

RÉFORME DES RETRAITES : TOUT MISER SUR L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE DE COTISATION ?

Gérard CORNILLEAU et Henri STERDYNIK

L'évolution démographique oblige inéluctablement la société française à effectuer des choix douloureux en matière de retraite. De nombreux rapports, le dernier étant celui du Conseil d'Orientation des Retraites (COR), 2002, ont mis en lumière l'ampleur des déséquilibres potentiels. Dans un scénario relativement optimiste (baisse du taux de chômage à 4,5 %, remontée de 60 à 70 % du taux d'activité des 55-60 ans, de 14,5 à 20 % de celui des 60-65 ans), le ratio entre le nombre des retraités et le nombre des actifs passerait de 54 en 2000 à 87 % en 2040. Maintenir inchangés tant le ratio entre la pension moyenne et le salaire moyen que les conditions de départ à la retraite conduirait à faire passer les prestations retraites de 12,6 à 18,5 % du PIB. En sens inverse, stabiliser la part des retraites dans le PIB nécessiterait soit une baisse de 40 % du pouvoir d'achat relatif des retraités, soit un recul d'environ 9 ans de l'âge moyen de cessation d'activité.

Le projet de loi présenté le 7 mai 2003, puis modifié lors des négociations des 14 et 15 mai, marque des choix stratégiques relativement nets. Le rôle fondamental du système contributif par répartition est réaffirmé. Mais, son équilibre devra être trouvé essentiellement par l'allongement de la durée de cotisation. C'est la stratégie que préconisaient le rapport Charpin ou les instances européennes ; celle aussi que réclamait le Medef. La baisse des taux de remplacement induite par les réformes en cours n'est pas remise en cause. Il n'y a guère de garanties données quant au niveau futur des retraites. Le régime de la fonction publique est aligné, en beaucoup d'aspects, sur celui du privé. Le gouvernement n'envisage pas de hausses importantes de cotisations ; aussi, peu de nouvelles ressources sont-elles dégagées. Les possibilités d'épargne retraite sont étendues. Cette stratégie aboutira-t-elle effectivement à l'allongement de la durée d'activité ou provoquera-t-elle une hausse du chômage des travailleurs seniors et la paupérisation de travailleurs contraints de prendre leur retraite sans avoir atteint la durée de cotisation requise ? Le choix fait correspond-il aux souhaits des actifs ? La réforme garantit-elle l'équilibre du régime jusqu'à 2020, voire 2040 ?

La logique de la réforme

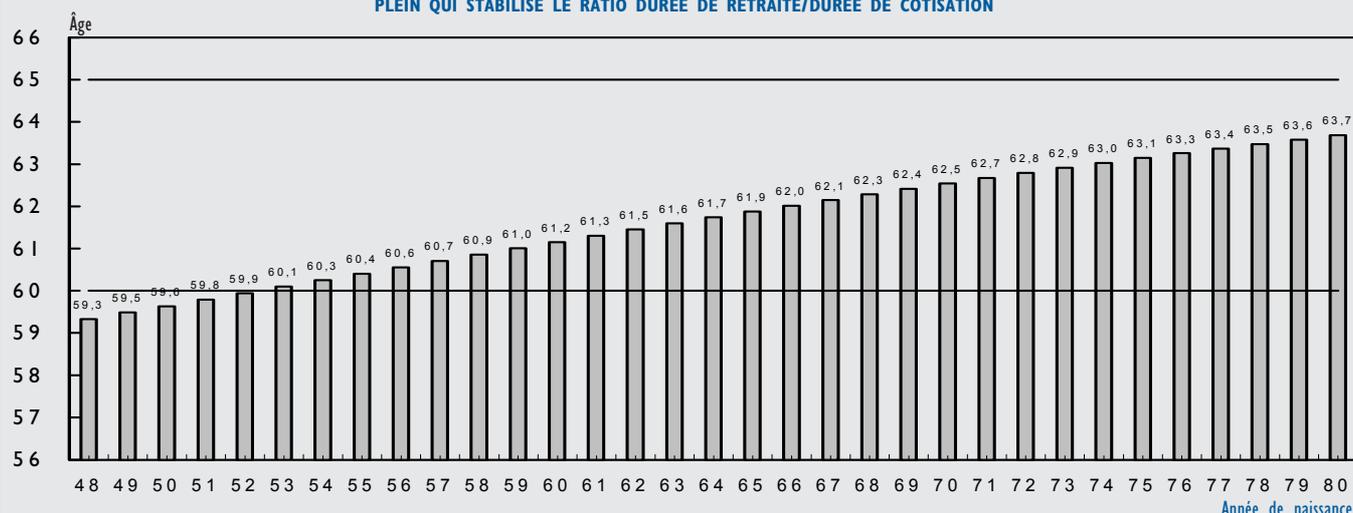
Actuellement, l'âge moyen de cessation d'activité des salariés du secteur privé est de 57,5 ans. La plupart connaissent une période de préretraite ou de chômage avant de liquider leurs droits à la retraite. Le taux d'activité des 60-65 ans est extrêmement bas (en 2001, 14,5 contre 49,5 % aux États-Unis), celui des 55-60 ans est faible (60 au lieu de 70 % aux États-Unis). Existe-t-il vraiment des différences d'employabilité aussi grandes entre les actifs français et américains ?

Il semble normal que l'augmentation de la durée de vie se traduise par des augmentations proportionnelles des périodes d'activité et de retraite, et non par le seul allongement de la retraite, ce d'autant plus que la période d'activité est déjà réduite par l'allongement de la durée des études. En 1980, un homme (une femme) de 60 ans avait une espérance de 17,3 ans de retraite (22,4 ans) ; celle-ci est passée à 20,2 ans (25,6 ans) en 2000 et devrait passer à 25,9 ans (31 ans) en 2040. Le maintien du ratio retraite/activité justifie donc un allongement de la période d'activité de 1 an tous les 10 ans.

Le choix du gouvernement de ne pas augmenter les taux de cotisations joint au refus des syndicats de toute nouvelle baisse significative du niveau des retraites rend nécessaire l'allongement de la durée requise de cotisation. Selon le projet de loi, la durée de cotisation requise augmenterait à 41 ans en 2012, puis à 42 ans en 2020. Faut-il extrapoler à 44 ans en 2040 ? Ne compter que sur le recul du départ à la retraite pour équilibrer le système suppose, selon le chiffrage du COR, de faire passer l'âge moyen de fin d'activité de 57,5 ans actuellement à 64,5 ans en 2040 (en tenant compte de la baisse des pensions induites par les réformes des années 1990).

Pour évaluer l'impact de l'allongement de la durée de carrière requise, il faut tenir compte du report spontané de l'âge de la retraite induit par le recul de l'âge de fin d'études ; celui-ci était de 15 ans en moyenne pour les générations antérieures à 1930, de 17,5 ans pour la génération 1950 et de 19,8 ans pour

GRAPHIQUE 1 : ÂGE MOYEN DE DÉPART EN RETRAITE AU TAUX PLEIN QUI STABILISE LE RATIO DURÉE DE RETRAITE/DURÉE DE COTISATION



Source : Calculs des auteurs.

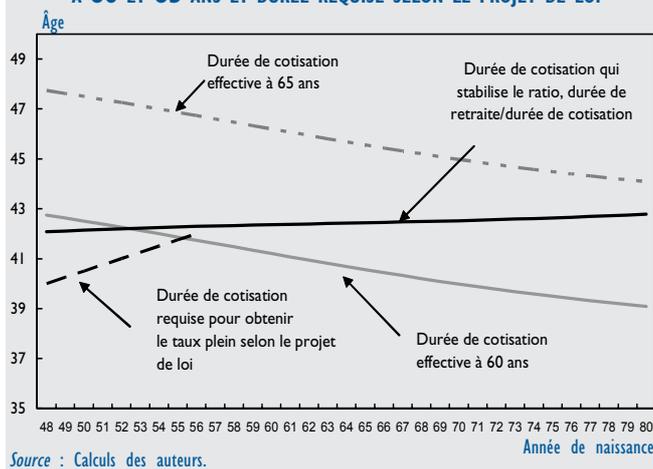
la génération 1970. Il devrait atteindre 21 ans pour la génération 1980¹. Entre la génération 1943 et la génération 1980, le recul de l'âge de fin d'études est légèrement supérieur à 4 ans. La génération 1943 devrait cesser son activité en moyenne à 58,6 ans après 41,9 années d'activité, avec une espérance de durée de retraite de 23,6 ans. Pour stabiliser le rapport entre durée de retraite et durée d'activité, comme le propose le gouvernement, la durée d'activité de la génération née en 1956, devrait être de 42,3 ans pour un départ en retraite à 60,6 ans et une durée de retraite de 23,8 ans. Pour cette génération, le projet de loi du gouvernement prévoit une durée d'activité requise de 42 ans pour obtenir le taux plein. En 2016, il y aurait donc, en moyenne, compatibilité quasi parfaite entre durée d'activité requise et âge de la retraite, compte tenu de l'âge de la fin des études et de la durée de la vie.

À partir de 2016, l'application du même principe de stabilité du rapport moyen entre la durée de la retraite et la durée d'activité conduit à relever encore la durée d'activité requise, mais selon un rythme beaucoup plus lent. La hausse de 2008 à 2016 constitue en effet un rattrapage de la durée effective par la durée requise. À partir du moment où celles-ci sont identiques, la durée requise devrait augmenter comme la durée effective qui stabilise le ratio durée de la retraite/durée d'activité. Or, la poursuite du recul de l'âge de fin d'études entraîne mécaniquement un report de l'âge de la retraite qui compense partiellement l'allongement de la vie. Entre la génération 1956 et la génération 1980, soit de 2016 à 2040, l'augmentation nécessaire de la durée effective et requise n'est plus que de 0,8 an, ce qui la porterait à 42,8 ans pour un départ à la retraite en moyenne à 63,7 ans (graphiques 1 et 2).

L'augmentation de la durée de cotisation requise prévue par le projet de loi recouvre donc deux mouvements. Dans un premier temps, de 2008 à 2016, la hausse de un trimestre par an constitue un ajustement qui rend cohérentes les durées d'activité effective et requise avec l'âge du départ à la retraite. La situation actuelle est en effet peu équitable pour les salariés ayant effectué des carrières complètes. En moyenne, ils ont travaillé plus que la durée requise à 60 ans et ils ne peuvent

théoriquement pas partir avant cet âge. Cette situation désavantage les salariés du bas de l'échelle qui ont commencé leur carrière très tôt et qui ont une durée de retraite relativement courte compte tenu de leur espérance de vie. Après 2016, la hausse de la durée de cotisations requise devrait être beaucoup plus faible (en gros un semestre de 2016 à 2040) pour assurer le maintien de durées de retraite moyenne acceptables. La génération 1980 aurait alors en 2040 une durée de cotisation requise de 42,5 années, soit un âge moyen de départ à la retraite de 63,5 ans.

GRAPHIQUE 2 : DURÉE DE COTISATION QUI STABILISE LE RATIO DURÉE DE RETRAITE/DURÉE DE COTISATION EFFECTIVE À 60 ET 65 ANS ET DURÉE REQUISE SELON LE PROJET DE LOI



Source : Calculs des auteurs.

Par ailleurs, les nouvelles ressources prévues sont essentiellement la hausse des cotisations des fonctionnaires, qui rapporterait 4 milliards d'euros (0,25 % du PIB). Le gouvernement évoque aussi un redéploiement des cotisations chômage. Une division par deux du nombre de chômeurs fournirait des économies d'indemnisation de l'ordre de 0,8 % du PIB, mais elle n'est pas acquise.

Si l'on interprète le projet du gouvernement comme un arbitrage en faveur d'une hausse de la durée d'activité conduisant à un recul de l'âge effectif du départ à la retraite de l'ordre de cinq ans entre 2003 et 2040 (soit un âge moyen

1. Voir : «Le modèle DESTINIE», Document de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques de l'INSEE, G9913, août 1999.

de 60 ans environ pour la génération 1953, 61 ans pour la génération 1959, 62 ans pour la génération 1966, 63 ans pour la génération 1974 et 63,5 ans à partir de la génération 1980), le bouclage financier de la réforme est pratiquement assuré (tableau 1), du moins si l'on s'en tient au taux de remplacement résultant des réformes des années 1990. L'allongement des durées d'activité apparaît donc très efficace pour réduire les besoins de financement du système.

TABEAU 1 : PART DES RETRAITES DANS LE PIB

	2020/2000	2040/2000
À ratio retraite/salaire fixe (2000 = 12,6 %)	+ 2,6	+ 6
Effet tendance+réformes 1990	- 0,4	- 2
Allongement de la durée requise	- 1,2	- 3
<i>Part après réforme</i>	<i>1,0</i>	<i>1</i>
Hausse cotisations fonctionnaires	0,25	0,25
Transferts cotisations chômage	0,8	0,8
Ressources	1,05	1,05

Source : Calculs des auteurs.

Retraite et espérance de vie

Le report de l'âge moyen de fin d'activité à 63,5 ans permettrait d'économiser 3 points de PIB de dépenses de prestations retraite en 2040. Il suppose toutefois, si l'on veut conserver, et même étendre, le droit à une retraite précoce pour les travaux pénibles, qu'une partie importante des salariés (en particulier les cadres) parte au-delà de 65 ans.

Le gouvernement a légitimement choisi l'allongement de la durée requise de cotisation plutôt que le report de l'âge de départ à la retraite. Une durée requise de 42 ans de cotisation permet à un travailleur ayant débuté à 18 ans (ou avant) de partir à 60 ans, tandis qu'un cadre ayant débuté à 24 ans devra travailler jusqu'à 66 ans. Ceci compense les différences d'espérance de vie selon la CSP (un cadre vit en moyenne quatre années de plus après 60 ans qu'un ouvrier) ; de ce point de vue, la mesure est plus juste que le recul uniforme à 62 ans de la condition d'âge. Cependant, ce choix est très coûteux pour les femmes qui ont eu des interruptions de carrière, pour les travailleurs qui ont eu de longues périodes de chômage ou pour ceux qui ont eu du mal à trouver un premier emploi. Prenons le cas d'un jeune qui est arrivé sur le marché de l'emploi à 18 ans dans une situation de mauvaise conjoncture et qui est resté deux ans sans travail : faudra-t-il le lui faire payer 42 ans après ?

Par contre, le projet ouvre la possibilité de valider trois années d'études universitaires, ce qui est contradictoire avec l'objectif d'allongement de la durée d'activité des cadres. Cette ouverture correspond certes aux revendications de certains syndicats, mais la validation des années d'études pose plusieurs problèmes. La loi prévoit que ce rachat sera actuariellement neutre, mais le gain fourni par ce rachat dépend de façon cruciale de la législation au moment où la personne prendra sa retraite et de ses possibilités (ou désirs) de travailler : comment les anticiper à 25 ou 30 ans ? Comment définir une valeur actuariellement neutre ? Les jeunes actifs seraient

contraints de faire un pari délicat. Par ailleurs, le coût global de la cotisation permettant de valider trois années de cotisations retraites devrait être de l'ordre de 75 % d'une année de salaire. Qui paierait ? Les entreprises ? ... mais une contribution obligatoire les dissuaderait d'embaucher des jeunes et une contribution facultative créerait des disparités entre les jeunes recrues des grandes entreprises qui paieront et celles des petites qui ne paieront pas. Les jeunes actifs ? ... mais peut-on encore diminuer leur niveau de vie relatif dans la période où ils s'installent et fondent une famille ? Enfin, les actifs de 30-50 ans aujourd'hui qui seront touchés par l'allongement de la durée de cotisations de 2012 auront-ils le droit de racheter maintenant leurs années de retraite ? Accepteront-ils de supporter cette charge imprévue ?

Il eût été plus avisé de valider les périodes de chômage d'insertion, que connaissent massivement les jeunes de certaines générations qui ont la malchance d'arriver sur le marché du travail dans une période conjoncturelle défavorable².

Retraite et chômage de masse

La réforme proposée repose sur le double pari que la France retrouvera d'ici 2012 une situation de plein emploi et sera capable de trouver des emplois pour les 57-62 ans d'ici 2020, les 62-63,5 ans d'ici 2040. Que faire si ce double pari est perdu ? Les cotisations chômage ne seront pas disponibles pour la retraite et, surtout, une masse importante de seniors pourraient se trouver dans la situation difficile de devoir arbitrer entre une retraite précoce avec un faible taux de remplacement ou une longue période avec comme seule ressource une allocation de chômeur en fin de droits, avant d'avoir droit à une retraite à taux plein.

En situation de chômage de masse, le recul de l'âge de la retraite risque de se traduire par une augmentation du nombre de chômeurs. La mesure n'a de sens que si, effectivement, il y a un besoin important de main-d'œuvre, à partir de 2006, quand les générations de *baby-boomers* commenceront à partir à la retraite. Ceci suppose une croissance forte à cette époque. Mais ce scénario favorable n'est guère assuré. Peut-on ne garantir l'équilibre des retraites que dans ce seul scénario ? Il y a deux ans, la forte croissance et la baisse du chômage rendaient relativement crédible le retour au plein emploi à horizon 2010. Le retournement conjoncturel et l'incapacité des politiques économiques européennes à soutenir la croissance font de nouveau craindre que l'Europe demeure une zone de chômage de masse. Ceci décrédibilise fortement la réforme présentée aujourd'hui.

Le gouvernement prévoit certes des rendez-vous en 2007, 2012 et 2016 pour ajuster l'évolution de la durée de cotisations requise en fonction de la situation économique et sociale. Le problème est que les instruments de pilotage ne sont guère définis. Si la France se rapproche du plein emploi, la durée de cotisations effective augmentera sans larmes, les préretraites pourront disparaître et les salariés de 60-65 ans qui le souhaitent pourront effectivement avoir un emploi, les cotisations chômage seront disponibles pour les retraites et le système sera facilement équilibré. Mais, si la France reste en situation de chômage de masse, le système sera déséquilibré, le nombre de travailleurs seniors en situation difficile sera important et un nouvel allongement de la durée de cotisation requise sera peu envisageable. Dans ce cas, on voit mal comment une hausse des cotisations pourra être évitée...

2. Les périodes de chômage indemnisées par l'Unedic ou par l'ASS sont, elles, validées.

Même en situation de pénurie de main-d'œuvre, les employeurs pourraient refuser d'embaucher ou de conserver des travailleurs seniors, en préférant délocaliser leur production ou en faisant appel à des travailleurs immigrés³. Aussi, le report de l'âge de la retraite ne peut-il être envisagé sans un profond changement des mentalités et des pratiques des entreprises : la mention d'un âge limite dans une offre d'emploi (y compris public) doit être interdite comme l'est celle d'une exigence de race ou de sexe. Deux stratégies sont possibles. La première consisterait à supprimer les possibilités de départ en préretraites, à allonger la durée de cotisation requise et compter sur des mécanismes de marché (la baisse du salaire relatif) pour assurer un niveau d'emploi satisfaisant des seniors. Elle ferait porter tout le poids de l'ajustement sur les seniors, qui seraient contraints d'accepter de fortes baisses de salaires pour conserver ou retrouver un emploi. La seconde serait de tenter de modifier d'abord la situation du marché du travail, puis les comportements des entreprises, pour assurer un niveau satisfaisant d'offres d'emploi d'actifs seniors avant de limiter les possibilités de départ précoce. Le projet de loi reporte à 65 ans le droit de l'entreprise de mettre en retraite un salarié⁴. Suivant l'exemple de la Finlande, une campagne d'information visera à encourager l'emploi après 55 ans. Mais cela sera-t-il suffisant ?

Faut-il instaurer des réductions de cotisations employeurs pour les salariés au-delà d'un certain âge ? Le risque est d'aggraver encore les difficultés de financement de la Sécurité sociale et d'induire d'importants effets d'aubaine : il serait choquant de faire payer moins de cotisations à tous les salariés de plus de 55 ans qui sont souvent les mieux payés de l'entreprise. Faut-il remettre en cause les règles de hausses des salaires à l'ancienneté ? Faut-il demander aux entreprises d'imaginer une seconde carrière pour les plus de 55 ans : des postes adaptés pour eux, avec moins de responsabilités, de pénibilité, de salaire ? C'est difficile, psychologiquement pour les actifs concernés et économiquement pour les entreprises. Faut-il créer des *emplois-vieux* au SMIC pour les plus de 55 ans que les entreprises refusent d'employer ? Certains ont proposé de faciliter le cumul emploi-retraite. Mais peut-on exclure des entreprises les salariés à 55 ans, avec un très faible niveau de retraite, en les exhortant à retrouver un emploi ou à créer une entreprise ? Il y aura demain un grand nombre de 55-65 ans. Comment retrouveraient-ils tous un emploi ?

La réforme effectuée, enfin, un certain choix social entre durée de la période de travail et durée de la retraite. Est-il conforme au souhait des actifs ? D'un côté, l'exclusion précoce des travailleurs seniors les écarte très vite de la vie active, alors que certains pourraient et préféreraient travailler. Elle

se répercute sur les possibilités de formation et de carrière des actifs à partir de 50 ans. Elle devient absurde compte tenu de l'allongement de la durée de vie et de la durée des études. De l'autre, jouir d'une longue période sans travail, en bonne santé, permet aux jeunes retraités de s'investir dans de nouvelles activités sociales, culturelles, de loisirs... La retraite à 60 ans est une utilisation des gains de productivité, comme la semaine de 35 heures. Les travailleurs souhaitent-ils revenir sur cette utilisation ? Actuellement, tous les sondages montrent que non⁵. Compte tenu de la pénibilité de leur travail, des risques de se retrouver sans emploi, de nombreux salariés de 55 à 60 ans attendent avec impatience la retraite et refusent de voir prolonger de 3 à 5 ans leur période d'activité. Cette solution est celle que les salariés rejettent le plus nettement. Changer le travail et retourner au plein-emploi constituent deux préalables à l'allongement de la durée de la carrière. Celle-ci doit s'inscrire dans une stratégie de long terme.

La nécessité proclamée de faire la réforme en 2003 oblige le gouvernement à annoncer tout de suite aux actifs qu'ils devront travailler 42 ans en 2020, et à leur laisser croire qu'ils devront travailler 44 ans en 2040, alors que ceux-ci ne perçoivent pas à l'horizon ni le plein-emploi, ni les possibilités d'emploi pour les 57-65 ans. Il aurait sans doute été plus avisé de conditionner plus nettement l'allongement de la durée d'activité requise à l'amélioration de la situation sur le marché du travail, tant en général que pour les travailleurs seniors.

Quel taux de remplacement ?

Les retraités ont actuellement un niveau de vie équivalent à celui des actifs, en terme de revenu par unité de consommation. La retraite nette moyenne représente 72 % du salaire net moyen, mais les retraités n'ont pas d'enfants à charge et sont souvent propriétaires de leur logement. Les réformes déjà entreprises — la réforme Balladur de 1993 et l'accord de 1996 dans les régimes complémentaires — devraient aboutir à terme à une baisse de l'ordre de 20 % du niveau des retraites du secteur privé. Le taux de remplacement brut d'un ouvrier-type (le rapport entre sa première retraite et son dernier salaire), passé de 72 % pour un départ en retraite en 1990 à 65 % pour un départ en 2000, devrait baisser à 57,5 % pour un départ en 2040. Son taux de remplacement net valait 87 % en 1990 ; passé à 77 % en 2000, il serait de 68 % en 2040. Cette baisse a été obtenue, en grande partie, par l'allongement à 25 ans du nombre d'années prises en compte dans le calcul du salaire de référence et par l'indexation sur les prix des salaires pris en compte dans ce calcul (et non plus sur les salaires comme il serait logique). De plus, un retraité conserve le même pouvoir d'achat pendant ses 20 ans de retraite ; en terme relatif, il perd 25 % de niveau de vie par rapport à la moyenne de la population. En sens inverse, joue l'effet d'amélioration des droits : les nouveaux retraités ont plus cotisé que les anciens, en particulier les femmes. Au bilan, sans nouvelle réforme, le ratio entre la retraite et le salaire moyen diminuerait de 72 % actuellement à 66 % à terme.

Pour assurer la viabilité du système, il faudrait mettre une limite à la baisse des taux de remplacement et affirmer clairement que le pouvoir d'achat des retraités doit être équivalent à celui des actifs, ceci étant assuré par la seule retraite par répartition pour les salariés de salaires bas ou moyens. Il faudrait redonner

3. Dans ce dernier cas, le ratio retraités / actifs se dégraderait beaucoup moins et il faudrait revenir sur l'allongement des durées d'activité pour permettre aux seniors de quitter plus tôt leur emploi.

4. Il serait logique qu'il comporte une clause identique pour l'UNEDIC, qui ne devrait plus avoir le droit de mettre à la retraite un chômeur avant 65 ans.

5. Voir : L. Caillot, R. Boarini et C. Le Clainche, « Les opinions des Français en matière de retraites de 2000 à 2002 », *Etudes et Résultats*, DREES, n° 210, décembre 2002. L'âge « idéal » de départ à la retraite est inférieur à 60 ans pour 67 % des personnes interrogées, égal à 60 ans pour 27 %, et supérieur à 60 ans pour seulement 6 %. Pour le financement des retraites, 31 % des personnes interrogées ne se prononcent pas, 4 % envisagent une baisse des pensions, alors que 23 % préconisent un allongement de la durée des cotisations, 20 % un report de l'âge de la retraite et 22 % une hausse des cotisations (en 2002).

des progressions de pouvoir d'achat aux retraités, dans les périodes de hausses des salaires réels.

Le gouvernement n'a pris aucun engagement précis en terme de taux de remplacement. La réforme Balladur n'étant pas remise en cause, la baisse des taux de remplacement n'est pas enrayée. Le texte du 7 mai 2003 inscrit dans la loi l'indexation sur les prix des salaires pris en compte dans le calcul des retraites, des pensions liquidées et du minimum vieillesse. Pourtant, la non-indexation sur l'évolution des salaires des salaires pris en compte est une manière peu justifiable de faire baisser le niveau des retraites⁶. Il n'est guère équitable que les retraités ne bénéficient pas de la hausse générale du niveau de vie. De ce fait, le pouvoir d'achat des retraités en terme de salaire diminue avec l'âge alors que leurs besoins de services (aides domestiques, soins personnels) augmentent. Cette baisse risque de provoquer soit une forte augmentation des dépenses de prestation dépendance, soit une charge supplémentaire pour leurs enfants, difficilement supportable pour les bas revenus. Enfin, il est socialement injustifiable que le niveau relatif des prestations sociales baisse au cours du temps. Le système aboutit à ce que le niveau relatif des retraites est d'autant plus faible que la croissance des salaires réels est forte. Dans les périodes de faible hausse des salaires réels, le niveau relatif des retraites indexées sur les prix décroche peu de celui des actifs et l'effort de cotisation augmente. Par contre, toute accélération de la croissance du salaire réel entraîne une baisse de l'effort contributif des actifs, alors que ceux-ci sont en meilleure situation pour supporter une hausse des cotisations.

Le projet de loi du 7 mai 2003 comportait un objectif de niveau de retraite (retraite de base + retraite complémentaire) de 75 % du SMIC net pour les personnes ayant effectué une carrière complète. Lors de la négociation du 15 mai 2003, ce montant est passé à 85 %. Actuellement, un salarié ayant effectué toute sa carrière au SMIC touche une retraite de 79,5 % du SMIC net, en additionnant le minimum contributif et la pension de l'ARRCO (encadré I). Mais comme le minimum contributif n'est indexé que sur les prix, son niveau relatif tend à diminuer. Dans quelques années, il serait devenu inférieur à la retraite d'un travailleur ayant effectué toute sa carrière au SMIC. Celui-ci aurait eu alors une retraite de 74,8 % du SMIC au moment de la liquidation. L'accord du 15 mai 2003 prévoit une garantie de 85 % du SMIC net, qui sera obtenue grâce à une revalorisation de 9 % du minimum contributif d'ici 2008. Pour que ce niveau de 85 % soit maintenu, il faudra qu'ensuite le minimum contributif évolue comme le SMIC net, ce qui rompt heureusement avec la logique du projet de n'indexer les pensions de retraites que sur les prix. Reste cependant à savoir si la garantie de 85 % ne porte que sur la retraite obtenue le jour de la liquidation ou si elle demeure tout au long de la retraite. Dans le premier cas, un ancien smicard, retraité depuis 10 ans, n'aurait plus que 75 % du SMIC net ; dans le second, la proportion des pensions amenées au minimum contributif augmentera continuellement au cours du temps pour chaque génération.

6. Il aurait été beaucoup plus clair et logique de maintenir l'indexation des salaires pris en compte sur les salaires et d'utiliser comme instrument de régulation le taux de remplacement net.

7. Sans préciser si cette moyenne vaut pour tous ou pour les retraités à carrière complète, s'il vaut au moment de la liquidation ou en moyenne sur l'ensemble de la retraite.

Par ailleurs, le préambule du projet de loi annonce un objectif de pension moyenne égale aux deux tiers du revenu d'activité⁷. Selon le COR, la pension moyenne est actuellement de 78 % du revenu d'activité (et devrait être de 70 % en 2020, sans nouvelle réforme). Une fois les réformes de 1993 et 1996 arrivées à terme, la retraite d'un salarié non-cadre, après 40 ans de cotisations, devrait être de 68 % de son dernier salaire net au moment de la liquidation. L'objectif est donc vague et relativement bas.

I. Le calcul des retraites après les réformes des années 1990

Un salarié non cadre, ayant effectué une carrière complète de 40 ans a droit à une retraite du Régime général qui représente 50 % du salaire moyen de ses 20 meilleures années (25 ans après 2008), mais les salaires pris en compte sont revalorisés selon l'inflation, et non plus selon l'évolution des salaires. Si la croissance de son pouvoir d'achat a été de 1,5 % l'an, son taux de remplacement est alors de 43,1 % (41,5 % dans cinq ans). La pension du régime complémentaire ARRCO est de 8,85 % (le taux de rendement actuel du régime) fois le montant des cotisations versées (6 % de son salaire annuel) revalorisées selon l'inflation. Le taux de remplacement ARRCO est de 15,8 %. Le taux de remplacement total brut est de 58,9 % (et de 57,3 % dans 5 ans). Le salarié supporte des cotisations sociales et une CSG-CRDS de 21,1 % ; le retraité, une CSG-CRDS de 6,7 %, et une cotisation de 1 % sur sa prestation complémentaire. Son taux de remplacement net est de 69,4 % (de 67,6 % dans 5 ans).

Le cas du travailleur au SMIC est légèrement différent. Compte tenu de la croissance du SMIC, son taux de remplacement au Régime général est de 43,9 %, mais il bénéficie du minimum contributif qui lui assure un taux de remplacement de 46,3 %. Si l'on ajoute la pension ARRCO (16,4 %), son taux de remplacement brut est de 62,7 %. Comme le Smicard retraité ne paye pas de CSG-CRDS, son taux de remplacement net est de 79,5 %. Une hausse de 9 % du minimum contributif ferait passer le taux de remplacement net à 84,7 %.

Le gouvernement ne contrôle que la retraite du Régime général. Les régimes complémentaires sont gérés par les partenaires sociaux. En donnant une garantie unilatérale sur la pension globale, l'État s'engage à compenser les réformes que pourraient décider les partenaires sociaux. La logique de la réforme nécessiterait que les partenaires sociaux calquent complètement la réforme des régimes complémentaires sur celle du Régime général : allongement de la durée de cotisations requise, maintien de la possibilité de départ à 60 ans et de l'indexation sur les prix, stabilité du rendement des cotisations. Mais est-on sûr que cela sera bien le cas, le patronat voulant éviter toute hausse de cotisations et les syndicats toute nouvelle baisse des taux de remplacement ? Le risque est grand que le débat reprenne au 4^{ème} trimestre 2003, lors des négociations sur les régimes complémentaires. Il eût été préférable que la réforme intègre dans un régime unique le Régime général et les régimes complémentaires dont la coexistence ne fait que compliquer le pilotage du système.

La liberté du départ à la retraite

L'allongement de la carrière passerait par un accroissement des choix ouverts aux salariés. Les conditions de départ à la retraite seraient rendues plus flexibles. Actuellement, dans le Régime général, un salarié peut prendre sa retraite à 60 ans s'il a cotisé 40 années ; il perd beaucoup s'il a cotisé moins de 40 ans (10 % de sa retraite par année manquante) ; il ne

TABLEAU 2 : TAUX DE PENSION DU RÉGIME GÉNÉRAL EN 2000/EN 2020

Fin d'activité Début d'activité	60 ans	61 ans	62 ans	63 ans	64 ans	65 ans	66 ans
18 ans	50 / 50	50 / 51,5	50 / 53	50 / 54,5	50 / 56	50 / 57,5	50 / 57,5
19 ans	50 / 46,4	50 / 50	50 / 51,5	50 / 53	50 / 54,5	50 / 56	50 / 57,5
20 ans	50 / 42,9	50 / 46,4	50 / 50	50 / 51,5	50 / 53	50 / 54,5	50 / 56
21 ans	45 / 39,4	50 / 42,9	50 / 46,4	50 / 50	50 / 51,5	50 / 53	50 / 54,5
22 ans	40 / 36,2	45 / 39,4	50 / 42,9	50 / 46,4	50 / 50	50 / 51,5	50 / 53
23 ans	34,5 / 33,0	40 / 36,2	45 / 39,4	50 / 42,9	50 / 46,4	50 / 50	50 / 51,5
24 ans	28,8 / 32,1	34,5 / 35,2	40 / 38,5	45 / 41,8	50 / 45,2	50 / 48,8	50 / 50
25 ans	23,3 / 31,3	28,8 / 34,3	34,5 / 37,4	40 / 40,7	45 / 44,1	50 / 47,6	50 / 48,8
26 ans	22,7 / 30,3	28,0 / 33,3	33,6 / 36,4	39,5 / 39,6	45 / 43,0	50 / 46,4	50 / 47,6
30 ans	20 / 26,8	24,8 / 29,5	29,9 / 32,4	35,2 / 35,4	40,8 / 38,5	46,7 / 41,7	50 / 42,9

Source : Calculs des auteurs.

gagne rien à cotiser plus de 40 ans (tableau 2). L'incitation est donc très forte à liquider sa retraite juste à 40 ans de cotisation.

À terme, la durée de cotisation requise pour une retraite à taux plein passerait à 42 ans ; la décote par année manquante passerait de 10 à 5 % ; une surcote de 3 % serait instaurée pour les années cotisées au-delà de 60 ans et de 42 ans de cotisation ; enfin, la proratisation de la durée de cotisation s'effectuerait en comparant la durée effective de cotisation à la durée requise (168 trimestres) et non à 150 trimestres comme aujourd'hui. Il faudra donc avoir commencé à travailler avant 18 ans pour avoir droit à la retraite à taux plein à 60 ans. Les actifs qui auront commencé à travailler entre 18 et 23 ans seront fortement incités à attendre 42 années de cotisation ; ceux qui ont commencé plus tard à attendre 65 ans. Pour un actif qui aura commencé à cotiser à 22 ans, partir à 60 ans lui coûtera 27,5 % de sa retraite. De plus, cette baisse s'ajoutera à celle induite par les réformes des années 1990. En l'absence de réformes, cet actif aurait eu une pension de l'ordre de 71,2 % de son salaire brut ; en cumulant l'ensemble des réformes, sa pension en partant à 60 ans sera de 43,1 % de son salaire au moment de sa liquidation ; de 37,9 % en moyenne sur sa retraite. En 2020, peu d'actifs pourront en fait bénéficier de la surcote, car il sera difficile d'avoir commencé à travailler tôt et d'aller au-delà des 42 ans. Par contre, du fait de la réduction de la décote, le nouveau barème pénalise moins les carrières très courtes.

Le nouveau barème fait en grande partie disparaître la notion de « retraite à taux plein », puisqu'il devient possible d'avoir plus que le taux plein et que la pénalité pour carrière trop courte est réduite. Mais ce nouveau barème est complexe, d'autant plus que les régimes complémentaires devront faire leur propre réforme et que rien ne garantit que leur barème sera identique à celui du régime général. Une autre solution aurait consisté à passer à un système par annuité, basé intégralement sur la neutralité actuarielle (encadré 2), mais celui-ci aurait été trop avantageux pour les cadres au détriment des ouvriers.

Le « libre choix de l'âge du départ à la retraite » suppose que les seniors n'aient aucune difficulté à trouver ou à conserver un emploi. Actuellement, les deux tiers des salariés qui font liquider leur retraite sont déjà pré-retraités ou chômeurs. Les entreprises ne voudront pas nécessairement conserver leurs travailleurs de 57 à 65 ans. La retraite à 60

ans et les dispositifs de préretraites leur permettent aujourd'hui de s'en débarrasser en douceur. Que se passera-t-il si le salarié souhaite travailler jusqu'à 65 ans, tandis que l'entreprise veut le voir partir à 60 ans ? Un travailleur licencié par son entreprise à 57 ans pourra-t-il attendre 5 ans, avec une pré-retraite ou une allocation chômage convenable, pour faire liquider sa retraite à 62 ans à un taux acceptable ? Si la France reste en situation de chômage de masse, cette nouvelle liberté peut aboutir à une forte baisse des retraites des salariés qui seraient chômeurs à 60 ans et contraints de prendre leur retraite à cet âge, d'autant plus que les dispositifs de pré-retraites ou de chômage dispensé de recherche d'emploi seront fortement réduits. Ces salariés devront choisir entre vivre quelques années dans la misère avant de liquider leur pension ou se résigner à liquider leur pension à 60 ans avant d'atteindre les 42 années, subissant ainsi une perte de l'ordre de 20 % de leur pension déjà réduite par les réformes des années 1990. Faut-il enfin augmenter la retraite de ceux qui pourront travailler au-delà de 60 ans et 42 années de cotisations, souvent des cadres, à longue espérance de vie ?

Le projet de loi n'instaure pas la possibilité de retraites plus précoces pour les travailleurs affectés à des travaux pénibles, comme c'est le cas dans le secteur public. C'est pourtant un point où la convergence serait nécessaire. Le gouvernement laisse le problème à la négociation des partenaires sociaux. La retraite précoce devrait être financée par les entreprises des secteurs concernés et non par la solidarité nationale. L'accord du 15 mai 2003 ouvre la possibilité d'une retraite anticipée pour les salariés ayant déjà une longue durée de cotisations (ceux qui ont commencé à 14, 15 ou 16 ans), mais dans des conditions très restrictives. Pourtant, le coût est limité et transitoire pour les débuts d'activité à 14 et 15 ans (l'obligation scolaire a été portée à 16 ans dès la génération 1953).

Quelle convergence ?

Les réformes des années 1990 ont créé un écart entre le régime du secteur privé et celui du secteur public. Ces disparités ne sont pas acceptables dans un système de retraite par répartition basé sur la solidarité nationale, d'autant plus qu'elles bénéficient aux fonctionnaires, chargés d'organiser

cette solidarité, et sont payées par l'impôt. Elles créent des divisions parmi les salariés. Il est choquant que l'Etat se permette des pratiques (ne pas payer de cotisations sur les primes) qu'il interdit aux entreprises privées.

2. La neutralité actuarielle

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

L'impact de ces disparités ne doit cependant pas être surestimé. L'âge moyen de cessation d'activité est de 57,5 ans dans les deux secteurs : certains actifs du public bénéficient de possibilités de départ à 55 ans, mais ceux du secteur privé bénéficient des préretraites. Les fonctionnaires retraités continuent à bénéficier de la hausse de la valeur du point. Ce n'est guère un grand avantage : de 1991 à 2001, un retraité de la fonction publique a subi une baisse de 0,4 % par an du pouvoir d'achat de sa retraite, contre une baisse de 0,5 % par an pour un retraité non cadre du privé ; de 0,7 % pour un retraité cadre⁸. Comme les primes des fonctionnaires ne sont pas prises en compte pour leur retraite, leur taux de remplacement brut va de 72 % (pour un fonctionnaire dont les primes représentent 4 % du salaire), à 65 % (pour le taux moyen de prime de 17 %) et à 50 % (pour un taux de prime de 35 %). Le taux de remplacement brut d'un employé non cadre du secteur privé devrait être de l'ordre de 57 % lorsque les réformes des années 1990 joueront à plein.

Le gouvernement propose une convergence des deux régimes, qui s'effectue essentiellement vers le bas. La durée de cotisation requise des fonctionnaires devrait s'élever à 40 ans d'ici 2008, puis augmenter comme celle du privé. Leur sera

appliquée progressivement une décote de 5 % par année manquante. Pour le calcul de la décote, la durée de cotisation considérée sera la durée tous régimes. L'évolution de leur retraite sera déconnectée du point de la fonction publique, pour être indexée sur l'inflation. Leur taux de cotisation serait aligné sur celui du privé (de 7,85 % à 10,45 %). Les fonctionnaires perdront donc 2,6 % de pouvoir d'achat. Par contre, ils continueraient à bénéficier du calcul de la retraite sur le salaire de fin de carrière.

Un enseignant qui a commencé à travailler à 24 ans a actuellement une pension de 72 % de son traitement statutaire s'il part à la retraite à 60 ans. En 2008, il n'aura plus que 60,8 % (soit une perte de 15,6 %) ; en 2020, il n'aura plus que 48,2 % (soit une perte de 33 %). En fait, en 2020, il devra continuer à travailler jusqu'à 65 ans, ce qui lui assurera une retraite de 73 % de son traitement. Partir à 63 ans ne lui assurerait qu'une retraite de 63 % de son traitement. La réforme obligera beaucoup de fonctionnaires à partir à 65 ans, ce qui pose problème notamment pour les enseignants.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit la mise en place d'un régime complémentaire sur les primes des fonctionnaires. Ce régime devrait être obligatoire, fonctionner par répartition provisionnée et par points, être financé par des cotisations de 5 points pour l'Etat, de 5 points pour le fonctionnaire (soit un taux de cotisation total de 10 % contre 20 % à l'AGIRC). Toutefois, les conditions de liquidation ne sont pas précisées : les cotisations versées seront-elles revalorisées comme l'inflation (ce qui rendrait le système peu rentable) ou comme le point de la fonction publique (ce qui serait étrange dans le cadre de cette réforme) ? Pour une carrière complète de 40 ans, le taux de remplacement devrait être de l'ordre de 18 %, ce qui est peu. Le point choquant est que la contribution additionnelle de l'Etat-employeur sera d'autant plus forte que le fonctionnaire touche des primes importantes (avec cependant un plafond de 20 % du traitement indiciaire).

En tout état de cause, la convergence ne sera pas totale, puisque les grandes entreprises du secteur public (SNCF, RATP, EDF-GDF) échappent à la réforme. Il y aura maintenant cinq régimes (le Régime général du privé, son régime complémentaire, le régime des fonctions publiques, leur régime complémentaire et les régimes du secteur public). Des disparités injustifiables subsisteront. En particulier, la réforme supprime la bonification d'un an par enfant élevé dont bénéficiaient les mères dans le public, sans toucher aux deux ans dont elles bénéficient dans le privé. Est-il équitable de supprimer cette faible compensation à la charge de la double journée de travail des mères et au frein qu'elle met à leur carrière professionnelle ? La réforme maintient les départs anticipés pour travaux pénibles dans le public, sans créer cette possibilité dans le privé.

Quel financement ?

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

8. O. Mesnard et E. Reynaud, «Les retraites en 2001», *Etudes et Résultats*, DREES, n°207, décembre 2002.

cotisation est limitée et que le niveau des retraites est garanti. Compte tenu de la rentabilité de l'allongement de la durée de cotisation requise, il est regrettable que la réforme ne remette pas en cause certains aspects néfastes des réformes antérieures comme la stricte indexation sur les prix. Ne pas s'interdire *a priori* toute hausse des cotisations fournit une marge de manœuvre qui pourrait être utilisée pour améliorer le système : moindre pénalisation des carrières courtes et des difficultés d'insertion en début de vie active, meilleure prise en compte de la pénibilité du travail...

La retraite étant un salaire différé, dépendant des salaires reçus, doit être financée par les salaires et non sur une autre assiette. Un système qui verse des prestations plus élevées aux retraités ayant eu les plus hauts salaires ne peut pas être financé par l'impôt. Seuls peuvent l'être (mais c'est déjà le cas) les avantages non-contributifs (avantages familiaux, minimum vieillesse, prise en compte des périodes de chômage). Par ailleurs, il serait souhaitable que les hausses de cotisations nécessaires soient financées par les actifs eux-mêmes, et non par les entreprises. Dans ces conditions, elles ne nuiraient pas à la compétitivité. L'arbitrage que doivent faire les actifs entre niveau et durée de la retraite d'une part, effort contributif d'autre part, apparaîtrait clairement. Par contre, pour alléger les prélèvements portant sur les revenus d'activité, il serait nécessaire que progressivement les prestations universelles (comme les prestations familiales ou l'assurance-maladie) soient financées par la CSG ou par une Contribution assise sur la valeur ajoutée des entreprises et non plus par des cotisations assises sur les seuls revenus d'activité. Les actuelles cotisations employeurs famille ou maladie pourraient alors être transformées en cotisations employeurs vieillesse.

Et la capitalisation ?

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

Par contre, le projet de loi facilite la constitution de compléments de retraite par capitalisation. Il met en place trois dispositifs, de portée très différente. Le premier, le plan d'épargne pour la retraite, permettrait à tous de souscrire à des dispositifs de type Préfon, existant déjà pour les fonctionnaires, ou de type Loi Madelin pour les non-salariés. Les actifs pourraient épargner individuellement pour leur retraite ; les sommes investies seraient exonérées de l'impôt sur le revenu⁹ en échange d'une sortie obligatoire en rente viagère imposable. Cette formule a trois avantages : elle ne réduit pas les ressources de la Sécurité sociale ; elle n'introduit pas de distorsion entre les

9. Certes, l'avantage serait réservé aux actifs imposables, mais cela est légitime puisque les travailleurs à bas salaires sont déjà convenablement couverts par la retraite par répartition.

salariés du public, des grandes entreprises privées, des PME ; elle ne fournit pas d'avantages fiscaux excessifs. Par contre, son succès devrait être limité, car les Français répugnent aux placements viagers, qui les privent de la liberté d'utiliser ou de léguer leur capital, et que les avantages fiscaux sont *grosso modo* équivalents à ceux du PEA.

Le gouvernement transforme les PPESV, créés par Laurent Fabius, en Plans Patrimoniaux d'Épargne Salariale Volontaire pour la Retraite, qui devront être détenus jusqu'à la retraite (sans que la sortie en rente viagère soit obligatoire). Or, ceux-ci, financés par les entreprises, bénéficient d'exonérations de cotisations sociales (employeurs et salariés), qui sont exorbitantes. Elles ne sont pas soumises à imposition à la sortie. Ces mêmes exonérations de cotisations sont confirmées pour les régimes sur-complémentaires financés par les entreprises. De tels fonds privent de ressources la Sécurité sociale, jouissent d'une rentabilité forte mais artificielle (obtenue grâce à la non-imposition sociale), creusent l'écart entre les salariés des grandes entreprises privées (qui en bénéficient) et les autres (salariés des PME ou salariés du public) qui en sont exclus. Leur développement risque de saper la retraite par répartition. La logique de la convergence public-privé, l'équité et le souci d'éviter l'évasion fiscale auraient voulu au contraire que tous les éléments de rémunérations soient soumis aux cotisations sociales.

Le débat

Le débat est maintenant engagé. Le consensus s'est fait sur la nécessité de sauvegarder le système de retraite par répartition. C'est sans doute là l'essentiel. Au cours des négociations des 14 et 15 mai, trois points importants ont été actés : la retraite précoce des travailleurs à métiers pénibles devra être établie par les partenaires sociaux, sinon par une loi. La possibilité de revaloriser quelque peu le pouvoir d'achat des retraites sera examinée périodiquement par l'Etat et les partenaires sociaux. Le gouvernement accepte de revoir tous les cinq ans les financements des régimes de retraite : une légère hausse (0,2 point de cotisation au Régime général) est annoncée pour 2006.

Il nous semble cependant nécessaire que la réforme donne des garanties plus solides aux jeunes actifs sur le niveau futur des retraites, en revenant sur les réformes des années 1990. Une stratégie de grande ampleur visant à reculer l'âge moyen effectif de fin d'activité est nécessaire. Il faut cependant éviter que la réforme des retraites ne place dans des situations difficiles des travailleurs seniors que les entreprises ne voudraient pas embaucher et qu'un nombre important de travailleurs ne soit contraint de partir à la retraite sans avoir droit à la retraite à taux plein. Aussi, l'allongement de la durée d'activité requise devrait être conditionné au retour au plein-emploi et à la réussite de la stratégie d'encouragement à l'emploi des travailleurs seniors. Enfin, pour garantir parfaitement le système de retraite par répartition, il faudrait que le gouvernement et les partenaires sociaux annoncent clairement que c'est par la hausse des cotisations que le système sera si besoin équilibré, une fois effectués les efforts nécessaires en matière de recul de l'âge de fin d'activité, à taux de remplacement globalement fixe ■