

Réformer les retraites :
quelles solutions progressistes ?

Réformer les retraites : quelles solutions progressistes ?

Olivier Ferrand, président de Terra Nova
Fabrice Lenseigne, maître de conférences à Sciences Po

© Terra Nova, la fondation progressiste
66, avenue des Champs-Élysées
75008 Paris

 01 58 36 15 20
contact@tnova.fr

www.tnova.fr

Sommaire

Préambule et remerciements	11
Introduction	13
Réformer les retraites : un préalable méthodologique	15
<i>Cesser de « saucissonner » les enjeux : pour une réforme globale de long terme</i>	15
<i>Ne pas passer en force : pour un « pacte social » sur les retraites</i>	16
<i>Ne pas précipiter la décision : pour un temps long de la négociation</i>	17

PARTIE I

LA RÉFORME « PARAMÉTRIQUE » : COUVRIR LES BESOINS DE FINANCEMENT À COURT ET À LONG TERME

1. Évaluation des besoins de financement	21
Quelques éléments de cadrage sur les paramètres du système de retraite	21
Aux origines du besoin de financement du système	22
Une série de réformes insuffisantes	24
<i>La réforme Balladur de 1993</i>	25
<i>Le sauvetage des régimes complémentaires</i>	25
<i>La création en 1999 du Fonds de réserve pour les retraites (FRR)</i>	26
<i>La « loi Fillon » d'août 2003</i>	27
Les besoins de financement : le diagnostic du COR	28
Une situation sérieuse mais pas dramatique à long terme	30
La vraie nouveauté : une dégradation spectaculaire à court terme	34
2. Un angle mort du débat : le niveau de vie des retraités	37
Les retraités d'aujourd'hui : un niveau de vie légèrement supérieur à celui des actifs	37
Les retraités de demain : une dégradation programmée	40
Garantir l'équité intergénérationnelle : pour un principe de parité de niveau de vie	41

3. Sortir d'un mauvais débat : l'âge légal de la retraite	45
À court terme : reculer l'âge légal, une réforme tentante mais à rejeter.	45
À long terme : une référence appelée à disparaître	47
4. Solutions à court terme	51
Aligner la fiscalité des retraités aisés sur les actifs	51
En contrepartie, augmenter les « petites retraites »	54
Des ressources complémentaires prélevées sur les revenus patrimoniaux et sur les niches sociales.	55
<i>Supprimer certaines niches sociales</i>	55
<i>Majorer à 10 % le taux de la CSG « patrimoine »</i>	58
5. Solutions à long terme	59
L'augmentation progressive de la durée de cotisation	59
Le préalable indispensable : la réforme du marché du travail	62
<i>Un problème global de marché du travail</i>	62
<i>Améliorer l'emploi des seniors</i>	67
<i>Lutter contre la pénibilité</i>	71
Le cas de la fonction publique	74

PARTIE II
AU-DELÀ DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER,
LA RÉFORME « SYSTÉMIQUE » OUBLIÉE

1. Des enjeux systémiques majeurs	79
Un système illisible.	79
<i>L'absence de droits acquis individuels</i>	79
<i>L'éclatement en une multiplicité de régimes</i>	80
<i>Un droit à l'information balbutiant</i>	82
Les inégalités intragénérationnelles.	83
<i>Les inégalités horizontales entre les régimes</i>	83
<i>Les difficultés des polypensionnés</i>	84
<i>Les inégalités hommes-femmes</i>	86
<i>Les inégalités sociales</i>	87
<i>Les inégalités techniques du système de retraite</i>	88
Un système peu en phase avec les demandes sociales contemporaines.	90

2. Pour une réforme globale de l'architecture du système des retraites	93
Les principes de la réforme	93
Vers un régime unique en compte personnel.....	93
Plus de redistributivité dans notre système assurantiel	97
Un Fonds de réserve pour les retraites «seconde génération».....	98
Plus d'égalité sur le marché du travail.....	101
La retraite à la carte.....	103
La gestion personnalisée des temps de la vie : vers une «banque du temps»	104
Synthèse des propositions	107
Annexe	109

Préambule et remerciements

Ce rapport est le fruit d'un long travail d'élaboration, engagé à l'automne 2009. Il a bénéficié des débats de haute qualité que nous avons pu mener avec un groupe de personnalités qui ont bien voulu accepter de se réunir régulièrement pour échanger avec nous et nous enrichir de leurs réflexions et de leur expertise.

Nos remerciements s'adressent en priorité à ces personnalités :

Valérie AVELINE, directrice des ressources humaines d'un grand groupe ;

Yves CANEVET, secrétaire confédéral de la CFDT ;

Delphine IRAC, chargée de cours à la Paris School of Economics (PSE) ;

Jean-Louis MALYS, secrétaire national CFDT, en charge des retraites ;

Jacques PELLETAN, maître de conférences à l'université Paris 8 ;

et les différents experts, soumis au devoir de réserve, qui se sont impliqués au sein de ce groupe.

Le contenu de ce rapport ne les engage évidemment en rien, même si nous espérons qu'ils y retrouveront l'essentiel de leurs réflexions.

Le rapport a également bénéficié de l'apport d'auditions individuelles. Nous remercions ces personnalités pour le temps qu'elles ont bien voulu nous consacrer :

Carole BONNET, démographe, Institut national des études démographiques (INED) ;

Raoul BRIET, président du conseil de surveillance du Fonds de réserve pour les retraites (FRR), membre du Conseil d'orientation des retraites (COR) ;

Pierre-Yves CHANU, conseiller confédéral de la CGT, membre du COR ;

Yves CHEVALIER, membre du directoire du FRR ;

Sylvain DENIS, président de la Fédération nationale des associations de retraités (FNAR), vice-président du Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA), membre du COR ;

Jean DESESSARD, sénateur de Paris, les Verts, membre de la Commission des affaires sociales du Sénat ;

Serge GUÉRIN, sociologue, professeur à l'École supérieure de gestion (ESG), spécialiste des questions liées au vieillissement de la société et aux enjeux intergénérationnels;

Yves GUÉGANO, secrétaire général du COR;

Julien GUEZ, chef du service Retraite et prévoyance à la direction Protection sociale, MEDEF, membre du COR;

Pierre-Alain MUET, économiste, député du Rhône (PS);

Bruno PALIER, chargé de recherche au CNRS et au Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), auteur de *La Réforme des retraites* (PUF, coll. « Que sais-je? », 2003);

Jean-François PILLIARD, président de la commission Protection sociale, MEDEF, membre du COR;

Thomas PIKETTY, économiste, professeur à la Paris School of Economics (PSE), directeur d'études à l'École de hautes études en sciences sociales (EHESS), coauteur de *Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition* (Éditions Rue d'Ulm, 2008);

Antoine DE SALINS, membre du directoire du FRR;

Pierre-Henri TAVOILLOT, philosophe, maître de conférences à l'université de Paris-Sorbonne (Paris 4), président du Collège de philosophie, membre du Conseil d'analyse de la société;

Pascal TERRASSE, député de l'Ardèche, président du conseil général de l'Ardèche (PS), membre du COR;

Marisol TOURAINE, députée de l'Indre-et-Loire (PS), secrétaire nationale du Parti socialiste à la santé et à la Sécurité sociale;

Jean VIARD, sociologue, directeur de recherche au CNRS et au CEVIPOF.

Enfin, nous tenons à remercier l'ensemble de l'équipe de Terra Nova, Floran AUGAGNEUR, Alice BONNET, William ELLAND-GOLDSMITH, Guillaume LEJEUNE, Thomas PAGA et Romain PRUDENT, pour toute la part qu'ils auront prise à ces travaux.

Olivier FERRAND
président de Terra Nova

Fabrice LENSEIGNE
maître de conférences à Sciences Po

Introduction

Une nouvelle fois, nos régimes de retraite ont plongé « dans le rouge », ils seront massivement déficitaires en 2010. Et, une nouvelle fois, la France se penche sur leur réforme.

Les enjeux sont parfaitement documentés. Ils ont été exposés dès 1990, avec la parution du « livre blanc sur les retraites » commandé par Michel Rocard. Depuis cette date, une actualisation du livre blanc confiée à Raoul Briet en 1996, les rapports Charpin en 1999 et Teulade en 2000, suivis par huit rapports du Conseil d'orientation des retraites (COR), sans compter les rapports parlementaires ou les travaux académiques, sont venus compléter et affiner l'analyse.

Les enjeux sont connus depuis longtemps, et pourtant ils ne sont toujours pas traités, créant un sentiment d'incertitude anxiogène sur l'avenir des retraites. C'est que tous les gouvernements, depuis vingt ans, ont choisi de « saucissonner » le problème : on « bouche les trous » à court terme, pour parer à l'urgence, sans engager une réforme globale de long terme, de sorte que les difficultés financières réapparaissent rapidement.

Le gouvernement a promis une réforme majeure. Nicolas Sarkozy en a fait « le » sujet politique de 2010, sa réforme phare. La publication du huitième rapport du COR le 14 avril dernier a lancé la séquence. La consultation des partenaires sociaux et des partis politiques était prévue en mai, suivie de l'élaboration d'un avant-projet de loi en juin, pour une discussion parlementaire à l'automne.

Comment réussir, cette fois, la réforme ? Il faut, d'abord, s'attaquer à l'ensemble du besoin de financement des retraites, afin de donner aux Français une lisibilité de long terme sur les « règles du jeu » (partie I). La focalisation collective sur la seule réforme financière (réforme « paramétrique »), certes compliquée mais gérable, masque une seconde série d'enjeux, au moins aussi importants : la réforme de l'architecture du système de retraite français, construction historique qui s'est opérée sans réelle cohérence au cours du temps et qui présente de profondes défaillances (réforme « systémique », partie II). Toutefois, pour y arriver, un préalable méthodologique s'impose.

RÉFORMER LES RETRAITES : UN PRÉALABLE MÉTHODOLOGIQUE

On entend souvent dire que la France est « irréformable ». La France est de fait difficile à réformer. Mais ce n'est pas la faute des Français, c'est la faute des gouvernements : la politique française est frappée d'une faiblesse spécifique dans la conduite du changement, le *management* de la réforme. Cette faiblesse est particulièrement handicapante dans les dossiers lourds comme celui des retraites. Pour réussir la réforme des retraites, l'action gouvernementale doit remplir trois conditions de méthode : s'inscrire dans le long terme, rechercher le consensus, accepter le temps long de la négociation.

1. CESSER DE « SAUCISSONNER » LES ENJEUX : POUR UNE RÉFORME GLOBALE DE LONG TERME

C'est le défaut principal des réformes mises en œuvre jusqu'ici : des réformes partielles, des « bricolages » consistant à résorber à court terme les « trous » de trésorerie des régimes de retraite, au fur et à mesure de leur apparition, en modifiant par petites touches les paramètres du système.

Cette méthode s'avère anxiogène pour les Français.

D'abord, elle ne donne aucune visibilité sur l'avenir aux actifs, aucune idée claire sur l'équilibre final du système, le point d'arrivée des réformes. Ni aux actifs proches de la retraite, qui ne connaissent pas le niveau des retraites qui leur seront servies. Ni aux jeunes actifs, qui ne savent pas comment vont augmenter leurs cotisations et ignorent l'âge jusqu'auquel ils devront cotiser (60, 65, 70 ans?). Une telle méthode donne l'impression à nos concitoyens d'un pilotage à vue, d'un mouvement sans but défini, d'une réforme sans fin guidée par les seules urgences financières du moment, qui complexifie un système déjà opaque et empêche le déploiement de stratégies personnelles cohérentes.

Ensuite, une telle méthode crée une instabilité permanente des « règles du jeu ». Le taux de cotisation, la durée d'assurance requise pour toucher

une retraite à taux plein, le niveau des pensions changent à chaque réforme. S'en dégage le sentiment d'un tour de vis sans fin qui ne parvient jamais à assurer durablement l'équilibre financier du système, malgré la baisse programmée des retraites et les efforts supplémentaires demandés aux actifs. D'où le soupçon croissant qui s'insinue : et si notre système de retraite n'était pas viable sur le long terme ? Et si notre retraite – celle des actifs d'aujourd'hui – n'était pas assurée ?

C'est pourquoi il est grand temps de s'attaquer à l'ensemble du besoin de financement et de fournir une réponse globale à long terme. Cela ne veut pas dire faire porter tout l'effort aujourd'hui, mais planifier l'évolution des règles du jeu, afin de donner une vision claire du point d'arrivée et du chemin pour y parvenir. C'est ainsi que procèdent la plupart de nos partenaires européens : l'Espagne et les Pays-Bas ont engagé une réforme progressive jusqu'en 2025, l'Allemagne jusqu'en 2029, tandis que le Royaume-Uni pousse la transition jusqu'en... 2046.

Il est aussi grand temps de cesser de se concentrer exclusivement sur la situation financière. Nos régimes de retraite ont d'autres problèmes : illisibilité pour les Français, inégalités entre retraités, faible prise en compte des demandes sociales contemporaines... Ces problèmes sont purement et simplement ignorés. Ce n'est pas le cas, là non plus, chez nombre de nos partenaires. La Suède, par exemple, a engagé une réforme « systémique » globale visant notamment à unifier l'ensemble de ses régimes de retraite.

2. NE PAS PASSER EN FORCE : POUR UN « PACTE SOCIAL » SUR LES RETRAITES

La réforme des retraites fait partie de ces sujets qui nécessitent une forme de consensus national. Il ne faut pas hésiter à l'affirmer, même si l'histoire sociale française ne valorise pas la culture de la négociation et du compromis.

Il s'agit d'une réforme aux effets à long terme : son horizon temporel est au moins celui d'une génération, c'est-à-dire 2050. Cela signifie que les décisions qui sont prises aujourd'hui engagent les gouvernements à venir, de droite comme de gauche. La recherche d'un accord politique transpartisan est dès lors justifiée – au même titre que Barack Obama a recherché, certes sans succès, un vote transpartisan au Congrès sur sa réforme de la santé, parce qu'elle engage les Américains sur plusieurs décennies.

Les régimes de retraite sont aussi au cœur de notre modèle collectif, de notre « identité nationale ». Nous pouvons être de gauche ou de droite, mais il y a des valeurs communes qui nous unissent par-delà nos opinions

politiques, des « valeurs d'arrière-plan », selon la formule du philosophe Paul Ricœur, qui forment le ciment de notre communauté nationale : les grands principes inscrits dans la Constitution, et notamment notre modèle social, l'État providence, la sécurité sociale. C'est pourquoi il est légitime, sur un tel enjeu collectif, de ne pas dresser une France contre l'autre, mais au contraire de rechercher un large accord des Français.

La réforme demandera des efforts. Augmenter les cotisations, reculer l'âge de la retraite ou baisser les pensions : il n'y a pas de bonnes solutions. Lorsqu'on accorde des droits nouveaux, ce n'est pas grave si on le fait sans l'accord des bénéficiaires ; mais lorsqu'on exige des efforts supplémentaires, il est impératif de faire comprendre les raisons de la réforme, de faire accepter le « partage du fardeau » et de montrer qu'il est possible de nouer des compromis sociaux.

Pour toutes ces raisons, le gouvernement doit chercher à constituer un « pacte social » autour de sa réforme, au-delà des clivages politiques, avec le soutien des partenaires sociaux et de la majorité la plus large des Français.

3. NE PAS PRÉCIPITER LA DÉCISION : POUR UN TEMPS LONG DE LA NÉGOCIATION

Un « pacte social » autour d'une réforme globale : un vœu pieux ? Les exemples étrangers montrent là encore que c'est possible. La Suède a pu faire émerger un consensus national pour opérer un véritable « big bang » de son système de retraite.

On nous explique volontiers que le code génétique des Nordiques serait porté au réformisme et à la négociation, tandis que les Français fonctionneraient par « pulsions révolutionnaires ». C'est une explication plus que rapide. Dans le modèle suédois, il y a peu d'inné et beaucoup d'acquis : la Suède a su développer une méthodologie de conduite du changement, que l'on trouve en France dans certaines entreprises mais pas dans l'Administration et le monde politique.

Au cœur de la méthode, il y a la négociation. Il ne s'agit pas simplement, pour le gouvernement, de consulter les partenaires sociaux ou les partis politiques. Il faut obtenir leur accord, et plus largement celui des citoyens. C'est donc une négociation qu'il faut engager, dans le cadre d'une enceinte appropriée. Les processus de réforme varient d'un pays à l'autre. Dans certains pays, la réforme du système de retraite est un processus continu qui programme un rendez-vous régulier (par exemple, un rendez-vous quinquennal en Espagne ou au Japon) pour étudier les perspectives

d'évolution du système. Dans d'autres, les réformes sont ponctuelles et font suite à des travaux d'experts menés par des commissions *ad hoc* issues d'une saisine gouvernementale. En Allemagne, en Suède et dans de nombreux pays, la réforme des retraites a ainsi été préparée par les travaux de commissions spécifiques et une longue phase de consultation avec les différents acteurs.

Au cœur de cette méthode, il y a aussi le temps. Il faut se donner le temps nécessaire avant la décision pour permettre le partage du diagnostic, le débat, les compromis collectifs. Les gouvernements suédois ont ainsi pris près de dix ans pour obtenir un accord national sur la réforme des retraites. Excessif? Pour une réforme qui engage sur un demi-siècle, ce n'est pas du temps perdu. C'est même du temps gagné si l'on en juge par les difficultés françaises à avancer depuis vingt ans...

PARTIE I

La réforme « paramétrique » : couvrir les besoins de financement à court et à long terme

Évaluation des besoins de financement

QUELQUES ÉLÉMENTS DE CADRAGE SUR LES PARAMÈTRES DU SYSTÈME DE RETRAITE

L'ensemble de la population française est aujourd'hui couvert par les régimes de retraite. Il y a 38 régimes obligatoires en France : les régimes des salariés du secteur privé (de l'ordre de 70 % des actifs), les régimes spéciaux des salariés du secteur public (20 %), les régimes des non-salariés (10 %). Ces régimes sont le plus souvent organisés en deux piliers, avec un régime de base et un régime complémentaire¹. C'est le cas notamment des salariés du secteur privé avec le « régime général » de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et les régimes complémentaires des non-cadres (ARRCO) et des cadres (AGIRC).

Le système français est un système largement assurantiel (« contributif ») : la retraite est considérée comme un salaire différé. C'est pourquoi il est financé pour l'essentiel par des cotisations assises sur les salaires. Mais la solidarité nationale couvre les retraités qui n'ont pas pu cotiser suffisamment. Divers mécanismes garantissent cette redistribution « non contributive », dont le plus important est le minimum vieillesse. Au total, en 2009, la somme des retraites versées par les régimes obligatoires (pensions contributives et minimum vieillesse) représente 265 Md€ (13,5 % du PIB), au profit de 15 millions de retraités.

Le système français fonctionne par répartition : les salariés d'aujourd'hui cotisent pour les retraités d'aujourd'hui. Il fait intervenir trois grands paramètres :

– *le taux de cotisation*. C'est le prélèvement effectué sur les salaires.

Le taux de prélèvement apparent de l'ensemble du système de

1. Au-delà des régimes obligatoires (base et complémentaire), il existe des régimes « sur-complémentaires », fournis par certaines grandes entreprises ou branches professionnelles, ainsi que des mécanismes d'épargne individuelle pour la retraite.

retraite est estimé à 28,8 %². Il est de l'ordre de 26 % pour les salariés du privé³;

- *la durée de cotisation.* Pour pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein, il faut avoir 60 ans (âge légal de la retraite) et avoir cotisé pendant 40,5 annuités (en 2010);
- *le niveau des pensions.* Le système étant assurantiel, ce niveau est fonction du salaire d'activité : dans le régime général, le salaire de référence est calculé comme la moyenne des 25 meilleures années. On lui applique un « coefficient de proratisation » (durée d'assurance effectuée divisée par durée d'assurance de référence) : il est de 100 % si l'assuré a cotisé 40,5 ans. On lui applique aussi un « taux de liquidation » afin de laisser plus de choix aux assurés sur le moment de la liquidation de la retraite, en tenant compte de la durée de retraite : ce taux est réduit (c'est la « décote ») si l'assuré liquide sa retraite avant 40,5 annuités; il est majoré (« surcote ») s'il travaille au-delà.

AUX ORIGINES DU BESOIN DE FINANCEMENT DU SYSTÈME

Le livre blanc sur les retraites de 1990 posait déjà les enjeux. Le déséquilibre financier de notre système de retraite a deux causes principales.

– *Première cause* : la démographie.

Le rapport démographique (ratio cotisants/retraités) est en voie d'effondrement. Il y avait quatre cotisants pour financer une retraite en 1960; il y en a moins de deux aujourd'hui; il y en aura à peine plus d'un en 2050.

Rapport démographique (ratio cotisants/retraités)

Année	1960	1975	1990	2009	2020	2050
Ratio	4	3	1,90	1,80	1,50	1,20

2. Défini comme les recettes du système rapportées aux rémunérations brutes. Le taux de prélèvement varie selon les régimes. Cas spécifique, l'État ne cotise pas pour ses fonctionnaires et verse leurs pensions « au fil de l'eau » : le taux de cotisation implicite (celui qui équilibrerait le régime) y atteint 68 %.

3. Les taux de cotisation ne s'appliquent pas à l'ensemble du salaire mais par « tranche de salaire ». Il en résulte qu'il est juste possible de parler d'un taux apparent, qui varie suivant le revenu du salarié concerné.

Cette évolution est due à l'accroissement de l'espérance de vie. Elle est passée de 65 ans en 1950 à 81 ans aujourd'hui (78 pour les hommes, 84 pour les femmes). Le scénario central des projections établies par l'INSEE conduit à une poursuite de l'allongement de l'espérance de vie d'environ un an tous les dix ans.

Elle est due également au *papy boom*. Les générations des *baby boomers* de l'après-guerre commencent à partir à la retraite : les départs à la retraite étaient de l'ordre de 500 000 jusqu'au début des années 2000, ils atteignent aujourd'hui 700 000, et ce chiffre va se maintenir jusqu'en 2025, accroissant le rythme de dégradation du rapport démographique sur la période. La France devrait ainsi atteindre 23 millions de retraités en 2050 (à droits constants), contre 15 aujourd'hui.

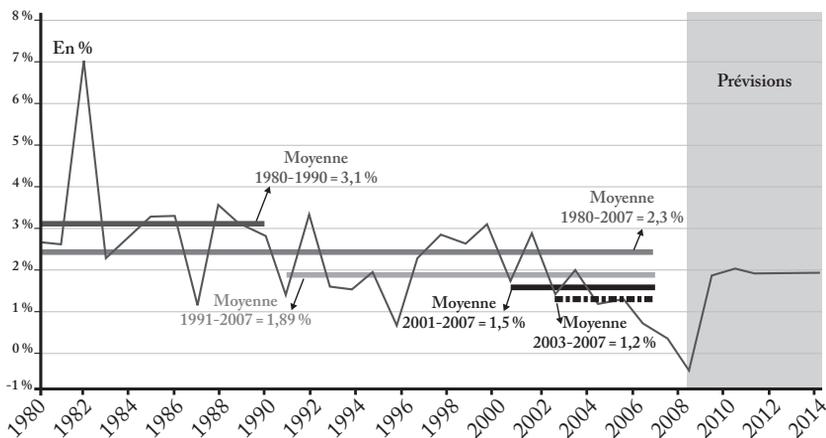
– *Seconde cause* : la crise économique et sociale.

Le système de retraite français repose pour l'essentiel sur des cotisations assises sur les salaires : il est donc dépendant de la masse salariale.

Or, depuis trente ans, l'évolution de la masse salariale en France est handicapée par un double phénomène.

D'abord, la faiblesse des gains de productivité, qui pèse sur les revalorisations salariales. La productivité moyenne en France est tombée de 3,1 % par an dans les années 1980 à 1,2 % ces cinq dernières années.

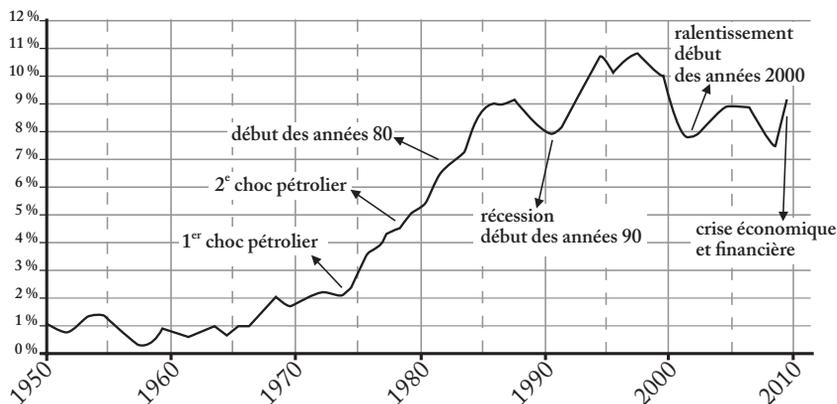
Taux de croissance de la productivité du travail par heure (ensemble de l'économie)



Source : DG Trésor.

Ensuite, la France connaît des dysfonctionnements importants de son marché du travail, entraînant un chômage de masse structurel (9 % en moyenne depuis vingt ans) et une faiblesse des taux d'emploi, qui l'affectent plus que la moyenne des autres pays européens. C'est autant de « manque à gagner » pour les recettes des régimes de retraite.

Taux de chômage, France métropolitaine, en moyenne annuelle



Source : DG Trésor.

À cette crise économique rampante des « trente piteuses » se surajoute la crise économique actuelle. La violence de la récession a eu un impact important sur les ressources des régimes de retraite, avec 1 million de chômeurs supplémentaires et une masse salariale en repli de 2 % sur l'année 2009.

UNE SÉRIE DE RÉFORMES INSUFFISANTES

Des réformes paramétriques importantes ont été entreprises depuis vingt ans (sans compter l'ensemble des dispositions qui ont été accumulées au fil des différentes lois annuelles de financement de la Sécurité sociale) sans pour autant que leurs effets permettent de « sauver les retraites ».

La réforme Balladur de 1993

Les mesures prises ont porté sur le régime général (CNAVTS) ainsi que sur les régimes dits alignés⁴. Elles ont donc concerné les seuls salariés du secteur privé.

Elles comportaient :

- *trois mesures programmant la baisse des retraites* : l'établissement du salaire de référence (pour le calcul de la pension) sur la base des 25 meilleures années de carrière au lieu des 10⁵ meilleures années ; l'indexation des pensions sur les prix (au lieu des salaires antérieurement) ; et, plus pernicieux, l'indexation des « salaires portés au compte », c'est-à-dire des salaires servant au calcul du salaire de référence, sur les prix ;
- *un allongement de la durée de cotisation de 37,5 à 40 annuités*, à raison d'un trimestre par an entre 1994 et 2004.

Une autre mesure importante, de nature systémique celle-là, a été la création du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) au 1^{er} janvier 1994. L'objectif est d'apporter de la transparence en séparant les droits contributifs, fournis par les régimes d'assurance retraite, des droits « non contributifs » accordés au titre de la solidarité nationale, transférés au FSV : minimum vieillesse, financement des droits à la retraite au titre des périodes de chômage et de certains avantages familiaux, et désormais prise en charge des arrêts de travail maladie⁶.

Notons que la réforme Balladur s'est faite sans aucune concertation, les décrets ayant été publiés, pour faire bonne mesure, en plein mois d'août...

Le sauvetage des régimes complémentaires

Parallèlement à la réforme des régimes de base par l'État, les partenaires sociaux ont pris, entre 1993 et 1996, des décisions visant à combler

4. Régime de base des salariés agricoles – géré par la Mutualité sociale agricole (MSA) –, régime de base des artisans et régime de base des industriels et commerçants, gérés par les caisses relevant de l'ORGANIC (qui est devenu depuis le Régime social des indépendants, RSI).

5. Avec une montée en charge progressive étalée sur quinze ans à raison d'un allongement d'un an tous les ans.

6. Le FSV ne centralise toutefois pas tous les éléments redistributifs du système de retraite. Certains demeurent intégrés aux régimes d'assurance retraite : c'est le cas de beaucoup de droits familiaux.

le besoin de financement des régimes complémentaires dont la gestion leur incombe. Il s'agit de régimes par points, et les mesures prises aboutissent à programmer la diminution du « rendement » du point retraite (rapport entre la valeur de liquidation du point et sa valeur d'achat). Ces taux de rendement sont par exemple tombés entre 2003 et 2010 de 7 % à 6,6 % à l'ARRCO et de 7,2 % à 6,7 % à l'AGIRC.

Là aussi, le choix qui a été fait est celui d'une diminution programmée des pensions.

La Cour des comptes a estimé dans son rapport 2003 consacré à la Sécurité sociale que les réformes de 1993-1996 (réforme Balladur + réforme AGIRC-ARRCO) avaient permis de ramener le poids des pensions de retraite du secteur privé en 2003 de 6,8 % à 6,1 % du PIB, soit une amélioration du besoin de financement du système de 0,7 point de PIB.

La création en 1999 du Fonds de réserve pour les retraites (FRR)

Le FRR est un fonds public de capitalisation, créé par le gouvernement de Lionel Jospin. Il est destiné à doter la France d'un quatrième paramètre⁷, temporaire, pour financer les retraites par répartition⁸. Le principe à l'origine de la constitution du FRR est simple : il s'agit de lisser l'effet du choc démographique en provisionnant une partie des besoins de financement futurs. Le fonds accumule et place des réserves financières tant que le contexte démographique demeure relativement favorable, jusqu'en 2020, puis les décaisse à partir de 2020 pour financer une partie des besoins, jusqu'en 2040, date d'extinction du FRR. Il permet ainsi de mieux répartir dans le temps et entre les générations les efforts financiers nécessaires pour assurer la pérennité des régimes.

Le FRR reçoit plusieurs types de dotations : une part (65 %) du prélèvement social de 2 %⁹ sur les revenus du patrimoine et de placement ; les excédents éventuels des régimes sociaux – Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et Fonds de solidarité vieillesse (FSV) ; le produit de cessions d'actifs (privatisations, cessions des parts de Caisses d'épargne, produits de la vente des licences UMTS...).

Les prévisions de réserves accumulées par le FRR étaient évaluées à près de 250 Md€¹⁰ à 2020. Elles auraient permis de couvrir jusqu'à

7. À côté des trois paramètres des régimes : taux de cotisation, durée de cotisation, niveau des pensions.

8. Les régimes éligibles au financement du FRR sont les régimes des salariés du privé : régime général (CNAVTS) et régimes alignés (RSI, MSA).

9. Le taux est passé à 4 % au 1^{er} janvier 2010.

10. En euros courants.

30 % des besoins de financement supplémentaires qui apparaîtront entre 2020 et 2040.

Le FRR a connu deux difficultés majeures.

La première est politique. L'essentiel des abondements du FRR est discrétionnaire, issu des cessions d'actifs ; or les gouvernements de droite ont renoncé à ces abondements : aucun n'a été effectué depuis 2002, alors qu'il y a eu pour 50 Md€ de cessions d'actifs sur la période. L'explication est que les dotations du FRR ne diminuent pas la dette publique au sens de Maastricht ; or la stratégie de Bercy a consisté à limiter au minimum la hausse de la dette maastrichtienne. Les régimes sociaux sont en déficit et n'ont pas, eux non plus, abondé le FRR. Du coup, les recettes du FRR se limitent au seul abondement automatique issu du prélèvement social, soit 1,8 Md€ en 2009.

La seconde difficulté est économique. Les placements du FRR, pour l'essentiel en actions, ont subi de plein fouet la déroute des marchés lors de la crise financière de 2008-2009. Son capital a ainsi fondu de 34 Md€ à 26 Md€, avant de remonter aujourd'hui à son niveau d'avant crise.

Au total, à ce rythme, les réserves accumulées du FRR devraient se limiter à 80 Md€ courants, soit moins du tiers des prévisions initiales. Elles couvriraient 5 à 10 % du besoin de financement supplémentaire 2020-2040, l'équivalent de 0,1 point de PIB. Cela permettrait tout de même d'économiser plus d'un point de cotisation pendant vingt ans.

La « loi Fillon » d'août 2003

La réforme a pour la première fois concerné aussi bien les régimes de salariés du secteur privé que le régime des fonctionnaires de l'État.

Elle s'est concentrée sur l'allongement de la durée de cotisation. La première étape est l'alignement du public sur le privé : de 2003 à 2008, la durée d'assurance dans les régimes de la fonction publique passe de 37,5 à 40 annuités. La deuxième étape est l'augmentation progressive à partir de 2009, à raison d'un trimestre par an, de la durée de cotisation tous régimes confondus (public et privé), pour atteindre 41 annuités en 2012. Une troisième étape est fixée au-delà de 2012, avec un principe d'indexation automatique de la durée d'assurance sur les gains d'espérance de vie : ces gains devraient être partagés entre vie au travail plus longue (pour les deux tiers) et temps de retraite accru (pour un tiers). Elle devrait mener à 41,5 annuités en 2020.

Au crédit de la loi d'août 2003, il convient de noter une série de mesures d'architecture portant sur :

– *la justice sociale* :

- a) création d'un dispositif dit « carrières longues » : il permet aux salariés ayant commencé tôt leur vie professionnelle, et bénéficiant de leur durée de cotisation pour le taux plein, de partir avant l'âge légal de 60 ans,
- b) fixation d'un objectif de taux de remplacement minimal de 85 % pour un salarié ayant cotisé au niveau du SMIC durant toute sa vie professionnelle (« minimum contributif »);

– *un début d'individualisation des choix* : introduction du mécanisme de décote/surcote dans le calcul de la pension;

– *la lisibilité* : création d'un « Point Info Retraite » pour informer les assurés, à partir de 55 ans, de leurs droits à la retraite.

Sur cette base, la réforme Fillon permettrait une amélioration du besoin de financement de l'ordre d'un point de PIB¹¹.

Au total, les réformes engagées permettent de dégager 1,8 point de PIB, soit 35 Md€ par an. Elles ne sont pas négligeables : elles couvrent environ la moitié du besoin de financement total du système (*cf. infra*). Mais elles sont insuffisantes : elles assurent le comblement conjoncturel des déficits, les besoins de financement réapparaissant rapidement du fait de la montée en puissance structurelle du choc démographique. Elles sont d'autant plus insuffisantes que la crise économique actuelle a fortement dégradé les recettes des régimes.

LES BESOINS DE FINANCEMENT : LE DIAGNOSTIC DU COR

Les perspectives financières des régimes de retraite ont été établies par le COR en 2005, puis actualisées en 2007¹². Elles viennent d'être à nouveau actualisées en avril 2010 (8^e rapport du COR) pour tenir compte des effets de la crise. Elles intègrent également les effets programmés des réformes déjà mises en œuvre¹³.

Le 8^e rapport du COR revisite les hypothèses économiques de long terme, autour de trois scénarios :

11. Source : rapport sénatorial.

12. Elles consolident les besoins de financement des 34 plus grands régimes de retraite français obligatoires (bases et complémentaires), et donc également les régimes « au fil de l'eau » de la fonction publique, en identifiant la part de déficit budgétaire qui leur est imputable.

13. C'est-à-dire les effets encore à venir des réformes passées. Par exemple, la « loi Fillon » prévoit une augmentation de la durée de cotisation qui s'étale jusqu'en 2020 : une partie de ses effets est encore à venir.

- scénario A : productivité du travail à long terme de 1,8 % par an et taux de chômage à long terme à 4,5 %. C'est le scénario le plus favorable : il suppose un rattrapage intégral de la perte de production engendrée par la crise ;
- scénario B : productivité à 1,5 % et taux de chômage à 4,5 %. Le potentiel de croissance français est affecté durablement par la crise, mais le marché du travail est préservé ;
- scénario C : productivité à 1,5 % et chômage à 7 %. C'est le scénario le plus dégradé : le marché du travail est également touché.

En réalité, il s'agit des mêmes scénarios à long terme que ceux qui ont été présentés en 2007. La différence est que le scénario A était considéré comme le scénario de référence, alors que le COR ne se prononce plus sur le sentier de référence et place aujourd'hui les trois scénarios au même niveau de probabilité.

De ces trois scénarios, on peut tirer la synthèse suivante : des recettes qui restent stables autour de 12,7 % du PIB ; et des dépenses qui, de 13,5 % du PIB aujourd'hui, atteindraient entre 14,3 % et 15,7 % en 2050. Ce qui signifie un besoin de financement à long terme compris entre 1,7 % et 3 % du PIB.

Besoin de financement du système de retraite (en % du PIB)

	Court terme 2010	Moyen terme 2020	Long terme 2050
Scénario A	- 1,7	- 1,7	- 1,7
Scénario B	- 1,7	- 1,9	- 2,6
Scénario C	- 1,7	- 2,1	- 3,0

Source : COR, 8^e rapport – synthèse.

En d'autres termes : un besoin de financement immédiat de 1,7 % du PIB (30 Md€), qui grimpe à plus de 2 % du PIB (40 Md€ en euros d'aujourd'hui¹⁴) à moyen et à long terme.

14. Le COR fournit un chiffrage en euros constants de 2050 : entre 70 Md€ (1,7 % du PIB) et 115 Md€ (3 % du PIB). Euros constants : il élimine les effets de l'inflation. Euros de 2050 : il se rapporte au PIB de 2050, qui aura doublé par rapport à 2008 selon les hypothèses retenues par le COR. Un tel chiffrage n'est pas neutre sur la perception psychologique de l'ampleur des besoins de financement : un « trou » de 2 points de PIB environ à l'horizon 2050, cela s'exprime en 40 Md€ d'aujourd'hui ou en 80 Md€ de 2050.

UNE SITUATION SÉRIEUSE MAIS PAS DRAMATIQUE À LONG TERME

Comment évaluer la situation financière du système de retraite ? Incontestablement, elle est sérieuse. Il va falloir faire des efforts : 2 points de PIB, c'est l'équivalent d'un « grand emprunt » tous les ans. Et ce ne sera pas facile : ce besoin de financement vient en concurrence d'autres besoins sociaux auxquels il faudra également s'efforcer de répondre dans les années à venir (déficit du système de santé, de l'assurance chômage, couverture du risque dépendance, financement de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la petite enfance, de la sécurité sociale professionnelle...). Et ce alors que les marges de manœuvre des finances publiques sont non seulement inexistantes, mais négatives : le déficit structurel se situe autour de 5 points de PIB, il faudra rapidement le réduire.

Dans ces conditions, nier le problème est une erreur. Certains politiques affirment que le financement des retraites peut se résoudre « tout seul » par un retour de la croissance. Certes, avec un taux de croissance à 5 % par an, sur le modèle des Trente Glorieuses, le problème ne se poserait pas. Pas plus qu'aucune des difficultés financières actuelles de l'État providence. Il faut naturellement chercher – beaucoup plus, d'ailleurs, que ne l'ont fait les gouvernements successifs – à augmenter la croissance potentielle de notre pays. Mais il serait déraisonnable de parier dessus : la croissance française est anémique depuis plus de trente ans, le rythme de la productivité continue de baisser, et toutes les prévisions d'experts tablent sur une croissance faible dans les décennies à venir.

Toutefois, il est tout aussi déraisonnable de dramatiser les enjeux que de les nier. La comparaison du déficit des retraites avec le déficit budgétaire est éclairante : on parle pour le premier de 2 points de PIB à un horizon de 40 ans, contre 8 points de PIB immédiatement pour le second. S'il fallait dramatiser un problème, ce serait la dette de l'État et non les retraites.

Le besoin de financement à long terme des retraites est en effet important mais gérable. Les abaques du dernier rapport du COR, c'est-à-dire les combinaisons paramétriques¹⁵ qui permettent d'équilibrer le système, le montrent. Si l'on faisait peser l'intégralité de l'effort

15. Taux de cotisation, rapport de la retraite moyenne au revenu d'activité moyen, âge effectif moyen de départ en retraite.

d'ajustement financier sur un seul des trois paramètres (en supposant acquis les effets programmés des réformes précédentes¹⁶), on obtiendrait ainsi :

**Effort supplémentaire pour couvrir
le besoin de financement (maximum par paramètre)**

Abaques	2020	2050
Taux de cotisation	+ 3,8 points	+ 3,8 points
Âge effectif de départ à la retraite	+ 3 ans	+ 3 ans
Niveau de pension brute relatif¹	- 13 %	- 13 %

1. Rapport entre la pension moyenne brute et le revenu moyen brut d'activité.

Source : COR, 2010 – scénario A – retraitement Terra Nova à partir des abaques 2020 et 2050.

Cela signifie que, pour équilibrer le système de retraite en 2050, il faudrait ajouter aux efforts paramétriques déjà programmés dans le cadre des réformes précédentes (réformes Balladur et Fillon notamment) : soit une hausse de cotisations de 3,8 points, soit une hausse de l'âge effectif de départ à la retraite de 3 ans, soit une baisse de la pension relative de 13 %¹⁷. Ces efforts sont sérieux, mais ils n'ont rien de « dramatique ». Chacune des trois options paraît à portée d'une réforme politique progressive. Et il s'agit des efforts « maximaux » par paramètre : une combinaison panachant les trois paramètres permettrait de limiter les efforts sur chacun d'eux.

Par rapport aux paramètres de 2008, ces efforts (efforts programmés acquis par les réformes précédentes + efforts supplémentaires maximaux par paramètre) aboutiraient aux niveaux paramétriques suivants :

16. En 2020 : taux de cotisation inchangé, hausse d'un an de l'âge effectif moyen de départ à la retraite, baisse de 10 % du niveau de pension brute relatif (par rapport à 2008). En 2050 : taux de cotisation inchangé, hausse de deux ans de l'âge effectif moyen de départ à la retraite, baisse de 26 % du niveau de pension brute relatif (par rapport à 2008).

17. Les efforts supplémentaires pour équilibrer le système sont similaires en 2020 et 2050, car les réformes Balladur et Fillon n'ont pas encore donné leur pleine mesure en 2020.

Niveaux paramétriques maximaux en 2050 (avec effets acquis des réformes précédentes)

Abaques	Paramètres 2008	Effort programmé jusqu'en 2050	Paramètres 2050 programmés	Effort supplémentaire maximal	Paramètres 2050 maximaux
Taux de cotisation	28,8 %	0	28,8 %	+ 3,8 points	32,6 %
Âge effectif de départ à la retraite	61 ans	+ 2 ans	63 ans	+ 3 ans	66 ans
Pension brute relative	0,86	- 26 %	0,64	- 13 %	0,55
Besoin de financement (% PIB)	-		- 1,7 %		-

Source : COR, 2010 – scénario A – synthèse Terra Nova.

En d'autres termes, pour équilibrer le système de retraite en 2050, il y aurait trois options maximales :

- *augmenter le taux de cotisation* à 32,6 points (avec sur les autres paramètres les effets acquis des réformes précédentes : âge de départ à 63 ans et pension à 67 % du revenu moyen d'activité). C'est beaucoup, mais le niveau actuel est déjà de 28,8 points, l'effort supplémentaire serait de l'ordre de 10 %¹⁸;
- *allonger l'âge de départ à la retraite* à 66 ans (avec un taux de cotisation à 28,8 % et une pension à 67 % du revenu moyen d'activité). C'est beaucoup, mais l'Allemagne, les États-Unis (67 ans), le Royaume-Uni (68 ans) ont déjà programmé d'aller au-delà ;
- *faire décliner le niveau de pension* à 58 % du revenu moyen d'activité (avec un taux de cotisation à 28,8 % et un âge de départ à 63 ans). C'est beaucoup, mais cela n'empêcherait pas la retraite moyenne de continuer à augmenter significativement en termes réels (+ 50 % d'ici à 2050).

18. Il s'agit des taux apparents de cotisation. Cela correspond, pour le régime général, à un passage de 26 % à 30 % environ.

Là encore, les efforts par paramètre seraient plus limités en cas de panachage des options.

Si les efforts supplémentaires à réaliser demeurent gérables, c'est qu'une partie importante du chemin à parcourir, autour de la moitié, est déjà programmée par les réformes précédentes.

Effort financier programmé par réforme

Réformes	Balladur & AGIRC-ARRCO	FRR	Fillon	Besoin fin. non couvert 2050	Ajustement total
En points PIB	0,7	0,1	1,0	1,7	3,5
En % du total	20 %	2 %	30 %	48 %	100 %

Source : COR – synthèse Terra Nova.

Si, en revanche, on se laisse la liberté de revenir sur les réformes déjà engagées, alors l'éventail s'élargit fortement. Par exemple, si l'on se fixe comme objectif de «geler» la situation d'aujourd'hui :

Niveaux paramétriques maximaux 2050 (avec maintien des autres paramètres au niveau de 2008)

Abaques	Paramètres 2008	Évolutions maximales jusqu'en 2050	Paramètres 2050 maximaux
Taux de cotisation	28,8 %	+ 9,8 points	38,6 %
Âge effectif de départ à la retraite	61 ans	+ 10 ans	71 ans
Niveau de pension relatif	0,91	- 36 %	0,58

Source : COR, 2010 – scénario A.

En d'autres termes, il sera financièrement très difficile de remettre en cause les réformes Balladur et Fillon. Il ne serait possible de maintenir certains paramètres d'aujourd'hui qu'au prix d'une dégradation très violente des autres paramètres. Par exemple, pour maintenir le niveau

de pension relatif servi aujourd'hui (91 % du revenu moyen d'activité¹⁹), il faudrait soit augmenter le taux de cotisation jusqu'à près de 40 %, soit allonger l'âge effectif de départ à la retraite à 71 ans. Il n'y a pas d'équivalent aussi « extrême » en Europe.

LA VRAIE NOUVEAUTÉ : UNE DÉGRADATION SPECTACULAIRE À COURT TERME

Si les prévisions du COR n'ont pas été fondamentalement révisées à moyen et à long terme, ce n'est pas le cas à court terme : conséquence de la crise, les régimes plongent fortement « dans le rouge » dès 2010.

Besoin de financement à court terme du système de retraite (en % PIB)

	2008		2010	
	Tous régimes	Hors FPE ¹	Tous régimes	Hors FPE
Besoin de financement	- 0,6	-	- 1,7	- 1,1

1. FPE: Fonction publique d'État.

Source : COR, 2010.

En d'autres termes, les révisions des hypothèses du COR montrent que le besoin de financement du système de retraite se précipite. Le besoin est de l'ordre de 2 points de PIB à échéance 2050, mais il est déjà de 1,7 point en 2010!

Certes, une partie de ce besoin à court terme est en réalité déjà financée. Elle concerne la fonction publique d'État. Le déficit structurel de ce régime (0,6 point de PIB), lié à son déséquilibre démographique, n'apparaît pas dans les comptes des régimes de retraite, car les pensions sont versées pour l'essentiel « au fil de l'eau », sans cotisations, directement du budget de l'État aux pensionnés. Il n'y a pas d'urgence immédiate à le résorber (même si, bien sûr, il faudra le faire) au sens où il est déjà « couvert » par le budget de l'État. Notons toutefois qu'il contribue au déficit budgétaire de l'État et qu'il devra participer à son redressement.

19. Ce qui nécessite donc de revenir sur les réformes en cours qui programment la baisse du niveau de pension.

En revanche, le reste du besoin à court terme (1,1 point de PIB, soit environ 20 Md€) correspond à une dégradation conjoncturelle due à la violence de la crise. Il faut y répondre immédiatement. Soulignons que, si la dégradation est conjoncturelle, il s'agit bien d'un besoin de financement structurel, donc définitif, dû au choc démographique : la crise n'a fait qu'accélérer une évolution démographique programmée. Il faut donc des solutions pérennes.

En bref, la gestion de la crise des retraites s'annonce complexe, autant par son intensité à long terme que par sa brutalité à court terme. Le calendrier va être serré. Sur les quelque 2 points de PIB à long terme nécessaires pour boucler le financement des retraites, il va falloir :

- dégager 1 point de PIB (l'équivalent de 20 Md€ d'aujourd'hui) à moyen-long terme par une réforme aux effets progressifs ;
- mais trouver 1 point de PIB (20 Md€) tout de suite par une réforme aux effets immédiats en 2010.

Un angle mort du débat : le niveau de vie des retraités

LES RETRAITÉS D'AUJOURD'HUI : UN NIVEAU DE VIE LÉGÈREMENT SUPÉRIEUR À CELUI DES ACTIFS

Le débat sur le financement des retraites se complaît dans les délices technocratiques des modulations paramétriques : durée de cotisation, âge légal, taux de cotisation, diversification des ressources... Mais pour savoir sur quels leviers la réforme doit s'appuyer, encore doit-on connaître son objectif. Or il y a un angle mort des discussions, alors qu'il est central puisque c'est le but même d'un système de retraite : le niveau des pensions. Quel est le niveau de vie que la collectivité veut garantir aux retraités ? Formulé autrement : quelle est la part de la richesse nationale, produite par les actifs, que l'on souhaite collectivement transférer aux retraités ?

Cet objectif de solidarité intergénérationnelle n'est pas explicite. Pourtant, il devrait être premier dans la réflexion et commander tout le reste : c'est de la fixation de cet objectif que l'on peut tirer les réformes paramétriques nécessaires pour équilibrer le financement des retraites.

Jusqu'ici, la solidarité intergénérationnelle a joué massivement des actifs vers les retraités. C'était justifié : les retraités de l'après-guerre étaient pour beaucoup dans la misère. La montée en puissance des régimes de retraite a permis de les sortir de la pauvreté, puis de leur fournir un véritable revenu de remplacement, enfin de viser implicitement la parité de niveau de vie avec les actifs.

Part de la richesse nationale consacrée aux retraites (en % du PIB)

	1960	1980	2010
Dépenses de retraites	4,5	9,5	13,5

Après un demi-siècle de montée en charge, le système de retraite français a atteint ses objectifs. Il est universel : tous les Français sont cou-

verts. Il fournit une pension de haut niveau : la retraite moyenne nette atteint 86 % du revenu salarial net (1 220 euros, contre 1 416 euros par mois fin 2004¹).

La situation des retraités hommes est la plus favorable. Ils touchent une pension moyenne quasiment égale au revenu salarial d'activité : 1 531 euros, contre 1 613 euros (95 %). Mais même pour les femmes retraitées, constituées pourtant de générations qui ont peu travaillé et donc peu contribué, la situation est relativement satisfaisante avec les pensions de réversion : seulement 782 euros en droits propres, mais 1 011 euros avec la réversion, contre 1 193 euros pour le salaire moyen d'activité².

Le taux de remplacement moyen net (niveau de pension à la liquidation par rapport au dernier salaire d'activité) est élevé : il peut être évalué approximativement à plus de 70 %³. Il y a en revanche de fortes différences en fonction du salaire : le taux de remplacement s'échelonne ainsi entre 85 % pour les bas salaires et 44 % pour les plus hauts⁴.

Même après la réforme Balladur, qui pèse avant tout sur le niveau des pensions, le niveau relatif des pensions n'a pas baissé. Cela est dû à l'« effet de noria » : le remplacement des retraités les plus âgés, aux petites retraites, par de nouveaux retraités disposant de carrières plus favorables.

En bref, lorsque l'on regarde uniquement les pensions, l'objectif implicite de parité avec les actifs n'est déjà plus très éloigné. Mais si l'on s'intéresse au niveau de vie, on s'aperçoit que notre système de retraite « surperforme » : les retraités d'aujourd'hui ont un niveau de vie (légèrement) supérieur aux actifs⁵.

Le niveau de vie prend en compte les enfants à charge : les retraités n'en ont plus, contrairement aux actifs. Il englobe les revenus patrimoniaux, financiers et immobiliers : les retraités perçoivent deux fois plus de revenus

1. Source : 7^e rapport du COR, janvier 2010, p. 43. Le COR prend comme référence les échantillons interrégimes de retraités (EIR) 2004 de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Il donne une retraite moyenne brute de 1 288 euros par mois, soit, avec un taux moyen de CSG-CRDS de 5,3 %, une retraite nette de 1 220 euros. Il s'agit là de la retraite totale : droits propres, droits dérivés (réversion) et accessoires (bonifications et majorations diverses), hors minimum vieillesse. Une nouvelle étude (DREES, « Les retraites et les retraités en 2008 », *Études et Résultats*, n° 722, avril 2010) donne un chiffre inférieur : 1 122 euros brut mensuels. Mais ce n'est pas le même périmètre, il s'agit de la pension de droit direct (hors droits dérivés, accessoires et minimum vieillesse).

2. Source : COR, 7^e rapport, janvier 2010.

3. Source : COR, 7^e rapport, janvier 2010. Il s'agit du montant médian de la retraite nette des retraités les plus jeunes (65-74 ans) rapporté au montant médian du revenu d'activité net des actifs les plus âgés (50-59 ans).

4. Source : DREES, *Études et Résultats*, n° 331, août 2004, étude sur quelques cas types.

5. Source : COR, 5^e rapport, novembre 2007.

du patrimoine que les actifs – 3 400 euros, contre 1 600 euros en moyenne en 2003. Il tient compte aussi de la possession de la résidence principale⁶ : 74 % des retraités sont propriétaires, contre 56 % des actifs.

Au total, le niveau de vie des retraités (hommes et femmes) est supérieur de 6 % à celui des actifs⁷.

Le décalage est encore plus frappant si l'on retient les actifs de moins de 55 ans. Le niveau de vie des retraités est supérieur de 10 % aux moins de 55 ans⁸.

Les calculs de niveau de vie sont difficiles à mener, ils doivent être envisagés avec prudence. Malgré tout, il y a là un renversement historique.

Ce renversement se retrouve dans l'inversion des flux familiaux. Hier, les actifs aidaient leurs parents pour leurs vieux jours. Aujourd'hui, les retraités aident leurs enfants et petits-enfants à s'installer dans la vie. On estime ces transferts descendants privés (donations, entraide) jusqu'au tiers du montant des transferts ascendants publics (les retraites).

Bref, les retraités vont bien ! Mais cette réalité moyenne ne masque-t-elle pas des situations très difficiles pour les retraités modestes en bas de l'échelle ? Qu'en est-il des « petites retraites » ?

Il y a 550 000 retraités qui touchent l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA, ex-minimum vieillesse). Les retraités pauvres sont toujours une réalité, et il faut la combattre. Nous y reviendrons. Malgré tout, les retraités pauvres sont moins nombreux que les actifs pauvres : il y a plus du double de RMIstes (1,2 million). Et ils sont mieux traités par la collectivité : l'ASPA est supérieure de 50 % au RMI (708 contre 460 euros).

Le taux de pauvreté des retraités, longtemps exceptionnellement élevé (encore 30 % en 1970), s'est effondré, pour atteindre aujourd'hui moins de 4 %. Le taux de pauvreté est de 7 % chez les actifs, plus de 11 % chez les 18-29 ans⁹.

On vit sur une mythologie qui associe retraite et pauvreté. C'était le monde d'hier. Aujourd'hui, les pauvres, ce sont les jeunes actifs.

6. Ce qui économise le paiement d'un loyer et augmente d'autant le niveau de vie.

7. Le COR donne 104 % par rapport à l'ensemble de la population (actifs + retraités), soit 106 % par rapport aux actifs. Ce chiffrage est d'ailleurs sous-évalué. Il ne prend pas en compte (absence de base statistique) les plus-values financières et immobilières. Or les plus-values constituent une part prépondérante des gains d'origine patrimoniale.

8. Source : COR, 5^e rapport, novembre 2007, p. 37.

9. Seuil de pauvreté relatif à 50 % du revenu médian. Le seuil de pauvreté à 60 % donne un taux de pauvreté de 10 % pour les retraités, contre 18 % chez les 18-29 ans (source : INSEE).

Sur le plan intergénérationnel, et ce quel que soit le niveau de revenu, le niveau de vie des retraités d'aujourd'hui est supérieur à celui des actifs. Cette situation est une première historique. Elle est aussi unique au sein de l'OCDE. Le niveau de vie des retraités par rapport aux actifs est supérieur de près de 20 % à la moyenne OCDE. La France est, avec l'Italie, le pays de l'OCDE qui consacre la part de sa richesse nationale la plus importante aux retraités.

LES RETRAITÉS DE DEMAIN : UNE DÉGRADATION PROGRAMMÉE

La situation exceptionnelle d'aujourd'hui n'est pas appelée à se maintenir dans l'avenir. Le niveau relatif des retraites va baisser.

Baisse du niveau relatif des pensions brutes (par rapport à 2008)

	2020	2050
Baisse programmée	- 10 %	- 26 %
Baisse supplémentaire potentielle	- 13 %	- 13 %
Baisse maximale	- 22 %	- 36 %

Source : COR, 2010 – scénario A.

Il y a d'abord une baisse programmée, issue des réformes Balladur-Fillon et de l'évolution mécanique des paramètres. Elle entraînerait une baisse du niveau de pension relatif de 26 % entre aujourd'hui et 2050.

Il y a ensuite une baisse supplémentaire si l'on décide de faire peser sur les pensions tout ou partie de l'ajustement nécessaire pour combler le besoin de financement restant. Cette baisse supplémentaire pourrait atteindre 13 % en 2050 si l'on décidait de faire peser l'intégralité de l'ajustement sur les pensions. La baisse maximale atteindrait alors 36 %, entraînant le niveau de pension relatif au taux de 0,55.

Ces baisses sont importantes. Une pension moyenne chutant à 55 % du salaire moyen signifierait un taux de remplacement très bas par rapport au dernier salaire. Il faut toutefois les relativiser : les pensions augmenteraient malgré tout en termes réels.

Évolution de la pension moyenne et du salaire moyen (réf. 2008)

	2008	2020	2050
Salaire moyen	100	118	202
Pension programmée	100	111	155
Pension minimale	100	91	129

Source : COR, 2010 – scénario A.

Le tableau montre que, en prenant comme base l'année 2008, le revenu moyen net d'activité doublerait à l'horizon 2050, alors que, si l'on ne touche pas aux pensions, la pension moyenne nette augmenterait de moitié. La baisse du revenu relatif des retraités par rapport à celui des actifs s'accompagnerait donc d'une croissance du revenu réel des retraités, loin des fantasmes récurrents sur la paupérisation absolue des retraités. Même dans le cas le plus défavorable (baisse programmée et effort d'ajustement intégral sur la pension), les pensions augmenteraient encore de 29 % en termes réels entre 2008 et 2050.

GARANTIR L'ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE : POUR UN PRINCIPE DE PARITÉ DE NIVEAU DE VIE

Un système de retraite ne peut pas avoir pour « angle mort » le niveau de retraite qu'il sert à ses assurés. C'est au contraire son objectif central. Il doit être explicite, afin de donner une visibilité à l'équilibre intergénérationnel qu'il organise. Il doit être stable sur le long terme, afin de donner de la sécurité aux jeunes générations. Il doit être équitable, afin de ne pas risquer une « guerre des âges ».

Quel niveau retenir pour cet équilibre intergénérationnel ? La retraite n'est plus, loin s'en faut, la fin de la vie : cette temporalité a été renvoyée au quatrième âge. Le troisième âge est un nouveau temps de la vie. Un temps long de plus de vingt ans. Un temps tout aussi dynamique que celui des actifs : c'est toute une « société » de la retraite qui se met en place, avec ses activités « professionnelles » (associatives et politiques notamment), ses loisirs (sports, culture, voyages), ses solidarités (familiales), sa géographie (retour aux racines provinciales et spécialisations territoriales, sur les façades atlantique et méditerranéenne en particulier).

Nous proposons de fixer un objectif intergénérationnel simple : la parité de niveau de vie entre retraités et actifs.

La montée en puissance du système de retraite a permis de gommer progressivement le différentiel de niveau de vie entre actifs et retraités. Cet objectif de parité était implicite dans les ajustements paramétriques du système ces dernières décennies. Nous proposons de le rendre explicite. C'est un objectif de haut niveau : la pension est ainsi un revenu permettant de vivre pleinement le temps de la retraite, dans des conditions matérielles équivalentes à celles du temps de la vie active.

Sur la base de ce principe de parité, on peut décliner les grandes décisions à prendre pour réformer le système de retraite.

– À court terme, tout d'abord. Le niveau de vie des retraités d'aujourd'hui est légèrement supérieur au niveau de vie des actifs. La logique est donc de faire contribuer les retraités d'aujourd'hui à l'équilibre à court terme des régimes. La solidarité doit donc jouer cette fois, un peu, au profit des actifs.

– À moyen et à long terme, ensuite. Les pensions relatives vont régresser. Si nous ne faisons rien, ce sera la « double peine » pour les actifs d'aujourd'hui qui seront les retraités de demain : des efforts importants (taux et durée de cotisation) pour maintenir les retraites d'aujourd'hui à un niveau très élevé, et leur propre retraite amputée demain. Les « victimes » ne seraient d'ailleurs pas les actifs seniors, car les réformes en matière de retraite ont un temps de latence long : leur retraite est globalement assurée. Les victimes seraient les jeunes actifs d'aujourd'hui, et leurs successeurs – ces mêmes jeunes actifs qui sont la variable d'ajustement des dysfonctionnements du marché du travail, ceux-là même qui sont les pauvres d'aujourd'hui dans la société française.

L'objectif de parité de niveau de vie permet de garantir à ces générations une retraite future équitable. Le niveau de pension « surperformant » aujourd'hui cet objectif, l'idée est de laisser décroître le niveau relatif des pensions au niveau déjà programmé par les réformes précédentes : – 10 % en 2020, – 26 % en 2050. Mais pas au-delà : la variable « niveau de pension » ne sera pas mise à contribution pour couvrir le besoin de financement restant¹⁰.

10. Il devra reposer sur les deux autres leviers que sont les cotisations (ou les recettes de remplacement) et les mesures d'âge.

**Niveau de vie relatif des retraités
(à évolution programmée, sans effort supplémentaire)**

	2008	2020	2050
Ensemble des retraités/actifs	106	95	78
Ensemble retraités/actifs de moins de 55 ans	110	99	81

On voit que, en 2020, le niveau de vie relatif des retraités est encore pratiquement à parité. Il se dégrade ensuite jusqu'en 2050. Il est d'ailleurs sous-évalué, on l'a vu : il ne tient pas compte, pour des raisons de calcul statistique, des gains de plus-values. Or le patrimoine moyen des retraités est 2,25 fois supérieur au patrimoine des actifs¹¹. Par ailleurs, les retraités vont bénéficier d'une ressource financière supplémentaire : l'héritage. L'âge de l'héritage, qui est déjà de 50 ans, a vocation à s'élever à 60 ans environ. Ce sont donc, de plus en plus, les retraités qui vont hériter de leurs parents. Le montant des héritages est de 60 Md€ en 2009, soit l'équivalent de 22 % du montant total des pensions (265 Md€).

Au total, conserver, sans aller au-delà, la dégradation programmée du niveau des pensions permet de maintenir globalement la parité de niveau de vie des retraités par rapport aux actifs jusqu'en 2020. Il faudra malgré tout faire un effort pour limiter cette dégradation au-delà de 2020, si l'on veut respecter le principe de parité.

11. Source : Conseil des prélèvements obligatoires, *La Répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle*, chap. III (rapport 2008).

Sortir d'un mauvais débat : l'âge légal de la retraite

Dans l'éventail des solutions mobilisables pour résorber le besoin de financement du système, le gouvernement semble vouloir privilégier un paramètre : l'âge légal de la retraite.

À COURT TERME : RECULER L'ÂGE LÉGAL, UNE RÉFORME TENTANTE MAIS À REJETER

Le sujet est compliqué par l'existence d'une multiplicité d'« âges de la retraite », qui entraîne une certaine confusion dans les esprits : il n'y en a pas moins de six.

Les âges de la retraite

	2010
Âge réel moyen de départ du marché du travail (rég. général)	58,5 ans
Âge légal d'ouverture des droits à la retraite	60 ans ¹
Âge réel moyen de liquidation de la pension (régime général)	61,6 ans
Âge d'obtention de la retraite à taux plein	40,5 annuités de cotisation
Âge légal d'obtention automatique de la retraite à taux plein	65 ans
Âge de mise à la retraite d'office	70 ans

1. Pour certains métiers, il est de 50 ans (militaires) ou de 55 ans (régimes spéciaux de la fonction publique « active »).

Le paramètre effectif qui influence l'équilibre financier du système de retraite est l'âge réel de départ à la retraite, c'est-à-dire l'âge de liquidation. C'est l'âge auquel les Français touchent leur première retraite. L'âge moyen est de 61,6 ans aujourd'hui pour le régime général (60,6 ans tous

régimes confondus). Mais il connaît de fortes disparités et se polarise autour des deux âges légaux : 63 % des Français ont liquidé leur retraite à 60 ans en 2008 ; et 17 % à 65 ans (notamment les femmes et les carrières hachées).

Pour influencer cet âge réel de départ à la retraite, la puissance publique peut jouer sur deux paramètres principaux dont elle a la maîtrise :

- l'âge d'ouverture des droits à la retraite. Il s'agit de l'âge auquel on peut liquider sa retraite, mais pas nécessairement à taux plein. C'est le fameux « âge légal » de 60 ans ;

- la durée de cotisation. Elle conditionne l'obtention du taux plein pour la retraite. Il faut aujourd'hui 40,5 annuités. Cette durée va monter à 41 annuités en 2012, à 41,5 en 2020.

Il n'est pas efficace à court terme de toucher à la durée de cotisation. Une extension de la durée de cotisation se fait progressivement : par exemple, la montée actuelle de 40 à 41 annuités est étalée sur quatre ans, avec une augmentation d'un trimestre par an. Son effet ne se fait donc sentir qu'à terme.

En revanche, le recul de l'âge légal de départ à la retraite aurait une efficacité financière immédiate. Les 63 % de Français qui liquident leur retraite à 60 ans seraient directement touchés. 75 % seraient concernés par un recul à 62 ans. Un recul de deux ans permettrait ainsi de ne pas verser 1,5 année de retraites nouvelles, soit un gain immédiat de près de 7 Md€ par an.

Il nous semble pourtant que cette réforme doit être écartée, pour quatre raisons principales.

1) D'abord, une telle réforme ne réglerait en rien le problème financier : elle se contenterait de le transférer au sein des finances publiques. L'âge réel moyen de cessation d'activité dans le secteur privé est de 58,5 ans, l'âge de liquidation, 61,6 ans. Trois ans d'écart, c'est considérable et indique la faiblesse de l'emploi des seniors. Même une politique très volontariste pour l'emploi des seniors ne produira ses effets que progressivement : le taux d'emploi des seniors ne saurait progresser que lentement. Dès lors, une hausse rapide de l'âge légal aura comme seule conséquence de transformer un « jeune » retraité en « vieux » chômeur. Et ainsi de transférer le mistigri du déficit des caisses de retraites aux caisses de l'UNEDIC, sans régler le problème.

2) Deuxième raison : le recul de l'âge légal est une mesure injuste pour les salariés à carrière longue. Les salariés entrés de manière précoce sur le marché du travail, c'est-à-dire les salariés pas ou peu qualifiés, et donc les plus modestes, atteignent 60 ans avec une durée de cotisation

bien supérieure à la durée légale pour le taux plein. Les apprentis peuvent commencer à 14 ans : ils sont donc susceptibles d'avoir cotisé jusqu'à 46 annuités avant d'avoir le droit de liquider leur retraite à 60 ans, soit 5,5 annuités de plus que la durée de cotisation légale !

Certes, et c'est une de ses mesures phares, la réforme Fillon de 2003 a permis les départs anticipés pour carrière longue. C'est un grand succès : 400 000 Français en ont bénéficié la première année, et plus de 100 000 par an depuis. Le recul de l'âge de la retraite entrerait en incohérence avec cette mesure : reculer l'âge légal ou permettre les départs pour carrière longue, il faut choisir.

En réalité, la réforme Fillon ne traite pas, loin s'en faut, tous les cas de carrière longue. D'abord, les départs anticipés ne sont autorisés qu'après 42 annuités : les carrières plus longues que la normale, comprises entre 40,5 et 42 annuités, ne sont donc pas prises en compte. Ensuite, il faut avoir débuté sa vie active avant 18 ans : les carrières longues pour un actif entré sur le marché du travail à 18 ans ou au-delà ne sont pas prises en compte non plus. Enfin, il y a une série de conditions cumulatives complexes qui limitent les bénéficiaires. Ces cas de figure se multiplieraient en cas de recul de l'âge légal.

En bref, reculer l'âge légal, c'est faire payer le besoin de financement du système par les travailleurs modestes.

3) Troisième raison : le recul de l'âge légal (60 ans actuellement) s'accompagnerait vraisemblablement du recul corrélatif de l'autre balise légale, l'âge d'obtention de la retraite à taux plein à 65 ans. L'ajustement du système serait de ce fait assumé par les femmes et les actifs aux carrières heurtées.

4) Dernière raison : une telle réforme irait à l'encontre du choix individuel de l'âge de la retraite. Une date couperet pour le plus grand nombre est contraire aux souhaits des citoyens : contraire aux éléments de flexibilité individuelle qui ont été récemment introduits (décote/surcote), et contraire à la philosophie de la réforme systémique que nous voulons introduire (*cf. infra*).

Voilà pourquoi reculer l'âge légal n'est pas une bonne solution.

À LONG TERME : UNE RÉFÉRENCE APPELÉE À DISPARAÎTRE

À long terme, reculer l'âge légal n'est pas non plus une bonne solution. Si la première raison évoquée ci-dessus tombe (le taux d'emploi des seniors est susceptible de s'ajuster sur la durée), les autres demeurent. C'est, en particulier, une mesure injuste pour les salariés qui ont commencé tôt.

Mais conserver l'âge légal à 60 ans n'est pas non plus idéal.

Il va concerner de moins en moins d'assurés. Avec l'entrée moyenne plus tardive sur le marché du travail (21 ans aujourd'hui) et l'allongement de la durée de cotisation (41 annuités à partir de 2012), l'âge moyen du taux plein est déjà de 62 ans – et ces deux paramètres vont augmenter. Pour la génération née en 1970, 93 % des assurés ne pourront pas liquider leurs retraites à 60 ans à taux plein.

Pour ceux qu'il concerne encore, l'âge légal est plus une gêne qu'un bénéfice. Il s'agit des carrières longues, obligées de continuer jusqu'à 60 ans alors qu'ils ont déjà cotisé toutes les annuités pour le taux plein. La réforme Fillon a permis de résoudre une partie du problème, mais pas la totalité. Nous proposons de la généraliser et de traiter tous les cas de carrière longue : tout assuré qui a atteint la durée légale de cotisation à taux plein peut liquider sa retraite, même avant 60 ans. Cette réforme achèverait de vider de son sens l'âge légal à 60 ans : soit (cas le plus général) l'assuré n'a pas les annuités nécessaires pour le taux plein et il continue au-delà de 60 ans ; soit (cas des carrières longues) il les a obtenues avant et il peut liquider sa retraite sans attendre les 60 ans.

Le coût d'une telle réforme n'a pas été expertisé par le COR. Il serait aujourd'hui très important : ceux qui sont entrés le plus tôt sur le marché du travail (les apprentis à 14 ans) pourraient partir dès 55 ans, âge où ils obtiendraient la totalité de leurs annuités pour le taux plein (41 ans en 2012), soit en anticipant de cinq ans l'âge légal. C'est pourquoi la réforme devrait être progressive. Une proposition serait, à titre transitoire, de lier durée d'assurance effective et âge dérogatoire de liquidation des droits (par anticipation de l'âge légal). La somme des deux pourrait être constante : en 2012, 101 ans, ce qui correspond à la « norme » (âge légal de 60 ans pour une durée d'assurance de 41 ans).

Mécanisme transitoire pour carrières longues

	Références			
Âge dérogatoire de liquidation	60	59	58	57,5
Durée effective de cotisation	41	42	43	43,5
Constante (en années)	101	101	101	101

Ainsi, un apprenti qui a commencé à 14 ans ne pourrait pas partir dès 55 ans (date d'obtention de ses 41 annuités de cotisation), il devrait atteindre l'âge de 57,5 ans.

Quoi qu'il en soit, il faut en avoir conscience : l'âge légal à 60 ans, conquête sociale des années 1980, se transforme progressivement en « totem » dont la réalité va s'évanouir. Il ne s'agit pas d'y toucher aujourd'hui : le reculer serait une erreur de fond, le supprimer aurait un coût financier majeur et donnerait, de surcroît, un mauvais signal psychologique. À terme, l'âge légal tombera faute de pertinence : la seule durée de cotisation devra être prise en compte dans l'attribution des droits.

Il faudra, en revanche, instaurer un âge minimal de liquidation de la retraite : même dans le cadre d'un système de retraite individualisé « à la carte », que nous appelons de nos vœux, un tel plancher paraît souhaitable, tant pour des raisons techniques (coût du lissage financier – *cf. infra*) que pour des raisons de protection des assurés (ne pas leur laisser prendre une décision déraisonnable de liquidation trop précoce, qui aboutirait à une pension indigente). La Suède a fixé comme âge minimal 61 ans. La France pourrait conserver 60 ans.

Solutions à court terme

Nous l'avons indiqué : il faut trouver 1 point de PIB (20 Md€) tout de suite, par une réforme aux effets immédiats en 2010.

Sur quels paramètres jouer ? Le niveau des pensions est un paramètre que l'on ne peut faire évoluer que sur le long terme : sa modulation à la baisse n'apporte aucun gain immédiat. De plus, leur niveau relatif est d'ores et déjà appelé à baisser, et on a vu qu'il n'était pas souhaitable d'aller plus loin. Les mesures d'âge ne vont pas non plus : l'allongement de la durée de cotisation a un effet progressif mais pas immédiat ; et nous avons dit que le recul de l'âge légal devait être écarté. Restent les recettes. Toucher aux cotisations n'est pas une bonne idée : augmenter les cotisations, c'est baisser le pouvoir d'achat des actifs, à un moment où ils paient déjà cher le prix de la crise. Il faut trouver d'autres recettes, d'origine fiscale.

C'est pourquoi nous proposons principalement de faire contribuer les retraités, d'accroître les prélèvements sur les revenus patrimoniaux et de supprimer certaines niches sociales.

ALIGNER LA FISCALITÉ DES RETRAITÉS AISÉS SUR LES ACTIFS

Faire contribuer les retraités d'aujourd'hui au financement du système est une idée iconoclaste.

Elle est pourtant légitime. Nous l'avons vu, le niveau de vie des retraités d'aujourd'hui a rejoint, voire légèrement dépassé, celui des actifs (106 % en moyenne). Dans ces conditions, il ne serait pas illégitime de les traiter comme les actifs.

Or, nous faisons l'inverse. Toute notre organisation sociale continue de fonctionner sur la représentation historique du retraité pauvre. On ne compte plus les avantages dont les retraités bénéficient. Réductions dans les transports, les loisirs culturels, les sports – ce qui augmente encore leur pouvoir d'achat par rapport aux actifs... Le système de santé organise également des transferts massifs vers les retraités : 5 points de PIB, plus de 50 % des dépenses de santé, alors même que les retraités ne les financent que marginalement. Et il faudra, à juste titre, y ajouter encore demain la couverture de la dépendance.

Surtout, la France a maintenu une fiscalité dérogatoire au profit des retraités. Les avantages fiscaux sont nombreux.

Le plus important concerne la CSG. Alors que les salariés acquittent une CSG au taux de 7,5 %, les retraités ne paient qu'un taux réduit à 6,6 % (voire 3,8 % pour les non-imposables et 0 pour les retraités exonérés de taxe d'habitation).

Deuxième avantage : les retraités bénéficient de l'abattement général de 10 % pour frais professionnels accordé aux salariés¹. Il n'est pas justifié puisque, par définition, ces frais sont liés à l'exercice d'un emploi.

Autre avantage important, les personnes ayant eu au moins trois enfants bénéficient de majorations de retraite exonérées d'impôt sur le revenu. Il ne s'agit pas vraiment d'une mesure familialiste : qui pourrait croire que l'on fait des enfants pour bénéficier, plusieurs décennies plus tard, d'avantages pour la retraite ? Il s'agit avant tout d'une mesure de pouvoir d'achat pour les retraités, tant dans la majoration de retraite que dans l'exonération d'impôt.

Au-delà, les retraités bénéficient encore d'une série d'avantages fiscaux, d'impact financier moindre et fléchés vers les retraités modestes : abattement supplémentaire à l'impôt sur le revenu, exonération des plus-values de cession de biens immobiliers, exonération de la taxe d'habitation, réduction et exonération de la taxe foncière, exonération de la redevance audiovisuelle.

Au total, ces avantages fiscaux représentent plus de 10 milliards d'euros par an au profit des retraités.

Avantages fiscaux des retraités (en Md€/an)	Ensemble retraités	Hors « petites retraites »
Taux réduit de CSG	5,0	2,0
Abattement 10 % pour frais professionnels	2,7	2,7
Exonération d'impôt pour majoration de retraite famille nombreuse (éducation d'au moins trois enfants) ¹	0,6	0,6
Autres avantages fiscaux	1,8	-
Total	10,1	5,3

1. La majoration de retraite elle-même (et pas simplement l'exonération fiscale) mérite aussi d'être supprimée, mais une telle mesure ne joue que pour les retraités futurs et n'a pas d'effet immédiat.

Source : loi de finances 2010.

1. Cet abattement est toutefois plafonné, avec un plafond plus strict que celui des actifs.

Ces avantages fiscaux ont pour objectif d'améliorer les conditions de vie des retraités. Ils étaient pleinement justifiés hier, car les retraités étaient pauvres. Ils ne le sont plus aujourd'hui, où leurs conditions de vie sont les meilleures.

Nous proposons donc d'aligner les retraités sur le régime fiscal des actifs. En théorie, en termes d'équité intergénérationnelle, on pourrait envisager de supprimer l'ensemble des dérogations fiscales, y compris sur les petites retraites, puisque le niveau de vie des retraités est plus élevé que celui des actifs, quel que soit le niveau de revenu. En pratique, il serait socialement aberrant d'abaisser le pouvoir d'achat des retraités modestes.

C'est pourquoi nous proposons un alignement fiscal pour les seuls retraités aisés, hors « petites retraites ». Concrètement, ne serait aligné sur le taux des actifs (7,5 %) que le taux de « CSG retraite » à 6,6 % : ce taux touche les 40 % des retraités les plus aisés². La suppression de l'abattement de 10 % pour frais professionnels et de l'exonération pour majoration de retraite « famille nombreuse » touche les mêmes 40 % de retraités les plus aisés. Les autres avantages fiscaux, ciblés sur les « petites retraites », seraient maintenus.

Il s'agit de mesures de justice sociale. Est-il normal qu'Antoine Zacharias, titulaire d'une retraite chapeau de 2,5 millions d'euros par an, acquitte une CSG au taux de 6,6 %, alors qu'un travailleur au SMIC doit supporter un taux supérieur de 7,5 % ? Est-il normal qu'un foyer de retraités à 4000 euros par mois ait droit à un abattement professionnel à l'impôt sur le revenu alors que le travailleur au SMIC, qui, lui, a des frais professionnels pour aller travailler, n'en bénéficie pas³ ? Est-il logique que des retraités bénéficient d'une exonération de nature familialiste alors qu'ils n'élèvent plus d'enfants, alors que les actifs qui éduquent leur famille nombreuse en auraient davantage besoin ?

Il s'agit aussi de mesures à rendement élevé. Ainsi défini, l'alignement fiscal des retraités aisés générerait immédiatement 5,3 Md€ par an. Ce serait un élément important du bouclage financier à court terme du système (25 % du besoin de financement).

Il est exact toutefois que la proposition a un caractère paradoxal : il y a un côté quelque peu circulaire à demander aux retraités de financer la retraite. Il n'est pourtant pas anormal de demander à tous les Français

2. 15 % des foyers de retraités bénéficient du taux réduit de 3,8 %, et 45 % sont exonérés de CSG. Source : COR, 7^e rapport, janvier 2010.

3. L'abattement n'apporte rien aux 50 % des foyers qui ne paient pas l'impôt sur le revenu.

de contribuer au bouclage financier. Dans les projets divers (gouvernement, PS...) qui sont sur la table, tout le monde paie son écot : les actifs d'aujourd'hui, les retraités de demain. Tout le monde, sauf les retraités d'aujourd'hui, alors que ce sont eux qui bénéficient à plein du système.

Si la proposition ne devait *in fine* pas être retenue, une solution moins circulaire consisterait à faire financer le risque dépendance par un tel alignement fiscal. Il y a une logique à ce que les retraités financent la fin de vie. Il est à l'inverse compliqué de demander aux actifs, qui financent déjà l'éducation de leurs enfants et la retraite de leurs parents, de cotiser aussi pour le quatrième âge de leurs grands-parents.

EN CONTREPARTIE, AUGMENTER LES « PETITES RETRAITES »

Le principe de parité de niveau de vie avec les actifs a pour vocation de s'appliquer à la retraite moyenne, mais aussi et surtout aux retraites modestes.

Pour les pensions d'assistance (non assurantielles), la parité est plus que dépassée. Le « minimum vieillesse » (ASPA), fortement revalorisé par le président de la République⁴, se situe très au-dessus (plus de 50 %) du minimum d'activité, le RSA-RMI. Et il bénéficie de surcroît de défiscalisations spécifiques. Comme il n'est pas question d'abaisser le pouvoir d'achat des pensionnés les plus modestes, la politique des minima sociaux devra opérer progressivement le rattrapage du RMI, à l'abandon depuis de trop nombreuses années au nom de la lutte contre l'assistanat⁵.

En revanche, la pension assurantielle minimale (le « minimum contributif » : la pension obtenue par un salarié qui a passé toute sa carrière au SMIC⁶) n'atteint pas le principe de parité. Elle se situe à 85 % du SMIC, et le niveau de vie se situe à peu près au même niveau, sachant que les salariés modestes n'ont que très peu de revenus annexes patrimoniaux.

Pour respecter le principe de parité, nous proposons de relever le « minimum contributif » à 100 % du SMIC⁷. Avec un mot d'ordre simple : « à carrière au SMIC, retraite au SMIC ».

4. Le projet présidentiel est de l'augmenter de 25 % sur le quinquennat.

5. Le RMI est égal à 40 % du revenu médian. Les minima sociaux en Europe atteignent 60 % du revenu médian, 75 % au Royaume-Uni, en Allemagne ou en Suède.

6. En réalité, le « minimum contributif » couvre aujourd'hui des cas beaucoup plus larges. Il a récemment été un peu recentré. Nous y faisons ici référence dans son acception étroite initiale de pension assurantielle minimale pour carrière pleine.

7. Ou 95 % si l'on veut tenir compte des unités de consommation (absence d'enfants à charge).

Le coût financier d'une telle mesure n'est pas connu, mais il serait élevé. Il devrait être gagé sur un prélèvement de solidarité sur les hautes retraites, au nom d'une plus grande solidarité entre les retraités (*cf.* II,2).

DES RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES PRÉLEVÉES SUR LES REVENUS PATRIMONIAUX ET SUR LES NICHES SOCIALES

Quelles ressources complémentaires pour boucler le besoin de financement à court terme du système ?

Le financement des retraites repose de manière quasi exclusive sur les cotisations salariales. Ce mode de financement répond à la philosophie historique des retraites en France : puisqu'il s'agit d'un salaire différé, il faut conserver le lien le plus fort possible entre la retraite et le salaire de carrière.

Il nous paraît pourtant difficile d'augmenter les cotisations. Elles sont déjà élevées (de l'ordre de 26 % pour les salariés du secteur privé, contre 16 % en Suède par exemple). Elles posent un problème de compétitivité pour les entreprises. Les augmenter rognerait encore le pouvoir d'achat des actifs, déjà abîmé par la crise. Et ce serait peu équitable : les actifs ayant désormais un niveau de vie légèrement inférieur à celui des retraités, il serait anormal de ponctionner leur pouvoir d'achat pour maintenir celui des retraités.

Supprimer certaines niches sociales

La Cour des comptes, dans son rapport 2007 sur le financement de la Sécurité sociale, soulignait le niveau exceptionnellement élevé des « niches sociales » en France : plus de 60 Md€ de pertes de recettes par an pour les administrations sociales, et plus de la moitié en pertes « sèches » non compensées par le budget de l'État (35 Md€, dont 17 par les caisses de retraite). La suppression des niches sociales pourrait donc rapporter jusqu'à 17 Md€ par an pour le système de retraite.

Niches sociales (en Md€)	Pertes de recettes	Pertes non compensées	Gains potentiels pour les retraites ¹
Mesures emploi	22	2	0,7
Association des salariés aux résultats	8	8	2,5
Dont participation – intéressement	4,5	4,5	1,3
Dont épargne longue (PEE, PERCO)	0,5	0,5	0,2
Dont stock-options et actions gratuites	3	3	1
Retraite surcomplémentaire-prévoyance	5	3	1
Salaires affectés	3	3	1
Indemnités de départ	4	4	1,3
Populations spécifiques	1	1	0,3
Prestations sociales	12	9	9
Revenus capitaux mobiliers (livret A...)	0,5	0,5	0,5
Revenus fonciers	0,5	0,5	0,5
Cotisations employeurs publics	6	4	-
Total	62	35	16.8

1. Les cotisations retraites sont comptabilisées pour 30 % des cotisations totales de Sécurité sociale. Pour les autres ressources (csg...), l'hypothèse est que l'intégralité de la taxation peut être fléchée vers le financement des retraites.

Source : *Cour des comptes – rapport 2007*.

Ces niches poursuivent des objectifs sociaux et économiques. Mais leurs coûts prohibitifs ne sont plus compatibles avec la pérennité de notre État providence en période de grandes tensions financières. C'est pourquoi nous proposons de supprimer les niches les moins légitimes.

- Les niches concernant les diverses formes de compléments salariaux (3,6 Md€ par an pour les retraites).

Certains revenus annexes exonérés de charges sociales constituent de fait des compléments salariaux. La retraite étant un salaire différé, il n'y a aucune raison robuste pour ne pas les soumettre à prélèvement social au même titre que le salaire.

On peut ranger en priorité dans cette catégorie les stock-options et actions gratuites (1 Md€ au titre des cotisations retraites) : cette niche est d'autant plus inéquitable que le montant estimé des exonérations s'élève à 30 000 euros par bénéficiaire. On y trouve aussi les indemnités de départ (1,3 Md€).

Les différentes formes d'association des salariés aux résultats de l'entreprise (autres que les stock-options) sont plus délicates. Certaines constituent de l'épargne longue ou très longue – plan d'épargne entreprise (PEE), plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) – qui sert ou peut servir à se constituer un capital individuel pour la retraite : ce sont déjà, au moins en partie, des « cotisations » pour la retraite, et il serait peu compréhensible de prélever des « cotisations sur les cotisations ». D'autres constituent de l'épargne courte (intéressement, participation) et s'analysent prioritairement comme un complément de salaire. Il paraît légitime de les soumettre à prélèvement social (1,3 Md€) tout en maintenant leur défiscalisation à l'impôt sur le revenu, afin de continuer à encourager cette association des salariés à la bonne marche de l'entreprise.

- Les niches spécifiques à certaines populations (0,3 Md€ par an pour les retraites).

Des déductions sociales sur le revenu soumis à cotisations existent toujours pour toute une série de métiers : mannequins, internes des hôpitaux, commis de société de Bourse... Ces déductions ont d'autant moins de légitimité qu'elles ont disparu à l'impôt sur le revenu.

Nous proposons ainsi la remise en cause de 12 Md€ de niches sociales, pour un gain pour la retraite de près de 3,9 Md€.

Le tableau ci-dessus, issu des travaux de la Cour des comptes en 2007, ne fait pas mention d'une autre niche, qui n'existait pas alors : l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires, votée dans le cadre de la loi TEPA (loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat). Elle s'avère très coûteuse pour les finances sociales : 2,7 Md€ par an.

Au total, c'est donc 6,6 Md€ de financement supplémentaire pour la retraite que nous proposons de dégager au titre de la suppression de certaines niches sociales.

Toutefois, nous ne proposons pas de soumettre ces revenus à cotisations sociales. Cela entraînerait *ipso facto* l'ouverture de droits à retraite supplémentaires, avec pour conséquence de générer des dépenses de retraite futures. Et ces droits supplémentaires bénéficieraient en priorité (stock-options, intéressement, participation) à des salariés de grandes entreprises dans les échelons élevés de la hiérarchie qui bénéficient déjà de suppléments de rémunération.

C'est pourquoi nous proposons de taxer ces revenus, sans droit à la retraite associé. Un « candidat » privilégié pour servir de support à cette taxation pourrait être le « forfait social » dont l'assiette est constituée des sommes exclues de l'assiette des cotisations au sens du Code de la Sécurité sociale mais incluses dans celle de la CSG, pour l'essentiel la participation, l'intéressement et l'épargne salariale. Ce forfait, dont le taux est passé à 4 % au 1^{er} janvier 2010, pourrait voir son assiette élargie et son taux augmenté à concurrence du rendement envisagé de 6,6 Md€.

Nous avons par ailleurs déjà proposé (*cf. supra*) la réduction des niches sur les prestations sociales, en revenant partiellement sur le taux dérogatoire de CSG des retraités.

Majorer à 10 % le taux de la CSG « patrimoine »

Le maintien d'un financement quasi exclusif des retraites par des cotisations salariales ne se justifie plus aujourd'hui.

Une part significative du pouvoir d'achat des ménages provient de revenus non salariaux d'origine patrimoniale (revenus fonciers et financiers) : il n'est pas illogique de les mettre à contribution, en considérant la retraite comme un « revenu global différé » et non comme un « salaire différé ».

En outre, le système de retraite n'est plus exclusivement assurantiel. Il intègre des éléments redistributifs (minimum vieillesse...) financés par l'impôt. Nous pensons qu'il faudra accroître à l'avenir sa redistributivité (*cf. infra*). Dans ces conditions, la fiscalisation des revenus patrimoniaux est une manière de faire contribuer les actifs aisés au financement d'un système de retraite plus juste et plus redistributif.

Enfin, c'est aussi une manière de faire contribuer les retraités aisés. On a vu que les retraités perçoivent des revenus de rapport deux fois supérieurs à ceux des actifs : la fiscalité des revenus patrimoniaux est ainsi assumée aux deux tiers par les retraités.

Les revenus patrimoniaux sont bien ciblés par la CSG « patrimoine ». Elle possède aujourd'hui un taux majoré de 8,2 %. Nous proposons de porter ce taux à 10 %. Une telle mesure rapporterait 2,5 Md€ par an.

Solutions à long terme

Les solutions de court terme ont permis de dégager 0,7 point de PIB, soit 14 Md€, à travers des prélèvements supplémentaires, pour couvrir le besoin de financement immédiat. Elles ont vocation à être prorogées à long terme, puisqu'il s'agit d'un besoin de financement structurel : la crise n'a fait que précipiter sa survenance. À long terme, il faut encore trouver 1,3 point de PIB supplémentaire pour boucler le financement du système.

Comment accomplir cet effort ? Nous avons vu que, pour respecter le principe de parité de niveau de vie, il ne fallait pas affaiblir le niveau des retraites de demain. Nous proposons que cet effort soit accompli pour l'essentiel par l'augmentation progressive de la durée de cotisation : le problème des retraites, à long terme, est avant tout démographique ; il est logique de lui apporter une solution démographique. Mais une telle mesure d'âge est conditionnée, pour être efficace, par une réforme préalable profonde du marché du travail.

L'AUGMENTATION PROGRESSIVE DE LA DURÉE DE COTISATION

Jouer sur le paramètre de l'âge est inévitable à terme.

L'espérance de vie a fortement augmenté depuis un demi-siècle. Entre 1950 et 2010, celle-ci est passée de 65 à 81 ans ; or l'âge effectif de la retraite n'a pas bougé (proche de 60 ans). L'accroissement de plus de quinze ans de l'espérance de vie a été recyclé intégralement en années de retraite. Près de 70 % du temps de vie était consacré à la vie active, moins de 50 % aujourd'hui.

La France fait figure d'exception. Les années estimées à la retraite sont les plus élevées de l'OCDE, et de loin : 26 ans, contre 22 ans en Europe (UE15) et 20 ans au sein de l'OCDE.

Il n'est objectivement pas possible de continuer plus avant, en ayant de moins en moins d'actifs finançant de plus en plus d'inactifs. Il est également légitime de penser à partager l'augmentation de l'espérance de vie de manière plus équilibrée. On pourrait envisager par exemple

la répartition suivante : 25 % pour les études, 50 % pour la vie active, 25 % pour la retraite. Cela paraît raisonnable, puisqu'elle se contente de prolonger l'équilibre actuel : 21 ans d'études, 40 ans de vie active, 20 ans de retraite.

L'âge réel de liquidation de la retraite doit donc augmenter. Il a commencé à le faire assez vite, poussé par l'allongement de la durée de cotisation des réformes Balladur et Fillon. Il se situe, on l'a vu, à 60,6 ans tous régimes confondus¹. Il va continuer à croître, sous l'impulsion de l'effet programmé des deux réformes et, surtout, de l'augmentation de l'âge d'entrée dans la vie active. Le COR prend comme hypothèse une augmentation à 62 ans en 2020, à 63 ans en 2050.

Faut-il aller plus loin ? Oui. Nous proposons de faire évoluer progressivement l'âge réel de départ à la retraite jusqu'à 65 ans en 2050.

Sur le plan démographique, l'espérance de vie devrait atteindre 86,5 ans en 2050², selon les projections de l'INSEE ; soit un gain de 5,5 ans. Si l'âge réel de départ à la retraite n'augmente que de deux ans, cela signifie que la durée estimée en retraite se situera autour de 30 ans ! Le temps à la retraite atteindrait presque les trois quarts de la vie professionnelle... Nous nous situerions là sur une répartition déraisonnable des temps de la vie, tant sur le plan économique que sur le plan « sociétal ».

Si nous appliquons la clé de répartition envisagée ci-dessus, le gain d'espérance de vie serait réparti à hauteur de :

- 1,5 an sur les études, soit un âge moyen de début dans la vie active de 22,5 ans ;
- 2,5 ans sur la vie active, soit une durée de vie professionnelle (et donc de cotisations) passant à 42,5 ans ;
- 1,5 an supplémentaire en retraite.

Selon cette clé de répartition théorique, l'âge effectif de départ à la retraite devrait donc être repoussé de quatre ans au total par rapport à aujourd'hui (1,5 année d'études + 2,5 années de vie active). Cela le mènerait à 65 ans en 2050³, soit deux ans de plus par rapport à l'évolution programmée.

Sur le plan financier, une perspective d'âge de départ effectif à 65 ans à l'horizon 2050 résoudrait environ les deux tiers du besoin de financement à long terme⁴, soit 1,3 point de PIB. Les mesures de financement

1. Et à 61,6 ans pour le régime général.

2. 89 ans pour les femmes, 84 ans pour les hommes.

3. 22,4 ans d'études + 42,7 de vie professionnelle = 65,1 ans.

4. Selon l'abaque 2050 du 8^e rapport du COR, en tenant pour acquis les efforts déjà programmés, et en faisant porter intégralement sur l'âge de départ l'effort supplémentaire néces-

supplémentaires prises par ailleurs s'élevant à 0,7 point de PIB, nous obtenons là le bouclage financier à long terme du système.

Pour terminer, il reste à savoir sur quel paramètre légal agir pour obtenir un recul de l'âge réel à 65 ans. Nous l'avons vu : l'âge légal n'est pas une solution. Il faut donc jouer principalement sur la durée de cotisation.

Le paramètre « durée de cotisation » est juste pour les actifs qui ont commencé de manière précoce : ils ne cotisent pas plus longtemps que les autres ; les Français peu qualifiés ne travaillent pas plus longtemps que ceux qui ont fait des études. Il est compatible avec l'individualisation : on peut choisir de partir plus tôt, quitte à percevoir une pension moindre. Il est inefficace à court terme (du fait du temps de latence), mais tout à fait gérable sur la longue durée, par une montée en charge progressive. Sur un rythme fixé par exemple, comme l'a instauré la réforme Fillon, sur le gain réel d'espérance de vie.

En pratique, on pourrait penser augmenter la durée de cotisation de deux ans, en la passant de 40,5 annuités en 2010 à 41,5 en 2020 (comme prévu par la réforme Fillon) et à 42,5 en 2050.

Le problème est que l'augmentation de deux ans de la durée de cotisation ne se traduit pas mécaniquement par un recul de deux ans de l'âge réel de départ à la retraite. D'abord, parce que certains assurés, aux carrières longues, ne sont pas, ou pas entièrement, concernés : ils ont déjà cotisé au-delà de cette durée pour atteindre 60 ans. Mais ils ont vocation à être de moins en moins nombreux. Surtout, parce que la situation dégradée du marché du travail ne permet pas d'atteindre, pour beaucoup d'assurés, la durée d'annuités à taux plein. La borne légale de l'âge de liquidation au taux plein à 65 ans « absorbe » alors ces carrières hachées.

Les prévisions du COR⁵ donnent des effets très faibles sur l'âge réel de départ à la retraite : de l'ordre de 15 %⁶. D'autres études portant sur la réforme de 1993 (allongement de la durée de cotisation de 37,5 à 40 ans) montrent des effets beaucoup plus importants : 67 %⁷.

saire pour équilibrer le régime, l'augmentation de ce paramètre serait de trois ans, de 63 ans à 66 ans. Une augmentation de deux ans, à 65 ans, couvre ainsi les deux tiers du chemin.

5. COR, *Variantes de durée d'assurance et d'âges de la retraite*, dossier technique du secrétariat général, 11 mai 2010.

6. Une augmentation d'un an de la durée de cotisation entraînerait un report de 3,6 mois de l'âge réel de départ.

7. Une augmentation d'un an de la durée de cotisation entraînerait un report de 8 mois de l'âge réel de départ. Source : Antoine Bozio, « Évaluation de la réforme des retraites de 1993 », *Études et Recherches*, n° 149, juin 2009.

Quoi qu'il en soit, l'utilisation du levier « durée de cotisation » ne permettra pas d'obtenir un âge moyen de départ effectif de 65 ans si l'on ne modifie pas d'autres paramètres, notamment l'âge du taux plein à 65 ans. Surtout, cet objectif ne pourra être atteint grâce aux seuls ajustements paramétriques, par ailleurs indispensables : il implique de profondes mutations du marché du travail.

LE PRÉALABLE INDISPENSABLE : LA RÉFORME DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Un problème global de marché du travail

La solution aux problèmes de financement des retraites se trouve, en bonne part, hors du système de retraite, mais au sein du marché du travail. On pointe prioritairement la question critique de l'emploi des seniors. C'est vrai mais, en réalité, le problème est plus global : la réforme des retraites est indissociable d'une amélioration structurelle de l'ensemble du marché du travail.

Taux d'emploi par tranche d'âge dans l'Union européenne (2008)

En %	15 à 24 ans	25 à 54 ans	55 à 64 ans	Ensemble
France	32	83	38	65
Allemagne	47	82	54	71
Pays-Bas	69	87	53	77
Royaume-Uni	52	81	58	71
Suède	42	86	70	74
UE à 27	38	80	45	66

Source : INSEE, 2010.

Taux d'emploi féminin dans l'Union européenne (2008)

En %	France	Allemagne	Pays-Bas	R-U	Suède	UE à 27
Emploi féminin	58	62	68	66	71	57

Source : INSEE, 2010.

Le diagnostic est maintenant bien connu, et le tableau de l'INSEE le montre : la France connaît l'un des plus faibles taux d'emploi des seniors dans les pays de l'OCDE et en Europe. Cet état de fait est la conséquence de plus de trente ans de politiques malthusiennes qui ont bénéficié d'un remarquable consensus en France : entreprises, salariés, syndicats et État y ont, chacun, trouvé leur compte. Le résultat est là : avec un taux d'emploi des 55-64 ans de 38 %, la France se situe 7 points au-dessous de la moyenne européenne (45 %), 15 à 20 points en dessous des grands pays d'Europe de l'Ouest (Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas). Et même 30 points en dessous de la Suède ! Très loin en tout cas de l'objectif européen (stratégie de Lisbonne) : 50 %.

Chez les salariés du privé, il y a plus de trois ans d'écart entre l'âge moyen de cessation d'activité (58,5 ans) et l'âge moyen de liquidation de la retraite (61,6 ans). Seuls 30 % des actifs sont encore en emploi lorsqu'ils liquident leur retraite. Les 70 % restants sont pris en charge par des dispositifs publics permettant d'« attendre » la retraite : chômage, maladie longue durée, allocations pour handicapés, préretraites publiques (amiante) et privées...

Dans ces conditions, le taux d'emploi des seniors est un paramètre critique de l'équilibrage de nos régimes de retraite. Si les objectifs de Lisbonne (un taux d'emploi des seniors de 50 %) étaient atteints, la moitié à peu près des déficits serait résolue. À titre indicatif, si le taux d'emploi des seniors atteignait celui de la tranche d'âge des 25-55 ans, les déficits seraient pratiquement résolus ! En particulier, toute mesure d'âge sur les retraites est conditionnée par une amélioration du marché du travail des seniors. Il ne sert à rien en effet d'augmenter l'âge de départ à la retraite si c'est pour transformer un « jeune » retraité en « vieux » chômeur. Une augmentation de l'âge de départ aurait alors comme principale conséquence une baisse de la pension effective servie aux retraités.

Il faut toutefois relativiser ce constat très alarmiste. Quand on regarde plus en détail, la réalité se modifie quelque peu.

Taux d'emploi des seniors (2008)

En %	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans
France	81	57	16
UE à 27	75	59	30

Source : INSEE, 2010.

Le taux d'emploi des seniors est certes médiocre entre 55 et 59 ans, mais il dévisse en réalité après 60 ans, avec un taux abyssal de 16 %, deux fois plus faible que la moyenne européenne. Il y a trois grandes explications à cela :

- l'effet mécanique de l'âge légal : 63 % des salariés du privé prennent leur retraite à 60 ans ;
- le mauvais exemple donné par l'État employeur : la retraite est systématique à 60 ans pour les fonctionnaires « sédentaires », et souvent avant (55, voire 50 ans) pour les fonctionnaires d'« active » et les militaires ;
- la politique de régulation par l'âge opérée par les grands groupes privés : l'âge de 60 ans sert de repère pour renouveler la pyramide des âges de l'entreprise (« effet d'horizon » de l'âge légal)⁸.

En d'autres termes, l'emploi des seniors est un problème, mais il ne doit pas faire l'objet d'une focalisation exclusive, notamment au détriment des jeunes, dont le taux d'emploi est en réalité encore plus dégradé.

L'emploi des jeunes se situe en effet à un niveau très bas : 32 %. Cela ne signifie rien en soi : la moitié des jeunes de 15 à 24 ans sont en études. Mais les comparaisons internationales sont alarmantes : 6 points de moins que la moyenne européenne, 20 points de moins que l'Allemagne ou le Royaume-Uni, presque 40 points de moins (!) que les Pays-Bas – tous ces pays ont un taux de scolarité des jeunes comparable, voire supérieur, à celui de la France.

Conséquence : les jeunes actifs français prennent du retard dans la constitution de leurs annuités pour la retraite. Une étude⁹ récente montre

8. Ce n'est pas le cas des PME, qui tendent à conserver les seniors et leurs compétences le plus longtemps possible.

9. DREES, « Les durées d'assurance validées par les actifs pour leur retraite », *Études et Résultats*, n° 692, mai 2009.

en effet que la durée d'assurance validée à 30 ans n'a cessé de décroître par génération depuis la génération 1950 : pour cette dernière, la durée validée était de 40 trimestres en moyenne, alors que, pour la génération 1974, elle n'est plus que de 31 trimestres. Une partie est due à l'allongement des études, et c'est une bonne chose. Une partie est due aux difficultés d'insertion des jeunes en France : le début de la vie active est de 21 ans, le nombre de trimestres validés à 30 ans devrait atteindre 36, il manque donc la validation de 5 trimestres. Les trimestres cotisés sont encore plus faibles : les nouvelles générations ont à 30 ans, par rapport à toutes les générations précédentes, un nombre de trimestres validés au titre du chômage ou de la formation systématiquement supérieurs.

Il faut donc aussi s'occuper de l'emploi des jeunes. Un présupposé qui a la vie dure dans les esprits est que l'emploi des seniors ne pourrait s'améliorer qu'au détriment d'un autre segment du marché du travail, les différentes catégories de travailleurs étant substituables. Cette vision est fautive, et les comparaisons internationales nous montrent que le taux d'emploi des seniors est très corrélé à celui des 25-55 ans¹⁰.

Le taux d'emploi des femmes est également moins bon en France que dans les meilleurs pays européens : si ce taux, 58 %, équivaut à la moyenne européenne, il est inférieur de 10 points à celui des Pays-Bas, du Royaume-Uni ou de la Suède.

L'emploi global est dès lors faible en France : 65 % (contre 66 % pour la moyenne européenne, 75 % pour les meilleurs États membres). Cette faiblesse pèse sur le financement de la retraite : l'étroitesse de l'assiette est un handicap et génère en compensation des taux élevés de cotisations.

Dernier élément de dysfonctionnement du marché du travail : la surconcentration du travail sur un « cœur » productif étroit, les catégories d'âge intermédiaire (25-54 ans). Elle explique l'émergence en France d'un phénomène, sinon de rejet du travail, du moins de lassitude. Avec une productivité horaire parmi les plus élevées du monde, il n'est pas étonnant que ces actifs se sentent « pressurés ». Cette tension psychique accrue n'est d'ailleurs pas compensée par une baisse de la pénibilité physique. Contre toute attente, la pénibilité physique s'est révélée importante dans les métiers tertiaires. Le nombre de maladies professionnelles a doublé en quinze ans (émergence des troubles musculo-squelettiques notamment).

Pas étonnant dans ces conditions que ces salariés « fatiguent », d'autant que ce sont également ces mêmes tranches d'âge qui doivent, outre

10. Voir *Augmenter le taux d'emploi des seniors : les enseignements des expériences étrangères*, Actes du colloque du COR, novembre 2007, Paris, La Documentation française, 2008.

gérer leur carrière, accumuler du patrimoine, construire une famille (et divorcer...), élever les enfants...

Pas étonnant non plus que, dans les enquêtes d'opinion conduites sur l'avenir des retraites, les Français fassent part de manière récurrente d'une préférence pour un départ précoce en retraite plutôt que pour un niveau de retraite élevé.

Au total, pour l'équilibre de nos régimes de retraite (comme pour le reste de la protection sociale et plus généralement pour le bien-être social), l'ensemble de ces facteurs de dysfonctionnement crée un véritable cercle vicieux. L'intensité du travail exclut de nombreux travailleurs qui font face à un problème d'accumulation de leurs droits à pension. Le faible taux d'emploi prive les régimes de cotisations. Il génère aussi des dépenses de solidarité visant à compenser pour la retraite les aléas de carrières devenues de plus en plus hachées ou raccourcies.

Enfin, la lassitude à l'égard du travail renforce le désir des salariés de partir tôt en retraite. Elle crispe de manière contre-productive le débat public autour de la question de l'âge légal à 60 ans. La retraite est perçue comme le dernier espace de liberté après une vie de contraintes au travail.

Il est donc impératif d'associer une réforme du marché du travail à la réforme des retraites¹¹. Voici les grandes lignes qu'elle pourrait contenir.

① Une politique volontariste pour l'emploi des seniors (*cf. infra*).

② Une politique de lutte contre la pénibilité (*cf. infra*).

③ Une refonte de la politique contre les accidents du travail.

Les États-Unis ont su, en quelques années, s'attaquer aux nouveaux troubles physiques des métiers tertiaires. Cela passe notamment par un travail sur l'ergonomie des postes sédentaires (en particulier des postes devant ordinateur)¹².

④ Une politique volontariste pour l'emploi des jeunes.

La France réussit moins bien que les autres pays européens pour deux raisons. D'abord, le taux de chômage des jeunes qui ont quitté le système scolaire y est anormalement élevé (25 %) : il manque une politique spécifique d'insertion des jeunes, allant de la sécurité sociale professionnelle (accompagnement personnalisé de l'université à l'emploi) aux emplois

11. Les scénarios du COR montrent d'ailleurs que ce sont les hypothèses sur le marché du travail qui touchent le plus fortement la situation des régimes de retraite.

12. Philippe Askenazy, *Les Désordres du travail. Enquête sur le nouveau productivisme*, Paris, Seuil, coll. « La république des idées », 2004.

aidés (type « emplois jeunes ») et à un système éducatif ne laissant plus sortir 100 000 jeunes par an sans qualification. Seconde raison : il n'y a pas suffisamment de cumul emploi (« petit boulot »)-études. Ce cumul permet de cotiser beaucoup plus tôt à la retraite dans les autres pays européens.

⑤ La sécurité sociale professionnelle.

Elle vise à faciliter et à accélérer la transition d'un emploi à un autre. Elle comprend pour le demandeur d'emploi, sur le modèle nordique : un suivi individualisé, des moyens logistiques personnalisés (bureau, ordinateur, matériel bureautique...), l'accès à des formations qualifiantes, une indemnité chômage élevée (de l'ordre de 90 % du dernier salaire). Elle nécessite une réforme profonde de Pôle Emploi.

⑥ La formation tout au long de la vie.

Dans une société où l'on est amené à changer plusieurs fois non seulement d'entreprise mais aussi de métier, il est impératif de pouvoir se former tout au long de la vie. L'actuel DIF¹³ en est la préfiguration (mais certainement pas l'aboutissement) : il faut aller beaucoup plus loin.

⑦ La conciliation vie professionnelle et vie familiale.

C'est une nécessité si l'on veut achever d'amener le taux d'emploi féminin au niveau de celui des hommes (58 % contre 69 % aujourd'hui). Les pays nordiques l'ont fait et ils appuient cette réussite sur une politique de conciliation très étendue entre vie professionnelle et vie familiale, et notamment via la prise en charge de la petite enfance. Sur la base d'un partenariat avec le magazine *Elle*, Terra Nova vient de faire des propositions en ce sens. Nous proposons aussi de financer ces mesures par la reconversion (partielle) des avantages familiaux (*cf. infra*).

Améliorer l'emploi des seniors

Nous l'avons souligné : c'est une des questions fondamentales de toute réforme soutenable et socialement juste de nos régimes de retraite. Or, elle n'est abordée que de manière incidente et pour tout dire extrêmement pusillanime par le gouvernement.

La politique gouvernementale tend à faire de l'amélioration de l'emploi des seniors la conséquence mécanique de l'allongement de la durée de cotisation. Il y a certes une part de vrai : il y aura un effet mécanique

13. DIF : droit individuel à la formation.

positif¹⁴. Mais c'est prendre le problème à l'envers : une politique active pour l'emploi des seniors est la condition préalable impérative d'une réforme des retraites par l'âge.

À cette aune, les politiques menées manquent singulièrement d'ambition. Elles se concentrent sur la tranche 60-64 ans. L'attestent les principales mesures prises jusqu'à présent dans le cadre du « plan d'emploi des seniors » : suppression de la retraite d'office (repoussée à 70 ans), qui vise à gommer l'« effet d'horizon » de l'âge légal ; extension du cumul emploi-retraite.

Cette tranche d'âge est à juste titre une priorité. Employer un senior dans la tranche 60-64 ans se traduit par un « double bonus » dans le financement des retraites, puisque ce sont des cotisations sociales qui sont versées en plus et des prestations à verser en moins.

On peut aller plus loin sur cette tranche d'âge. Plusieurs pistes sont possibles pour aménager les fins de carrière.

– *Faciliter le temps partiel en fin de carrière.*

L'idée est de favoriser la transition progressive de l'emploi vers la retraite pour les salariés les plus âgés. La France pourrait s'inspirer du système suédois 50-80-100 : 50 % de temps de travail, 80 % de rémunération, 100 % de validation au titre de la retraite. Le dispositif de retraite progressive peut servir de point d'appui à une telle orientation, en permettant aux plus de 60 ans le cumul d'une pension versée à taux partiel et d'un revenu d'activité à temps partiel, avec acquisition de droits à la retraite nouveaux sur cet emploi à temps réduit.

– *Encourager le tutorat en entreprise.*

Il faut inciter les entreprises à faire des choix organisationnels compatibles avec l'intégration des travailleurs âgés. Les PME gardent plus longtemps les salariés âgés, car ils sont détenteurs de compétences dont l'entreprise a besoin, notamment du savoir-faire opérationnel. Les grands groupes, qui ont une gestion par l'âge de leur masse salariale, tendent à perdre ces compétences. Un système de tutorat des jeunes salariés par les seniors, peu développé en France, constituerait une bonne solution pour ces groupes.

La politique d'emploi des seniors doit cependant être beaucoup plus ambitieuse. Elle ne doit pas simplement accompagner l'augmentation de

14. Tous les retraités potentiels maintenus en activité ne seront pas chômeurs...

l'âge de la retraite, en permettant à ceux qui ont un travail à 60 ans de le conserver quelques mois de plus. Elle doit remettre au travail les salariés de la tranche 55-59 ans, pleinement compétitifs, dont le taux d'emploi est médiocre en France. Diverses pistes pourraient être étudiées.

- *Mobiliser Pôle Emploi dans l'accompagnement des seniors.*
Pôle Emploi n'a pas d'objectif spécifique « senior ». Il pourrait se voir fixer un objectif quantifié de seniors dans ses mises en relation (dans le cadre de la convention tripartite nationale État/UNEDIC/Pôle Emploi). Par ailleurs, Pôle Emploi n'est doté d'aucun outil adéquat. Un référent senior pourrait être désigné sur chaque site, afin d'adapter l'accompagnement aux spécificités du retour à l'emploi après 50 ans. Ce référent aurait aussi la mission de sensibiliser les entreprises à la lutte contre la discrimination selon l'âge, en lien avec les services déconcentrés du ministère du Travail.
- *Mobiliser les contrats aidés pour favoriser le retour à l'emploi des seniors.*
Aujourd'hui, les seniors ne sont pas un public prioritaire dans l'accès aux contrats aidés, notamment du secteur marchand (CIE¹⁵). Ils ne représentent qu'une part marginale des CIE prescrits par Pôle Emploi. On pourrait par exemple fixer un objectif de part des seniors dans les CIE. Il faudrait dans ce cas, pour éviter l'éviction, fixer également la part des jeunes actifs. Par exemple 40 % pour les seniors et 40 % pour les jeunes.
- *Élargir les règles de cumul allocation chômage-salaire pour les seniors.*
Après 57 ans, si le demandeur d'emploi ne retrouve pas un emploi, il reste à la charge de l'assurance chômage jusqu'à ce qu'il puisse liquider sa retraite à taux plein. Or, bien souvent, le demandeur d'emploi n'a aucun intérêt à reprendre un emploi, car la rémunération est inférieure au niveau de ses allocations chômage. C'est pourquoi nous proposons que, à partir de 57 ans, les demandeurs d'emploi retrouvant un emploi puissent cumuler leur nouveau salaire et une partie des allocations chômage dans la limite de leur ancienne rémunération.
- *Rendre opérante l'obligation triennale de négociateur sur la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières (GPEC).*
La loi a créé l'obligation d'arrêter un plan triennal d'entreprise sur la GPEC, sous la forme soit d'un accord d'entreprise, soit d'un

15. CIE : contrat initiative emploi.

plan unilatéral. Elle sanctionne d'une pénalité de 1 % de la masse salariale l'absence d'un tel plan. Aujourd'hui, pour l'essentiel, les entreprises ne négocient pas : les deux tiers des démarches seniors sont des actes unilatéraux. La loi aurait dû prévoir l'obligation préalable de négocier avant de pouvoir passer par un plan unilatéral. Par ailleurs, sans aller jusqu'à un contrôle approfondi du contenu et des résultats obtenus par les accords, la loi pourrait permettre à l'administration de sanctionner les accords ou plans d'action manifestement insuffisants ou pas appliqués.

- *Permettre un meilleur accès à la formation professionnelle* pour les salariés en deuxième partie de carrière.

Cela pourrait se faire par la reconnaissance dans la loi d'un droit à un bilan de compétences dès 45 ans, ainsi que par le renforcement du DIF en un droit universel à la formation. De manière très concrète, on pourrait mettre à profit la conclusion de la convention État/Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) pour faciliter la mobilisation des budgets des OPCA¹⁶ vers des actions de formation, y compris de qualification, pour les salariés et les demandeurs d'emploi âgés de 50 ans et plus.

- *Mettre en place un système de bonus-malus global.*

Nous proposons la mise en place d'un système de bonus-malus modulant les cotisations sociales des employeurs en fonction de la qualité de leur politique de l'emploi. L'idée est de pénaliser les entreprises qui ne mènent pas une politique active de l'emploi favorable aux seniors et de récompenser les plus vertueuses. Ce système devrait concerner l'équilibre d'ensemble de la politique d'emploi, sous peine d'entraîner l'éviction des jeunes. Une bonne politique de l'emploi serait une politique visant à déconcentrer l'emploi, embauchant des jeunes, des femmes et conservant les seniors. Une telle politique ne peut pas être fixée à partir de normes réglementaires uniformes : chaque branche professionnelle, chaque entreprise a ses spécificités. Il s'agit d'une appréciation largement qualitative. Elle pourrait être portée par des agences de notation sur la responsabilité sociale des entreprises (type Vigeo). Leurs notations entraîneraient la mise en place d'un bonus-malus par entreprise.

Une autre solution plus simple serait de prévoir une modulation de la partie employeur des taux de cotisation retraite en fonction

16. OPCA : Organismes paritaires collecteurs agréés.

de la part des salariés de plus de 55 ans dans les effectifs. Une telle méthode ne tiendrait pas compte des réalités sectorielles et historiques, mais cela constituerait un symbole fort adressé aux entreprises. Si nous souhaitons respecter l'objectif d'un taux d'emploi de 50 % des 55-64 ans, il suffirait que les entreprises comptent dans leurs effectifs 13 % de salariés de 55 ans et plus. La modulation pourrait être organisée autour de cet objectif.

Une solution encore plus simple serait d'instaurer une taxe générale sur la masse salariale. Son taux serait diminué à mesure que le taux d'emploi des seniors s'améliorerait. Le symbole politique serait fort. Mais la mesure, de par son caractère général, serait évidemment peu équitable.

Lutter contre la pénibilité

Agir sur la pénibilité est également une condition de l'augmentation de l'âge de départ à la retraite. Une condition d'efficacité, d'abord. La pénibilité au travail est un handicap pour la prolongation de l'emploi des seniors. Elle est aussi une cause de la lassitude des Français à l'égard du travail et de la volonté de partir tôt à la retraite. Une condition d'équité, ensuite. Il y a sept ans de différence d'espérance de vie entre un ouvrier et un cadre. Une telle injustice est inadmissible en soi : la vie a la même valeur pour tous.

Le traitement de la pénibilité en France est, aujourd'hui, proprement absurde.

Il prend la forme pour l'essentiel de primes salariales. Conséquence n° 1, l'absence de politique de prévention : comme il souhaite maintenir son pouvoir d'achat, via ses primes, le salarié n'y a aucune incitation à la résorption des travaux pénibles. Conséquence n° 2, l'inflation de l'invalidité des seniors et un taux d'emploi chez ces derniers qui chute. Les salariés en emploi pénible ne souhaitent pas le quitter pour un autre moins dangereux, mais moins bien payé. L'exposition longue à la pénibilité crée des fins de carrière difficiles. Ainsi, près de 20 % des assurés qui liquident leur retraite à 60 ans le font au titre du dispositif « inaptitude-invalidité ».

Il n'y a pas plus de réparation que de prévention. Les régimes du privé ne prennent pas en compte la pénibilité. Il faut aller dans le public pour trouver un traitement de la pénibilité, mais de manière très grossière : les fonctionnaires ont la possibilité de bénéficier d'une retraite précoce pour « services actifs » dans les régimes spéciaux. Ce qui entraîne une certaine iniquité. Ces dispositifs couvrent des populations très différentes, dont beaucoup n'ont pas été soumises en réalité à une activité pénible. En outre,

ils ont été créés il y a soixante ans : les métiers ayant évolué depuis lors, les dispositifs ne sont plus en phase avec la réalité actuelle de leur pénibilité. Ces dispositions entraînent également le retrait précoce du marché du travail. L'âge réel de départ à la retraite est de 58,7 ans chez les fonctionnaires civils, soit trois ans de moins que les salariés du privé. Il est de 56 ans pour les fonctionnaires des régimes spéciaux, et même 44 ans pour les militaires.

La réforme Fillon a renvoyé aux partenaires sociaux le soin de conclure dans un délai de trois ans des négociations interprofessionnelles sur la pénibilité. Sept ans après, les négociations n'ont toujours pas abouti. Elles ont beaucoup progressé, mais elles se heurtent aux coûts et aux modalités de financement d'une politique que les employeurs ne veulent pas assumer seuls.

En l'absence d'accord des partenaires sociaux, la loi doit prendre le relais. Compte tenu des difficultés mises en lumière par la négociation, le chemin est étroit pour les pouvoirs publics. Voici néanmoins les contours de ce que pourrait être un dispositif de lutte contre la pénibilité.

① Une définition par facteur de pénibilité.

La définition par secteur professionnel ou par métier doit être écartée. Elle ne correspond pas à la réalité. Elle aboutirait à créer de nouveaux « régimes spéciaux ».

Une définition par facteur de pénibilité paraît la plus raisonnable, dans l'esprit de celle qui figure actuellement dans le projet d'accord : le port de charges lourdes, les postures pénibles, le travail répétitif, les produits toxiques, les températures extrêmes, les poussières ou fumées, le bruit intense et le travail de nuit ou en horaires alternants. Des critères d'éligibilité seraient associés à ces facteurs : durée d'exposition, intensité...

Par ailleurs, la définition des postes pénibles devrait être régulièrement révisée, pour tenir compte des améliorations apportées aux situations de travail. Sinon, le risque de maintenir sur le long terme des postes classés pénibles alors qu'ils ne le seraient plus serait important, et pourrait dénaturer la légitimité du dispositif. Il faudrait donc obtenir des partenaires sociaux le principe d'une négociation très régulière sur ces sujets afin d'assurer son actualisation.

② La réparation : la bonification de trimestres complémentaires.

Le MEDEF privilégie une réparation fondée sur l'accès à un temps partiel en fin de carrière, plutôt que sur des avantages de retraite. Il y a là un argument. La retraite n'a pas vocation à corriger les dysfonctionnements du marché du travail. Cela alourdira encore le besoin de financement du

système, déjà passablement dégradé. Le temps partiel est aussi en cohérence avec la volonté de favoriser l'emploi des seniors.

Malgré tout, il est difficile de ne pas voir la lassitude qui se fait jour au sein du monde du travail. Cette lassitude porte en priorité sur le travail pénible. Elle rend difficilement supportable toute politique d'augmentation de l'âge de départ à la retraite pour les salariés en situation de pénibilité au travail.

C'est pourquoi nous proposons que la réparation soit portée par la retraite, à travers la mise en place d'un système de bonification de cotisation pour exposition à des situations de travail pénibles. Une telle exposition pourrait ouvrir droit à une bonification au titre de l'assurance vieillesse d'un trimestre tous les deux ans. Ainsi, un salarié ayant été exposé pendant vingt ans à des conditions de travail répondant aux critères de pénibilité fixés par la loi et précisés par les conventions de branche auxquelles il aura été successivement soumis bénéficiera d'un droit à partir à la retraite à taux plein dix trimestres plus tôt.

Le dispositif serait un complément équitable de l'augmentation de l'âge de départ à la retraite : l'augmentation serait ainsi modulée, voire annulée, en fonction de la pénibilité réelle au travail.

Le dispositif a un coût. Il pourrait être financé grâce à un surcroît de cotisations d'assurance vieillesse à la charge des employeurs exposant leurs salariés à des situations de pénibilité.

Un tel système se rapproche dans l'esprit de celui du « compte temps pénibilité » proposé par la CGT. Il est compatible avec les attentes de l'ensemble des organisations syndicales parties prenantes à la négociation.

Toutefois, afin d'éviter que la mise en place de ce dispositif n'entre en contradiction avec les objectifs par ailleurs poursuivis de relèvement du taux d'emploi des seniors, il importe que ce système de bonification prévoie une incitation, pour ceux qui le souhaiteraient, à se maintenir en activité, soit en bonifiant de manière significative la surcote (« surcote pénibilité »), soit en les incitant non pas à cesser totalement leurs activités, mais à le faire de manière progressive grâce à un passage à temps partiel.

③ L'obligation de prévention.

Afin d'éviter que les salariés et les employeurs aient un intérêt au maintien de conditions de travail pénibles, il est important que la nécessité de prévenir les situations de pénibilité ouvrant droit à réparation soit au cœur du dispositif.

On pourrait prévoir une augmentation progressive des majorations de cotisation d'assurance vieillesse (ou accident du travail) pour exposition

à des conditions de travail pénibles à la charge des entreprises, si elles n'ont pas réduit le nombre de postes dits pénibles (en prenant une période de référence de trois ans par exemple) et au moins engagé des actions de prévention pour réduire l'exposition de ses salariés à ces conditions de pénibilité.

Il est aberrant qu'on laisse aujourd'hui certains salariés, littéralement, « se tuer au travail ». Nous proposons l'interdiction d'une exposition à un travail pénible au-delà d'une certaine durée d'emploi (variable en fonction de l'intensité de la pénibilité).

LE CAS DE LA FONCTION PUBLIQUE

La fonction publique d'État pose un problème spécifique¹⁷. Les fonctionnaires bénéficient désormais de la même durée de cotisation à taux plein, 40,5 annuités, avec le même âge légal, 60 ans¹⁸, que les salariés du secteur privé. En revanche, le salaire de référence est différent : il est calculé sur les six derniers mois (et non sur les 25 meilleures années), mais hors primes (compléments salariaux, indemnité de résidence, supplément familial), qui peuvent atteindre la moitié de la rémunération totale.

Le taux de cotisation est très bas : 7,85 % pour les cotisations salariales (contre 10,45 % pour les salariés du privé), et il n'y a pas de cotisations employeur. Cela ne signifie rien, toutefois, car il n'y a pas de caisse de retraite : l'État est son propre assureur. L'État retient à la source les cotisations salariales et règle les pensions directement, « au fil de l'eau ». En ce sens, le régime de retraite de la fonction publique ne peut pas être comptablement déficitaire : les droits à retraite sont payés intégralement par le budget de l'État. Mais ces retraites pèsent lourdement sur le déficit budgétaire : 32 Md€ en 2008.

Le problème de la fonction publique d'État est sa démographie très défavorable. Le ratio actifs/retraités est à peine de 1,35 (contre 1,80 sur l'ensemble de la population française). Il y aura moins d'un actif pour un retraité en 2050 (0,85), contre 1,20 au total. Le taux de cotisation impli-

17. Les autres fonctions publiques, territoriale et hospitalière, ne posent pas de problème de financement à court et à moyen terme. Elles sont affiliées à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). Le solde du régime, très positif aujourd'hui en raison d'une démographie favorable (les administrations locales sont jeunes et encore en développement), se dégrade toutefois à horizon 2050, à la fin de sa transition démographique.

18. Les fonctionnaires du service actif et les militaires peuvent toutefois s'arrêter de travailler à 55 ans, voire à 50 ans.

cite qui équilibrerait le régime des retraites est, dès lors, phénoménal : 68 % (60 % pour les pensions civiles, 108 % pour les militaires).

Comment mesurer le besoin de financement du régime ?

Une première mesure serait de recalculer les équilibres financiers à partir des taux de cotisation utilisés pour les salariés du privé (26 % environ). On obtiendrait ainsi le besoin de financement des retraites de l'État « aux conditions du privé ».

Le COR a retenu une modalité plus souple : il a « bloqué le compteur » en 2000. Le solde technique du régime est basé sur le taux de cotisation implicite qui équilibre le régime en 2000 (52 %). Le COR mesure ainsi le besoin de financement supplémentaire du régime par rapport à 2000.

Solde technique des retraites de la fonction publique d'État

En % du PIB	2010	2020	2050
Solde « aux conditions du privé »	- 1,5	- 1,7	- 1,5
Solde COR	- 0,6	- 0,8	- 0,6

Source : COR, 2010 – *retraitement Terra Nova*.

Avec les hypothèses du COR, le déficit du régime s'établit de manière stable autour de 0,6 point de PIB, soit 11 Md€ en 2010.

Les mesures pour équilibrer globalement le système des retraites concernent pour la plupart les fonctionnaires au même titre que les salariés du privé : CSG, CRDS, alignement fiscal des retraités sur les actifs, allongement de la durée de cotisation. Seule la suppression de certaines niches fiscales est propre au privé : de l'ordre de 5 Md€/an.

Dans ces conditions, il ne paraît pas nécessaire de demander un effort spécifique supplémentaire aux fonctionnaires.

Si l'on voulait malgré tout aligner l'effort de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé (passage d'une cotisation salariale retraite de 7,85 % à 10,45 %), cela rapporterait environ 1,6 Md€ par an.

Au total, face au besoin de financement croissant de la retraite, il existe deux modes d'organisation du système.

Le premier est celui qui a été suivi jusqu'ici en France : un nombre d'actifs cotisants étroit, avec des taux de cotisation élevés, un départ précoce à la retraite, mais un niveau de pension condamné à décliner. Cet équilibre n'est pas le bon.

Le second est celui que nous avons décrit : une base cotisante élargie, fondée sur la « désintensification » du travail (pleine intégration des jeunes,

des femmes, des seniors ; traitement de la pénibilité) et sur un âge de départ à la retraite plus tardif, mais permettant de garantir le maintien du niveau de vie relatif des retraités de demain.

Au-delà de ces deux modes « à système constant », une troisième option existe : une retraite individualisée, à la carte, permettant aux assurés de choisir eux-mêmes ses paramètres. Pour une telle option, une réforme globale, « systémique », est nécessaire.

PARTIE II

Au-delà de l'équilibre financier, la réforme « systémique » oubliée

Le financement des retraites est un sujet important mais pas insurmontable. Nous venons de montrer qu'il était gérable sans drame majeur. Il est pourtant traité de manière anxiogène. Surtout, il occupe l'attention exclusive des pouvoirs publics et de l'opinion, qui font l'impasse sur tous les autres enjeux relatifs aux retraites. Ces enjeux sont « systémiques » : ils concernent non le besoin de financement, mais l'architecture du système. Ils sont nombreux et fondamentaux pour l'avenir de nos retraites. Il est urgent de les traiter.

Des enjeux systémiques majeurs

UN SYSTÈME ILLISIBLE

Le système de retraite français ne permet que très médiocrement aux assurés de connaître leurs droits. Ils ont les plus grandes difficultés à obtenir des informations et à savoir quel sera le montant de leur pension, même en fin de carrière professionnelle, lorsqu'ils commencent légitimement à s'y intéresser. Lorsqu'ils les obtiennent, il est en tout état de cause trop tard pour changer la donne puisque les droits sont déjà pour l'essentiel accumulés. Une telle opacité empêche toute stratégie personnelle par rapport à la retraite. Elle a trois causes.

L'absence de droits acquis individuels

Dans tout système de retraite, les cotisations sur les actifs financent les pensions des retraités. Dans les systèmes à «cotisations définies», on fixe le niveau des cotisations, et les pensions s'ajustent en fonction des évolutions démographiques ou économiques. Il n'y a pas de droits acquis. Par exemple, dans un système à cotisations définies par capitalisation, où les cotisations sont placées sur les marchés financiers, les prestations de retraite peuvent s'effondrer en cas de krach boursier. À l'inverse, dans les systèmes à «prestations définies», le niveau des pensions est fixé, et ce sont les cotisations qui s'ajustent. Les assurés acquièrent des droits définitifs au fil de leur carrière.

Le système français est hybride. Le niveau des retraites est en principe indépendant des cotisations : il est égal à 50 %¹ du salaire de référence (la moyenne des 25 meilleures années de carrière). Les droits à la retraite s'accumulent par annuités, qui donnent lieu à un «coefficient de proratiation». Il faut 40,5 annuités pour une retraite à taux plein en 2010. Ainsi, après 20,25 années de travail, un assuré aura accumulé 50 % de ses droits à la retraite. Mais en cas d'insuffisance de cotisations pour payer

1. Pour le régime de base du privé (CNAVTS).

les pensions, il n'y a pas d'ajustement automatique. Il faut une décision politique. En d'autres termes, il y a bien des droits individuels, mais ils ne sont pas acquis² : ils peuvent être remis en cause à tout moment.

Les assurés ne peuvent pas connaître les droits individuels qu'ils ont acquis tout simplement parce que, dans le système français, ils ne sont pas acquis avant leur liquidation.

L'éclatement en une multiplicité de régimes

Le système français est d'autre part rendu difficilement lisible par la multiplicité des régimes qui le composent.

Il y a en France 38 régimes obligatoires, de base ou complémentaires, organisés sur une base professionnelle. Cet éclatement est le fruit de l'histoire. Les retraites françaises se sont construites progressivement, par « taches d'huile », corporation après corporation. La guerre a balayé ces régimes fondés sur la capitalisation. La situation catastrophique des retraités de l'après-guerre a incité le Conseil national de la Résistance à mettre en place en 1946 le « régime général », un régime de retraite à vocation universelle fonctionnant par répartition. Mais certaines professions ont choisi de rester à l'écart du régime général. Soit pour conserver leur autonomie antérieure : c'est le cas des « régimes spéciaux » des entreprises publiques, issus des régimes d'entreprise déjà en place au moment des nationalisations de la Libération. Soit pour prendre en compte les spécificités professionnelles. Par exemple, les commerçants, les indépendants ou les professions libérales pouvaient compter sur la vente de leur patrimoine professionnel pour financer leur retraite : ils se plaçaient dans une logique de « retraite patrimoniale » et ne voyaient pas l'utilité de cotiser autant que les salariés pour obtenir une retraite de même niveau.

De tailles extrêmement différentes, les 38 régimes français peuvent schématiquement être regroupés en trois catégories :

- les régimes de salariés du secteur privé (les plus importants puisqu'ils couvrent à peu près 70 % des actifs) ;
- les régimes spéciaux du secteur public (fonctionnaires, ouvriers de l'État, Banque de France, RATP, SNCF, le régime des électriciens et gaziers, etc., qui couvrent à peu près 20 % des actifs) ;

2. Historiquement, les cotisations étaient réajustées à la hausse : le régime français était de fait à « prestations définies ». Mais à partir des années 1990, ce sont plutôt les retraites qui ont été réajustées à la baisse : la France a basculé dans l'esprit des « cotisations définies ».

- les régimes de non-salariés (artisans, professions libérales, patrons, exploitants agricoles, qui couvrent 10 % des actifs).

Certains d'entre eux sont organisés en deux piliers, de base et complémentaire. Ainsi en est-il des régimes du secteur privé (avec le régime général comme premier pilier et les régimes complémentaires ARCCO et AGIRC – ce dernier pour les seuls cadres –, comme deuxième pilier), mais également de ceux des exploitants agricoles, des indépendants, des professions libérales, ou encore des salariés des collectivités locales. D'autres ne sont constitués que d'un régime unique. C'est le cas des régimes spéciaux. C'était aussi le cas de la fonction publique d'État, mais un régime additionnel a été créé en 2003, destiné à octroyer des droits à retraite basés sur une partie des primes.

	Régimes de base	Régimes complémentaires
Salariés du secteur privé	Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), régime général	Régimes complémentaires obligatoires ARCCO (salariés d'employeurs privés)
Salariés agricoles	Mutualité sociale agricole (MSA), régime aligné sur le régime général	AGIRC (cadres) IRCANTEC (agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques)
Artisans	CANCAVA, régime aligné sur le régime général	Régime complémentaire obligatoire
Industriels et commerçants	ORGANIC, régime aligné sur le régime général	Régime complémentaire facultatif (obligatoire pour les conjoints et entrepreneurs en bâtiment) fonctionnant en répartition
Professions libérales	Régime de base (13 sections professionnelles regroupées au sein de la CNAVPL ¹) Caisse nationale des barreaux français (CNBF)	Régimes complémentaires obligatoires Avantage supplémentaire vieillesse pour les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés

1. Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales.

	Régimes de base	Régimes complémentaires
Exploitants agricoles	Mutualité sociale agricole (MSA)	Régime complémentaire facultatif fonctionnant en capitalisation (ex-COREVA) Un nouveau régime complémentaire obligatoire par répartition a été mis en place en 2003
Fonctionnaires civils et militaires de l'État		Régime spécial géré par le service des pensions
Fonctionnaires des hôpitaux et des collectivités locales		Régime spécial géré par la CNRACL
Salariés des entreprises publiques et autres régimes spéciaux		Régimes spéciaux de la SNCF, de la RATP, d'EDF-GDF ; des clercs de notaire, des mines

Cette organisation complexifie le système et accroît l'incertitude des individus sur le montant de la pension dont ils vont bénéficier au moment de prendre leur retraite. C'est en particulier le cas des « polypensionnés ». Ils ont exercé des emplois dans différents secteurs d'activité, ce qui les a amenés à cotiser dans plusieurs régimes. Du fait de cette complexité, les polypensionnés ont les plus grandes difficultés à connaître leurs droits.

Un droit à l'information balbutiant

En dépit de ces difficultés bien réelles (absence de droits acquis et éclatement), le système de retraite français pourrait tout à fait informer les assurés. Chaque régime pourrait le faire, sur la base des droits accumulés (« à réglementation constante », même s'ils ne sont pas définitivement acquis). Et rien n'interdit de calculer les droits des polypensionnés au titre des différents régimes où ils ont cotisé.

Le système français ne le fait pas pour des raisons exclusivement techniques : il ne s'est pas doté des moyens de pilotage technique pour garantir cette information aux assurés. En l'absence d'un système d'information performant, il n'y a pas de droit à l'information.

Des progrès significatifs ont toutefois été faits, grâce à la création du groupement d'intérêt public (GIP) Info Retraite, qui regroupe tous les organismes gestionnaires de régime de retraite et les services de l'État chargés de la liquidation des pensions des fonctionnaires. Sous son impulsion, le site www.info-retraite.fr a été refondu. Il permet d'accéder à une information générale utile et à un simulateur de retraite.

Surtout, ce GIP a lancé la mise en œuvre concrète du droit à l'information individuelle en matière de retraite. Deux documents sont envoyés aux assurés depuis fin 2007. Un « relevé de situation individuelle » (RSI) est adressé aux assurés âgés de 50 ans : c'est une information consolidée des droits constitués dans les différents régimes de retraite obligatoires. Plus détaillée, une « estimation indicative globale » (EIG) est envoyée aux assurés âgés de 58 ans : elle leur fournit une évaluation de leur montant de pension à liquidation, en fonction de différentes hypothèses d'âge de départ en retraite.

On reste malgré tout bien loin du niveau d'information que les assurés sont en droit d'attendre de leur service public... et bien loin du niveau fourni dans nombre d'autres pays. Par exemple, en Suède, les assurés reçoivent tous les ans, dès 28 ans, une « enveloppe orange » dans laquelle sont indiqués leurs droits acquis à la retraite et l'évaluation de leur pension future.

LES INÉGALITÉS INTRAGÉNÉRATIONNELLES

Les débats paramétriques sur le besoin de financement renvoient à des enjeux d'équité entre les générations. Mais le système est aussi caractérisé par de profondes inégalités intragénérationnelles, entre les retraités.

Les inégalités horizontales entre les régimes

La fragmentation en 38 régimes entraîne mécaniquement des inégalités. Les paramètres des régimes sont tous différents. C'est vrai pour ce qui concerne les cotisations : les régimes sont financés sur des assiettes et des taux de cotisation différents les uns des autres (par exemple, le taux de cotisation salariale est de 7,85 % sur le salaire hors primes dans la fonction publique, contre 10,45 % pour le régime général sur la partie du salaire au-dessous du plafond de la Sécurité sociale). C'est aussi vrai pour les prestations : les règles de calcul de la retraite ne sont pas identiques (par exemple, le mode de calcul du salaire de référence). De même, certains

régimes incluent une retraite complémentaire (les salariés du secteur privé), tandis que d'autres ne reposent que sur un seul pilier (les régimes spéciaux). Des salariés ayant exactement les mêmes caractéristiques et les mêmes carrières salariales pourront donc avoir cotisé différemment et percevoir des pensions elles-mêmes différentes.

Ces différences sont psychologiquement mal vécues par les Français. Les sondages montrent qu'ils ont tendance à considérer que, si les régimes des autres ont des modalités spécifiques, c'est qu'ils sont meilleurs. L'herbe est toujours plus verte dans le pré du voisin. Ainsi, les salariés du privé stigmatisent volontiers la retraite du public. Ce n'est pourtant pas si net : les retraites des fonctionnaires sont certes calculées sur la base d'un salaire de référence qui représente la moyenne des six derniers mois de salaires (et non des 25 meilleures années comme dans le privé) mais hors primes, ce qui peut représenter un différentiel très important, les primes pouvant atteindre plus de 50 % des revenus. Et leur « qualité » fait partie d'un contrat implicite : une rémunération d'activité relativement faible (en tout cas pour les catégories A), mais la sécurité de l'emploi et un niveau de retraite plus élevé.

Quelques premiers éléments de convergence ont été mis en place ces dernières années. Les régimes de base des salariés agricoles et des indépendants sont maintenant « alignés » sur le régime général : certains paramètres sont devenus communs (décote/surcote, durée d'assurance pour obtenir le taux plein, règles d'indexation des salaires). La réforme des régimes spéciaux de 2008 s'est traduite par un alignement des durées d'assurance pour obtenir une retraite à taux plein. Un « régime complémentaire » a été mis en place dans la fonction publique d'État pour permettre de cotiser sur une partie des primes. Les années récentes ont également été caractérisées par la « fermeture » de certains petits régimes (les nouveaux embauchés de l'entreprise ne bénéficient plus du régime) ou leur intégration (les droits des cotisants sont repris par un régime d'accueil, souvent le régime général de la Sécurité sociale, selon des modalités techniques qui visent à compenser les différentiels de charges entre le régime d'accueil et le régime général).

Les difficultés des polypensionnés

Les polypensionnés représentent une catégorie de retraités qui est loin d'être marginale : près de 40 % des retraités sont polypensionnés, un retraité perçoit en moyenne 2,73 pensions (de base et complémentaire)³.

3. Chiffre 2006.

Tout indique que cette proportion est appelée à augmenter puisque les données disponibles sur les générations actuellement actives montrent que, par exemple, 50 % des cotisants de la génération 1962 ont d'ores et déjà cotisé dans plusieurs régimes et sont donc d'emblée de futurs polypensionnés.

Le fait de changer de caisse de retraite au cours de sa carrière professionnelle devrait être neutre au regard des droits accumulés pour la retraite. Ce n'est pas le cas. Les polypensionnés peuvent perdre une part importante de leurs droits par rapport à une carrière « monopensionnée ».

La situation est particulièrement pénalisante pour les carrières mixtes public/privé. Le salaire de référence est calculé sur la base des 25 meilleures années dans le régime privé sans tenir compte du temps passé dans le public. Cela peut aboutir à le sous-valoriser fortement en cas de passage long dans la fonction publique.

Les règles instaurées depuis la « loi Fillon » de 2003 ont amélioré la situation pour les polypensionnés privés : elles conduisent à calculer le salaire de référence, non pas sur les 25 meilleures années dans chaque régime, mais sur un nombre d'années calculé au prorata du temps passé dans chaque régime. C'est un progrès, mais ces polypensionnés ont une situation moins favorable que les monopensionnés, pour lesquels on retient les 25 meilleures années de l'ensemble de leur carrière. Les carrières polypensionnées ascendantes sont ainsi pénalisées : l'assuré ne pourra pas « computer » toutes les années de fin de carrière à forts salaires, il devra intégrer les bas salaires de début de carrière correspondant à son ou à ses premières caisses de retraite.

À l'inverse, d'autres règles avantagent certains parcours de polypensionnés. En particulier, le coefficient de proratisation pour le calcul de la durée d'assurance n'est pas, contrairement aux monopensionnés, plafonné à 100 %. C'est un avantage certain pour une carrière longue polypensionnée. Le calcul du minimum contributif leur est aussi plus favorable.

En tout état de cause, les conséquences du polypensionnement sur le montant de la retraite sont très difficiles à analyser, y compris pour les intéressés. Les logiciels de calcul des régimes de retraite s'y perdent eux-mêmes, et des erreurs existent.

Les défaillances dans la portabilité des droits d'un régime à l'autre et l'incapacité à assurer correctement l'information des assurés sont des freins objectifs à la mobilité du travail. Cette situation n'est pas acceptable, ni socialement comme nous venons de le voir puisque le système est générateur d'injustices, ni économiquement puisqu'il représente un frein objectif aux mobilités professionnelles dans un monde où elles s'intensifient.

Les inégalités hommes-femmes

Les différences sont très importantes : la retraite moyenne de droit direct servie aux femmes s'élève à 782 euros, contre 1 531 euros pour les hommes. Elles s'estompent un peu lorsqu'on y ajoute la réversion : 1 011 euros de total de droits⁴. La retraite moyenne servie aux femmes est inférieure à celle des hommes quel que soit le régime considéré : cet écart variant de 12 % pour les agents des collectivités locales à 60 % pour l'AGIRC⁵.

Différences hommes-femmes

En €/mois	Hommes	Femmes	Ratio femmes / hommes
Retraite moyenne nette	1 531	1 011	66 %
Salaire moyen net	1 613	1 193	74 %
Ratio retraite/salaire	95 %	85 %	

Source : COR, 7^e rapport, janvier 2010.

Ces inégalités sont dues pour la plus grande part aux inégalités sur le marché du travail.

La première raison est que les femmes ont en moyenne des carrières salariales moins favorables que les hommes. Par exemple, l'écart constaté dans le régime des cadres de l'AGIRC s'explique largement par le fait que les femmes atteignent moins souvent et plus tardivement que leurs homologues masculins le statut de cadre. C'est la conséquence d'une discrimination, largement documentée, des femmes sur le marché du travail.

La deuxième raison est que les femmes ont plus souvent que les hommes des carrières « heurtées », en pointillé, dues à des arrêts plus fréquents, du fait notamment des grossesses et de l'éducation des enfants, mais également parce qu'elles sont plus souvent que les hommes soumises au risque de chômage.

La dernière raison est historique. Le taux d'activité des femmes, qui se rapproche de celui des hommes (9 points de différence aujourd'hui : 65 % contre 74 %), était beaucoup plus faible dans l'après-guerre : encore 30 points d'écart avec les hommes en 1975 (53 % contre 83 %). C'est ce qui

4. Source : COR, 7^e rapport, janvier 2010.

5. Source : DREES, « Les retraités et les retraites en 2008 », *Études et Résultats*, n° 722, avril 2010.

explique qu'il y a encore un « stock » de retraitées âgées avec des retraites de solidarité, donc très faibles, qui tirent vers le bas le niveau de retraite moyen des femmes.

Les inégalités sociales

Le système de retraite français est pour l'essentiel un système assurantiel. Il reproduit donc les inégalités sociales et les inégalités de carrière du marché du travail. Au total, selon le COR, les inégalités de niveau de vie chez les ménages retraités sont du même ordre de grandeur que chez les ménages actifs : le rapport entre les 10 % des revenus les plus élevés et les 10 % des revenus les plus bas est de 3,25 chez les retraités contre 3,32 chez les actifs en 2006.

Certes, notre système n'est plus un système assurantiel « pur ». Des éléments de redistribution ont été introduits au fil du temps.

Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est le principal outil au service de la solidarité légale. Il a été créé le 1^{er} janvier 1994, au moment de la réforme du régime général d'assurance vieillesse, avec l'objectif de séparer les droits assurantiels (« contributifs »), financés par des cotisations assises sur les salaires et liant donc le montant de la retraite à la carrière salariale, des droits relevant de la solidarité nationale (« non contributifs »), financés par l'impôt. Le FSV finance notamment le minimum vieillesse (ASPA), les majorations de pension pour enfants élevés, la comptabilisation des périodes de chômage⁶. Les dépenses du FSV représentent 17 milliards d'euros en 2010. Elles sont financées pour l'essentiel par une fraction des recettes de CSG, ainsi que par une contribution de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) au titre des avantages familiaux pour la retraite.

En plus de ces avantages financés par la solidarité nationale, chaque régime de retraite intègre des éléments de redistribution qui lui sont spécifiques. Cette redistribution peut prendre des formes diverses, allant de la majoration de la durée d'assurance (pour enfants par exemple, dans le cadre du régime général et dans la fonction publique d'État) aux possibilités de départ anticipé (pour les « services actifs » dans les régimes spéciaux), ou encore l'octroi du taux plein à 60 ans dans les situations de handicap ou d'invalidité. Ces droits sont à la charge des régimes et relèvent des solidarités propres à chaque régime.

6. Uniquement le chômage indemnisé. Les actifs « en fin de droits » ne sont plus couverts pour la retraite.

Les éléments de redistribution demeurent malgré tout limités : les 17 milliards du fsv sont à comparer aux 265 milliards de droits versés au titre de la retraite.

Ces éléments permettent notamment de protéger les « petites retraites », en bas de l'échelle. Le minimum vieillesse, on l'a vu, sert une pension de solidarité nettement supérieure au RSA pour les actifs (708 euros, contre 460 euros). Le « minimum contributif » et les dispositifs qui permettent d'amortir les carrières « heurtées » et « hachées » (couverture des périodes de chômage notamment) vont dans le même sens.

En revanche, les « hautes retraites » peuvent atteindre des niveaux très élevés. Ainsi, les pensions servies par les régimes obligatoires du privé (régime de base + ARRCO-AGIRC) peuvent monter jusqu'à 20 000 euros par mois. À ces pensions très généreuses s'ajoutent le plus souvent des compléments issus des régimes surcomplémentaires. Ces régimes couvrent une part importante des cadres et cadres supérieurs. Tous les grands groupes sont dotés de retraites « maison » surcomplémentaires, des secteurs entiers aussi comme les banques et les assurances. Ces régimes fournissent le plus souvent des prestations définies, en général un taux de remplacement de 75 % du dernier salaire d'activité. Pour ces cas de figure, nombreux, il n'est pas illégitime d'affirmer que le système de retraite français fournit des prestations « luxueuses ».

Dès lors, les inégalités de pensions demeurent importantes. À ces inégalités se surajoutent des inégalités de revenus patrimoniaux supérieures aux actifs puisque le patrimoine des retraités est 2,25 fois supérieur aux actifs.

Et tout porte à croire que ces inégalités sont appelées à augmenter à l'avenir. D'abord, la crise de l'emploi en France multiplie les parcours professionnels « hachés » alternant chômage, emplois précaires, dispositifs aidés, etc. De nombreux assurés des générations arrivées sur le marché du travail au début des années 70, et qui vont commencer à partir en retraite dans les années à venir, courent le risque d'avoir des droits à pension dégradés. Par ailleurs, la croissance des inégalités salariales que nous connaissons depuis une dizaine d'années, à l'instar de la plupart des pays développés, se reflétera mécaniquement sous la forme d'inégalités de pensions accrues.

Les inégalités techniques du système de retraite

Le système de retraite produit aussi lui-même, pour des raisons techniques, des inégalités sociales. Deux injustices sont particulièrement criantes.

– *La différence d'espérance de vie entre les ouvriers et les cadres.*

Le système de retraite ne prend pas en compte l'espérance de vie : la pension mensuelle versée est indépendante de la durée de versement. Cette absence de prise en compte est un élément de solidarité collective. Mais elle pose un problème d'équité au regard de certaines catégories sociales. L'espérance de vie à 60 ans d'un ouvrier est de 5,5 ans inférieure à celle d'un cadre⁷. Ces inégalités face à la mort s'accroissent. Ce sont les catégories sociales qui avaient déjà l'espérance de vie la plus élevée qui connaissent l'augmentation la plus importante. Ainsi, l'espérance de vie moyenne à 60 ans pour un ouvrier de sexe masculin, qui était de 16 ans environ en 1970, est passée à 17 ans en moyenne aujourd'hui, soit un an de plus ; celle d'un cadre ou d'une profession libérale du même sexe est passée sur la même période de 19,5 ans à 22,5 ans, soit trois ans de plus.

Dans ces conditions, le système de retraite organise la redistribution à l'envers : des ouvriers vers les cadres. Si le système de retraite tenait compte de cette différence d'espérance de vie, en intégrant la durée actuarielle de versement de la pension, les pensions des ouvriers seraient augmentées de 25 %, celles des cadres diminuées de 7 %.

Naturellement, les causes sont ambiguës. Ce n'est pas exclusivement en raison de l'usure due à leur métier que les ouvriers ont une espérance de vie plus faible. On sait par exemple que la proportion de fumeurs chez eux est nettement plus élevée que dans le reste de la population, or le tabagisme est une cause importante de mortalité précoce. Et de nombreux facteurs autres que la seule catégorie socioprofessionnelle ont un impact sur l'espérance de vie. Le genre, en premier lieu : l'espérance de vie des femmes à 60 ans est supérieure de cinq ans à celle des hommes – une femme ouvrière vit plus longtemps qu'un homme cadre. Mais aussi l'alimentation, la qualité de vie, le lieu d'habitation, les antécédents familiaux...

– *Un calcul de la retraite défavorable aux salariés modestes.*

Plusieurs mécanismes de calcul jouent en leur défaveur.

D'abord, on l'a vu, l'âge légal à 60 ans pénalise les carrières des salariés qui sont entrés de manière précoce sur le marché du travail (c'est-à-dire les salariés pas ou peu qualifiés). Le dispositif

7. 7 ans à la naissance.

« carrières longues » mis en place par la « loi Fillon » permet désormais à ces assurés de partir avant 60 ans. Mais ce dispositif est sous conditions, il ne traite en réalité que les cas les plus extrêmes (au moins 42 ans de cotisation, entrée sur le marché du travail avant 18 ans), et il reste de nombreuses situations non traitées. Un recul de l'âge légal multiplierait ces injustices.

Ensuite, la prise en compte des 25 meilleures années favorise les carrières ascendantes, celles des cadres le plus souvent, par rapport aux carrières plates : pour les 15 % d'ouvriers et employés qui sont au SMIC toute leur vie professionnelle, la meilleure année est aussi la moins bonne. De même, la revalorisation des salaires portés au compte au niveau de l'inflation et non plus du pouvoir d'achat (réforme Balladur) surpondère les dernières années, qui sont aussi les meilleures pour les carrières ascendantes. Au total, ces modes de calcul organisent une redistribution sociale à l'envers (des salariés modestes vers les salariés les plus aisés).

UN SYSTÈME PEU EN PHASE AVEC LES DEMANDES SOCIALES CONTEMPORAINES

Les Français demandent aujourd'hui une liberté de choix individuel. Certains veulent cotiser plus pour avoir une retraite plus importante, ou tout simplement parce qu'ils aiment leur travail. D'autres, au contraire, veulent partir plus tôt, quitte à bénéficier d'une retraite moindre. D'autres encore souhaiteraient cotiser de manière plus forte.

Or l'organisation de nos régimes de retraite laisse encore trop peu de place aux choix individuels dans la possibilité de « construire » la retraite, notamment d'opérer des arbitrages entre âge de départ et niveau de pension.

Une première raison est que, pour trop d'assurés, il n'y a de fait aucun choix possible dans la transition entre emploi et retraite, car ils ont dû quitter leur emploi avant la retraite. L'âge moyen de retrait du marché du travail (58,5 ans dans le privé) est en effet inférieur à l'âge légal de la plupart des régimes de retraite (60 ans), et nettement inférieur à l'âge de liquidation des droits à retraite (61,6 ans dans le privé). C'est dire que, dans de nombreux cas, il existe une période, parfois longue, de chômage, de préretraite ou d'invalidité avant de pouvoir liquider sa retraite. Seuls 60 % des retraités liquident leur retraite directement à partir de l'emploi.

En d'autres termes, une part importante des individus n'a pas le choix : ils sont déjà, et parfois depuis longtemps, hors du marché du travail, souvent sans durée d'assurance suffisante, ce qui les conduit à attendre le plus longtemps possible dans des dispositifs transitoires, afin d'atteindre des durées d'assurance plus longues, voire l'âge du taux plein automatique (65 ans).

Le faible taux d'emploi des seniors est la clé du problème : sans solutions, toutes les formules d'assouplissement des transitions (retraite progressive, cumul emploi-retraite) courent le risque d'être peu opérantes.

Mais l'autre raison est que, juridiquement, le système laisse peu de marges de liberté. Le mécanisme du taux de liquidation dans le calcul de la pension permet, certes, aux assurés de partir avant la durée de cotisation à taux plein, mais le dispositif de décote rend ce départ pénalisant.

Au-delà de la retraite, il y a aussi l'organisation des temps de la vie. Les deux tiers du temps de loisir d'une vie sont concentrés sur la retraite. Ne serait-il pas souhaitable de déconcentrer ces loisirs, de mieux les répartir sur toute la vie, ce qui contribuerait à « désintensifier » le travail comme nous le souhaitons ? Aujourd'hui, de telles démarches personnelles sont fortement pénalisées. Tout arrêt de carrière est une pénalité pour la retraite, y compris pour les besoins de formation, qui sont l'une des clés de l'amélioration des carrières, de l'augmentation des taux d'emploi et un chemin privilégié pour l'augmentation du taux de croissance potentielle.

Pour une réforme globale de l'architecture du système des retraites

LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

Pour répondre aux besoins de financement du système de retraite, nous avons proposé un principe pour guider la réforme : le principe de parité de niveau de vie entre retraités et actifs. De ce principe ont découlé les propositions de modulations paramétriques.

De même, face aux dysfonctionnements du système de retraite français, nous proposons trois principes d'action.

– *La transparence : le droit à l'information.*

La retraite est un service public. Elle doit se conformer aux obligations de service public. Parmi elles, le droit à l'information est un droit de base des assurés. Il n'est pas acceptable que les Français soient à ce point tenus dans l'ignorance de leurs droits à la retraite et des arbitrages individuels qu'ils peuvent opérer.

– *L'égalité entre les retraités.*

La justice sociale est un principe cardinal d'une société progressiste. Ce principe doit s'appliquer aussi aux retraités.

– *La liberté de choix au sein du système.*

La demande sociale contemporaine valorise le choix individuel. La réforme de l'architecture du système doit veiller à articuler individualisation des choix et solidarité collective. Il s'agit dès lors d'intégrer la possibilité la plus large d'arbitrage individuel au sein de notre système collectif de retraite par répartition.

VERS UN RÉGIME UNIQUE EN COMPTE PERSONNEL

La meilleure manière de garantir le droit à l'information est de constituer, au sein du système, des comptes personnels comptabilisant les droits individuels accumulés.

Il y a plusieurs façons de comptabiliser ces droits individuels. On pourrait envisager de le faire par annuités. Cela permettrait de rester au plus proche du système actuel. Mais les autres éléments qui entrent dans le calcul de la pension (notamment la prise en compte des 25 meilleures années pour le salaire de référence) rendent toutefois délicate l'évaluation des droits avant la fin de la carrière.

Une autre solution serait le passage à un compte personnel par points¹. Ce ne serait pas une novation absolue : l'AGIRC et l'ARRCO fonctionnent sur ce modèle. Un régime par points se pilote en agissant sur deux paramètres : le prix d'achat du point (qui détermine le montant cotisé et le traduit en points) et la valeur de service du point (qui détermine le montant de pension généré par un point). Nous ne recommandons pas des comptes personnels par points. Les valeurs du point peuvent être modifiées « au fil de l'eau », de sorte que les droits réels (en euros) pour la retraite peuvent être dépréciés, y compris juste avant la retraite. Les droits cumulés sont donc seulement indicatifs, ils ne sont pas juridiquement acquis.

Une dernière option est le basculement vers un compte notionnel². La cotisation est assimilée à une épargne accumulée (fictivement) durant toute la vie active, dont le montant est représenté par un capital fictif (« notionnel »). Ces régimes « miment » la capitalisation : il y a bien accumulation de capital individuel, mais ce capital est fictif puisque le régime fonctionne par répartition et que les cotisations perçues sont reversées aux retraités « au fil de l'eau » et non placées sur les marchés financiers³. Lors de la liquidation, le capital accumulé donne droit à une rente viagère : c'est la pension.

Nous privilégions le modèle d'un compte personnel notionnel. Il présente plusieurs avantages :

- il permet la plus grande transparence et le droit à l'information. Chaque année, et ce dès le début de la carrière, les assurés peuvent connaître leurs droits accumulés. Les droits peuvent leur être communiqués de manière simple : par exemple, le montant en euros de pension mensuelle déjà acquis ;

1. Solution proposée par Jacques Bichot, *Réforme des retraites : vers un big-bang ?*, Paris, Institut Montaigne, mai 2009.

2. Solution proposée par Thomas Piketty et Antoine Bozio, *Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition*, Paris, Édition Rue d'Ulm, 2008, et par Yves Chassard, « Retraites : le bon usage de la neutralité actuarielle », *Revue de droit social*, juin 2001.

3. Pour une explication détaillée, voir Michel Fried, « Faut-il changer de système pour sauver les retraités ? », *LASAIRE, Note Lasaire*, n° 19, avril 2010.

- il garantit les droits acquis. Les droits notionnels sont exprimés en euros. Ils sont juridiquement acquis, contrairement au système par annuités et surtout au système par points, où les droits peuvent être instantanément dépréciés par manipulation de la valeur du point ;
- il efface certaines inégalités du système actuel en annuités. Le régime notionnel supprime le biais en faveur des carrières ascendantes des cadres : l'accumulation des droits se fait année après année, et non pas sur les 25 meilleures années. Il supprime les distorsions que subissent les polypensionnés : les droits sont acquis année après année dans un régime, de manière transparente, et donc intégralement portables en cas de changement de régime⁴. Comme il est fondé sur un capital accumulé, il permet la neutralité actuarielle. Conséquence : il pourrait intégrer les différentiels d'espérance de vie dans le calcul de la pension versée ;
- c'est le régime idéal pour laisser jouer les choix individuels et mettre en place une « retraite à la carte ». Ces choix peuvent être aisément intégrés dans le calcul de la pension versée tout en restant actuariellement neutres pour le reste du système.

Un système en compte notionnel serait également le plus adapté pour basculer vers un régime unifié. Les droits accumulés dans chacun des 38 régimes existants étant convertis dans une même « langue » universelle (le capital fictif accumulé, ou sa forme viagère : des montants en euros de pension mensuelle), il est techniquement aisé de fusionner les régimes. Politiquement, évidemment, ce serait une autre histoire. Il faudrait s'entendre sur les règles du nouveau régime universel, pour l'avenir. Et s'entendre sur les règles de transition.

Prenons l'exemple de la fonction publique dans le cas d'un régime universel aligné sur le régime des salariés du privé. Les fonctionnaires futurs ne poseraient pas de problème : ils intégreraient la fonction publique selon les règles du nouveau régime universel. Pas de problème non plus pour les fonctionnaires retraités : leurs droits sont acquis, ils continueraient de toucher leur retraite selon les règles anciennes. Restent les cas des fonctionnaires en activité au moment du basculement.

Soit un fonctionnaire de 35 ans, qui a dix ans d'ancienneté dans l'Administration. Il possède dix ans de droits déjà accumulés : ces droits

4. À condition, bien sûr, que les régimes acceptent cette portabilité et, en pratique, se versent des compensations. Celles-ci constitueraient un premier pas important vers l'unification des régimes.

lui sont implicitement acquis, il ne saurait en être dépossédé. Les droits sont valorisés sous forme notionnelle et versés sur son compte personnel dans le cadre du nouveau régime universel. Mais il y a aussi les droits à venir, entre 35 ans et la retraite. Ces droits ne sont pas encore acquis, bien sûr, mais on peut considérer qu'il y a un contrat implicite qui a justifié son engagement dans la fonction publique. S'il perd sa retraite (puisqu'elle serait alignée sur le privé) tout en conservant un salaire inférieur, il y a rupture du contrat implicite.

Ce serait là le cœur de la négociation sociale pour basculer vers un régime universel. On pourrait proposer, à l'instar de Thomas Piketty, que ses droits implicites à venir soient convertis pour tout ou partie sur le moyen terme, au fur et à mesure de leur occurrence, en augmentations de salaire. Le nouveau contrat serait dès lors équitable : moins d'avantages de retraite contre plus de rattrapage salarial.

Il est possible également d'envisager un système intermédiaire, avec un régime de base universel et des régimes complémentaires professionnels. Les spécificités des régimes qui le souhaitent pourraient être conservées, mais elles seraient isolées dans des régimes complémentaires. Cela ne changerait rien, en termes de droits, pour les retraites, mais cela aurait l'avantage d'introduire de la transparence et une véritable comparabilité entre les régimes.

Au total, nous privilégions donc un régime unifié en compte personnel notionnel. La Suède fournit un bon exemple de ce modèle⁵.

Notons toutefois qu'un tel « big bang » ne peut pas se faire sur le coin d'une table, après quelques semaines de consultations. Il faudrait une vraie négociation, impliquant tous les partenaires sociaux, et qu'elle soit très longue, pour s'approcher le plus possible d'un consensus sur la réforme. La négociation, en Suède, a duré plusieurs années. C'est une temporalité de ce type qui serait nécessaire pour une véritable réforme systémique en France.

Notons aussi que l'obstacle le plus difficile dans la réforme systémique est l'unification des régimes. Or, on peut obtenir la plupart des amélio-

5. On entend parfois des critiques sur le modèle en compte personnel suédois. Il possède une base en répartition mais un régime complémentaire par capitalisation. Lors de la crise, le régime complémentaire a dévié avec les marchés financiers et, comme les retraites sont ajustées automatiquement aux recettes du système, elles ont été diminuées de l'ordre de 3 %. Ces critiques sont justifiées, mais elles ne portent pas sur le modèle notionnel en général ; elles visent, au contraire, deux spécificités du modèle suédois : l'ajustement des retraites y est automatique et instantané ; et la loi impose que les réserves du régime représentent en permanence deux ans de versement. Les réserves ayant chuté à l'occasion de la crise financière, il a fallu sous-indexer les pensions pour reconstituer ce ratio.

rations systémiques envisagées (transparence, suppression des inégalités, liberté de choix) avec l'introduction des comptes personnels notionnels dans les 38 régimes actuels, sans procéder à leur fusion. Le rapport coûts/avantages de la fusion est très élevé. Il n'est pas certain que s'y engager soit politiquement souhaitable.

Notons enfin, que l'on peut obtenir une approximation correcte des avantages des comptes personnels notionnels en gardant le système actuel par annuités. Le passage des 25 meilleures années à la prise en compte de toute la carrière pour le calcul du salaire de référence permettrait de mettre en place des comptes personnels en annuités, traduisibles en droits en euros.

Bref, il y a toute une gradation dans la réforme systémique. Le choix n'est donc pas entre le « big bang » et rien. Il y a place pour une approche réformiste progressive.

PLUS DE REDISTRIBUTIVITÉ DANS NOTRE SYSTÈME ASSURANTIEL

Nous l'avons souligné : les inégalités de niveau de vie entre les retraités sont importantes. Et elles devraient se creuser dans les années qui viennent.

Dans ces conditions, une réforme juste de l'architecture de notre système de retraite devrait comprendre l'introduction d'une dose supplémentaire de redistributivité. Il ne s'agirait pas d'une révolution : il ne revient pas au système de retraite de pallier à lui seul les inégalités du marché du travail. Mais simplement d'une correction : plus de redistribution au sein d'un système de nature assurantielle.

Une telle réforme pourrait par ailleurs contribuer à aider au bouclage financier. Nous savons que le niveau relatif des pensions va baisser dans les années qui viennent. Même en l'absence de tout effort d'ajustement nouveau pesant sur le niveau des retraites, il y a une baisse déjà programmée : de l'ordre de 10 % en 2020 et 26 % en 2050 (par rapport à 2008). Globalement, le niveau de vie relatif des retraités passerait de 106 % aujourd'hui à 95 % en 2020 et à 78 % en 2050. La parité de niveau de vie, objectif que nous avons fixé au système, ne serait plus assurée à long terme.

Le renforcement de la redistributivité du système permettrait non seulement de respecter un principe de justice sociale, mais de garantir la parité de niveau de vie aux classes moyennes et populaires⁶.

6. La parité pour les hautes retraites pourrait être fournie par de l'épargne individuelle, y compris dans le cadre collectif du FRR (*cf. infra*).

On sait que le taux de remplacement (par rapport au dernier salaire) servi par les régimes obligatoires baisse à mesure que l'on monte dans la hiérarchie des salaires. Aujourd'hui, il est de 85 % pour une carrière au SMIC, de l'ordre de 65 % pour les non-cadres et de 50 % pour les cadres.

Nous proposons une « pentification » accrue du taux de remplacement. L'idée est que les hautes retraites redistribuent un peu de leur pouvoir d'achat aux autres retraités. Naturellement, la fiscalité – l'impôt sur le revenu – y contribue à titre principal. Mais le système de retraite peut également y contribuer, en créant ainsi une solidarité interne entre retraités. Techniquement, une fraction des cotisations sur les plus hauts salaires ne créerait pas de droits propres, mais servirait à abonder les petites retraites, principalement le « minimum contributif »⁷.

UN FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES « SECONDE GÉNÉRATION »

Le Fonds de réserve pour les retraites a-t-il un avenir ? Il n'a pas été abondé à hauteur des objectifs initiaux, il joue donc un rôle mineur. Et l'on voit que, régulièrement, et à nouveau aujourd'hui, le gouvernement est tenté de « piocher » dans ce qui reste du FRR : une cagnotte de plus de 30 Md€, de quoi par exemple colmater les brèches jusqu'à 2012...

Le FRR a pour mission de lisser le financement des retraites sur plusieurs générations. De manière stylisée, le FRR prélève sur les générations d'actifs 2000-2020 pour amortir les hausses de prélèvements des générations 2020 à 2040 (par décaissement progressif sur la période).

Il faut préserver cette mission. Un comblement du besoin de financement actuel par un siphonnage des réserves du FRR constituerait une violation directe de son rôle de lissage et une vraie injustice intergénérationnelle : on préserverait les générations 2000-2020 et on reporterait l'effort d'ajustement sur 2020-2040.

Mais le FRR ne doit pas s'arrêter là. Dans le cadre de la réforme systémique que nous proposons, son rôle de lissage serait élargi à l'amortissement des désajustements techniques du système « à la carte » (*cf. infra*).

Au-delà, le taux de remplacement des cadres et des cadres supérieurs va baisser. La baisse est déjà programmée. Nous proposons de l'accentuer

7. La proposition consiste donc à maintenir le niveau de cotisation sur les hauts salaires, tout en abaissant légèrement leurs droits à pension. Il ne s'agit pas de baisser les cotisations et droits à pension : nous nous situerions là dans une logique de sortie du système collectif au profit de la retraite individuelle.

afin d'assurer une plus grande redistribution entre retraités. Quoi qu'il en soit, il y aura un besoin croissant de couverture individuelle pour les hauts revenus à mesure que le taux de remplacement s'érodera.

Ce besoin est aujourd'hui couvert via des véhicules d'épargne-retraite, soit de la capitalisation individuelle – plan d'épargne retraite populaire (PERP) –, soit de la capitalisation en entreprise (PERCO). Ces véhicules ne sont pas vraiment satisfaisants. Ils sont opaques : les règles de placement sont difficiles à connaître et à comparer. Risqués : ils sont naturellement soumis à l'instabilité des marchés financiers. Élitistes : les abondements sont défiscalisés à l'impôt sur le revenu, ce qui exclut de l'avantage fiscal les 50 % de foyers qui ne paient pas l'impôt... Et chers : les coûts de gestion de ces produits sont élevés.

Nous proposons de faire du FRR un troisième véhicule de l'épargne-retraite, sous forme de capitalisation individuelle. En ayant soin de mettre en place un système qui ne transforme pas le FRR en « fonds de pension public » au profit de ceux des salariés, les plus favorisés, qui ont déjà accès aux autres dispositifs d'épargne-retraite. L'enjeu est ici de développer en priorité l'épargne-retraite dans les PME-TPE et en direction de publics qui n'y ont pas accès « naturellement »⁸.

Quatre raisons principales militent pour ce choix.

– Des coûts d'intermédiation très bas.

Le FRR présente des coûts de gestion particulièrement compétitifs, dans un rapport de 1 à 10 par rapport aux principaux gestionnaires privés (20 points de base contre 150 à 200). Le FRR bénéficie d'un triple avantage : un « effet volume », par les sommes mises en réserve en son sein ; un « effet commercialisation », puisque le FRR n'a pas besoin d'exposer de telles dépenses ; et un « effet d'expertise », le FRR étant spécialisé exclusivement dans l'épargne-retraite.

– La possibilité de couvrir les fonds du FRR par une garantie d'État.

Le risque des marchés est inacceptable pour les retraites : il n'est pas envisageable que des droits de long terme accumulés pour la

8. Par exemple, si l'on raisonne sur la base du système d'aujourd'hui, les cotisations au régime complémentaire de cadres (AGIRC) se font par tranches, dont la plus élevée (la « tranche C ») permet de cotiser sur la partie du salaire comprise entre 4 et 8 fois le plafond de la Sécurité sociale, soit à peu près entre 8 et 16 SMIC. On pourrait envisager d'abaisser le plafond de cotisations contributives à 7 ou à 7,5 fois le plafond, et le reste (jusqu'à 8) serait consacré à la redistribution.

Les aménagements fiscaux qui accompagnent PERP et PERCO, sous forme d'exonérations d'impôt, ne permettent pas aux foyers modestes d'y avoir accès. Nous proposons de doter les abondements au FRR de mécanismes de crédit d'impôts, accessibles à l'ensemble des foyers, s'acquittant ou non de l'impôt sur le revenu.

retraite puissent être amputés de 10 à 20 % en une semaine au gré de l'évolution court-termiste erratique des marchés.

- L'indexation des retraites françaises sur la croissance mondiale. Les retraites par répartition sont assises sur la masse salariale du pays, donc, en gros, sur la croissance française. On connaît la faiblesse du potentiel de croissance français. Le FRR peut, quant à lui, investir dans les zones du monde à forte croissance.
- Le financement de l'économie réelle et la régulation *soft* des marchés. Le FRR investit environ 50 % de ses actifs en actions. Il est en passe de devenir le dernier grand investisseur en actions du pays. L'assurance vie est placée pour l'essentiel sur la dette publique et les placements monétaires. Les nouvelles règles prudentielles (Solvency II) vont entraîner le retrait quasi total des groupes d'assurance hors du marché actions. Aujourd'hui, Axa n'investit plus que 4 % de ses actifs en actions ! L'exemple néerlandais montre par ailleurs que, du fait de sa taille, le grand fonds public de capitalisation (APG) joue un rôle de *soft regulation* de la sphère financière, en tenant compte d'un horizon à long terme et en fléchant les flux vers les investissements responsables.

Au total, c'est un « FRR seconde génération » qui serait mis en place. Il deviendrait le fonds public de capitalisation collective. Il pourrait être abondé via une cotisation salariale facultative qui transiterait par la CNAV, et complété automatiquement par une cotisation patronale du même montant. On rappelle également que le « forfait social », dont les produits reviennent à 65 % au FRR, s'il était augmenté et si sa base était étendue, pourrait contribuer beaucoup plus à l'accumulation de réserves.

Soyons clairs toutefois : cette capitalisation ne peut venir qu'à la marge du système de répartition, pour répondre aux besoins non couverts, notamment pour les hauts revenus dont le taux de remplacement est bas. La capitalisation ne saurait prendre une place significative dans notre système de retraite. Elle ne possède pas d'avantages particuliers par rapport à la répartition : toutes deux ont la même sensibilité au regard du choc démographique. Elle possède au contraire une faiblesse intrinsèque : elle est soumise aux aléas de court terme des marchés financiers, une temporalité peu compatible avec l'horizon de long terme de la retraite. Et en tout état de cause, le coût de transition de la répartition vers la capitalisation est insurmon-

table : cela obligerait les actifs à cotiser deux fois, une fois pour les retraités d'aujourd'hui et une fois pour se constituer leurs retraites de demain.

Même en marge du système de retraite, la manne financière pourrait s'accroître fortement et devenir une tentation irrésistible pour tout gouvernement, surtout en période de tensions budgétaires. C'est pourquoi il serait nécessaire de mettre la gouvernance du « FRR seconde génération » à l'abri des interférences gouvernementales. Sa gestion pourrait ainsi être confiée directement aux partenaires sociaux⁹.

PLUS D'ÉGALITÉ SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

On a vu que de nombreuses inégalités entre pensionnés n'étaient pas internes au système de retraite mais reproduisaient les inégalités du marché du travail. Il est tentant de vouloir corriger *ex post*, par des mécanismes réparateurs au niveau de la retraite, les dysfonctionnements du travail. Nous avons d'ailleurs proposé de corriger ainsi les inégalités sociales entre grandes et petites retraites.

Mais il ne faut pas se tromper de combat : c'est avant tout à la racine, au sein du marché du travail, qu'il faut s'attaquer aux inégalités. Les prévenir *ex ante*, plutôt que les corriger, mal et à grands frais, *ex post*.

C'est particulièrement vrai pour les inégalités d'espérance de vie à la retraite. Nous l'avons vu dans les développements sur la pénibilité : le système de retraite doit mieux jouer son rôle de réparation, mais l'objectif est avant tout l'éradication des activités pénibles, et cela passe par la prévention sur le marché du travail.

C'est particulièrement vrai, aussi, pour la lutte contre les inégalités hommes-femmes.

Les régimes de retraite ont été pour l'essentiel pensés alors que les taux d'activité féminins étaient bas, la divortialité faible, et que les femmes n'avaient pas accès à l'emploi de carrière. Les droits à retraite étaient donc acquis par les hommes durant leur carrière, et les femmes, à l'espérance de vie plus élevée, bénéficiaient de la pension de réversion de leur compagnon au moment où celui-ci décédait.

À mesure que les femmes ont investi le monde du travail, elles ont acquis des droits à retraite, mais dans des conditions dégradées par rapport aux hommes. De nombreux dispositifs ont été constitués pour prendre en compte les parcours « en pointillé » des femmes ainsi que les charges

9. Son conseil de surveillance intègre déjà 50 % de partenaires sociaux.

de famille et de maternité : majoration de durée d'assurance, « assurance vieillesse des parents au foyer » (AVPF), bonifications de pension, possibilité de départ anticipé dans les régimes spéciaux...

Ces avantages familiaux ont un coût élevé : 14 Md€ par an. Ils sont souvent antiredistributifs. C'est notamment le cas des majorations de pension pour les familles de trois enfants et plus, un dispositif coûteux (7 Md€) qui bénéficie en priorité aux familles aisées et aux hommes plutôt qu'aux femmes : les majorations sont en effet proportionnelles aux pensions¹⁰, et de surcroît non imposables à l'impôt sur le revenu. Son impact sur la natalité est *a priori* nul : personne n'arbitre pour une naissance immédiate contre une majoration de pension dans trente ans, et c'est une mystification que de le présenter comme une mesure familialiste.

Les avantages familiaux sont par ailleurs impuissants à assurer une égalité de traitement entre hommes et femmes vis-à-vis de la retraite : le différentiel de pension reste élevé, la retraite moyenne d'une femme est inférieure de près de 40 % à celle d'un homme. Ajoutons que la jurisprudence européenne tend à imposer un partage des bénéfices familiaux entre hommes et femmes au nom de l'égalité de traitement entre les sexes. Ils pourraient ainsi perdre à terme toute efficacité comme instrument de limitation des inégalités de retraite.

Il est clair que l'égalité réelle entre hommes et femmes à la retraite ne pourra être atteinte que par l'égalisation des situations dans l'emploi. C'est pourquoi nous proposons une reconversion, au moins partielle, des avantages familiaux vers le financement de dispositifs de conciliation vie professionnelle/vie familiale. Ce serait beaucoup plus efficace : une telle reconversion permettrait aux femmes de mieux participer au marché du travail, améliorerait ainsi les ressources des régimes sociaux, permettrait d'augmenter l'autonomie des femmes et serait de surcroît bénéfique à la fécondité (il existe une corrélation positive avérée entre le taux d'activité des femmes et le taux de fécondité dans les pays développés)¹¹.

À terme, une participation des femmes au marché du travail à l'égal des hommes devrait logiquement aboutir à la remise en cause de la réver-

10. La majoration est d'autant plus forte que la pension est élevée.

11. Dans le détail, nous proposons les éléments suivants : 1) majoration de pension pour familles nombreuses : assujettissement à l'impôt sur le revenu et disparition progressive ; 2) majoration de durée d'assurance pour les mères : réduction de ce dispositif aléatoire et mal ciblé à deux trimestres du seul chef des périodes d'arrêt pré- ou post-partum (contre deux ans aujourd'hui) ; 3) remplacement des deux dispositifs précédents par une majoration forfaitaire de pension par enfant ; 4) AVPF : transformation de ce dispositif complexe et coûteux en outil simple de compensation des périodes d'interruption d'activité liées à l'éducation d'un enfant, et limité dans le temps pour éviter les phénomènes de retrait trop long du marché du travail.

sion, traduction de la dépendance économique des femmes à l'égard de leur mari. En attendant, le COR propose deux pistes d'évolution, que nous reprenons à notre compte. L'une, pour tenir compte de la hausse du nombre de divorces. Est-il équitable que la réversion après un an de mariage soit la même qu'après toute une vie partagée ? Le COR propose de calculer le montant de la pension de réversion versée aux veufs et veuves au prorata de la durée du mariage. L'autre, pour intégrer les formes contemporaines de vie en couple : l'extension de la pension de réversion aux pacsés.

LA RETRAITE À LA CARTE

La demande sociale est désormais bien là. Les Français souhaitent une personnalisation de la protection sociale. Ils veulent, notamment, pouvoir arbitrer individuellement les paramètres de leur retraite.

C'est techniquement possible : un système de compte personnel, quel qu'il soit, permet ces arbitrages. Les comptes notionnels en euros, les plus transparents, offrent le plus de fluidité pour la mise en place d'une véritable « retraite à la carte ». C'est ce modèle qui a été mis en place en Suède. Les comptes notionnels permettraient aux assurés de moduler individuellement leur niveau de pension en fonction de leur date de départ en retraite et de l'intensité de leurs cotisations. Le calcul en capital (fictif) accumulé permet en effet ces arbitrages. Des taux de cotisation supérieurs permettent une accumulation plus forte du capital et donc une retraite plus élevée. Un départ anticipé à la retraite aboutit à une retraite plus faible (le capital accumulé est plus faible et la rente viagère issue du capital est amortie sur une plus longue période).

Ces choix individuels sont actuariellement neutres. Ils peuvent se déployer sans toucher financièrement le système collectif de retraite. Mais cette neutralité n'est vraie qu'à moyen et à long terme : moins de cotisations perçues, par exemple, signifie à terme moins de pensions versées. Bien sûr, il y a des phénomènes de mutualisation statistique : certains actifs décideront de cotiser plus, en même temps que d'autres moins. Malgré tout, il n'y a aucune raison pour que le système s'équilibre en permanence. Il peut aussi y avoir des désajustements à court terme liés aux fluctuations économiques conjoncturelles. Le système nécessite donc impérativement un fonds de réserve pour lisser ces désajustements de court terme. C'est le cas en Suède. En France, le FRR jouerait ce rôle.

Le passage à la retraite à la carte rendrait définitivement obsolète, on l'a vu, l'âge légal à 60 ans. La liberté de choix ne peut toutefois pas être intégrale : elle entraînerait des désajustements potentiellement trop importants, et elle risquerait aussi de mettre en danger les assurés eux-mêmes. Il faut donc borner un minimum cette liberté. Nous avons proposé de transformer l'âge légal en un âge minimal de liquidation de la retraite à 60 ans. Il faudrait aussi un âge maximal, afin de ne pas handicaper le renouvellement équilibré des générations au travail, sans doute autour de 70 ans.

La retraite à la carte permet de faire droit à la demande d'individualisation des choix de retraite. Mais nous rappelons aussi ce qu'elle *ne permet pas* de faire.

Elle n'est pas une solution au besoin de financement du système de retraite. Sa mise en œuvre doit être neutre financièrement.

Elle ne permet pas non plus de faire l'économie de la fixation de paramètres collectifs pour la retraite. Ces paramètres collectifs « normatifs » permettent d'équilibrer le système. Les assurés peuvent s'en écarter à titre individuel, sous contrainte de neutralité actuarielle. La liberté de choix offerte par la retraite à la carte permettrait d'introduire un élément de bien-être qui peut contribuer au compromis social que nous souhaitons mettre en place autour de la réforme de notre système de retraite.

Elle ne peut pas s'exonérer non plus de la réforme du marché du travail, elle doit même être plutôt considérée comme un complément. Sinon, victimes des dysfonctionnements du marché du travail, les assurés ne parviendront pas à accumuler un capital notionnel suffisant pour bénéficier d'une retraite décente.

LA GESTION PERSONNALISÉE DES TEMPS DE LA VIE : VERS UNE « BANQUE DU TEMPS »

Un dernier point, le plus « révolutionnaire », concerne l'organisation des temps de la vie, actuellement figée sur un modèle qui fait se succéder études-travail-retraite. Ce séquençage standardisé, typique du monde industriel des Trente Glorieuses, organisé en classes sociales aux rythmes collectifs, ne fait pas justice aux besoins nouveaux d'organisation du temps.

Avec la retraite à la carte, nous franchissons une étape : la transition d'un temps de la vie à l'autre est rendue plus souple et moins abrupte, plus libre et

moins contrainte, et plus conforme à la réalité contemporaine¹². Mais nous raisonnons encore sur la base d'un séquençage constant des temps de la vie.

Il est possible d'aller un cran plus loin et de « déspecialiser » les temps de la vie.

Le temps de loisir d'une vie d'adulte est aujourd'hui concentré aux deux tiers sur la retraite. Le citoyen contemporain réclame plus de temps libre pendant la période de vie active pour se former, éduquer les enfants et profiter de la vie de famille, réaliser un projet ou tout simplement jouir de ses loisirs.

C'est, là aussi, techniquement possible. Il s'agit d'imaginer un droit de tirage sur la retraite pendant la vie active, avant la liquidation de la retraite. Les comptes notionnels peuvent tout à fait intégrer un tel droit de tirage. « Emprunter » une année de retraite en avance se traduirait, à la fin de la vie active, soit par une année de travail en plus, soit par une diminution du montant de la pension. Là encore, la neutralité actuarielle pourrait être collectivement garantie sur le moyen et le long terme, et nécessiterait un lissage de court terme par le FRR. Le droit de tirage devrait être encadré pour éviter des déséquilibres de court terme trop importants.

Évidemment, une telle « révolution » nécessiterait une flexibilisation de la vie en entreprise. On sait toutefois, de la mise en œuvre des 35 heures, que plus le temps de référence est long, plus la flexibilité du temps de travail en entreprise est aisée, voire favorable à l'entreprise (*cf.* l'annualisation du temps de travail). On sait aussi que sa mise en œuvre dans la fonction publique, moins soumise aux aléas de la conjoncture, pourrait être relativement facile.

Un tel droit de tirage permettrait de reconnaître des droits à la retraite sur un cycle de vie, et pas uniquement à partir d'un âge déterminé.

Le même type de « déspecialisation » pourrait être envisagé pour les études. Le temps d'études est aujourd'hui concentré sur la formation initiale et le jeune adulte. Dans le monde moderne, pour des raisons tant économiques (la fin de l'emploi à vie dans la grande entreprise, la nécessité de changer de métier dans sa carrière) que sociétales (l'émancipation personnelle), nous avons besoin de continuer à apprendre, à nous former tout au long de la vie. On pourrait ainsi imaginer un « droit à la formation »

12. Le brouillage de ces périodes de transition est une réalité contemporaine, non seulement pour le passage à la retraite, mais aussi pour la transition de la jeunesse à l'âge adulte ; voir Thierry Pech, « Les générations à la peine », *Alternatives économiques*, hors-série « Générations », n° 85, 2010.

de vingt ans pour tous : ceux qui n'ont pas pris l'intégralité de leurs droits lors de la formation initiale auraient la possibilité de le réutiliser pour la formation continue pendant la vie professionnelle.

Au total, on pourrait imaginer de fusionner ces approches au sein d'une « banque du temps »¹³. Il s'agirait d'un compte épargne-temps, sous la forme d'un compte notionnel en capital (fictif). Ce compte, abondé par différentes sources (les cotisations retraite pour l'essentiel, mais aussi le capital de formation non utilisé dans la formation initiale, les droits au congé parental...), permettrait de financer du temps libre rémunéré tout au long de la vie. Il marquerait la fin des âges de la vie, ou plus exactement leur imbrication. La retraite perdrait son autonomie pour devenir un mécanisme de financement du temps libre parmi d'autres.

Nous sommes encore loin d'une telle « banque du temps ». Il s'agit pour l'instant d'une utopie. Mais d'une utopie réaliste. Elle a été formulée pour la première fois dès 1981 par Jacques Delors, visionnaire comme souvent, dans *La Révolution du temps choisi*. Repenser ainsi nos temps de vie n'est-il pas un défi stimulant pour notre société en général et pour les progressistes en particulier ?

13. Nous empruntons cette formule à Xavier Gaullier, *Le Temps des retraites. Les mutations de la société salariale*, Paris, Seuil, coll. « La république des idées », 2003.

Synthèse des propositions

1. BESOIN DE FINANCEMENT : PROPOSITIONS PARAMÉTRIQUES

Propositions paramétriques (en Md€ 2010, PIB 2010)

Propositions		Court terme (2010)	Long terme (2020-2050)
Recettes	Ensemble des mesures portant sur les recettes	14,4	14,4
	Dont :		
	Alignement fiscalité retraités sur actifs (hors petites retraites)	5,3	5,3
	<i>Hausse CSG retraite 6,6 % au taux normal 7,5 %</i>		
	<i>Suppression abatement frais professionnels (IR)</i>		
	<i>Suppression exo. IR pour mayo. retraite 3 enfants</i>		
	Hausse de la CSG « patrimoine » à 10 %	2,5	2,5
	Taxation de certaines niches sociales (« forfait social »)	6,6	6,6
	<i>Stock-options et actions gratuites</i>		
	<i>Indemnités de départ</i>		
	<i>Salaires affectés</i>		
	<i>Intéressement et participation</i>		
	<i>Niches « métiers » (mannequins, courtiers...)</i>		
	<i>Heures supplémentaires</i>		
Mesures d'âge	Ensemble des mesures d'âge	0	23,5
	Objectif : âge effectif moyen de liquidation à 65 ans en 2050	-	23,5
	Dont :		
	Allongement de la durée de cotisation à 42,5 ans en 2050		
	Réforme globale du marché du travail		
	Lutte contre la pénibilité		
	Plan emploi des seniors		
Pensions	Ensemble des mesures portant sur le niveau de pensions	0	0
Total réforme		14,4	37,9
Besoin de financement		20	40
Taux de résolution		72 %	95 %

2. RÉFORME DE L'ARCHITECTURE : PROPOSITIONS SYSTÉMIQUES

La réforme systémique

Défaillances de l'architecture actuelle	Propositions de réforme
Illisibilité	Droit à l'information (droits en euros comptabilisés sur un compte personnel)
<hr/>	
Inégalités	
Inégalités intergénérationnelles	Principe de parité de niveau de vie actifs/retraités
Inégalités horizontales (entre régimes)	Aller vers un régime unifié
Difficultés des polypensionnés	Portabilité intégrale (compte personnel)
Inégalités hommes-femmes	Reconversion des avantages familiaux de la retraite vers le financement de la conciliation vie familiale/ vie personnelle
Inégalités sociales (petites retraites vs grandes retraites)	Redistributivité accrue du système : – cotisations non contributives pour les hauts revenus – minimum contributif porté à 100 % du SMIC – augmentation du minimum vieillesse (ASPA)
Inégalités espérance de vie	Lutte contre la pénibilité Bonification de trimestres de cotisation
Discrimination carrières longues	Possibilité de liquidation avant l'âge légal à 60 ans (à terme dès obtention du nombre d'annuités pour le taux plein)
Discrimination carrières plates	Prise en compte à égalité de toutes les années de cotisation (droits annuels versés au compte personnel)
<hr/>	
Non-prise en compte des demandes sociales	
Arbitrage individuel sur la retraite	Retraite à la carte (permise par le compte personnel)
Gestion individualisée des temps de la vie	« Banque du temps » (droit de tirage anticipé sur le compte personnel)

Annexe

Terra Nova

Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et de diffuser des solutions politiques innovantes.

Née en 2008, Terra Nova se fixe trois objectifs prioritaires :

- elle veut contribuer à la rénovation intellectuelle et à la modernisation des idées progressistes. Pour cela, elle produit des rapports et des essais, issus de ses groupes de travail pluridisciplinaires et orientés vers les propositions de politiques publiques ;

- elle produit de l’expertise sur les politiques publiques. Pour cela, elle publie quotidiennement des notes d’actualité, signées de ses experts ;

- plus généralement, elle souhaite contribuer à l’animation du débat démocratique, à la vie des idées, à la recherche et à l’amélioration des politiques publiques. Elle prend part au débat médiatique et organise des événements publics.

Pour atteindre ces objectifs, Terra Nova mobilise un réseau intellectuel large.

Son conseil d’orientation scientifique réunit cent personnalités intellectuelles de l’espace progressiste français et européen.

Son cabinet d’experts fait travailler près de cinq cents spécialistes issus de la fonction publique, de l’entreprise et du monde associatif.

Terra Nova s’intègre dans un réseau européen et international d’institutions progressistes. Ces partenariats permettent d’inscrire les travaux de Terra Nova dans une réflexion collective européenne et donnent accès aux politiques expérimentées hors de France.

Terra Nova, enfin, est un espace collectif et fédérateur. Elle constitue une plate-forme ouverte à tous ceux qui cherchent un lieu pour travailler sur le fond, au-delà des courants et des partis, au service des idées progressistes et du débat démocratique. Elle travaille pour le collectif sans prendre part aux enjeux de leadership. Sa production est publique et disponible sur son site : **www.tnova.fr**

Terra Nova : rapports et essais

OUVRAGES DÉJÀ PARUS

L'État pyromane

ouvrage collectif sous la direction d'Olivier Ferrand (Éditions Delavilla, 2010)

Accès à la parenté : assistance médicale à la procréation et adoption

par Geneviève Delaisi de Parseval et Valérie Depadt-Sebag (Terra Nova, 2010)

L'Europe contre l'Europe

par Olivier Ferrand (Hachette Littératures/Terra Nova, 2009)

Pour une primaire à la française

par Olivier Duhamel et Olivier Ferrand (Terra Nova, 2008)

GROUPES DE TRAVAIL EN COURS

Le rôle de l'État sur le marché des médias

présidé par Louis Dreyfus et Audrey Pukvar

Système de santé : dépasser l'individualisme

présidé par Daniel Benamouzig et Pierre-Louis Bras

Justice et pouvoirs

présidé par Daniel Ludet et Dominique Rousseau

Politique du sport

présidé par Georges Vigarello

Le capitalisme financier

présidé par Jacques Mistral et Lionel Zinsou

Services publics

présidé par Martine Lombard et Jean-Philippe Thiellay

L'avenir de la décentralisation

présidé par Yves Colmou et Éric Delzant

Banlieues et quartiers populaires

présidé par Jacques Donzelot, Marie-Christine Jaillet et ROST

Nouvelle génération de l'État providence : vers une stratégie d'investissement social

présidé par Bruno Palier et Hélène Périvier

Pour une politique progressiste de l'immigration

présidé par El Mouboub Mouboud

L'enjeu politique de l'énergie

présidé par Alain Grandjean

Pour une politique publique du soin mutuel : soutenir les aidants

présidé par Gilles Séraphin

CONCEPTION GRAPHIQUE ET RÉALISATION : CURSIVES À PARIS
IMPRESSION : CORLET IMPRIMEUR S.A. À CONDÉ-SUR-NOIREAU
ACHEVÉ D'IMPRIMÉ EN JUIN 2010
IMPRIMÉ EN FRANCE

