse qui reste probablement encore trop basse. Elle est certes conforme à l'indice conjoncturel de fécondité mesuré ces dernières années, mais cet indicateur est contestable: il ne prend pas en compte le fait que les femmes ont des enfants plus tardivement. Jusqu'à présent, le remplacement des générations a toujours été assuré en France, avec une fécondité réelle, constatée une fois que les femmes ont atteint l'âge de la ménopause, qui est restée supérieure à 2,05 enfants en moyenne par femme.

<sup>7</sup> Voir Plane (2007), "Pour en savoir plus"

## Que faire de l'allongement de la vie ?

La loi de 2003 a posé le principe d'une stabilité du rapport entre durée d'activité et temps de vie en retraite. Cela revient à décider d'affecter deux tiers des gains d'espérance de vie à venir à l'activité professionnelle, une répartition des futurs gains de productivité entre travail et loisirs qui aurait mérité une délibération collective explicite. De plus, cette approche présuppose que tous les salariés peuvent effectivement choisir le moment où ils quittent le marché du travail. On en est loin: l'âge de cessation d'activité est principalement gouverné par la demande de travail des entreprises. Et il diverge de plus en plus de l'âge requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein : à peine plus de quatre salariés sur dix - les plus stables et les plus qualifiés - sont encore effectivement en emploi au moment où ils font liquider leurs droits à la retraite.

Du point de vue de l'équité, il eût été préférable de lier l'allongement de la durée de cotisation à celle de l'espérance de durée de carrière, plutôt qu'à celle de l'espérance de vie. Cela aurait conditionné cet allongement à une action résolue sur la gestion des fins de carrière et sur la demande de travail des salariés âgés. Parallèlement, des efforts considérables devraient être fournis afin d'offrir aux salariés âgés des transitions "choisies et progressives" vers la retraite.

On en est loin avec le plan pour l'emploi des seniors adopté en 2006. Ne pas prendre la mesure de ce problème serait se résigner durablement au report de la charge de financement des retraites vers d'autres branches de la protection sociale (chômage, invalidité), en même temps qu'à une paupérisation de nombreux retraités à l'avenir.

Du coup, le besoin de financement des retraites s'en trouve sensiblement réduit: il serait ramené, selon les nouvelles projections du COR rendues publiques le 22 octobre dernier, à 1,7 point en 2050. Si l'on retient l'hypothèse, jusqu'ici plus crédible, d'une fécondité de 2,1 enfants par femme, ce besoin serait même réduit d'un point de PIB supplémentaire à terme. Dans ce cas, réaffecter aux retraites une partie de la réduction des cotisations chômage (possible sans douleur du fait de la réduction du nombre de demandeurs d'emploi) suffirait à garantir l'équilibre des régimes jusqu'en 2050!

## Les futurs retraités perdants

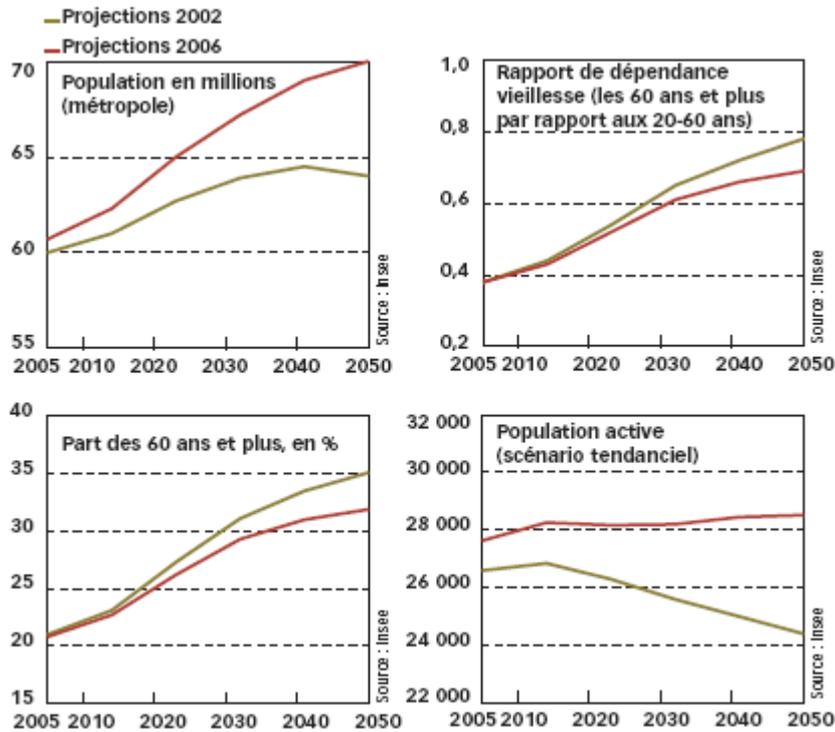
Mais cette nouvelle donne ne suffit pas à considérer la question des retraites comme résolue. Dans l'état actuel des choses, ce rééquilibrage des comptes se paie en effet d'une profonde dégradation de la situation future des retraités. La retraite de base versée par le régime général de la Sécurité sociale représente encore aujourd'hui les deux tiers de la retraite totale d'un salarié non cadre et de l'ordre de 45% pour un cadre. La réforme de 1993 avait indexé sur les prix à la fois les salaires pris en référence pour le calcul des retraites et les retraites elles-mêmes. Au lieu de les indexer sur l'évolution des salaires, comme c'était le cas auparavant (or, les salaires augmentent plus vite que les prix). Elle avait également allongé aux vingt-cinq meilleures années (et non plus aux dix meilleures) les salaires pris en compte pour le calcul du niveau des retraites. Malgré l'amélioration des droits accumulés du fait de carrières plus complètes (notamment pour les femmes) et des niveaux de salaires qui augmentent au fil des générations, la montée en charge de ce nouveau mode de calcul conduit à une baisse du niveau de la retraite d'un quart pour la quasi-totalité des membres de la génération 1965-1970 par rapport à ce qui se serait produit sans réforme<sup>8</sup>. Si on retient l'hypothèse (favorable) que les salariés partiront effectivement en retraite au moment où ils auront cumulé suffisamment d'ancienneté pour prétendre à une retraite à taux plein, la réforme de 2003 se traduira par une baisse supplémentaire du niveau des retraites de 7% en moyenne.

---

<sup>8</sup> Voir Debrand et Privat (2006), "Pour en savoir plus".

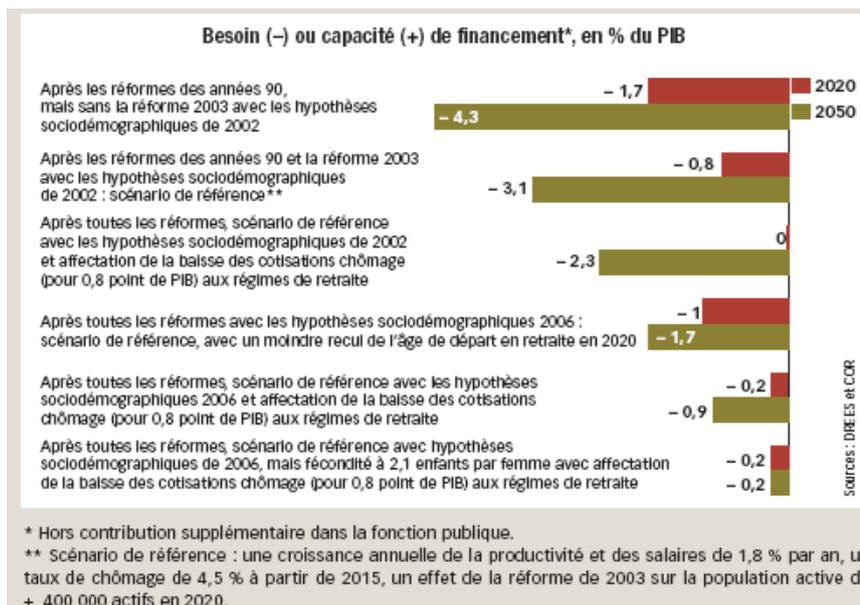
## Un avenir profondément transformé

Lecture: la révision des projections démographiques effectuée en 2006 a des conséquences très significatives sur les principaux déterminants de l'équilibre du régime des retraites.



Au total, la retraite de base connaîtra donc une baisse d'environ un tiers en moyenne par rapport à la situation qui aurait prévalu si on avait conservé les règles d'avant 1993: au lieu de croître de 39% entre 2003 et 2030, son niveau ne devrait en effet progresser que de 9%, soit 0,3% par an. Alors que le salaire moyen réel devrait, lui, croître de 1,6% par an, soit + 56% d'ici à 2030.

## Des déficits qui fondent



## Les pensions en chute libre

Pour apprécier l'évolution de l'ensemble des retraites, il faut intégrer également les retraites complémentaires, qui s'ajoutent aux retraites de base. Gérées par les partenaires sociaux, elles ont, elles aussi, fait l'objet d'importantes révisions à la baisse au cours des années passées. Un salarié non cadre, né en 1934, parti à la retraite au terme d'une carrière complète avant les réformes, a bénéficié au moment de son départ d'une retraite totale correspondant à 74% de son dernier salaire brut, soit 86% de son dernier salaire net. Avec la montée en charge des réformes des années 90, ce taux de remplacement net sera ramené à 76% pour la génération née en 1948. Avec un même profil de carrière et pour un taux de croissance des salaires de 1,5% par an, un salarié né dans les années 60 obtiendra encore moins: son taux de remplacement net ne sera plus que de l'ordre de 66% s'il atteint, après 2020, la durée de cotisation requise pour une retraite à taux plein. A terme, en 2050, le taux de remplacement net pour une carrière complète pourrait même baisser encore à 57% si les dispositions prévues dans l'accord portant sur la période 2003-2008 en matière de retraites complémentaires étaient prorogées. De plus, du fait de l'indexation des retraites sur les prix, les retraités continueront à perdre en pouvoir d'achat par rapport aux actifs, du fait de la croissance annuelle des salaires réels (inflation déduite): après vingt ans de retraite, la perte par rapport à un salarié est de 22% pour une croissance des salaires nets limitée à 1% seulement par an.

Par ailleurs, pour pouvoir partir avec une retraite à taux plein, les assurés sociaux nés dans les années 60 devront désormais quitter leur emploi en moyenne à 63 ou 64 ans, et plus tard encore pour les personnes nées ultérieurement. Malgré la diminution de la décote décidée en 2003, celle-ci passant de 10% à 5% par année manquante, un départ en retraite dès 60 ans<sup>9</sup> se traduirait donc par une baisse beaucoup plus substantielle encore du taux de remplacement. Le phénomène sera accentué si ce départ fait suite à une période de chômage ou d'inactivité de longue durée. Or, les simulations du Comité d'orientation des retraites prévoient que de tels départs seront encore nombreux et que l'âge effectif de départ à la retraite ne bougera guère à l'horizon 2020, en raison du nombre toujours élevé de seniors hors emploi.

## La pierre d'achoppement de la pénibilité

La question des inégalités face à la retraite est souvent réduite à celle des régimes spéciaux dont bénéficient certaines professions. Mais au-delà de ces régimes particuliers se pose surtout la question de la pénibilité du travail et de la façon d'en tenir compte sur le plan du droit à la retraite.

La pénibilité fait depuis de longs mois l'objet de laborieuses négociations entre les partenaires sociaux. Ce débat met en évidence le sous-développement de la politique de santé au travail en France et l'importance de la dégradation de l'état de santé de nombreux salariés. De plus, l'espérance de vie reste très différente selon la catégorie socioprofessionnelle. Cet état de fait justifie le maintien de l'âge légal à 60 ans pour ceux qui ont commencé à travailler tôt et rend inévitable le maintien de certains dispositifs de cessation anticipée d'activité, même si leur ciblage est problématique. Il soulève plus généralement la question de l'évolution de l'organisation du travail au sein des entreprises, des reconversions professionnelles et de l'accompagnement des différentes formes de transition (entre emploi, congés divers et formation) en cours de carrière, sans lesquelles l'allongement de la durée de carrière demeurera un voeu pieux.

L'abaissement du niveau (relatif) des retraites touchera donc de plein fouet des générations qui ont déjà connu un chômage élevé au moment de leur insertion sur le marché du travail et des carrières salariales plus irrégulières et moins ascendantes que ceux qui sont partis en retraite ces dernières années.

Cette politique de forte réduction du niveau des retraites versées dans le futur a été justifiée jusqu'ici par l'impératif de maîtrise des coûts salariaux. Pourtant, en réalité, les hausses des prélèvements sociaux ne se traduisent pas par une hausse du coût du travail qui modifierait le partage des richesses et amputerait les profits des entreprises. Depuis plus de trente ans, la forte hausse des prélèvements sociaux a en effet été entièrement absorbée par une moindre progression des salaires nets<sup>10</sup>: la part du coût du travail dans la valeur ajoutée des entreprises non financières a baissé de 2 points depuis 1970, mais celle des salaires nets a reculé de 10 points. Seuls, en définitive, les salariés en activité paient l'augmentation des coûts de la protection sociale.

---

<sup>9</sup> En 2003, près des deux tiers des assurés pouvaient atteindre ce taux plein à 60 ans. Mais ceux nés entre 1965 et 1974 ne seraient plus que 17% dans le secteur privé et 5% dans la fonction publique à pouvoir le faire.

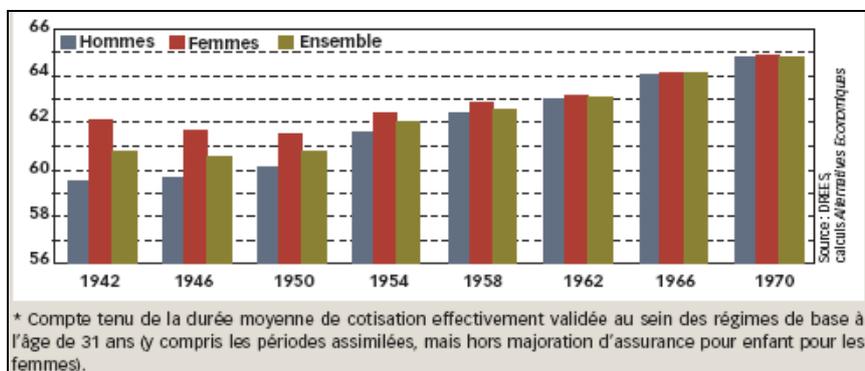
<sup>10</sup> voir le dossier "50 ans d'économie française", *Alternatives Economiques* n° 261, septembre 2007, disponible dans nos archives en ligne.

## Relancer le débat sur le niveau des retraites

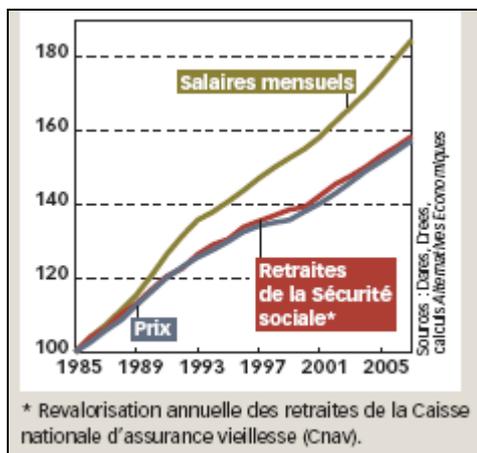
Compte tenu des marges de manoeuvre qu'offrent les nouvelles projections démographiques de l'Insee, la question des retraites gagnerait donc à être reformulée à l'occasion du rendez-vous de 2008: quel taux de remplacement pour les retraites et donc quel niveau de prélèvements sociaux les Français souhaitent-ils? De ce point de vue, les choix faits en 1993 puis en 2003 sont probablement les moins satisfaisants qu'on puisse imaginer. En effet, avec l'indexation des retraites et des salaires de référence sur les prix, les mécanismes retenus rendent aléatoires à la fois le taux de remplacement futur des retraites et l'équilibre financier des régimes, puisque ceux-ci dépendent de l'augmentation respective des prix (sur lesquels sont indexées les retraites) et des salaires (dont dépendent leurs recettes en cotisations). Se fixer un objectif explicite en termes de taux de remplacement net et revenir à une revalorisation des retraites en rapport avec l'évolution des salaires nets clarifierait les termes du contrat intergénérationnel sur lesquels reposent nos régimes par répartition.

Age moyen requis de départ à la retraite pour bénéficier d'une pension à taux plein, selon l'année de naissance et le sexe

N. B.: Durée requise pour obtenir le taux plein: 159 trimestres à partir de la génération 1942, 167 trimestres pour la génération 1960, 171 trimestres pour la génération 1970.



La perte relative de pouvoir d'achat des retraites, base 100 en 1985



D'autres questions demeurent plus que jamais d'actualité. Si tant est que la France renoue prochainement avec le plein-emploi, celui-ci n'effacera pas les conséquences de la crise de l'emploi pour les générations entrées sur le marché du travail depuis la fin des années 70. Dans le cadre des négociations sur la sécurisation des parcours professionnels, il faudra donc aussi remédier aux inégalités des trajectoires professionnelles en termes de droit à la retraite, à commencer par les demandeurs d'emploi non indemnisés, les bénéficiaires de minima sociaux et les salariés à temps partiel. La question de la pénibilité du travail et, au-delà, celle de la gestion des carrières sont devenues centrales si on souhaite parvenir effectivement à un allongement de la vie active (voir encadré page 63). En outre, la reconfiguration des avantages familiaux - plus du quart des prestations versées si l'on y inclut les pensions de reversion - dans le sens d'une valorisation plus conséquente, plus neutre au regard du rang de l'enfant et plus équitable selon le niveau de salaire, est également à l'ordre du jour.

Malgré l'amélioration des perspectives en termes d'équilibre financier à moyen terme (qui contraste cependant avec une dégradation de court terme), il y a donc du pain sur la planche pour le rendez-vous prévu en 2008. A condition que le débat public cesse enfin d'être réduit à la réforme des régimes spéciaux et à la rhétorique sur le caractère financièrement "insoutenable" du vieillissement des populations!

## Glossaire

Décote, surcote : réduction (ou augmentation) du niveau de la retraite du fait d'une durée de cotisation inférieure (ou supérieure) à la durée requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

Solde migratoire : balance entre les entrées d'immigrants sur le territoire français et les départs vers l'étranger des émigrants.

Taux d'activité : pourcentage d'une population d'âge donné qui occupe un emploi ou en cherche un.

Taux de remplacement net : apport entre la première retraite versée et le dernier salaire, brut ou net, perçu.

Décote : réduction du niveau de la retraite du fait d'une durée de cotisation inférieure à la durée requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

Pensions de reversion : pension versée au conjoint survivant après le décès de l'ayant droit direct.

En savoir +

[www.cnav.fr](http://www.cnav.fr): le site de la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

[www.agirc-arrco.fr](http://www.agirc-arrco.fr): le site des fédérations des caisses de retraite complémentaire Agirc et Arrco.

[www.fsv.fr](http://www.fsv.fr): le site du Fonds de solidarité vieillesse.

[www.fondsdereserve.fr](http://www.fondsdereserve.fr): le site du Fonds de réserve pour les retraites.

[www.securite-sociale.fr/chiffres/ccss/ccss.htm](http://www.securite-sociale.fr/chiffres/ccss/ccss.htm): le portail de la Sécurité sociale.

[www.regimesspeciaux.org](http://www.regimesspeciaux.org): un site regroupant des informations sur les différents régimes spéciaux.

Le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale concernant les autres régimes que le régime général: [www.securite-sociale.fr/chiffres/ccss/2007/ccss200709t2.pdf](http://www.securite-sociale.fr/chiffres/ccss/2007/ccss200709t2.pdf)

Les positions du gouvernement sur [www.travail-solidarite.gouv.fr](http://www.travail-solidarite.gouv.fr)

*Retraites: questions et orientations pour 2008*, 4e rapport du Conseil d'orientation des retraites, 2007, éd. La Documentation française, accessible sur [www.cor-retraites.fr](http://www.cor-retraites.fr)

"Quelle retraite pour les salariés suite aux réformes de 1993 et 2003?", par Thierry Debrand et Anne-Gisèle Privat, *Revue française d'Economie*, 2006, n°1, vol. XXI.

*Quel avenir pour nos retraites*, par Gaël Dupont et Henri Sterdyniak, coll. Repères, éd. La Découverte.

"La démographie à la rescousse de la protection sociale en France", par Mathieu Plane, *Lettre de l'OFCE* n° 281, mars 2007, accessible sur [www.ofce.sciences-po.fr/pdf/lettres/281.pdf](http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/lettres/281.pdf)