

Retraites, les rendez-vous de 2008

Gerard Cornilleau, Henri Sterdyniak

▶ **To cite this version:**

Gerard Cornilleau, Henri Sterdyniak. Retraites, les rendez-vous de 2008. Lettre de l'OFCE, 2008, 297, pp.1-8. hal-01022376

HAL Id: hal-01022376
https://sciencespo.hal.science/hal-01022376

Submitted on 10 Jul 2014

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

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

Lettre de l'OFCE 297

Centre de recherche en économie de Sciences Po Vendredi 11 avril 2008

RETRAITES, LES RENDEZ-VOUS DE 2008

Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak

L'année 2008 verra plusieurs rendez-vous importants quant à l'avenir des retraites. Les décisions prises seront cruciales pour la mise en œuvre de la réforme de 2003. La France adoptera-t-elle une solution de consensus social ou restera-t-elle sur une stratégie choisie par le seul gouvernement, sans réelle implication des partenaires sociaux ? Cinq points devront être clarifiés :

— L'allongement de la durée de cotisation requise de 40 à 41 ans doit être décidé en 2008 pour être appliqué de 2009 à 2012 au rythme d'un trimestre par an. Le gouvernement peut décider de repousser cette période. La loi prévoit aussi que soit revu le dispositif de retraites anticipées. Quel est le bilan des politiques visant à prolonger la durée d'activité des seniors ?

— Les négociations entre partenaires sociaux sur la prise en compte de la pénibilité n'ont toujours pas abouti. Leur aboutissement faciliterait la négociation sur l'allongement des carrières. Faut-il des dispositifs spécifiques pour les travailleurs ayant eu des conditions de travail difficiles ?

— La loi prévoit l'organisation d'une conférence tripartite pour décider d'une éventuelle revalorisation des pensions du régime général. L'objectif d'un minimum contributif garanti de 85 % du SMIC net devra être réexaminé. Le gouvernement s'est engagé à revaloriser le minimum vieillesse. Plus généralement, c'est l'évolution des pensions par rapport aux salaires qu'il faudra discuter. Faut-il maintenir la perspective d'une baisse tendancielle des pensions par rapport aux salaires ?

— Parallèlement, la négociation dans les régimes complémentaires devrait fixer les évolutions des prestations dans les cinq années à venir. La baisse tendancielle du rendement des régimes complémentaires sera-t-elle prolongée ?

— Enfin, il faudra faire un bilan de la situation financière des régimes. Le financement du système de retraite est-il assuré ?

L'emploi des seniors

La réforme de 2003 a choisi d'équilibrer le système des retraites par le report progressif de l'âge de départ à la retraite, ceci par l'allongement de la durée de cotisation requise pour avoir droit à une retraite à taux plein. Le choix inverse, augmenter les taux de cotisation, n'a pas été porté avec suffisamment de force par les syndicats et les salariés. C'est le choix fait partout en Europe. Il paraît difficile de le remettre en cause.

Pour maintenir constant le rapport entre la durée de la retraite et celle de l'activité, l'allongement de l'espérance de vie conduirait, pour un âge moyen de départ de 60 ans pour la génération 1943, à un âge moyen de 61 ans pour la génération 1958 et un peu plus de 62 ans pour la génération 1968. L'allongement progressif, entre 2009 et 2012, à 41 ans de cotisations de la durée requise pour obtenir une retraite à taux plein, préconisée par la Commission de garantie des retraites de fin 2007, est approximativement conforme à cet objectif [1]. La stabilisation du ratio durée de retraite sur durée d'activité permet à long terme la stabilisation du taux de cotisation d'équilibre des régimes de retraite pour un taux de remplacement donné et sous l'hypothèse de la stabilité de la population.

Pour 2008, deux points de vue peuvent s'opposer. La logique de la réforme de 2003 implique que l'allongement de la durée d'activité soit mis en œuvre dès 2009, sinon sa crédibilité sera entamée. Par contre, les syndicats peuvent faire valoir à juste titre que la France reste encore trop éloignée du plein emploi, que les taux d'activité des seniors ne sont pas encore en hausse sensible et que le changement de mentalité des entreprises n'a pas eu lieu. Quelle que soit la décision prise, impulser la mobilisation sociale pour l'emploi des seniors est urgent.

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

Se rapprocher du plein emploi est un préalable à l'allongement de la durée d'activité des seniors. Le chômage de masse conduit systématiquement à un arbitrage défavorable à l'emploi des seniors : ceux-ci se voient proposer (ou imposer) des départs anticipés qui permettent de stabiliser le plus

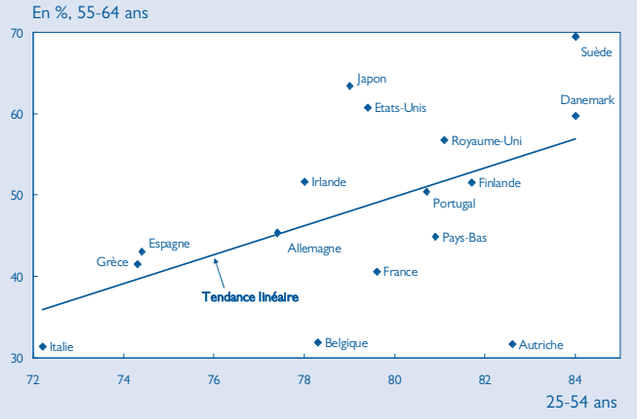
1. Conformément à la loi de 2003, la Commission de garantie des retraites a calculé l'allongement de la durée d'activité qui stabilise le ratio entre l'espérance de vie à 60 ans et la durée théorique d'activité (40 ans jusqu'en 2008 puis progressivement 41 ans en 2012). En réalité le décalage de l'âge moyen de début d'activité conduira progressivement à un décalage de l'âge moyen du départ en retraite. Il faudrait en tenir compte pour estimer l'espérance de vie en retraite. Mais jusqu'en 2012 on devrait, pour la moyenne de la population, rester au voisinage d'un âge de départ possible à 60 ans après une période d'activité comprise entre 40 et 41 ans. Par la suite, le décalage de l'âge du début d'activité aura un effet plus important dont il conviendra de tenir compte.

Observatoire français des conjonctures économiques
69 quai d'Orsay 75340 Paris cedex 07
Tel : 01 44 18 54 00 Fax : 01 45 56 06 15
www.ofce.sciences-po.fr

Edité par les Presses de Sciences Po
44 rue du Four 75006 Paris
Abonnements : Tel : 01 44 39 39 60
Fax : 01 45 48 04 41

possible l'emploi des jeunes et des adultes d'âge intermédiaire. Ayant le choix, les entreprises arbitrent en défaveur des seniors au moment de l'embauche. Les pouvoirs publics sont plus ou moins obligés de prévoir des dispositifs de préretraites pour ceux que les entreprises refusent d'embaucher. Ainsi les pays dans lesquels les taux d'emploi des seniors sont élevés sont aussi ceux dans lesquels les taux d'emploi des 25-54 ans sont élevés (graphique 1).

Graphique 1 : Taux d'emploi des seniors et taux d'emploi des 25-54 ans

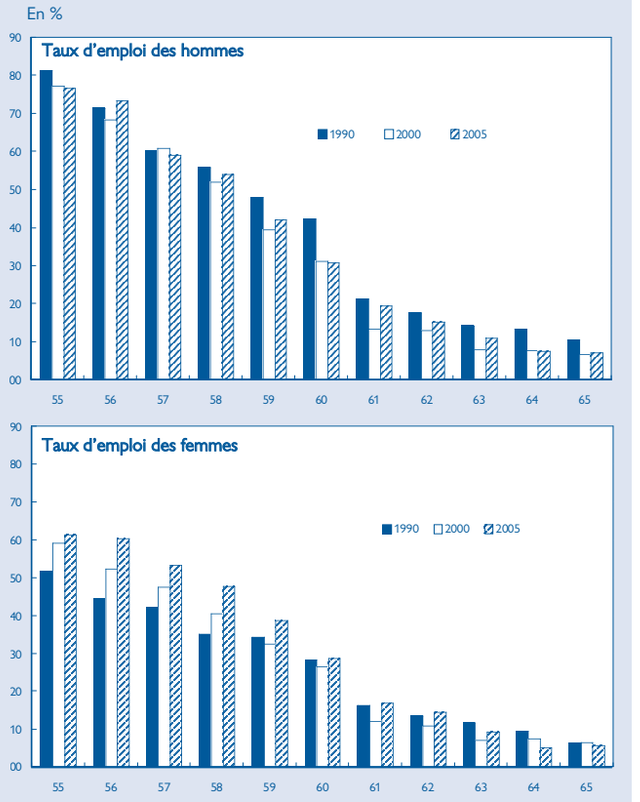


Source : OFCE, « Etude comparative sur les pays européens ayant un taux d'emploi des seniors élevé », *Rapport pour le COR*, 2007.

En France, le taux de chômage a effectivement commencé à diminuer de 8,8 % en décembre 2003 à 7,5 % en décembre 2007, mais le taux d'emploi des 55-65 ans n'a pratiquement pas augmenté. Sa hausse résulte uniquement de la progression de l'activité féminine avant 60 ans (graphiques 2). Pour les hommes, le taux d'emploi entre 55 et 60 ans n'a pas varié de manière significative depuis 1990 et le taux d'emploi après 60 ans a eu tendance à diminuer. Pour les femmes, la hausse est limitée aux moins de 60 ans et l'on n'observe pas non plus de remontée significative du taux d'emploi après 60 ans.

Au cours des dernières années, les possibilités de départ en préretraites ont été fortement réduites. Il ne subsiste plus que deux dispositifs. Le premier permet, dans le cadre des plans sociaux, aux licenciés économiques de plus de 57 ans et trois mois de bénéficier d'une préretraite du FNE (Fonds National de l'Emploi). Négociées entre les entreprises et l'administration de l'emploi, ces préretraites sont en très forte diminution. D'autre part, un dispositif particulier, initialement institué pour les travailleurs de l'automobile (Cessation d'Activité de certains Travailleurs Salariés, CATS) permet encore quelques départs pour ceux qui ont connu des conditions de travail pénibles. Toutefois, dans le cadre de l'indemnisation du chômage, les chômeurs âgés peuvent bénéficier de dispositifs qui maintiennent leur indemnisation jusqu'à la retraite. S'ils bénéficient d'une indemnisation normale et qu'ils sont dispensés de recherche d'emploi (DRE), leur situation est très peu différente de la préretraite. L'Allocation Équivalente Retraite (AER), permet aux chômeurs sans autres droits qui ont atteint l'âge de 57 ans et six mois ou 160 trimestres de cotisations, de percevoir pendant 3 ans et demi une allocation sous condition de ressource qui pour un célibataire est au maximum de 968 € par mois. Cette allocation peut être maintenue au-delà de 60 ans pour atteindre le taux plein de la retraite. En conséquence le taux de préretraités, y compris les chômeurs âgés indemnisés et dispensés de recherche d'emploi, a peu régressé parmi la population des 55-64 ans, depuis le début des années 1990 (graphique 3).

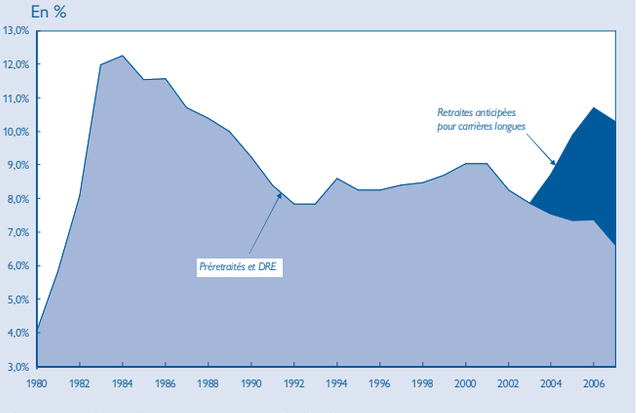
Graphiques 2 : Taux d'emploi entre 55 et 65 ans



Source : INSEE, enquêtes Emploi.

L'introduction d'un dispositif de départ anticipé pour carrière longue a joué également en sens inverse depuis 2004 en permettant à ceux qui sont entrés dans la vie active avant 16 ans de partir avant 60 ans. Cette mesure qui vise une plus grande équité sociale (ceux qui sont entrés précocement dans l'activité ont souvent occupé des emplois pénibles et peu qualifiés ; leur espérance de vie est moins longue) a contribué à réduire le taux d'emploi des seniors. Entre 2004 et 2007, elle a permis plus de 400 000 départs anticipés en retraite. La loi prévoit que ce dispositif ne perdure que jusqu'en 2009. Faut-il le supprimer ? Non, sans doute, au nom des arguments d'équité sociale, d'autant plus que la négociation sur la pénibilité n'a pas abouti, et que l'arrivée à l'âge de la retraite des générations d'après 1953 (qui ont bénéficié de l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans) va réduire très vite le nombre de bénéficiaires.

Graphique 3 : Part des préretraités, des chômeurs DRE et des retraités pour carrière longue parmi les 55-64 ans



Sources : Ministère de l'Emploi, DARES.

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

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

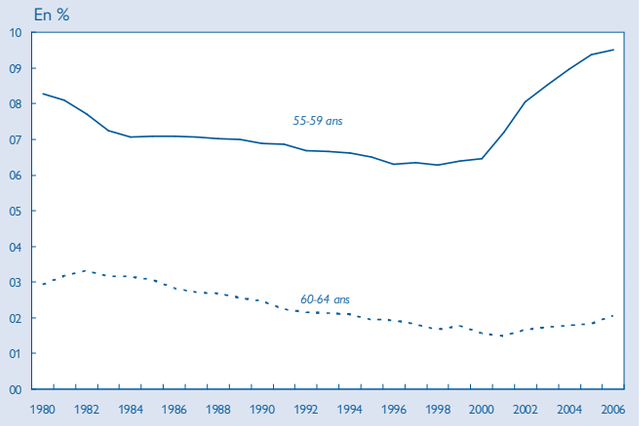
La réforme des retraites de 2003 a renforcé les incitations au report de l'âge effectif de sortie d'activité. Si la décote par année manquante passe de 10 à 5 % par an dans le régime général (ce qui peut favoriser des départs précoces), une surcote est instaurée pour les années cotisées au-delà de 60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

La loi de 2003 a reporté à 65 ans le droit de l'entreprise de mettre en retraite un salarié. Un plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors a été lancé. Il comportait la création d'un CDD pour seniors (de plus de 57 ans) d'une durée possible de 18 mois, ouvrant droit à une réduction de charges et reconductible de manière à amener les bénéficiaires jusqu'à l'âge de la retraite, mais ce dispositif n'a connu aucun succès. Il comportait aussi la suppression de la contribution Delalande, et prévoyait, suivant l'exemple de la Finlande, des campagnes d'informations visant à encourager l'emploi après 55 ans.

Jusqu'à présent les entreprises ne semblent pas enclines à accepter la prolongation de l'activité des seniors comme le montre la faible hausse des taux d'emploi au-delà de 55 ans. Toutefois on peut aussi considérer qu'elles changent progressivement de comportement : en effet, du simple fait de la démographie, le nombre des seniors a augmenté fortement depuis 2000 (la génération 1945 a atteint 55 ans cette année là) et la stabilisation des taux d'emploi s'est traduite par une hausse importante de la part des plus de 55 ans dans l'emploi (graphique 4). C'est particulièrement le cas pour les 55-60 ans dont la part au sein des entreprises est nettement plus élevée en 2006 qu'elle ne l'était en 1980. Pour les plus de 60 ans, le mouvement est retardé (la génération 1945 a atteint 60 ans en 2005), il est aussi nettement moins prononcé du fait de la prolongation de la baisse des taux d'emploi après 60 ans.

Depuis le début des années 2000, la situation du marché du travail s'est améliorée. Aujourd'hui le taux de chômage est revenu en-dessous des 8 %. Or le chômage avait constamment renforcé le pouvoir des entreprises depuis le milieu des années 1970. Dans une économie de concurrence où la recherche du profit maximal s'accompagne d'une forte compétition pour les parts de marché, les entreprises ont été amenées à utiliser, en situation de chômage massif, leur position dominante sur le marché du travail pour réduire les coûts salariaux. Elles ont donc privilégié une gestion des âges défavorable aux seniors

Graphique 4 : Part des seniors dans l'emploi total



Source : INSEE, enquêtes Emploi.

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

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

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 des effets d'aubaine : il serait choquant de faire payer moins de cotisations à tous les salariés de plus de 55 ans, 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 qui auraient de nombreux seniors de 55-65 ans à employer ainsi. Faut-il créer des *emplois-vieux* au SMIC pour les plus de 55 ans que les entreprises refusent d'employer ? Ce n'est qu'une situation de dernier recours.

Faut-il supprimer les âges de 60 et de 65 ans comme âge ouvrant le droit à la retraite et garantissant le droit à une retraite au taux plein ? Certains pensent que l'existence de ces âges-butoirs se répercute sur les possibilités de formation et de carrière des actifs dès 55 (ou même 50 ans). Ce serait contraire à l'esprit de la réforme de 2003 qui a préféré l'allongement de la durée de cotisation au report de l'âge de la retraite pour des raisons de justice sociale : ceux qui ont commencé à travailler

précocement et dont l'espérance de vie est plus courte peuvent partir avant ceux qui ont débuté leur carrière tardivement et qui ont une plus longue espérance de vie.

Certains ont proposé de faciliter le cumul emploi-retraite. Les salariés pourraient connaître une seconde carrière de 55 à 70 ans, en combinant par exemple 50 % d'une pension de retraite et un revenu d'activité, qui pourrait être relativement bas. Mais peut-on exclure les seniors des entreprises, avec un très bas niveau de retraite, en les exhortant à trouver un « petit boulot » ou à créer une entreprise ? Est-ce l'âge idéal pour changer d'activité, apprendre un nouveau métier ? Il y aura demain un grand nombre de 55-70 ans. Comment retrouveraient-ils tous un emploi dans des conditions satisfaisantes ? Le risque de cette solution est d'exonérer les grandes entreprises de leur responsabilité vis-à-vis du vieillissement de la main-d'œuvre.

La réussite de la réforme de 2003 suppose que, jusqu'en 2015, la France obtienne un taux de croissance de l'ordre de 2,8 % (soit 1,6 % correspondant aux gains de productivité du travail ; 0,6 % pour réduire le taux de chômage et 0,6 % pour accroître les taux d'activité des seniors). Une croissance vigoureuse de la demande permettrait de mettre en évidence les contraintes qui freinent la croissance, en termes de structure ou de disponibilité de la main-d'œuvre, et d'y remédier.

L'exemple des pays scandinaves [2] (en particulier la Finlande et la Suède) montre que l'allongement de la durée de carrière passe par une mobilisation au niveau des entreprises, le patronat et les syndicats se mettant d'accord sur une stratégie d'aménagement des carrières, des conditions de travail et de formation, permettant à toutes les carrières de se prolonger jusqu'à 65 ans. La France n'a guère cette tradition d'accords entre partenaires sociaux. La mobilisation sociale est d'autant plus nécessaire en France que la norme du départ à la retraite à 60 ans (et même de la préretraite à 58 ans) s'est progressivement développée. Toutefois, la politique d'incitation au travail risque de faire des perdants parmi les travailleurs seniors qui ne réussissent pas à se maintenir en emploi. Il faut donc tenir compte de la disparité des travailleurs en termes d'usure des capacités de travail et d'espérance de vie. Un compromis social fructueux est nécessaire pour que les syndicats s'impliquent dans ce processus. Il devrait comporter une différentiation des conditions de départ à la retraite selon les professions, des bonifications de cotisations pour les emplois pénibles et des garanties sur l'évolution du niveau des retraites.

La prise en compte de la pénibilité du travail

Le système devrait permettre à ceux qui exercent des métiers incompatibles avec un âge élevé de quitter l'activité de manière précoce. La loi de 2003 prévoyait des négociations des partenaires sociaux pour tenir compte de la situation des travailleurs affectés à des travaux pénibles, ces négociations devant aboutir dans un délai de 3 ans. La négociation interprofessionnelle, engagée en 2004, a très peu progressé malgré 17 réunions entre le patronat et les organisations syndicales.

La prise en compte des activités pénibles par le système de retraite du secteur privé a déjà existé dans le passé. De 1975 à 1982, une liste de métiers ouvrait droit pour ceux qui les avaient occupés et qui avaient de longues références de travail ou qui les avaient occupés pendant 5 ans au cours des 15 dernières années, à une retraite à taux plein dès 60 ans alors qu'à l'époque le droit à la retraite était ouvert seulement à 65 ans. Ce dispositif dont la gestion s'est avérée complexe, en particulier du fait des pressions visant l'allongement de la liste des professions concernées, a été aboli en 1982 avec l'abaissement à 60 ans pour tous du droit à la retraite.

Dans le secteur public, certaines entreprises (SNCF, RATP, EDF-GDF, services hospitaliers) et certains fonctionnaires (policiers, surveillants de prisons, pompiers, etc.) bénéficient de dispositions particulières qui permettent un départ précoce pour ceux qui exercent des activités difficiles.

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

Comment réformer les modalités de départ en retraite du secteur privé pour que la pénibilité du travail soit équitablement prise en compte ? Le MEDEF propose d'aménager les fins de carrière et refuse l'instauration de dispositifs généraux. Sa proposition récente comporte le passage à mi-temps pour les salariés ayant exercé un métier pénible : le dispositif serait réservé aux plus de 58 ans, avec 40 ans d'activité, exposés pendant 30 ans à un facteur de pénibilité (charges lourdes, postures pénibles, travail répétitif, exposition aux toxiques, aux températures extrêmes, aux poussières ou fumées, aux bruits intenses, travail de nuit ou en alternance), et ayant cumulé pendant 10 ans trois de ces facteurs ou plus. En outre les bénéficiaires devraient présenter des traces durables, identifiables et irréversibles sur leur santé résultant des travaux pénibles qu'ils auraient exercés. Le bénéfice du temps partiel de fin d'activité ne serait accordé qu'après l'examen de chaque cas par une commission composée de représentants du patronat, des syndicats et des médecins du travail et de la Sécurité sociale. Cette proposition très restrictive ne tient aucun compte des effets diffus de la pénibilité du travail sur l'espérance de vie [3]. Elle ne permet pas de corriger, même marginalement, les écarts observés d'espérance de vie entre les différentes catégories de travailleurs. Le patronat propose aussi d'utiliser une partie des primes compensatrices à la pénibilité pour mettre sur pied un dispositif d'épargne-temps pouvant être utilisé pour un départ précoce à la retraite.

Les syndicats proposent à l'inverse un dispositif général permettant le départ anticipé des catégories de salariés ayant été les plus exposés à la pénibilité. Le système serait voisin de celui qui permet des départs précoces dans le secteur public. C'est ce qui avait existé dans les années 1970, avant la généralisation de la retraite à 60 ans. L'avantage est certainement une plus grande équité car il est possible de tenir compte des effets généraux de conditions de travail difficiles. Toutefois, il est difficile d'établir une liste fermée d'activités pénibles et la durée d'exposition justifiant un traitement particulier est relativement arbitraire.

2. Voir OFCE : « Étude comparative sur les pays européens ayant un taux d'emploi des seniors élevé », *Rapport pour le COR*, 2007.

3. Pour une évaluation médico-sociale de la pénibilité du travail sur la santé et l'espérance de vie, voir : Gérard Lasfargues, « Départs en retraite et « travaux pénibles » ; l'usage des connaissances scientifiques sur le travail et ses risques à long terme pour la santé », *Rapport de recherche, Centre d'études de l'emploi*, avril 2005.

On pourrait aussi imaginer que les périodes de travaux pénibles donnent droit à des trimestres validés supplémentaires ; ceux-ci seraient payés par les entreprises des secteurs concernés (et une contribution nationale). Ce dispositif permettrait d'aller vers des conditions de retraites différentes selon la profession et tenant compte de l'espérance de vie. Un premier point délicat est de définir la liste de ces travaux pénibles. Un second est de définir le niveau des bonifications. Actuellement celles-ci varient beaucoup : pour les services actifs de l'État (armée, police, administration pénitentiaire,…) elles sont de 1 an pour 5 ans de service effectif avec une limite de 5 ans de bonifications. Ces bonifications permettent donc à un fonctionnaire embauché à 20 ans de partir à 55 ans avec une retraite à taux plein (mais si la durée requise passe à 41 ans il lui faudra attendre 56 ans). Pour les agents hospitaliers la bonification n'est que de 1 an tous les 10 ans et un début de carrière à 20 ans ne permet donc de prendre sa retraite à taux plein qu'à 56 ans ½. Dans les régimes spéciaux des entreprises nationales (SNCF, EDF, etc.) il existait un système de bonifications (1 an tous les 5 ans à la RATP, par exemple, plafonné à 5 ans) que le gouvernement souhaite remettre en cause. On s'oriente donc, dans certaines entreprises vers la mise en place de congés de fin de carrière (SNCF) ou des systèmes d'épargne-temps (EDF). Pourtant, le système des bonifications est le plus souple et le plus équitable.

Si, comme c'est vraisemblable, la négociation échoue, le gouvernement devra intervenir. On imagine mal en effet que l'allongement de la durée d'activité requise à 41 ans soit mise en place sans la contrepartie d'une garantie pour les activités pénibles du secteur privé.

Une gestion rigoureuse

Actuellement, la retraite nette moyenne représente environ 72 % du salaire net moyen. Le niveau de vie des ménages de retraités est de l'ordre de 95 % de celui des actifs, en termes de revenu par unité de consommation. En 2004, le taux de pauvreté des plus de 60 ans est de 8,9 % contre 11,7 % pour l'ensemble de la population. De 1996 à 2005, le niveau de vie des plus de 65 ans n'a augmenté que de 0,8 % par an contre 1,3 % pour l'ensemble de la population. Globalement, la situation relative des plus de 60 ans apparaît encore satisfaisante. Mais, les réformes en cours risquent de conduire à une détérioration progressive.

La loi de 2003 ne comportait aucun engagement précis en termes de niveau des retraites. Elle réaffirmait le principe de la stricte indexation sur les prix des salaires pris en compte dans le calcul des retraites, des pensions liquidées et du minimum vieillesse. La possibilité de revaloriser le pouvoir d'achat des retraites doit être examinée tous les 3 ans par l'État et les partenaires sociaux. La réforme Balladur de 1993 provoque à terme une baisse de l'ordre de 36 % du niveau des retraites du régime général. Cette baisse est obtenue par l'allongement à 25 ans du nombre d'années prises en compte dans le calcul du salaire de référence et par l'indexation sur les prix des salaires pris en compte (et non plus sur les salaires). Le taux de remplacement brut, au moment du départ, baisse ainsi de 50 % à 40 %.

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

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

Le pouvoir d'achat du minimum vieillesse n'a pas été revalorisé depuis 10 ans. En 1984, il représentait 52 % du revenu médian des ménages ; en 2007, il n'est plus que de 42,5 %. Cette stagnation explique la diminution du nombre de titulaires du minimum vieillesse (ils ne sont plus que 609 000) : le minimum vieillesse joue de moins en moins bien son rôle de filet de sécurité. Compte tenu des allocations logement, un retraité au minimum vieillesse touchait en 2007 environ 61,6 % du revenu médian, soit légèrement au-dessus du seuil de pauvreté. Si le pouvoir d'achat du minimum vieillesse n'est pas augmenté, il passera en-dessous du seuil de pauvreté en 2009. Cette forte augmentation du nombre de personnes âgées pauvres n'est guère compatible avec l'objectif proclamé du gouvernement de faire baisser d'un tiers le taux de pauvreté en France. Augmenter le minimum vieillesse de 25 %, comme l'a promis le gouvernement (ce qui aurait un coût de 2,5 milliards selon la DREES) le ramènerait au niveau relatif de 1984, du moins si l'augmentation était immédiate. Une augmentation étalée sur 5 ans n'entrainerait qu'une hausse relative de 7,5 %.

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

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

Depuis la réforme de 2003, les retraites ont été gérées avec une extrême rigueur (tableau 1). En 6 ans, les retraités ont perdu 1,2 % de pouvoir d'achat (minimum vieillesse et retraites non-imposables du privé), 1,7 % (retraites imposables du privé) ou 2,5% (retraites imposables de la fonction publique), soit de l'ordre de 8 % par rapport aux salaires.

Tableau 1 : Évolution des prestations depuis 2003

En %

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

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

Source : Calculs des auteurs.

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

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

Les taux de remplacement net, mesurés au moment du départ à la retraite, ont déjà fortement diminué de 1990 à 2006, passant de 85 % à 73 % pour les non-cadres ; de 78 à 58 % pour les cadres, sous l'effet de la réforme Balladur, des accords dans les régimes complémentaires, enfin de la montée en puissance de la CSG. A l'avenir, tout dépendra, surtout pour les cadres, des négociations dans les régimes complémentaires. Pour les non-cadres, le taux de remplacement pourrait se situer en 2050 entre 67 % (si les négociations stabilisent le taux de rendement des régimes complémentaires) et 58 % (si la dérive continue) ; pour les cadres entre 51 et 38 %. Cette baisse serait évidemment pain bénit pour les fonds de retraite par capitalisation.

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

Une conférence tripartie devrait se réunir en 2008 pour décider d'une éventuelle revalorisation des retraites supérieure à l'inflation. Il faudrait revaloriser le minimum vieillesse et redonner des progressions de pouvoir d'achat aux retraités, dans les périodes de hausse des salaires réels. Pour assurer la fiabilité du système, il faudrait donner des garanties aux jeunes actifs sur le niveau futur des retraites, en mettant une limite à la baisse des taux de remplacement et affirmer clairement le principe selon lequel le pouvoir d'achat des retraités doit être équivalent à celui des actifs, ceci étant assuré par la seule retraite par répartition pour les salariés dont les salaires sont bas ou moyens. Il faudrait garantir aux salariés que la réussite de l'objectif d'allongement des carrières aurait une contrepartie en terme de niveau des retraites.

Quel financement pour les retraites ?

En 2007, la CNAV a eu un déficit de 4,6 milliards, le FSV de 0,3 milliards, l'AGIRC un excédent de 1,1 milliard, l'ARRCO de 4,8 milliards et l'UNEDIC de 3,5 milliards : l'ensemble est donc excédentaire de 4,5 milliards. La mise en place du dispositif de retraites anticipées pour les longues carrières a augmenté le déficit de la CNAV en réduisant les charges de l'UNEDIC. Pour l'avenir, la loi de 2003 prévoit un redéploiement des cotisations chômage. Atteindre un taux de chômage de l'ordre de 4,5 % fournirait des économies d'indemnisation de l'ordre de 1 % du PIB, disponibles pour les retraites.

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

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

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

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

Les exonérations de cotisations sociales et les niches sociales fragilisent le financement de la Sécurité sociale. Cependant, l'État rembourse à la Sécurité sociale le manque à gagner résultant des exonérations de cotisations sociales (bas-salaires, heures supplémentaires, etc.). L'idéal serait de supprimer les niches sociales de façon à ce que tous les revenus d'activité payent bien la totalité des cotisations sociales et que tous les autres revenus des ménages payent bien les prélèvements sociaux. Faire payer des cotisations retraites à l'ensemble des dispositifs d'épargne entreprise, de participation, d'intéressement, de prévoyance rapporterait 7,8 milliards d'euros aux caisses de retraites.

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

Fin 2007, le Fonds de réserve des retraites (FRR) n'avait accumulé que 34,5 milliards d'euros. Le FRR a comme ressources 65 % du prélèvement de 2 % sur les revenus de placement et de patrimoine, et éventuellement les excédents de la CNAV et du FSV (mais celles-ci sont actuellement déficitaires) et des recettes exceptionnelles. Le FRR place ses fonds pour 60 % en actions, 30 % en obligations. La rentabilité de ses placements étant, en principe, supérieure aux taux d'intérêt payés sur la dette publique, on pourrait concevoir que l'État s'endette pour financer le FRR. Mais comme les avoirs du FRR ne viennent pas en déduction de la dette publique (au sens de Maastricht), le gouvernement hésite à se lancer dans cette stratégie spéculative (peu rentable de plus si la Bourse n'est pas dynamique). En 2020, le FRR devrait avoir accumulé au mieux 6 % du PIB, qu'il dépenserait en 30 ans, soit une contribution de 0,2 point de PIB par an au financement des retraites, un montant trop faible pour être significatif.

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

L'équilibre financier du système est-il assuré ?

Depuis la réforme Fillon de 2003, l'INSEE a revu ses projections démographiques pour 2050 en augmentant ses prévisions de solde migratoire (de 50 000 à 100 000 par an) et de taux de fécondité (de 1,8 à 1,9 enfant par femme) et en diminuant celles d'allongement de la durée de vie. Aussi, prévoit-il maintenant une population de 70 millions d'habitants en 2050 (contre une prévision de 64 millions faite en 2001) ; le ratio démographique — nombre des plus de 60 ans/nombre des 20-59 ans — qui devait passer de 39 % en 2005 à 78 % en 2050 ne serait que de 69 % en 2050. Le vieillissement de la population française serait donc atténué.

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

Tableau 2 : Hypothèses sur les taux d'activité

En %

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

Sources : INSEE et calculs des auteurs.

Par ailleurs, nous faisons l'hypothèse que les dépenses de santé augmentent de 1 % plus vite que le PIB de 2005 à 2020 ; de 0,5 % de 2020 à 2050. La hausse des dépenses de santé est financée par hausse de la CSG. Un accord est obtenu dans les régimes complémentaires pour stabiliser le taux de rendement à partir de 2009.

Dans ces conditions, le rapport entre la retraite moyenne et la pension moyenne passerait de 71 % actuellement à 63 % en 2020, puis 58 % en 2050, soit une baisse de 18 % (tableau 3). Aucun déséquilibre n'apparaîtrait en 2020 : la hausse des prestations santé (1,4 point de PIB) et retraites (0,6 point) serait compensée par la baisse des prestations chômage (1 point) et famille-exclusion (1 point). En 2050, la hausse des prestations retraites (1,5 point) serait inférieure à la baisse des prestations chômage (1 point) et famille (1,2 point). Par contre, la hausse des prestations santé (2,9 points) rendrait nécessaire une hausse de la CSG de 2,2 points de PIB (soit 4 points de CSG). Ce scénario suppose une forte mobilisation des entreprises et des syndicats pour prolonger l'emploi au-delà de 60 ans. Il comporte une nette paupérisation relative des retraités du secteur privé. Est-il socialement justifiable que les retraités soient nettement plus pauvres que les actifs ? Ainsi, ce scénario condamne les actifs à une double peine : travailler plus longtemps et avoir des retraites plus basses.

Dans un *scénario rouge*, l'évolution de l'emploi est la même, mais le ratio retraite moyenne/salaire moyen serait maintenu, ceci grâce à des revalorisations périodiques des retraites, de l'ordre de 0,5 % par an. Dans ce cas, le déséquilibre *ex ante* serait de 1,5 point de PIB en 2020. La hausse des prestations retraites (2,1 points de PIB) serait pratiquement compensée par la baisse des prestations famille et chômage (2 points de PIB). La hausse des prestations santé oblige à une hausse de la CSG de 1,4 point de PIB. En 2050, le déséquilibre *ex ante* serait de 4,4 points de PIB. Il faudrait augmenter les cotisations sociales de 1,4 point de PIB, soit de 3,5 points. La CSG devrait augmenter de 2,9 points de PIB (5,3 points de taux). De 2005

à 2050, la hausse des prélèvements ampute de 0,25 point par an la croissance du salaire net. Ce scénario permettrait le maintien de la parité de niveau de vie entre les actifs et les retraités, mais il suppose que les actifs acceptent un taux plus élevé de prélèvement. Il a l'avantage de permettre un discours plus mobilisateur : la réussite de l'allongement des carrières permet le maintien du niveau des retraites.

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

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

Tableau 3 : Trois scénarios pour les retraites

En %

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

Source : Calcul des auteurs.

La hausse de l'activité des seniors est donc nécessaire, mais, en contrepartie, les partenaires sociaux et l'État doivent garantir le maintien d'un niveau satisfaisant des retraites.

Quelle gouvernance ?

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

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

Il faut espérer que les divers chantiers ouverts en 2008 se clôtureront par un compromis social fructueux. Quatre priorités s'imposent aujourd'hui.

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

Il faut éviter que la réforme des retraites ne place dans des situations difficiles des travailleurs seniors que les entreprises ne voudraient pas embaucher et qu'un nombre important de travailleurs ne soit contraint de partir à la retraite sans avoir droit à la retraite au taux plein. Aussi, faudrait-il différencier les conditions de départ à la retraite selon la pénibilité du travail et lier l'allongement de la durée de cotisations à l'état de l'emploi des 55-65 ans.

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

Pour garantir le système des retraites 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 ■

Directeur de la publication : Jean-Paul Fitoussi
ISSN N° 0751-66 14 — Commission paritaire n° 65424
Prix : 4,20 €

Composition : Najette Moummi
Imprimerie Bialec, Nancy