

*Que
sais-je?*



LA RÉFORME DES RETRAITES

Bruno Palier

puf

QUE SAIS-JE ?

La réforme des retraites

BRUNO PALIER

Directeur de recherche au CNRS

au centre d'études européennes de Sciences Po

Quatrième édition mise à jour

18^e mille



Introduction

Les réformes des retraites se succèdent en France depuis 1993, suscitant inquiétude et résignation chez les Français, qui ne croient plus pouvoir bénéficier d'une retraite généreuse à l'avenir, tout en sachant qu'il leur faudra travailler plus longtemps. Avec des réformes qui repoussent l'âge légal de départ à la retraite, qui prévoient une augmentation du nombre d'années de cotisations nécessaires pour acquérir le droit à une retraite complète, qui programment une baisse des taux de remplacement des retraites publiques, et qui sollicitent l'épargne privée des individus pour compléter leur niveau de vie à la retraite, la France suit des évolutions communes aux différents pays d'Europe. Longtemps absentes des débats français, les références aux cas étrangers deviennent courantes : les Allemands ont repoussé l'âge de départ à la retraite à 67 ans, les Suédois ont mis en place un système de compte notional. Mais que font précisément les autres en matière de retraite ? Pourquoi tous réforment-ils leur système de

retraite ? L'analyse des cas étrangers peut-elle fournir des pistes pour les réformes françaises ?

Parmi les éléments qui poussent à la réforme des retraites en Europe, la crise économique et le vieillissement de la population ne sont pas les seuls facteurs de réformes. Il faut aussi prendre en compte les nouvelles orientations économiques partagées au niveau européen, les transformations du travail et de la société, la pression des assureurs et autres fonds de pension ou encore les nouveaux modèles d'organisation des retraites forgés au niveau international.

La comparaison des réformes nationales souligne qu'il peut y avoir plusieurs solutions au problème des retraites. Le choix de l'une d'entre elles est moins imposé par la démographie ou l'économie qu'il ne l'est par les institutions de retraite déjà en place. Mais ce choix est aussi politique, et implique des arbitrages importants en matière de redistribution entre les générations, entre les hommes et les femmes, entre les groupes sociaux. En même temps, l'étude des débats internationaux comme celle des tendances communes aux réformes nationales montrent que la plupart des décideurs se réfèrent à un nouveau et même

modèle de système de retraite, promu par de nombreuses organisations internationales, fondé sur un système mixte de retraite, où la redistribution joue un rôle minimal, et la capitalisation un rôle croissant.

L'ouvrage est conçu en cinq chapitres. Il s'agit tout d'abord de rappeler l'histoire des différents systèmes de retraite des pays développés, qui peuvent se regrouper en quatre grandes familles. Puis nous ferons le point sur les défis liés aux nouveaux contextes démographiques, mais aussi financiers, économiques, sociaux et politiques, et sur les réponses possibles à ces défis. Dans un troisième temps, nous verrons que, au cours des années 1990, un modèle de système de retraite à plusieurs piliers a été élaboré et promu par de nombreuses organisations internationales, récemment relayé (et parfois imposé) par l'Union européenne. Le quatrième chapitre analyse les grandes tendances et les choix en matière de réforme en Europe à partir de plusieurs cas concrets, au premier rang desquels les cas britannique, néerlandais, suédois, allemand et italien. La cinquième partie analyse les évolutions du système français de retraite, tout en les resituant dans les évolutions européennes.

Chapitre I

Naissance et expansion des retraites

Pendant longtemps, la vieillesse a été considérée comme un risque : celui de peut-être devenir un jour trop vieux pour pouvoir travailler et subvenir à ses besoins. C'est pour faire face à ce risque que divers dispositifs ont été mis en place, d'abord dans le but de réduire la pauvreté parmi les personnes âgées, puis de garantir un revenu de remplacement à tous ceux qui partent en retraite et, enfin, de faire en sorte que ce revenu se rapproche des revenus d'activité. Aujourd'hui, la retraite est une certitude, et les différents dispositifs mis en place semblent avoir atteint leurs objectifs puisque partout en Europe, la vieillesse n'est plus synonyme de pauvreté, et les retraités actuels ont en moyenne un niveau de vie quasiment équivalent à celui de ceux qui travaillent. C'est à partir d'histoires et

d'institutions diverses que ces succès ont été atteints, et l'analyse de leurs différences permet de comprendre pourquoi les performances de ces systèmes ne sont pas tout à fait les mêmes. Ces différences sont d'autant plus importantes à prendre en compte qu'elles vont déterminer la sensibilité des différents systèmes de retraite aux défis qui se posent.

I. Un développement progressif et différencié

Une rapide histoire des systèmes de retraite montre que le développement de ceux-ci s'est fait en trois phases. Leur émergence date du ^{xix}^e siècle ou de l'entre-deux-guerres. L'objectif principal est alors de lutter contre la pauvreté des personnes trop âgées pour travailler. L'extension des systèmes de retraite est organisée après la Seconde Guerre mondiale. Il s'agit de garantir un revenu de remplacement à tous les retraités. La générosité des retraites s'est considérablement accrue au cours des années 1960 et 1970. L'intention est alors de réduire les inégalités entre actifs et inactifs, voire entre retraités.

1. Lutter contre la pauvreté des vieux ouvriers

C'est le développement du travail salarié et l'industrialisation qui vont rendre nécessaire la mise en place de mécanismes collectifs garantissant le revenu des personnes âgées. Le passage de sociétés rurales à des sociétés industrielles (à la fin du xviii^e siècle pour la Grande-Bretagne, au début du xix^e pour l'Allemagne, au milieu du xix^e pour les États-Unis et la France) a signifié pour beaucoup quitter les campagnes pour s'installer en ville près des fabriques, des mines ou des usines. En quittant le village, les individus ont aussi souvent laissé derrière eux la possibilité d'être soutenus par leur famille, leur voisinage ou leur paroisse. Devenus ouvriers, leur subsistance repose sur leur seul salaire, souvent bas et aléatoire. Ce nouveau salariat (on se met à parler de prolétariat) vit souvent dans une grande pauvreté, qui touche plus particulièrement les personnes devenues trop âgées pour pouvoir continuer à vendre leur force de travail.

Si certains pensent que les individus devraient être prévoyants et mettre de côté une partie de leur salaire pour

préparer leurs vieux jours, beaucoup constatent que les salariés individuels ne font pas ce choix, par manque de moyens ou par manque d'anticipation de l'avenir (la plupart des ouvriers ne vivaient jamais assez longtemps pour connaître cette situation). Des solutions collectives sont alors proposées. Elles sont de trois types : des mesures générales d'assistance, des systèmes de revenu minimum pour les personnes âgées, des systèmes d'assurance collective pour les salariés.

Les mesures d'assistance étendent par la loi les actions auparavant menées par l'Église ou les communes. Elles consistent à créer pour les plus démunis des hospices et des centres de soins gratuits, des maisons d'accueil ou de travail, des aides monétaires. Les personnes pauvres et trop âgées pour travailler peuvent en bénéficier, à côté des handicapés, des femmes seules avec enfants, des orphelins. La Grande-Bretagne a été le premier pays à développer ce type de politique à un niveau national, notamment avec l'adoption de nouvelles lois sur les pauvres (*Poor Laws*) en 1834. Les lois britanniques associent les aides à une stricte enquête sur les ressources réelles des bénéficiaires ainsi qu'à des conditions drastiques de bon comportement de leur part. Parfois, ces mesures d'assistance sont plus

spécifiquement destinées aux « vieux ». Ainsi, la loi française du 14 juillet 1905 sur « les vieillards, les infirmes et les incurables » prend plus particulièrement en charge la pauvreté des « personnes âgées ».

Pour faire face à la pauvreté des personnes âgées, certains pays choisissent un système de revenu minimum spécifique. Le Danemark a ainsi créé, dès 1891, une retraite de base accessible à tous les citoyens danois dont les revenus étaient inférieurs à un niveau minimal. Un système similaire de pension pour tous les citoyens, soumis à condition de ressources, est créé en Nouvelle-Zélande en 1898, en Grande-Bretagne et en Australie en 1908, au Canada en 1927.

À côté de ces mesures qui tentent d'aider les personnes une fois qu'elles sont plongées dans la pauvreté, des mesures de prévoyance se développent, qui doivent assurer contre le risque de perte de revenu lié à l'âge. Il s'agit alors de proposer (ou d'imposer) aux salariés de mettre de côté une partie de leur salaire dans des caisses collectives de retraites, afin d'accumuler un capital (ou bien des droits) au cas où ils deviendraient trop vieux pour travailler. Ces systèmes peuvent être organisés par les

salariés eux-mêmes (sociétés de secours mutuels) ou par leur employeur. Ils sont le plus souvent financés en capitalisation (les cotisations du salarié et éventuellement de son employeur sont placées, le produit de ces placements est versé sous forme de rentes à l'assuré si le besoin se présente avec l'âge), mais peuvent parfois être financés en répartition (les cotisants actuels financent les pensions actuelles et comptent sur les cotisants futurs pour payer leur propre pension).

Les premiers régimes de retraites ont souvent été créés par l'État pour ses propres fonctionnaires (en 1673 en France pour les officiers de la marine royale). La France a créé un système unifié de pension, financé en répartition, pour tous ses fonctionnaires en 1853, la Grande-Bretagne en 1859 et l'Allemagne en 1872. Au cours du XIX^e siècle, d'autres employeurs développent des régimes de retraite pour certains de leurs salariés afin de garantir leur fidélité à l'entreprise. Ces mesures concernent au premier chef les salariés les mieux qualifiés, qui intéressent le plus les employeurs ; ils négligent les plus mal rémunérés, qui sont pourtant les plus susceptibles d'être pauvres dans leur vieil âge. À la fin du XIX^e siècle, souvent sous la pression de mouvements ouvriers de plus en plus organisés, l'État est

amené à généraliser ce type de régime pour les salariés les plus pauvres.

L'initiative revient ici à l'Allemagne, avec le chancelier Bismarck qui, pour contrer la montée des socialistes, lance en 1881 un programme d'assurances sociales. Celui-ci prévoit la mise en place d'un système d'assurance-vieillesse-invalidité, voté en 1889. La loi oblige les ouvriers allemands (gagnant moins de trois fois le salaire moyen) et leur employeur à verser des cotisations à leur caisse de retraite-invalidité. Ils acquièrent ainsi le droit à une pension relativement faible mais calculée en proportion du salaire perdu, en cas d'invalidité ou d'incapacité de travail liée à l'âge. Un nouveau régime est créé pour les ouvriers agricoles en 1899 et pour les employés en 1911.

Selon des modalités plus ou moins proches de celles retenues par Bismarck, plusieurs pays européens vont décider au début du xx^e siècle la mise en place de systèmes d'assurance-vieillesse, souvent réservés aux ouvriers les plus pauvres : l'Autriche en 1906, la Belgique en 1911 (pour les mineurs seulement, en 1924 pour les ouvriers et en 1925 pour les employés), les Pays-Bas en 1913, la Suède la même année (ce système est prévu pour tous les

citoyens les plus démunis), l'Espagne et l'Italie en 1919, la Grande-Bretagne en 1925, la Finlande en 1937. En France, un premier projet est voté en 1910 (lois sur les retraites ouvrières et paysannes) mais ne sera pas appliqué. Un deuxième ensemble de lois sur les assurances sociales est voté entre 1928 et 1930. Leur mise en œuvre est insatisfaisante.

Dans la plupart des cas, la vieillesse est considérée comme un risque, celui de perdre sa capacité de travail et donc ses revenus. L'âge est ici considéré au même titre que l'invalidité ou les accidents du travail. Surtout destinés à lutter contre la pauvreté, ces systèmes versent des pensions minimales et ne couvrent le plus souvent que les salariés dont les revenus sont inférieurs à un certain niveau.

2. Garantir un revenu aux retraités

Les États-Unis furent parmi les premiers à organiser un système d'assurance-vieillesse visant explicitement le remplacement du revenu en fin d'activité pour l'ensemble des salariés du secteur privé, quel que soit leur revenu. La

loi de 1935 sur la Sécurité sociale (*Social Security Act*), qui instaure ce système, s'inscrit dans le programme du *New Deal*, qui vise à soutenir et relancer la consommation pour combattre la grande dépression des années 1930. L'objectif affiché pour les retraites est double : il s'agit, dans une période de fort chômage, d'inciter les personnes âgées à prendre leur retraite afin qu'elles libèrent des emplois ; le système doit en même temps garantir un revenu, une capacité à consommer, à ceux qui ne travaillent plus. Ces objectifs ne seront pas immédiatement atteints du fait d'un délai de plusieurs années avant les premiers versements et de pensions trop basses (apRoberts, 2000). Avec le programme américain, il ne s'agit pas seulement de lutter contre la pauvreté des anciens salariés, mais aussi de garantir un revenu de remplacement à tous ceux qui cessent de travailler au-delà d'un certain âge.

C'est après 1945 que la plupart des pays développés vont étendre leur système de retraite. Beaucoup s'appuient sur les assurances-vieillesse en les rendant obligatoires pour tous les salariés puis pour toute la population (l'Autriche, la Belgique, l'Italie, le Japon ou l'Espagne ; l'Allemagne a attendu 1957 pour résolument continuer dans cette voie). La plupart des pays abandonnent alors la capitalisation

(discréditée par la crise des années 1930) au profit de la répartition, qui permet de verser rapidement des pensions aux personnes âgées (les cotisations sont immédiatement utilisées pour financer les retraites présentes).

La France s'inscrit dans cette voie en 1945 avec le régime général de la Sécurité sociale qui comprend une assurance-vieillesse pour les salariés du secteur privé de l'industrie et du commerce (fondue dans les caisses d'assurances sociales en 1945, celle-ci deviendra une branche à part, la cnav, Caisse nationale d'assurance-vieillesse, à partir de 1967). Il n'a en revanche pas été possible en France d'intégrer les autres catégories professionnelles dans le régime général, celles-ci préférant soit garder un ancien système plus généreux (cas des fonctionnaires et assimilés), soit créer un régime spécifique avec le plus souvent des taux de cotisations plus bas (cas des agriculteurs, des professions libérales et des indépendants). En outre, les cadres du secteur privé ont obtenu dès 1947 la création de régimes complémentaires qui leur sont réservés, rassemblés dans l'Association générale des institutions de retraite des cadres (agirc), afin de pouvoir améliorer les modestes retraites du régime général (20 % du salaire annuel moyen des dix dernières années pour un

départ à la retraite à 60 ans, et 40 % pour un départ à 65 ans, le salaire de référence étant limité à un montant maximum, dit plafond de la Sécurité sociale, équivalent à environ une fois et demie le salaire moyen français).

D'autres pays vont suivre une voie nouvelle, initiée par les Danois et les Suédois au tournant du siècle et théorisée dans le fameux rapport Beveridge publié en 1942. Afin de libérer les individus du besoin, Beveridge suggère de développer des systèmes universels de protection sociale, qui offrent à tous les citoyens, quels que soient leur statut et leur revenu, une protection sociale uniforme et minimale. Pour les retraites, il s'agit de garantir sans condition à tous les citoyens une pension forfaitaire de base. La Nouvelle-Zélande avait déjà un système approchant depuis 1938. Les travaillistes britanniques adoptent ce type de système en 1946. La même année, les sociaux-démocrates suédois votent la création d'une « pension du peuple » universelle. Ils seront imités par le Canada, la Norvège, les Pays-Bas et, dans une certaine mesure, l'Australie, la Finlande, la Suisse et le Danemark.

Les pays d'Europe centrale et orientale, devenus communistes depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale,

vont combiner ces deux logiques, dans la mesure où leur régime politique garantit une pension forfaitaire de même montant à tous les citoyens travailleurs (logique beveridgienne), mais où se seront soit les caisses d'assurance-vieillesse (de type bismarckien) héritées de l'entre-deux guerres, soit les entreprises nationalisées elles-mêmes, qui financeront les retraites et le plus souvent verseront les pensions.

Les années 1950 voient donc se développer deux types de système de retraite : des systèmes dits « bismarckiens » d'assurance-vieillesse, organisés pour ceux qui travaillent, financés par des cotisations et versant des pensions proportionnelles aux salaires passés des assurés, ou bien des systèmes dits « beveridgiens », fondés sur un système universel de retraite de base, financés par l'impôt et délivrant une retraite forfaitaire minimale à tous les citoyens âgés.

3. Améliorer et compléter les systèmes de retraite

À la fin des années 1950, les systèmes mis en place après-

guerre ne délivrent encore que des prestations minimales, loin d'être équivalentes aux revenus du travail, voire même de suffire à la survie des individus âgés. En 1950, dans les pays développés, le montant moyen des pensions de retraite ne représentait que 28 % du salaire moyen [1]. En outre, une partie toujours importante des populations des pays bismarckiens n'est pas couverte par les systèmes d'assurance-vieillesse (notamment ceux qui ne sont pas salariés). Dès lors, au début des années 1960, dans la plupart des pays développés, une grande partie de la population retraitée (qui augmente du fait de l'allongement de la durée de vie) dépend toujours des mesures d'assistance pour subvenir à ses besoins. Dans le même temps, ceux qui travaillent (et leur famille) profitent d'une croissance exceptionnelle et voient leur revenu augmenter fortement.

Au cours des années 1960 et 1970, l'enjeu devient de garantir un revenu à tous les retraités, et que ce revenu soit le plus élevé possible afin de garantir le maintien du niveau de vie des personnes qui partent à la retraite. Différentes voies seront empruntées pour améliorer et compléter la couverture des systèmes de retraite existants.

Les systèmes bismarckiens ont augmenté le niveau de leurs prestations et créé des compléments aux assurances-vieillesse.

S'il n'existait pas déjà, un premier complément est créé pour servir de filet de sécurité au système, c'est-à-dire pour garantir une retraite minimale aux personnes n'ayant pas cotisé, ou pas suffisamment, au cours de leur vie. Ainsi, la France crée le minimum vieillesse en 1956 (financé en partie par la vignette automobile créée à la même époque). Parmi les pays bismarckiens, seule l'Allemagne ne mettra pas un tel système en place avant 2001.

Par ailleurs, les règles de calcul des retraites sont modifiées afin d'améliorer à terme le niveau des pensions versées. La réforme allemande de 1957 s'inscrit dans cette orientation. Les pensions en cours sont augmentées de près de 60 %. Afin que les assurés ne voient plus leur niveau de vie baisser à l'âge de la retraite, le nouveau système mis en place pose que la pension type devra représenter 60 % de la moyenne des revenus bruts de tous les assurés sociaux à l'issue de quarante-cinq ans de cotisations. Afin de suivre l'évolution des revenus des actifs, l'augmentation annuelle

des pensions (on parle de revalorisation des retraites) devra s'aligner sur l'augmentation des salaires bruts. Pour les réformateurs allemands, la pension de retraite ne doit plus seulement être un complément de ressources, mais elle doit devenir un véritable salaire de substitution. Reconfiguré ainsi, le « régime légal d'assurance-vieillesse » (*Gesetzliche Rentenversicherung* : grv) allemand devait suffire à lui seul à garantir des retraites élevées à tous les Allemands. La plupart des autres pays bismarckiens ont en revanche fait appel à des régimes complémentaires, obligatoires ou non, pour améliorer les pensions.

En France, c'est au début des années 1970 que sont prises des mesures similaires. Avec la loi Boulin de 1971, les règles de calcul des retraites du régime général sont améliorées, puisque les pensions peuvent désormais représenter 50 % du salaire brut moyen des dix meilleures années de la carrière d'un salarié, après 37,5 années de cotisations. En outre, l'affiliation de tout employeur à un régime complémentaire de retraite (agirc pour les cadres, Associations des régimes de retraites complémentaires, arco, pour les ouvriers et les employés) est rendue obligatoire en 1972. L'addition des retraites du régime général et de celles des régimes complémentaires doit

permettre d'assurer un taux de remplacement allant de 70 à 90 % du salaire de référence.

Contrairement au cas allemand, il n'est pas possible ici de définir un taux de remplacement global pour tous, car si le régime général définit *a priori* pour une carrière complète le niveau des pensions à 50 % du salaire de référence (on parle alors de système à « prestations définies »), les régimes complémentaires ne définissent à l'avance que le niveau des cotisations (système à « cotisations définies »). Le montant de la pension n'est calculé qu'au moment du départ en retraite (de la liquidation). En effet, dans les régimes complémentaires français, les cotisations des assurés sont converties en points, accumulés tout au long de la carrière, et le montant de la pension est défini en multipliant les points accumulés par la valeur du point, qui est redéfinie régulièrement par les partenaires sociaux en fonction de la situation économique générale et de la situation financière des régimes. Au terme des années 1970 en France, l'ensemble des régimes de retraite est cependant censé offrir des prestations harmonisées (à niveau de cotisation égal). En 2004, les salariés du privé nés en 1934 et ayant effectué une carrière complète pouvaient compter en moyenne sur un taux de remplacement de leur dernier

salaire de 83 % (49 % en provenance de la cnav, 26 % de l'arrco et 8 % de l'agirc ; cf. drees, 2004).

Du côté des systèmes beveridgiens de retraite, les pensions forfaitaires de base garanties à tous les citoyens sont apparues elles aussi insuffisantes (elles représentent souvent moins du quart et rarement plus de la moitié du salaire moyen). Pour les individus les plus pauvres, la plupart de ces pays disposait déjà de mesures générales d'assistance qui peuvent venir compléter la pension forfaitaire de base (il en va ainsi du revenu minimum britannique, *income support*). La Suède crée cependant en 1969 un dispositif pour les retraités pauvres : le supplément de retraite pour faibles revenus.

Afin de garantir à tous les autres retraités un revenu qui se rapproche de leur revenu d'activité, certains pays vont ajouter au système de base un deuxième étage (ou pilier), à savoir un système public d'assurance-vieillesse obligatoire, le plus souvent unique, financé en répartition par des cotisations sociales et délivrant des prestations liées au revenu antérieur des assurés (la Suède en 1959, la Finlande en 1961, qui confie ce deuxième pilier à des assureurs privés, le Canada en 1965 et la Norvège en 1966). Dans le

cas des pays scandinaves, ces régimes prévoient en outre de nombreuses dispositions assurant une certaine redistribution entre retraités (droits à pension accrus pour les femmes ayant élevé des enfants et pour les personnes dont la carrière professionnelle a été interrompue). En 1975, la Grande-Bretagne empruntera un chemin similaire en créant un système public de retraite financé en répartition et dont les prestations sont liées au revenu (*State Earnings Related Pension Scheme* : serps). Ce système mis en place en 1978 commença à verser des prestations à partir de 1998 ; il a été progressivement remis en cause par le gouvernement Thatcher à partir de 1986 (cf. chap. iv).

D'autres pays beveridgiens vont s'abstenir de créer des compléments publics aux systèmes de base en place. Sous la pression des syndicats, des régimes complémentaires vont cependant se développer au sein même des entreprises ou des branches d'activité. Il s'agit de régimes professionnels privés, financés en capitalisation, régulés et contrôlés par l'État. Ce deuxième pilier de retraites a été rendu obligatoire par la loi en Suisse et en Australie. Ils se sont développés par convention collective au Danemark et aux Pays-Bas et ont progressivement assuré une couverture de près de 90 % de la population.

D'autres pays, enfin, ont renoncé à organiser les compléments aux retraites de base, laissant ce soin à l'initiative des employeurs (régimes professionnels ou d'entreprise) ou bien des particuliers eux-mêmes (plans de pension personnels). Il en va ainsi en Irlande, en Nouvelle-Zélande et aussi aux États-Unis où les régimes professionnels sont volontaires.

II. Les quatre familles des systèmes de retraite

L'histoire des systèmes de retraite montre que, à différentes périodes, tous les pays développés ont partagé des objectifs similaires en matière de retraites (lutter contre la pauvreté, garantir un revenu aux retraités, améliorer la couverture) mais ont choisi des réponses différentes. Ces différences dépendent du type d'institutions de retraite mises en place dans le passé (assurances-vieillesse ou retraites de base uniformes) mais aussi des choix politiques présents (rendre obligatoires ou non les systèmes complémentaires, les financer en répartition ou en capitalisation...).

Selon le système de base mis en place après la Seconde Guerre mondiale et selon les moyens utilisés pour améliorer la couverture des retraites dans les années 1960 et 1970, les systèmes de retraite peuvent se regrouper en quatre grandes familles.

1.

Les systèmes bismarckiens anciens de l'Europe continentale (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Italie, rejoints par le Japon, mais aussi République tchèque et Slovaquie).

Les assurances-vieillesse constituent le principal (si ce n'est le seul) pilier en matière de retraite. L'objectif premier en est le maintien du revenu des assurés. Ces régimes sont financés par des cotisations versées par les salariés et par les employeurs. Ils fonctionnent en répartition (les cotisations des actifs paient les retraites présentes). Ils fournissent des prestations contributives, dont le montant est calculé en fonction du niveau des salaires précédemment perçus et/ou de la durée et du montant des cotisations versées. Les systèmes de retraite y sont plus ou moins fragmentés en différents régimes

catégoriels et en régimes de base et complémentaires. Ils sont organisés au sein de caisses plus ou moins autonomes de l'État, à la gestion desquelles participent les partenaires sociaux (syndicats et patronat).

2.

Les systèmes bismarckiens de deuxième génération (Suède, Norvège, Finlande, mais aussi Canada et Grande-Bretagne avant 1986). Ces systèmes ont ajouté à leur premier pilier Beveridge (retraite de base forfaitaire universelle financée en répartition) un deuxième pilier obligatoire, le plus souvent public et unifié, fournissant des prestations liées au revenu, financées en répartition par des cotisations sociales. En volume, c'est le pilier bismarckien qui verse la majorité des pensions. Les systèmes scandinaves sont marqués par un souci d'égalité entre retraités.

3.

Les systèmes multiplicateurs (Danemark, Pays-Bas, Suisse, Australie, Grande-Bretagne après 1986, certains pays

d'Europe de l'Est). Ces systèmes ont complété leur premier pilier beveridgien financés en répartition par des régimes de retraite professionnels ou personnels rendus obligatoires, financés en capitalisation, le plus souvent organisés au sein des branches ou des entreprises. Depuis les réformes plus ou moins imposées par les institutions financières internationales à de nombreux pays d'Europe centrale et orientale dans les années 1990, il convient de ranger la plupart des systèmes de retraite des pays de l'Est dans cette catégorie (notamment Hongrie, Pologne, Slovaquie, Lettonie, Bulgarie, Croatie, à l'exception de la République tchèque et de la Slovénie qui ont conforté un système bismarckien).

4.

Les systèmes résiduels anglo-saxons (Irlande, Nouvelle-Zélande et en partie les États-Unis). Ces systèmes se sont contentés d'un seul pilier de base uniforme et obligatoire. Les régimes de retraite complémentaires, professionnels ou individuels, financés en capitalisation, sont volontaires et ne couvrent qu'une partie de la population.

III. Des retraités bien lotis

Au-delà de leurs différences, l'objectif de l'ensemble des réformes des années 1960 et 1970 a été de réduire les inégalités entre actifs et retraités, voire entre retraités eux-mêmes. Mais ces réformes n'ont fait que poser de nouvelles règles, et il faut attendre parfois plusieurs décennies pour en constater les effets (les lois définissent des périodes longues nécessaires pour obtenir une retraite à taux plein). Trente à quarante ans après le vote de ces lois, on peut aujourd'hui en mesurer pleinement l'impact : dans la plupart des systèmes de retraite européens, l'écart de revenus entre actifs et retraités a été quasiment éliminé, et la pauvreté des personnes âgées a considérablement décliné. En revanche, les inégalités (notamment entre hommes et femmes) persistent parmi les retraités.

Alors que la vieillesse a longtemps été synonyme de pauvreté, aujourd'hui le risque d'être pauvre quand on est âgé a considérablement été réduit dans les pays développés, au point que les personnes âgées connaissent aujourd'hui une condition souvent meilleure que celle des jeunes. En 2010, dans l'Europe à 27, 15,9 % des personnes

de plus de 65 ans vivaient avec un revenu inférieur à 60 % du salaire médian, contre 21,2 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans et 20,5 % des moins de 18 ans (données Eurostat). L'ocde (Organisation pour la coopération et le développement économique) montre qu'au milieu des années 2000, le risque d'être pauvre est moins important pour les personnes âgées que pour le reste de la population en Allemagne, au Canada, en Hongrie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande, en Pologne, et en République tchèque ; il est quasiment équivalent en Autriche, en Grande-Bretagne, en France, en Italie, en Espagne et au Portugal ; un peu supérieur dans les pays nordiques ; et très supérieur en Australie, aux États-Unis, au Japon, en Irlande ou en Grèce (ocde, 2011). Parmi les personnes âgées, les risques de pauvreté diffèrent d'un pays à l'autre. En 2010, en Europe, les taux de pauvreté des personnes de plus de 65 ans les plus bas se trouvaient en Hongrie (où 4,1 % des plus de 65 ans vivaient avec moins de 60 % du revenu national médian), au Luxembourg et aux Pays-Bas (5,9 %), en République tchèque (6,8 %), en Slovaquie (7,7 %), en France (9,7 %), en Allemagne, (14,1 %), en Pologne (14,2 %), en Autriche (15,2 %) et en Suède (15,5 %), et les taux les plus élevés se trouvaient au Portugal (21 %), en Grèce (21,3 %), au Royaume-Uni

(21,4 %), en Espagne (21,7 %), en Bulgarie (32,2 %), et dans les pays baltes (ccee, 2009).

En France, la pauvreté parmi les personnes âgées a été divisée par 7 entre 1965 et aujourd'hui. Du fait de la montée en puissance des régimes de retraite liés au salaire, de moins en moins d'individus doivent recourir aux retraites minimales sous conditions de ressources. Ainsi, alors que 2,5 millions de personnes touchaient le minimum vieillesse à sa création en France (près des deux tiers des personnes de plus de 65 ans de l'époque), elles sont 583 000 en 2009 (4 % des plus de 60 ans).

Aujourd'hui, en France, le risque d'être pauvre est beaucoup plus élevé chez les jeunes que chez les personnes âgées. En effet, le taux de pauvreté moyen, au seuil de 60 % du revenu médian, est de 13,5 % en 2009 en France (source insee). Mais le niveau de la pauvreté varie considérablement selon l'âge et le sexe des Français. Les taux de pauvreté sont les plus bas pour les hommes âgés de 65 à 74 ans (7,7 %) et les femmes de cette tranche d'âge (8,3 %) ; ils sont de 10,1 % pour les hommes et de 14,7 % pour les femmes de 75 ans et plus ; mais les taux de pauvreté sont beaucoup plus élevés chez les enfants de

moins de 18 ans (17,7 %), et chez les jeunes de 18 à 24 ans (17,2 % chez les jeunes garçons et 18,7 % chez les jeunes filles), pour qui les taux de pauvreté sont les plus élevés de la population française.

Depuis le début des années 1990, dans la plupart des pays développés, les retraités ont un niveau de vie très proche de celui des actifs. L'ocde montre que si l'on tient compte de tous les revenus, au milieu des années 2000, les personnes de plus de 65 ans ont un revenu équivalent à 82,4 % du revenu moyen de la population. C'est au Luxembourg, en Pologne et en France que le revenu des retraités est le plus proche de celui de la population active (aux alentours de 95 %), alors qu'il lui est relativement inférieur en Irlande, en Australie, au Royaume-Uni, au Danemark, en Finlande et en Nouvelle-Zélande (entre les deux tiers et les trois quarts du revenu moyen de la population – ocde, 2011). En France, le revenu moyen des retraités correspondait en 2009 à 95,6 % de celui des actifs, mais en tenant compte du patrimoine, il était alors de 101 % (cor, 2011). Une analyse plus fine du Conseil d'orientation des retraites montre que la génération ayant le niveau de vie le plus élevé est celle des seniors âgés de 55 à 64 ans, qui connaît un niveau de vie supérieur de 25 %

à celui des personnes de moins de 55 ans (supérieur de 39 % pour ceux qui continuent leur activité, et de 11 % pour ceux qui ont liquidé leur retraite – cor, 2007). Les grands bénéficiaires des systèmes de retraite sont donc les premières générations du *baby-boom*, nées pendant ou juste après la Seconde Guerre mondiale, et qui prennent leur retraite depuis la seconde moitié des années 2000.

Les inégalités entre retraités ont aussi été réduites. En Europe, l'écart entre les plus riches et les plus pauvres est moindre parmi les personnes de plus de 65 ans que parmi les 0-64 ans. Ce sont les pensions minimales (type minimum vieillesse en France) mais aussi les crédits de pension octroyés pour les périodes consacrées aux enfants, les périodes de maladie ou de chômage qui permettent de réduire les inégalités entre retraités. Cependant, les inégalités entre les femmes et les hommes sont plus fortes après 65 ans qu'au cours de la période active : les femmes ayant des carrières souvent brèves et moins bien rémunérées que les hommes, elles acquièrent moins de droits à la retraite. Fin 2010 en France, la pension mensuelle brute moyenne était de 1 216 €. Le montant moyen de pension des femmes était de 899 € mensuels contre 1 552 € pour les hommes. Avec les droits indirects,

notamment les pensions de réversion, le revenu moyen des femmes à la retraite représente 72 % de celui des hommes (drees, 2012).

Les différences institutionnelles entre les systèmes de retraite expliquent en partie les variations de résultats. Les taux de remplacement sont plus élevés dans les systèmes bismarckiens anciens. Destinés à remplacer le revenu individuel de chaque salarié, ces systèmes cherchent peu à réduire les inégalités de revenus entre retraités. Ce sont les pays scandinaves qui y parviennent le mieux, même si les inégalités entre hommes et femmes y restent importantes. Les pays les plus performants en matière de lutte contre la pauvreté sont les pays ayant soit un premier pilier de base universel dont le montant forfaitaire est élevé (pays nordiques), soit des pays où le minimum vieillesse est relativement élevé.

D'une façon générale, l'histoire des retraites en Europe est donc celle d'un succès. Grâce à des mécanismes d'assurance collective et de redistribution, les personnes âgées peuvent compter sur un temps de vie sans travail mais avec un revenu quasiment équivalent à celui des actifs. Pour permettre de tels résultats, les dépenses de

retraite ont fortement augmenté. Dans les pays de l'ocde, les dépenses de retraite représentaient en moyenne 7 % de la richesse nationale (Produit intérieur brut, pib) en 2007 (cf. tableau 1), et 10,1 % du pib pour les pays européens (dg Ecfm, 2009). Les dépenses de retraite constituent aujourd'hui une part importante des dépenses publiques (17 % des dépenses publiques des pays de l'ocde, 24 % des dépenses publiques françaises) et la plus grosse partie des dépenses sociales (près de 46 % en moyenne en Europe, 45 % en France).

La part des prélèvements obligatoires consacrée aux retraites n'a fait elle aussi qu'augmenter (pour atteindre 14,2 % du total des prélèvements obligatoires dans les pays de l'ocde en 2009). Le niveau moyen des cotisations sociales destinées à financer les retraites obligatoires était de 19,6 % du salaire brut dans les pays de l'ocde en 2009 ; il est très variable selon les pays (19,9 % en Allemagne, 22,8 % en Autriche, 16,4 % en Belgique, 28,3 % en Espagne, 24 % en France, 20 % en Grèce, 33,5 % en Hongrie, 32,7 % en Italie, 15,4 % au Japon, 16 % au Luxembourg, 28 % en Rép. tchèque, 18,9 % en Suède – ocde 2009). Les dépenses de retraite sont parmi les dépenses sociales et les dépenses publiques qui ont le plus

augmenté au cours des vingt dernières années. Cette évolution s'explique par le fait que de plus en plus d'individus ont acquis des droits à pension complète, et que les générations du *baby-boom* ont commencé à arriver à l'âge de la retraite, tandis que la durée de vie ne faisait que s'allonger.

Tableau 1. – Dépenses publiques au titre des retraites et pensions de réversion en pourcentage du pib en 2007

Allemagne	10,7	Italie	14,1
Australie	3,4	Japon	8,8
Autriche	12,3	Luxembourg	6,5
Belgique	8,9	Norvège	4,7
Canada	4,2	Nouvelle-Zélande	4,3
Danemark	5,6	Pays-Bas	4,7
Espagne	8,0	Pologne	10,6
États-Unis	6,0	Portugal	10,8
Finlande	8,3	Rép. tchèque	7,4
France	12,5	Royaume-Uni	5,4

Grèce	11,9	Suède	7,2
Hongrie	9,1	Suisse	6,4
Irlande	3,6	Moyenne ocde	7,0

Source : ocde, 2011.

Notes

[1] Ce taux moyen de remplacement est calculé pour les 18 principaux pays de l'ocde ; cf. Palme, 1990.

Chapitre II

Nouveaux contextes, nouvelles politiques

L'ensemble des politiques présentées dans le chapitre précédent était porté par le souci d'améliorer le sort des personnes âgées. La croissance économique exceptionnelle des Trente Glorieuses (1945-1975) comme la logique keynésienne des politiques macroéconomiques offraient un contexte favorable à l'expansion des pensions. Depuis le milieu des années 1970, avec la crise économique et le vieillissement des populations, le contexte s'est inversé. Désormais, les politiques sont tournées vers la limitation des dépenses de retraite et la restructuration des systèmes.

Nous allons passer en revue les éléments du contexte qui ont changé afin de comprendre pourquoi il semble nécessaire aujourd'hui de réformer les retraites et quelles

sont les solutions envisageables. Nous verrons que l'évolution de la démographie, principale accusée dans les débats publics, ne constitue pas la seule explication. Le nouvel environnement économique créé par l'ouverture des économies et la construction européenne pèse lui aussi sur la situation financière des systèmes de retraite, comme sur le type de solution proposée. La structure même des systèmes, parfois perçue comme inadaptée au nouveau contexte économique et social, peut aussi justifier des réformes. Les comparaisons soulignent que les différents systèmes ne sont pas touchés de la même façon par ces défis multiples.

Face à ces pressions en faveur des réformes, les gouvernements sont cependant confrontés à de nombreux facteurs de résistance : les systèmes déjà en place ne permettent pas de mettre en œuvre n'importe quelle réforme et les populations se montrent très attachées à leur retraite.

I. Les évolutions démographiques

Toutes les réformes des retraites menées récemment ont été justifiées par le vieillissement de la population. De quoi s'agit-il ? Pourquoi cela oblige-t-il à réformer les retraites ? En quoi cette évolution limite-t-elle les solutions envisageables ?

1.

La population des pays européens vieillit, et cela pour trois raisons : l'allongement de la durée de vie, l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du *baby-boom* et la réduction du nombre des naissances.

Au moment où ils ont été créés, seulement un tiers des assurés bénéficiaient effectivement de leur régime de retraite (les autres étant décédés avant de partir en retraite), et ils le faisaient seulement pour quelques années. Aujourd'hui, le « risque vieillesse » est devenu une certitude, presque tous les citoyens étant amenés à vivre en retraite pendant une, deux, voire trois décennies. En 2010, dans l'Europe à 27, l'espérance de vie à la naissance est de 76,7 ans pour les hommes (78,3 en France) et de 82,5 ans pour les femmes (85,3 en France). L'espérance de vie pour les personnes âgées de 65 ans en Europe est de

plus de 17 ans pour les hommes (18,9 ans en France) et de plus de 21 ans pour les femmes (23,4 ans en France) (données Eurostat). L'allongement de la durée de vie s'accroît de l'ordre d'un mois et demi tous les ans en Europe (de trois mois en France). Les Européens devraient vivre entre 5 et 8 ans de plus qu'aujourd'hui d'ici à 2060 (dg Ecfm, 2009).

En outre, le poids des personnes âgées dans la population est renforcé par le départ en retraite des générations du *baby-boom*, nées entre 1945 et 1970. Elles ont constitué des classes actives nombreuses, donc un nombre élevé de personnes cotisant pour les retraites, et vont désormais venir gonfler le nombre des retraités. En 2008, il y avait 85 millions de personnes de plus de 65 ans en Europe (Union européenne à 27), contre seulement 38 millions en 1960. Selon les projections de la Commission européenne, il y en aura 151 millions en 2060. En 2011, il y avait 16 millions de retraités en France (drees, 2012). Le nombre de personnes très âgées va quant à lui augmenter encore plus fortement, dans la mesure où il y avait 22 millions d'Européens de plus de 80 ans en 2008, et qu'ils seront 61 millions en 2060. Si le nombre de personnes de plus de 65 ans est aujourd'hui équivalent au nombre de jeunes de

moins de 18 ans, il sera deux fois plus élevé en 2060 (dg Ecfm, 2009).

En 2010, l'Institut national de la statistique français (insee) a fait des projections sur l'évolution de la population française d'ici à 2060 et montre qu'à cette date, 23,6 millions de personnes seraient âgées de 60 ans ou plus contre 12,6 millions en 2005. C'est entre 2006 et 2035 que cet accroissement serait le plus fort (de 12,8 à 20,9 millions), avec l'arrivée à ces âges des générations nombreuses issues du *baby-boom*, nées entre 1946 et 1975. Alors que 21 % de la population résidant en France métropolitaine avait 60 ans ou plus en 2007, cette proportion serait de 31 % en 2035 et de 32 % en 2060. L'âge moyen de la population passerait de 39 ans en 2007 à 43 ans en 2035, puis 45 ans en 2060. Dès 2014, la proportion de personnes de moins de 20 ans serait inférieure à celle des 60 ans ou plus.

Au total, les services de la Commission européenne évaluent que, étant donné les législations actuelles en matière de retraites et les réformes déjà mises en œuvre, les effets de l'allongement de la durée de vie et du départ en retraite des générations du *baby-boom* devraient engendrer

d'ici 2060 une croissance des dépenses de retraite de 2,4 points de pib en Europe. Ce besoin de financement varie selon les pays. Il est nul, voire négatif pour l'Italie, la Pologne ou la Suède (du fait de la mise en place de comptes notionnels dans ces pays, voir chapitre iv), il est de un point de pib pour la France, mais dépasse les 10 points de pib pour l'Espagne, la Grèce, le Luxembourg ou bien certains pays Baltes. Ces calculs montrent que l'augmentation prévisible des dépenses est la plus forte pour les systèmes bismarckiens anciens, et surtout pour certains pays d'Europe du Sud.

Il convient bien sûr d'être prudent en matière de projection financière dans la mesure où, s'il est possible d'imaginer le nombre de personnes âgées à venir du fait qu'elles sont déjà nées (les personnes qui auront 80 ans en 2060 sont nées en 1980), l'impact financier du vieillissement dépend quant à lui de données démographiques plus complexes, intégrant le nombre des naissances et l'immigration à venir (qui déterminent la taille de la population active à venir) et de données économiques particulièrement difficiles à prévoir (rythme de la croissance, taux de chômage, crise) ainsi que des réformes mises en place ou à venir. Les projections pour la France ont ainsi changé au cours des

années récentes, pour tenir compte à la fois de l'impact des réformes engagées et des transformations démographiques. Le Conseil d'orientation des retraites (cor) avait, par exemple, calculé en 2001 que l'augmentation du coût des retraites devrait être de 3,7 points de pib d'ici 2040 et passer de 12,6 % du pib en 2000 à 16,3 % en 2040 si la réglementation était restée constante. Mais, en 2007, de nouvelles projections annoncent que la masse des pensions rapportée au pib passerait de 13,1 % en 2006 à 14,1 % en 2020 et à 14,7 % en 2050 (rapport annuel du cor de 2007), ce qui représente un besoin de financement en 2050 de 1,7 point de pib et non de 3,7 points, comme annoncé initialement. Le cor a en effet dû tenir compte de l'impact de la réforme qui a eu lieu en 2003, et des nouvelles projections démographiques réalisées par l'insee tenant compte de la remontée de la fécondité en France depuis le début des années 2000 (2 enfants par femme en 2008), d'un niveau d'immigration supérieur à celui estimé précédemment (+ 100 000 plutôt que + 50 000 par an). À terme, il y aura un nombre un peu plus important que prévu de personnes susceptibles de financer les retraites. Le seul nombre des personnes âgées ne suffit pas à définir le problème des retraites, c'est aussi le rapport entre le nombre de personnes en retraite et celui des personnes qui

travaillent et peuvent financer les retraites qui importe.

Du fait de la diminution du nombre des naissances que connaissent tous les pays développés à partir des années 1970, le nombre de personnes qui travaillent pour financer les retraites va peu à peu diminuer. Les cotisants vont être de plus en plus rares alors même que les retraités vont se multiplier, et qu'ils vont vivre de plus en plus longtemps. Le problème démographique des retraites provient donc d'un déséquilibre croissant entre le nombre d'actifs (qui payent les cotisations sociales) et le nombre de retraités (qui en bénéficient).

On parle de ratio de dépendance démographique pour désigner le nombre de personnes en âge d'être à la retraite par rapport au nombre de personnes en âge de travailler. D'après les projections de l'Union européenne, il y a aujourd'hui une personne de plus de 65 ans pour quatre personnes en âge de travailler, mais en 2060, ce ratio ne sera plus que d'un retraité pour deux actifs. Pour la France, les projections de l'insee montrent que, contrairement à ce qui était annoncé en début de décennie et à la différence de quasiment tous ses voisins européens, la population en âge de travailler ne va pas baisser mais va rester stable

jusqu'en 2050. Cependant, étant donné le gain rapide d'espérance de vie en France, l'âge de départ à la retraite relativement précoce par rapport à d'autres pays européens, et l'ampleur du *papy-boom* (820 000 personnes atteignent l'âge de 60 ans tous les ans depuis 2006, et ce jusque vers 2035, contre seulement 570 000 en moyenne pour les personnes nées avant 1945), le ratio de dépendance démographique va continuer de se dégrader. En 2010, le cor a montré qu'en 2060, 70 habitants seraient âgés de 60 ans ou plus pour 100 habitants de 20 à 59 ans (57 personnes de 65 ans ou plus pour 100 de 20 à 64 ans), soit presque deux fois plus qu'en 2010 (43 pour 100, ou 29 pour 100).

De prime abord, ce sont surtout les systèmes financés en répartition qui sont touchés par la dégradation du ratio de dépendance démographique, dans la mesure où les retraites sont financées par ceux qui travaillent. Une aggravation du ratio de dépendance implique une charge croissante du coût des retraites sur les salaires des actifs. En 2007, Le cor montrait que pour financer un point de pib de dépenses de retraites supplémentaires, il fallait augmenter les cotisations retraite de 4,5 points. Le besoin de financement prévu pour 2050 se situant à 1,7 point de pib, si l'on

souhaite maintenir le même niveau des retraites et l'âge actuel de départ à la retraite, alors il faudrait augmenter les cotisations retraite de 7,65 points et passer à près de 35 % du salaire brut consacré au financement des retraites (le cor estime qu'aujourd'hui, les cotisations sociales consacrées aux retraites représentent 28,85 % du salaire brut).

À l'inverse, les systèmes financés en capitalisation ne semblent pas touchés par le vieillissement de la population, dans la mesure où une génération se prépare elle-même sa propre retraite, et n'est donc pas dépendante de la taille de la génération suivante pour lui financer sa retraite. Pour autant, les systèmes en capitalisation vont aussi être sensibles aux évolutions démographiques. En effet, aujourd'hui, les fonds de pension payent les retraites à partir des intérêts obtenus par leurs placements. Mais quand les fonds de pension vont devoir payer beaucoup de pensions aux générations nombreuses parties en retraite après 2010, ils vont devoir commencer à vendre leurs actifs (actions, bons du Trésor, etc.) pour trouver les financements nécessaires. Les personnes en âge de travailler susceptibles d'acheter ces actifs seront quant à elles moins nombreuses. Ce contexte de vente massive d'actifs auprès d'une population réduite va

considérablement faire baisser la valeur de ces actifs, et va donc réduire la valeur du capital prévu pour les retraites et les ressources disponibles pour les retraités (Legros, 2001). Par ailleurs, les fonds de pension sont sujets à d'autres risques comme les aléas des marchés financiers, très fortement ressentis depuis 2008, par rapport auxquels les systèmes en répartition sont relativement prémunis (pour autant que les crises financières n'aient pas trop de répercussion sur l'économie « réelle », ce qui n'est pas le cas depuis 2009).

2. Les solutions sont limitées pour changer la situation démographique

Pour inverser la tendance démographique actuelle, il faudrait augmenter le poids relatif de la population active par rapport à celui des retraités.

Une première solution passe par l'augmentation du nombre des naissances. Il est difficile de connaître la capacité des politiques familiales à favoriser l'augmentation des naissances, mais on peut noter que les

pays qui ont les politiques familiales les plus favorables aux mères qui travaillent (notamment la Suède et la France) sont aussi ceux dont les taux de fécondité sont restés les plus élevés (2 enfants par femme en France et quasiment 1,7 en Suède, ce qui reste inférieur au taux nécessaire pour le remplacement de la population : 2,1 enfants par femme).

Les politiques les plus favorables aux naissances aujourd'hui sont celles qui permettent aux femmes de concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle. Il s'agit notamment du développement des crèches et autres modes de garde des enfants. Ces politiques permettent aux mères de travailler, permettent de créer des emplois (souvent pour les femmes) et de lutter contre la pauvreté des enfants. Dans les pays où ces politiques sont peu développées, où il est difficile pour les femmes de travailler et d'avoir des enfants, les femmes font de plus en plus le choix de ne pas avoir d'enfants pour pouvoir travailler. Ainsi, les taux de fécondité sont tombés très bas dans les pays (notamment d'Europe du Sud et de l'Est) où il existe très peu de services pour les familles (le taux de fécondité est à peine plus de 1,3 enfant par femme en Italie, en Espagne, ou en Allemagne, 1,2 en Pologne). C'est pourquoi on peut dire aujourd'hui que la meilleure façon de

résoudre le problème des retraites, c'est de développer les politiques favorables aux enfants (qui sont les futurs cotisants) [1]. Cependant, même si des politiques de grande ampleur étaient lancées dans ce domaine, leurs conséquences ne se feraient pas sentir avant au moins deux décennies (le temps que les enfants deviennent des actifs), ce qui ne résout pas les problèmes démographiques à venir dans les prochaines années.

Une autre solution pour augmenter la population active serait de faire appel à l'immigration, comme aux États-Unis ou au Canada. Même si les politiques européennes d'immigration actuelles semblent moins strictes que celles menées depuis le milieu des années 1970, il faudrait cependant un appel massif à l'immigration pour compenser la hausse de la population des plus de 65 ans. *Le Rapport sur les migrations de remplacement* publié par les Nations unies en 2000 montre ainsi que l'immigration qui serait nécessaire pour maintenir le ratio actuel entre actifs et retraités dans les pays développés devrait atteindre des niveaux très élevés : de l'ordre de 6 immigrants par an pour 1 000 habitants seraient nécessaires en Allemagne ou en Italie, alors que ces deux pays en accueillent actuellement respectivement 2,5 et 0,1

pour 1 000. La France devrait passer de 0,1 immigrant par an pour 1 000 habitants à 1,8. Ces politiques d'immigration massive ne semblent pas faisables matériellement ni, surtout, politiquement. Il reste que, au cours des années 2000, l'Espagne et l'Italie ont accueilli plusieurs millions de travailleurs migrants afin de faire face à la réduction de leur population active, améliorant ainsi considérablement leur ratio de dépendance démographique (mais soulevant des problèmes politiques importants, surtout en Italie).

3. Les politiques d'emploi au secours des retraites

C'est au sein même des pays en difficulté qu'il est possible de trouver des cotisants supplémentaires, et c'est surtout par la modification des structures d'activité de la population existante que la situation démographique pourra être infléchie. Deux solutions sont envisageables : faire en sorte qu'une proportion plus importante des personnes en âge de travailler puisse effectivement travailler (réduire le chômage, augmenter le nombre de personnes qui participent effectivement au marché du

travail), et faire travailler les gens plus longtemps (retarder l'âge de départ à la retraite).

La première solution pour augmenter le nombre de cotisants consiste à donner du travail aux chômeurs (qui ne cotisent pas ou peu aux systèmes de retraite) et aux inactifs. Parmi les politiques de lutte contre le chômage, ce sont celles qui visent véritablement l'emploi, qui sont en même temps favorables aux retraites.

Pour beaucoup de pays, et en particulier pour la France, il s'agit d'une véritable révolution à mettre en marche, dans la mesure où cela signifie prendre le contre-pied des politiques menées précédemment. Dans les années 1980 en effet, pour faire baisser les chiffres du chômage, les pays d'Europe continentale (aux systèmes de protection sociale bismarckiens) ont souvent choisi des politiques visant à écarter un certain nombre de catégories de personnes du marché du travail : les femmes en favorisant leur retour au foyer, les jeunes en favorisant des études plus longues, les salariés âgés en favorisant les préretraites ou bien en abaissant l'âge de départ à la retraite. La France fournit de bons exemples de ce type de politique, avec son usage massif des préretraites (plus de 700 000 en 1983) et la

retraite à 60 ans mise en place en 1982. Les Pays-Bas ont organisé un système d'assurance invalidité qui a permis la prise en charge de nombreux chômeurs (au début des années 1990, un quart de la population en âge de travailler touchait une allocation invalidité).

Ces politiques ont eu pour conséquence de faire baisser les taux d'emploi (c'est-à-dire le pourcentage de personnes qui travaillent effectivement parmi les personnes en âge de travailler) de nombreux pays (Espagne, Italie, Grèce, Portugal, Belgique, Allemagne, Autriche, France, Pays-Bas, Hongrie, Pologne, République tchèque). Les taux d'emploi y sont les plus faibles aux âges extrêmes (chez les jeunes et les plus de 55 ans) et chez les femmes (cf. tableau 2). Ce sont aussi les pays où le ratio démographique est le plus défavorable. L'enjeu pour ces pays est donc de mettre en œuvre de nouvelles politiques favorisant une augmentation des taux d'emploi. Les politiques d'emploi qui se sont développées dans ce nouveau but au cours des années 1990 comprennent les baisses des charges sociales sur les bas salaires (mais cela ne résout pas les problèmes de ressource pour financer les retraites), le développement des emplois atypiques (temps partiels, contrats à durée indéterminée) et les politiques d'activation des dépenses

sociales (instauration de contreparties plus strictes de formation ou d'activité en échanges de l'octroi des prestations), la promotion de services collectifs destinés à favoriser l'activité féminine (Erhel, 2009). Elles ont rencontré un certain succès dans plusieurs pays européens entre 2000 et 2008, avant la crise (cf. les différences de taux d'emploi entre 2000 et 2008 dans le tableau 2), sauf en France, en Italie, en Belgique, en Hongrie et en Pologne, où les taux d'emploi des seniors sont restés très bas.

Dans tous les pays, la crise économique qui a suivi la crise financière de 2008 a signifié une nouvelle baisse globale des taux d'emploi. Ainsi, les taux d'emploi globaux sont redescendus de 65,9 % en 2008 à 64,1 % en 2010 pour l'ensemble de l'Union européenne (à 63,8 % pour la France), mais les taux d'emploi des seniors ont continué d'augmenter (46,3 % pour l'ensemble des pays de l'Union européenne, 70,5 % pour la Suède, 57,7 % pour l'Allemagne, la France restant à la traîne avec 39,7 % des 55-64 ans en emploi en 2010). Ce sont les plus jeunes et les moins qualifiés qui subissent de plein fouet le contrecoup de la crise.

La France présente ainsi une situation particulièrement

extrême, dans la mesure où, en Europe, les Français sont parmi ceux qui vivent le plus longtemps, mais ils s'arrêtent le plus tôt de travailler ! En effet, l'espérance de vie de la population est quasiment la plus élevée d'Europe, mais l'âge effectif de retrait du marché du travail y est le plus bas (cf. tableau 3), et les taux d'emploi des jeunes et des seniors sont particulièrement faibles (cf. tableau 2). Le problème français est donc moins un problème démographique à proprement parler (la population en âge de travailler est relativement importante, et va le rester, du fait d'une natalité particulièrement forte), qu'un problème lié au fait que parmi ceux qui sont en âge de travailler, peu le font effectivement (notamment parmi les jeunes et les plus âgés). Relativement peu de gens travaillent, ils doivent cependant payer de plus en plus de retraites (et autres prestations sociales, la France a le niveau de dépense publique sociale le plus élevé du monde) à ceux qui ne travaillent pas ou plus. La solution au problème du financement des retraites en France passe donc d'abord par une réduction du chômage et une augmentation des taux d'emploi, en particulier des jeunes et des seniors.

Tableau 2. – Taux d'emploi en Europe, États-Unis, Japon en 2000 et en 2008 (en %) pour la population totale (15-64 ans), pour les femmes de 15 à 64 ans, et pour les travailleurs âgés de 55 à 64 ans

2000

Allemagne	65,6 / 58,1 / 37,6	Irlande	65,2 / 53,9 / 45,3
Autriche	68,5 / 59,6 / 28,8	Italie	53,7 / 39,6 / 27,7
Belgique	60,5 / 51,5 / 26,3	Japon	68,9 / 56,7 / 62,8
Danemark	76,3 / 71,6 / 55,7	Luxembourg	62,7 / 50,1 / 26,7
Espagne	56,3 / 41,3 / 37,0	Pays-Bas	72,9 / 63,5 / 38,2
États-Unis	74,1 / 67,8 / 57,8	Pologne	55,0 / 48,9 / 28,4
Finlande	67,2 / 64,2 / 41,6	Portugal	68,4 / 60,5 / 50,7
France	62,1 / 55,2 / 29,9	Rép. tchèque	65,0 / 56,9 / 36,3

Grèce	56,5 / 41,7 /	Royaume-Uni	71,2 / 64,7 /
	39,0		50,7
Hongrie	56,3 / 49,7 /	Suède	73,0 / 70,9 /
	22,2		64,9
		Moyenne ue	62,2 / 53,7 /
		27	36,9

2008

Allemagne	70,7 / 65,4 /	Irlande	67,6 / 60,2 /
	53,8		53,7
Autriche	72,1 / 65,8 /	Italie	58,7 / 47,2 /
	41,0		34,4
Belgique	62,4 / 56,2 /	Japon	70,7 / 59,7 /
	34,5		66,3
Danemark	78,1 / 74,3 /	Luxembourg	63,4 / 55,1 /
	57,0		34,1
Espagne	64,3 / 54,9 /	Pays-Bas	77,2 / 71,1 /
	45,6		53,0
États-Unis	70,9 / 65,5 /	Pologne	59,2 / 52,4 /
	62,1		31,6
Finlande	71,1 / 69,0 /	Portugal	68,2 / 62,5 /
	56,5		50,8

France	64,9 / 60,4 / 38,2	Rép. tchèque	66,6 / 57,6 / 47,6
Grèce	61,9 / 48,7 / 42,8	Royaume-Uni	71,5 / 65,8 / 58,0
Hongrie	56,7 / 50,6 / 31,4	Suède	74,3 / 71,8 / 70,1
		Moyenne UE	65,9 / 59,1 / 27 45,6

Source : Eurostat.

Les politiques d'emploi constituent une composante majeure des solutions pour les retraites. L'un des enjeux essentiels pour redresser les déséquilibres des systèmes de retraite est de faire en sorte que ceux qui pourraient travailler (et payer des cotisations) le fasse effectivement. Les politiques de retraites peuvent elles-mêmes contribuer à rééquilibrer le rapport cotisants/retraités en incitant les individus à travailler plus longtemps.

Pour tenir compte de l'allongement de la durée de vie en bonne santé et faire cotiser les individus plus longtemps, la

plupart des pays tentent de retarder « l'âge légal » de départ en retraite, c'est-à-dire l'âge à partir duquel le fait de ne pas avoir accumulé le nombre d'années ou de trimestres de cotisations nécessaires n'implique plus une baisse proportionnelle aux cotisations manquantes sur le montant de la retraite (on parle de retraite à taux plein quand celle-ci ne subit pas de décote du fait de cotisations insuffisantes). Ainsi, à l'issue des réformes menées au cours des années 1990, l'âge légal moyen de départ en retraite en Europe se situe désormais à 65 ans (cf. tableau 3). Depuis la fin des années 2000, la plupart des pays européens ont décidé de repousser au-delà de 65 ans cet âge légal. Avant la réforme de 2010, la France était le dernier pays en Europe à définir l'âge légal de départ en retraite à 60 ans pour les hommes et pour les femmes (mais l'âge à partir duquel on pouvait partir en retraite à taux plein sans décote était déjà à 65 ans).

Dans tous les pays cependant, l'âge légal de départ en retraite ne correspond pas à l'âge réel de celui-ci ni surtout à l'âge de sortie effective du marché du travail. Pendant longtemps, pour faire face au chômage, on a demandé aux salariés âgés de céder leur place aux jeunes. Du fait de cette éviction précoce des salariés âgés dans les entreprises,

soutenue par les politiques de préretraites et d'exemption de recherche de travail pour les chômeurs âgés, l'âge effectif de retrait du marché du travail est toujours inférieur à l'âge légal de départ en retraite (cf. tableau 3). Les orientations actuelles des politiques visent à inciter les entreprises à garder leurs salariés vieillissants plus longtemps en mettant en place des stratégies de formation tout au long de la vie (y compris après 50 ans), en aménageant la fin de carrière des salariés vieillissants, et en supprimant les dispositifs de préretraites. Elles visent aussi à changer le mode de calcul des retraites de façon à inciter les salariés à travailler plus longtemps soit en allongeant la durée de cotisation nécessaire pour avoir droit à une retraite à taux plein, soit en établissant un âge de départ modulable : ceux qui partent le plus tôt obtiennent une pension réduite tandis que ceux qui choisissent de travailler plus longtemps voient leur pension augmenter. La Finlande et le Danemark ont développé ce type de politiques et sont parvenus à faire remonter les taux d'emploi de leurs salariés âgés (Guillemard, 2010).

Tableau 3. – Âge légal de départ en retraite en 2010 et

âge effectif de retrait du marché du travail (H/F) en Europe à la fin des années 2000

Allemagne	65,1 ans (67 ans d'ici à 2029)	62,6/61,9
Autriche	H : 65 ans/F : 60 ans (65 ans d'ici à 2033)	62,6/59,4
Belgique	65 ans	61,2/61,9
Danemark	65 ans (67 ans d'ici 2027)	63,2/61,4
Espagne	65 ans (67 ans d'ici 2027)	61,2/63,4
Finlande	65 ans	62,3/61,1
France	60,5/65,5 ans (62/67 d'ici à 2016) [2] L'âge légal de départ à la retraite est de 60,5 ans... [2]	60,3/59,8
Grèce	65 ans	61,3/61,6
Hongrie	62 ans (65 d'ici 2022)	60,1/58,7
Irlande	66 ans (68 ans d'ici 2028)	63,5/64,7
Italie	H : 66 ans/F : 61 ans (66 d'ici 2018)	60,8/59,4
Luxembourg	65 ans	58,1/57
Pays-Bas	65 ans (67 ans d'ici 2037)	63,9/63,1
Pologne	H: 65/F: 60 (67 après 2020)	61,4/57,5

Portugal	65 ans	62,9/62,3
Rép. tchèque	H : 62/F : 60 (65 ans d'ici 2013)	61,5/59,6
Royaume- Uni	H : 65 ans/F : 60 ans (66 ans pour les deux d'ici à 2020, et 68 ans d'ici à 2046)	64,1/62
Suède	à partir de 61 ans	64,7/64

Source : Eurostat.

Ces politiques de hausse des taux d'emploi sont cependant particulièrement difficiles à mettre en œuvre dans les pays qui en auraient le plus besoin (systèmes bismarckiens anciens, Europe du Sud et de l'Est). Dans ces pays, le modèle politique et culturel ne favorise pas vraiment le travail des femmes et les départs anticipés du marché du travail sont ancrés dans les pratiques et les mentalités. Par ailleurs, en créant de nouveaux emplois, ces politiques augmenteront le nombre de cotisants, mais elles créeront aussi de nouveaux droits à la retraite qu'il faudra verser ultérieurement. Enfin, elles ne pourront totalement compenser la baisse du nombre des actifs.

Il reste un fait trop souvent négligé : la productivité du travail ne cesse d'augmenter, même si c'est de façon plus ralentie au cours des années 1980 et 1990. Dès lors, un nombre plus faible d'actifs peut produire plus de richesse. On calcule ainsi que d'ici à 2040, la production par habitant aura doublé en France. Se posent ici deux questions. La première est celle de savoir comment est obtenu l'accroissement de la productivité du travail. S'il s'agit d'épuiser les salariés par une intensification mal gérée du travail, le résultat risque d'être contre-productif dans la mesure où des salariés fatigués souhaiteront partir le plus tôt possible en retraite (c'est particulièrement le cas en France, où la productivité horaire du travail est très élevée). La seconde question est celle de la répartition du surplus de richesse engendré par les gains futurs de productivité, entre salaire net, cotisations sociales dédiées aux revenus des retraités et revenus du capital. Au cours des années 1980, 1990 et 2000, les gains de productivité ont surtout servi à augmenter la rémunération du capital, la part des salaires dans la valeur ajoutée ayant diminué de presque dix points en Europe. Il est difficile de savoir dans quelles circonstances politiques et économiques cette tendance pourrait être inversée ; avec l'intégration des marchés financiers, les capitaux peuvent se retirer d'un

pays s'il ne leur assure plus une rémunération aussi élevée qu'auparavant. Décider de consacrer une part importante des gains de productivité au financement des retraites revient cependant à une augmentation des cotisations sociales. Cette solution a été retenue pendant de nombreuses années. Elle ne semble plus adaptée dans le nouveau contexte économique (et idéologique) mondial et européen.

II. Les pressions économiques et budgétaires

Ce n'est pas seulement la situation démographique qui pousse aux réformes des retraites. Leur situation économique semble elle aussi justifier des mesures nouvelles. Avant même que la situation démographique ne s'aggrave, les systèmes de retraite ont subi la crise qui a commencé au milieu des années 1970 et qui a progressivement tari les ressources et creusé les déficits. Plus récemment, les processus d'intégration économique européens et mondiaux ont contribué à pousser les réformes vers une limitation des dépenses publiques de

retraite. La nouvelle crise économique profonde et la crise de la dette dans laquelle sont plongés de nombreux pays depuis 2008 renforcent ces pressions.

1. Comblers les déficits présents

Avant même que la démographie n'engendre des difficultés pour les systèmes de retraite, ceux-ci rencontrent depuis la fin des années 1970 de graves difficultés financières. Après 1973, les économies occidentales subissent les conséquences de deux chocs pétroliers et de la crise économique qui s'ensuit. Les difficultés économiques contribuent à réduire les ressources des systèmes de retraite : diminution des recettes fiscales du fait du ralentissement économique, stagnation de la masse salariale sur laquelle sont prélevées les cotisations, baisse du nombre de cotisants avec l'augmentation du chômage et le retrait de certaines catégories de la population du marché du travail – jeunes, femmes, travailleurs âgés. Dans le même temps, les dépenses de retraite ne cessent de croître, du fait de l'amélioration des taux de remplacement et de la prise en charge des retraites précoces. Dès le milieu des années 1970, les premiers problèmes rencontrés par les

systèmes de retraite sont d'ordre budgétaire. Ainsi, en France, la caisse d'assurance-vieillesse du régime général est constamment déficitaire à partir de 1973 jusqu'en 1998 (sauf en 1975, 1979, 1980 et 1995) ; ses comptes sont ensuite équilibrés, mais connaissent un déficit croissant à partir de 2005, récemment accentué par la crise économique de 2008-2009 (1,9 milliard d'euros de déficit en 2005 et 2006, 4,6 en 2007, 5,6 en 2008, 7,2 en 2009, 8,9 en 2010, 6,1 en 2011 et 6,6 milliards prévus pour 2012).

C'est donc dès le milieu des années 1970, alors même que viennent d'être adoptées en Europe des mesures visant à améliorer la couverture des systèmes de retraite, qu'apparaissent les déficits qui vont peu à peu nécessiter de prendre des mesures destinées à limiter les dépenses. Pour combler le déficit des régimes de retraite, trois solutions peuvent être envisagées : augmenter les ressources, diminuer les dépenses, c'est-à-dire le niveau des prestations, ou modifier l'âge de départ à la retraite (cette dernière solution permettant à la fois d'augmenter les recettes – les gens cotisent plus longtemps – et de diminuer les dépenses – moins de gens sont en retraite du fait qu'ils ont dû retarder leur départ).

Dans un premier temps, les gouvernements vont privilégier les mesures les plus faciles à prendre politiquement : l'augmentation des ressources. Tout au long des années 1970 et 1980, les prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) destinés à financer les retraites vont continûment être augmentés dans tous les pays européens. Ainsi en France, les cotisations vieillesse sous plafond payées par les salariés sont passées de 3 % en 1960 à 6,5 % en 1980 et 9,5 % en 1999. Les cotisations patronales sous plafond, nulles en 1960, sont passées à 10,8 % en 1980 et 14,3 % en 1999 (cor, 2001).

L'augmentation des prélèvements obligatoires est d'autant plus faisable politiquement que les retraites sont financées par des cotisations sociales. Pour les salariés, les cotisations ne sont pas perçues comme les impôts. Même si les retraites sont financées en répartition (les cotisations sont immédiatement utilisées pour payer les pensions), les cotisations sociales sont affectées et semblent revenir à ceux qui les ont versées au moment de leur départ en retraite. La notion de « salaire différé », longtemps utilisée en France pour désigner les cotisations sociales, montre combien l'argent versé était conçu comme devant être reversé ultérieurement à celui qui a cotisé.

Pour maintenir un même niveau de protection sociale, et en particulier de retraite, les salariés sont prêts à payer plus de cotisations. En revanche, les individus ne souhaitent pas voir les impôts augmenter, impôts qui semblent se perdre dans la masse des dépenses publiques, sans qu'il soit possible d'identifier clairement leur usage. Dès lors, la solution qui consistait à augmenter les prélèvements obligatoires pour combler les déficits des systèmes de retraite a vite trouvé ses limites pour les systèmes financés par l'impôt (piliers beveridgiens des systèmes de retraite). Dans les pays où prévalent les systèmes bismarckiens, ce sont les évolutions du contexte européen qui ont amené à moins s'appuyer sur l'augmentation des cotisations sociales et plutôt à chercher à réduire les dépenses de retraite.

2. Les pressions européennes

Au début des années 1990, la mise en place du marché unique s'achève et les pays européens s'engagent dans la préparation d'une monnaie unique européenne organisée par le traité de Maastricht (adopté en 1993). Ce nouveau contexte semble avoir particulièrement pesé sur les pays

d'Europe continentale dont les systèmes de protection sociale sont financés par des cotisations sociales.

La mise en place du marché unique a eu pour effet de renforcer la compétition économique entre les entreprises européennes. Le coût du travail est devenu un élément déterminant de cette compétition. Toute nouvelle hausse des cotisations sociales payées par les employeurs apparaît (à salaire brut donné) comme une aggravation du coût de la main-d'œuvre. Tandis que, au cours des années 1970 et 1980, la plupart des pays d'Europe continentale avaient fait face à l'augmentation de leurs dépenses de retraite par une augmentation des cotisations sociales destinées à les financer, cette solution devient de plus en plus difficile à utiliser.

La préparation puis la mise en place de la monnaie unique ont aussi pesé sur les réformes. L'adhésion à la monnaie unique était conditionnée par le respect d'un certain nombre de critères de convergence économique inscrits dans le traité de Maastricht. Celui-ci prévoyait notamment la réduction de l'inflation et le maintien des déficits publics sous la barre des 3 % du pib. Le pacte de stabilité et de croissance, adopté lors de la mise en place de l'Union

économique et monétaire en 1997, demande lui aussi que soient contrôlés les déficits et la dette publique des États, comme les évolutions des dépenses publiques.

La mise en place du marché unique et la monnaie unique imposent donc de limiter les déficits publics et de réduire l'ensemble des dépenses publiques ou du moins d'en limiter la croissance. Parmi celles-ci, celles qui augmentent le plus vite sont les dépenses sociales et notamment de retraite. C'est dans ce contexte que les réformes visant à limiter l'augmentation des dépenses de retraite vont se multiplier. De nombreux pays européens (principalement continentaux) ont ainsi réformé leur système de retraite au tournant des années 1990 : « Réforme 1992 » (adoptée en 1989) en Allemagne, réforme Amato (1992) et Dini (1995) en Italie, réforme Balladur des retraites du régime général de la Sécurité sociale (secteur privé) en 1993 et plan Juppé en 1995 en France. Au cours de cette période, certains pays européens (Pays-Bas, Irlande, Danemark, Espagne, Italie notamment) ont conclu des pactes sociaux nationaux visant à garantir une modération de l'augmentation des salaires et l'acceptation des réformes des systèmes de retraite dans le cadre du respect des critères de Maastricht (voir notamment le pacte de Tolède de 1995 en Espagne).

Les engagements européens associés à l'achèvement du marché intérieur et à la préparation de la monnaie unique ont donc joué un rôle important dans le cadrage des réformes des systèmes de retraite. Ils en ont imposé le calendrier et l'orientation générale : contenir, voire réduire l'augmentation des dépenses publiques de retraite (et non plus augmenter les cotisations sociales).

Depuis le début 2010, les instances européennes (Commission et Conseil) font pression sur de nombreux États pour qu'ils mettent en œuvre des plans d'austérité qui prévoient notamment des réformes de leur système de retraite, au nom de la nécessité de « rassurer » les marchés financiers et les agences de notation. Il a été prévu de repousser l'âge de départ en retraite au-delà de 65 ans en Irlande, Espagne, République tchèque et Allemagne, ou d'accélérer le calendrier d'une augmentation déjà programmée (Royaume-Uni). Les réformes espagnoles ou grecques ont aussi prévu de changer le mode de calcul des retraites. L'aide du fmi et de l'Europe à la Grèce, au Portugal, à la Bulgarie ou à la Roumanie a été conditionnée notamment à la mise en place d'une réforme des retraites. En octobre 2011, pression a été faite sur l'Italie pour que ce pays reprenne une réforme des retraites. La réforme

française de 2010 et son accélération en 2011 s'inscrivent dans ce contexte. Nous revenons sur certaines de ces réformes « sous pression » dans le chapitre iv.

3. Faire baisser les dépenses publiques de retraites

Les méthodes utilisées pour diminuer les pensions de retraite consistent à modifier les paramètres du calcul des retraites (on parle de réformes paramétriques des retraites).

Les mesures qui ont le plus d'impact immédiat sont celles qui concernent les règles de revalorisation des retraites. Afin de maintenir le pouvoir d'achat des retraités, les pensions de retraite sont augmentées tous les ans. L'augmentation annuelle des pensions de retraite était le plus souvent calquée (indexée) sur l'augmentation des salaires bruts (comme en Allemagne avec la réforme de 1957). Pour réduire immédiatement les dépenses de retraite, de nombreux gouvernements vont limiter leur augmentation annuelle, en indexant cette augmentation sur les salaires nets (qui augmentent moins vite que les salaires bruts, du fait de cotisations sociales toujours plus

importantes), et surtout sur les prix, quand l'inflation est maîtrisée. Cette solution peut être appliquée à tous les types de retraite, sous condition de ressources, forfaitaires ou contributives. Il s'agit ici de faire augmenter les dépenses (les retraites) moins vite que les recettes (les salaires) de façon à rééquilibrer les comptes. Ce type de mesure signifie la fin des politiques d'alignement des revenus des retraités sur ceux des actifs puisqu'elle implique que les pensions progressent moins vite que les salaires.

D'autres méthodes sont spécifiques aux retraites contributives dont le montant est lié au revenu. Il s'agit de mesures qui modifient les paramètres de calcul du montant des retraites : le taux de remplacement, la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein, le salaire de référence par rapport auquel ce taux est calculé. S'il est rare de voir des réformes annoncer une baisse pure et simple du taux de remplacement des retraites, certaines mesures le permettent de façon plus ou moins visible. Par exemple, un allongement de la durée nécessaire de cotisation pour obtenir une même retraite à taux plein peut avoir cet effet si le marché du travail ne permet pas de travailler aussi longtemps que nécessaire.

Les personnes ne pouvant plus cotiser le temps voulu voient le montant de leur retraite baisser. Dernier paramètre modifiable, le salaire de référence par rapport auquel est calculé le taux de remplacement. Dans les années 1970, il s'agissait de prendre les meilleures années. Les réformes actuelles tendent à prendre en compte un nombre plus grand d'années, voire la moyenne du salaire de la carrière tout entière, ce qui fait diminuer le niveau du salaire de référence.

On justifie en général ces mesures en disant qu'elles établissent un lien plus étroit entre le montant des cotisations effectivement versées et le montant des retraites perçues, elles augmentent la « contributivité » des retraites. Ces changements du mode de calcul des retraites sont en général mis en place progressivement.

Toutes ces mesures, qui signifient à terme une baisse importante des taux de remplacement offerts par les retraites publiques, paraissent indispensables pour limiter l'augmentation prévisible des dépenses publiques de retraite entraînées par les évolutions démographiques à venir. Il convient cependant de rappeler qu'elles sont choisies parce que la solution alternative pour faire face au

défi démographique, à savoir relever progressivement le niveau des cotisations sociales afin de maintenir le pouvoir d'achat des retraites futures, est aujourd'hui proscrite par les engagements européens et les politiques macroéconomiques qui leur sont associées. Ces politiques, d'inspiration monétariste et néoclassique, reposent sur l'orthodoxie budgétaire (dette et déficits réduits, taux d'intérêt bas, taux d'inflation réduits) et la limitation des dépenses publiques. Les mesures de réduction future des retraites sont donc tout autant imposées par les choix économiques partagés au niveau européen que par la démographie.

III. Les transformations des marchés financiers et du marché du travail

À côté des défis posés par les crises démographiques et économiques et par les contraintes budgétaires européennes, d'autres transformations économiques et sociales sont susceptibles de justifier une réforme des retraites : l'intégration croissante des marchés financiers,

les transformations de l'emploi et l'entrée des femmes sur le marché du travail. Les systèmes bismarckiens actuels seraient incapables de tirer profit de l'intégration et de l'expansion des marchés financiers. Les systèmes de retraite actuels parviennent difficilement à couvrir correctement les nouveaux profils de carrière.

1. Retraites et marchés financiers

Après 1945, la majorité des systèmes de retraite ont été financés en répartition, aussi bien pour éviter les désastres engendrés par la crise financière de 1929, que pour obtenir immédiatement de quoi payer les premières pensions aux retraités de l'après-Seconde Guerre mondiale. Ce choix a été remis en cause au cours des années 1990, au nom du fait qu'il n'était plus adapté ni aux contraintes ni aux opportunités du monde actuel.

Au cours des trente dernières années, les politiques de libéralisation des marchés financiers ont permis une liberté quasiment totale de circulation des capitaux à travers le monde. Dès lors, les investisseurs peuvent choisir de se retirer d'un pays s'ils considèrent que les prélèvements obligatoires y sont trop élevés et risquent de réduire la

rentabilité de leurs investissements. Dans ce contexte, un niveau élevé ou une forte hausse des cotisations sociales risque de réduire la rentabilité du capital et donc de désavantager dans la compétition mondiale les pays où dominent les retraites financées en répartition.

À l'inverse, les systèmes financés en capitalisation sont censés favoriser l'épargne et l'investissement national. En effet, aussi bien du fait de règles propres aux systèmes qui obligent une partie des capitaux des fonds de pension à être investis dans leur pays d'origine que du comportement des investisseurs eux-mêmes, qui cherchent à éviter les risques de change en investissant dans la monnaie d'origine de leurs fonds, l'investissement national (ou européen) peut être stimulé par le développement des fonds de pension. Pour beaucoup d'acteurs financiers européens, la mise en place de l'euro devait être l'occasion de développer des fonds de pension européens. Leur essor devait permettre de favoriser les investissements en Europe, selon eux moteurs indispensables d'une croissance plus dynamique.

Un autre argument avancé en faveur de la capitalisation fait référence au meilleur rendement sur le long terme des

systèmes en capitalisation par rapport à la répartition. Devant les taux de profits énormes engendrés par les investissements boursiers au cours des années 1990 et au milieu des années 2000, beaucoup considèrent que l'argent des cotisations sociales serait mieux placé sur les marchés financiers que directement reversé aux retraités. Sur le long terme, la comparaison du rendement de la répartition et de la capitalisation serait légèrement en faveur de cette dernière, mais ce constat se fait sur des calculs moyens, qui ne tiennent pas compte des risques forts encourus par ceux qui doivent partir en retraite dans des années noires à la Bourse. La crise financière de 2008 a montré que les retraites financées en capitalisation ne sont pas sans risque. Les fonds de pension ont vu la valeur globale de leur investissement reculer de 23 % en 2008 (soit de 5 400 milliards de dollars, ocde, 2009). Si cette crise ne fait pas partir en fumée tous les placements des fonds de pension, qui peuvent récupérer leur valeur sur le moyen terme, les personnes qui souhaitaient prendre leur retraite en 2009 ou les années suivantes et comptaient sur les fonds de pension voient leur capital (et donc leur retraite) fortement réduit. L'impact immédiat de la crise financière de 2008 est particulièrement fort dans les pays où les fonds de pension financés en capitalisation jouent un rôle majeur (Australie,

Danemark, Pays-Bas, États-Unis, Royaume-Uni).

Malgré les risques encourus, de nombreux acteurs économiques ont considéré que la réforme des retraites devait être l'occasion de reconfigurer les systèmes existants de façon à tirer profit des nouvelles opportunités offertes par l'intégration croissante des marchés financiers. Si les avantages de la capitalisation sur la répartition ne sont toujours pas fermement établis du point de vue des retraités, ils sont clairs pour les acteurs financiers (gestionnaires d'actifs, assureurs, banques, fonds de placement). Le développement des retraites en capitalisation leur a permis d'étendre considérablement leur domaine d'intervention et leurs profits. Les *lobbies* des assureurs, banquiers et investisseurs sont devenus des acteurs importants (même s'ils ne sont pas toujours visibles) du débat sur les retraites. S'ils ont promu une baisse du niveau des pensions publiques financées en répartition, ce n'est pas seulement par souci des finances publiques, mais c'est aussi pour créer un espace de développement pour les retraites privées financées en capitalisation.

2. Retraites et transformation du

travail

Les systèmes de retraite mis en place après-guerre ont été conçus pour des salariés (masculins) qui avaient des emplois à temps plein et des carrières ininterrompues d'au moins quarante années dans la même entreprise ou administration. Ils apparaissent aujourd'hui inadaptés face aux modifications générales de l'organisation du travail et des carrières et à l'entrée des femmes sur le marché du travail. Les salariés entrent plus tardivement sur le marché du travail du fait de formations plus longues ; ils sont censés devoir souvent changer de postes, prendre régulièrement des congés de formation, passer d'une entreprise à l'autre au gré des opportunités, supporter plusieurs périodes de chômage, voire devenir leur propre employeur. Le nombre des emplois atypiques à temps partiel et à contrat à durée déterminée n'a fait que croître depuis le milieu des années 1980. Ce sont surtout les femmes, dont l'entrée sur le marché du travail a été massive à partir des années 1970, qui connaissent des interruptions de carrière multiples (notamment pour élever les enfants) et ont des emplois à temps partiel. Au bout des comptes, les femmes bénéficient de retraites beaucoup

moins élevées que les hommes (presque 40 % de moins en France).

Ces nouvelles formes d'emploi et de carrière sont plus ou moins bien prises en compte par les systèmes de retraite. Les piliers beveridgiens des systèmes de retraite ne sont pas remis en cause par ces évolutions dans la mesure où ils servent une même pension à tous les citoyens, quel que soit leur passé professionnel.

Dans les systèmes bismarckiens, les emplois à temps partiel ne donnent pas (ou peu) lieu à l'acquisition de droit à la retraite. L'amélioration de la couverture retraite des emplois atypiques, notamment pour les femmes, passe par l'octroi de crédit complet ou quasi-complet pour les périodes de travail à temps partiel (ce fut notamment le cas aux Pays-Bas), par l'octroi d'années gratuites de cotisation (on parle de cotisations fictives ou crédits de cotisations) correspondant aux périodes d'éducation des enfants ou de chômage. Par ailleurs, ceux qui n'ont pu travailler le nombre d'années maximal (par exemple 41 ans en France à partir de 2012) sont souvent aussi très pénalisés, d'autant plus qu'une mesure particulière (une « décote » en France) vise souvent à pénaliser ceux qui partent sans avoir

travaillé la période nécessaire, cela afin de ne pas inciter les salariés à partir trop tôt.

Les retraites professionnelles complémentaires, très développées dans les systèmes de retraite à plusieurs piliers, sont en général destinées aux travailleurs typiques et n'offrent aucune couverture pour les emplois atypiques (dont les salariés sont en général peu organisés). L'enjeu est ici d'étendre la couverture des régimes professionnels aux travailleurs atypiques.

En l'état actuel du mode d'acquisition des droits à la retraite en Europe, les pensions de retraite seront considérablement diminuées du fait de carrières interrompues ou atypiques. Au vu des transformations du marché du travail, celles-ci vont pourtant se développer. De plus en plus de femmes travaillent, mais dans des conditions moins avantageuses que les hommes, et, comme nous l'avons vu, les inégalités dans la vie active entre hommes et femmes sont souvent démultipliées au moment de la retraite. L'enjeu des réformes n'est donc pas seulement de réduire les retraites futures mais aussi de proposer des systèmes plus généreux envers celles et ceux dont la carrière a été particulièrement chaotique, et ainsi de

contribuer à réduire les inégalités entre retraités.

IV. Les résistances institutionnelles et politiques

Pour expliquer les réformes des retraites, il est souvent fait référence aux seuls éléments qui poussent au changement. Cependant, pour comprendre le contenu réel des réformes, il faut aussi prendre en compte les éléments qui résistent au changement. Les institutions particulières des systèmes de retraite tout comme les acteurs qui y sont attachés contribuent à déterminer ce qu'il est possible de faire en matière de réforme des systèmes de retraite.

1. Le poids des engagements du passé

L'expérience des vingt-cinq dernières années montre qu'il n'est pas possible de transformer radicalement un système de retraite, même si des dirigeants politiques le voulaient

ou si cela semble souhaitable d'un point de vue économique ou démographique.

Ainsi, il n'est pas possible de remplacer intégralement un système de retraite par répartition par un système de retraite par capitalisation. Cela obligerait la population active travaillant pendant la période de transition d'un système à l'autre à cotiser deux fois : l'une pour payer les pensions des retraités actuels, l'autre pour épargner les fonds de sa propre retraite future. Il s'agit là du problème dit du « double paiement », qui empêche toute révolution en matière de retraite. Même Ronald Reagan, président américain des années 1980 et avocat fervent des politiques ultralibérales, n'a pu privatiser le système de retraite de base américain financé en répartition.

D'une façon générale, la plupart des systèmes de retraite occidentaux ont au moins 50 ans d'âge, et les engagements pris par le passé ne peuvent pas être remis en cause du jour au lendemain, au risque de rompre le contrat qui lie les générations, notamment dans les systèmes financés en répartition. Il apparaît en effet difficile de changer les règles du jeu en cours de route, alors que chacun a défini ses attentes (et ses comportements de travail et d'épargne)

en fonction de celles-ci. C'est pourquoi notamment les changements de mode de calcul des retraites sont introduits de façon progressive et sur le long terme.

Dès lors, les systèmes de retraite sont le plus souvent adaptés par des changements successifs qui restent inscrits dans le chemin emprunté historiquement. La conséquence est cependant que les personnes qui bénéficient des retraites les plus généreuses (les jeunes retraités actuels, dont nous avons vu que les revenus sont souvent les plus élevés dans la population, du moins en France) ne sont pas concernées par les réformes actuelles et à venir des retraites, ce qui pose un problème de justice entre les générations.

2. L'attachement des populations à leur retraite

Après plus de vingt ans de débats et de réformes en Europe, les citoyens sont aujourd'hui conscients des menaces qui pèsent sur leurs systèmes publics de retraite. Les enquêtes d'opinion montrent que plus de la moitié des Européens pensent que la situation démographique à venir

posera des problèmes et estiment qu'ils auront du mal à « s'en sortir » avec les seules retraites des régimes publics ou obligatoires. Pour autant, les citoyens européens ne sont pas prêts à accepter facilement les mesures qui sont proposées. Ainsi, au début des années 2000, les trois quarts des Européens refusaient d'envisager de travailler plus longtemps et de retarder l'âge de leur départ en retraite. La moitié des Européens était réticente à l'idée de moduler le montant des retraites en fonction de l'âge de départ (Eurobaromètre).

Les Européens sont particulièrement attachés à leur système de retraite, et cela d'autant plus qu'il leur offre des taux de remplacement généreux et que les pensions de retraite sont liées aux revenus du travail. Les systèmes bismarckiens semblent ainsi les plus difficiles à réformer. En effet, leurs prestations sont particulièrement généreuses, et le mode d'acquisition des droits est fondé sur le travail. Par le biais du versement de cotisations sociales prélevées sur son salaire, l'assuré a le sentiment d'avoir travaillé pour ses droits sociaux, de les avoir achetés. Des droits sociaux acquis par le versement de cotisations sociales sont plus difficiles à remettre en cause que des droits sociaux fondés sur le besoin ou même sur la

citoyenneté.

En outre, l'organisation même des systèmes bismarckiens d'Europe continentale contribue à leur résistance. Ils impliquent dans leur gestion les syndicats de salariés. Ceux-ci apparaissent souvent comme les défenseurs des salariés et des systèmes en place et s'opposent aux projets de réformes des gouvernements. L'échec du plan Juppé sur les retraites en 1995 en France, mais aussi du plan Berlusconi la même année en Italie, montre que pendant longtemps un projet de réforme des retraites qui ne tenait pas compte des positions syndicales était voué à l'échec politique. La fragmentation des systèmes en différents régimes destinés à différentes catégories professionnelles renforce encore les difficultés. Chaque catégorie socioprofessionnelle tient à préserver ses avantages particuliers tandis que le Gouvernement doit négocier avec les représentants de chacun de ces groupes s'il veut réformer les retraites. La France fournit l'exemple le plus caricatural de cette situation, mais les Italiens ont aussi des régimes particuliers pour leur fonction publique, qu'il faut réformer à part.

Dès lors, l'enjeu des réformes est souvent moins technique

que politique : il s'agit de construire des compromis qui soient acceptables par les populations et leurs représentants, tout en adaptant les systèmes aux nouveaux contextes économiques et démographiques. Mais si les gouvernements nationaux doivent trouver la formule politique adaptée à leur situation nationale, ils sont de plus en plus orientés dans leur action par des modèles de réforme élaborés au niveau international et par les pressions venues de ce niveau.

Notes

[1] Voir Esping-Andersen Gøsta, (avec Bruno Palier), *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2008.

[2] L'âge légal de départ à la retraite est de 60,5 ans mais il faut attendre 65,5 ans (67 en 2016) pour ne plus subir de décote si le nombre d'années de cotisation nécessaire n'a pas été accompli.

Chapitre III

Un modèle global pour les retraites

Alors que les tentatives de réformes des systèmes de retraite se multipliaient dans les années 1990, certaines organisations financières internationales sont devenues de plus en plus influentes dans les débats sur les retraites. Celles-ci ont peu à peu élaboré un modèle qui favorise les systèmes à plusieurs piliers. Dans les années 2000, les institutions européennes ont pris en charge la question des retraites, afin de définir les orientations communes qui doivent guider les réformes nationales.

I. Le modèle promu au niveau international

À côté des organisations internationales qui jouaient un rôle traditionnel de définition des normes internationales en matière de politiques sociales (principalement le Bureau international du travail, bit), depuis la fin des années 1980, de nouvelles organisations internationales viennent proposer leurs vision, modèles et recettes de politiques en matière de retraite. Il s'agit notamment des institutions financières nées lors de la conférence de Bretton Woods de 1945 (Fonds monétaire international [fmi] et Banque mondiale), mais aussi de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (ocde).

La logique qui amène ces institutions économiques et financières à intervenir dans le champ des retraites est d'abord budgétaire. Alors que Keynes avait fait de l'augmentation des dépenses publiques et des déficits publics (temporaires) des instruments de politique économique, la nouvelle orthodoxie économique portée notamment par le fmi, la Banque mondiale, l'ocde mais aussi l'Union européenne vise à chasser les déficits et les augmentations des dépenses publiques.

Du fait de l'arrivée à maturité des États providence comme des évolutions sociales et démographiques, parmi les

dépenses publiques, ce sont les dépenses de retraite (et de santé) qui augmentent le plus et sont perçues comme les causes principales des déficits publics. Dès lors, les institutions financières internationales interviennent dans ces domaines de forte croissance des dépenses publiques et cherchent à les limiter.

Dans un premier temps, la version la plus crue de leurs prescriptions proposait des réformes structurelles des retraites, qui impliquaient une privatisation massive et la limitation de l'intervention publique aux prestations minimales pour les plus démunis. Les débats et controverses suscités par ces propositions tout comme l'impossibilité politique et institutionnelle de les mettre en pratique dans la plupart des pays développés ont amené à édulcorer ses propositions et à présenter des modèles plus complexes. Ils tentent aujourd'hui d'intégrer les particularités institutionnelles et sociales des pays tout comme certains principes de justice sociale à côté des objectifs d'efficacité économique. En matière de retraite, c'est la Banque mondiale qui a le plus contribué à promouvoir un nouveau modèle pour les retraites.

1. Le rapport de la Banque

mondiale

En 1994, la Banque mondiale a publié un rapport (*Averting the –Old-Age Crisis : Policies to Protect the Old and Promote Growth*, publié par Oxford University Press) qui est devenu une référence importante du débat sur la réforme des systèmes de retraite (qu’il s’agisse de l’approuver ou de le rejeter).

Ce rapport dresse le constat général habituel : l’espérance de vie croît tandis que décroît le nombre des naissances, la proportion de personnes âgées s’accroît donc rapidement, faisant reposer une charge économique importante sur les jeunes générations. Dès lors, pour la Banque mondiale, le financement des systèmes de retraite existants ne peut plus être assuré. Ce constat semble valable aussi bien pour les pays en voie de développement, où l’urbanisation, la mobilité croissante des populations, les famines et les guerres tendent à faire disparaître les familles élargies et tous les autres modes traditionnels de soutien aux personnes âgées, que dans les pays développés où les coûts croissants des pensions à verser pèsent aussi bien sur les finances publiques que sur la croissance économique en général.

Les systèmes de retraite classiques, fondés sur la répartition, sont pour la Banque mondiale une « erreur coûteuse ». Elle propose un modèle de système de retraite qui doit permettre d'assurer la sécurité économique des personnes âgées, tout en garantissant la meilleure façon de financer la croissance économique d'un pays. Cette recette, qui semble pouvoir s'appliquer aussi bien aux pays en voie de développement qu'aux pays industrialisés, repose principalement mais pas exclusivement sur la capitalisation.

Le rapport préconise la mise en place de systèmes de retraite à trois piliers. Le premier pilier public, financé par cotisations sociales ou bien par l'impôt, a une fonction redistributive et prend en charge les pensions de retraite des personnes les plus pauvres. Vient ensuite un deuxième pilier, obligatoire, individuel ou professionnel, financé en capitalisation, qui oblige tous les individus à épargner pour payer leur retraite future, mais n'opère pas de redistribution. Selon la Banque mondiale, ce deuxième pilier obligatoire doit cependant être suffisamment limité pour permettre l'expansion d'un troisième pilier, privé et facultatif, fondé sur l'épargne volontaire, bénéficiant d'avantages fiscaux et devant permettre aux individus de

choisir où et comment placer leur revenu tout au long de leur vie.

La Banque mondiale s'appuie sur l'exemple de plusieurs pays pour légitimer son modèle. La conception des trois piliers s'inspire de la Suisse qui connaît un tel système depuis les années 1970. Pour montrer qu'il est possible de passer d'un système par répartition à un système par capitalisation, la Banque mondiale prend le Chili comme modèle de transition. Ce pays est passé au début des années 1980 d'un système d'assurance-vieillesse par répartition à un système fait de comptes de retraite individuels, financés en capitalisation. Elle fait aussi référence à l'exemple britannique de la réforme initiée en 1986 qui a privatisé la majeure partie de son système de retraite (voir plus bas, chap. iv).

2. Une nouvelle architecture pour les retraites

Le modèle de la Banque mondiale repose sur une conception néolibérale et favorise la capitalisation sur la répartition. Il semble difficile de l'appliquer tel quel dans

un pays européen, en particulier dans les systèmes bismarckiens.

Son impact réside surtout dans la définition d'un modèle d'architecture idéale (selon la Banque mondiale) pour les retraites et dans la redéfinition des principes qui doivent régir les systèmes de retraite. Cette nouvelle architecture repose sur une structure à trois piliers, ce qui doit permettre de combiner le financement par répartition et le financement par capitalisation. L'idée est ici que seul un système mixte est viable sur le long terme. Cette nouvelle architecture permet aussi de définir les fonctions souhaitables de chacun des piliers et leurs relations réciproques.

D'après le modèle de la Banque mondiale, la redistribution doit être limitée au premier pilier. Il s'agit ici de prévenir la pauvreté des personnes âgées. C'est au deuxième pilier que la fonction de maintien du revenu peut être assignée. Le deuxième pilier doit être obligatoire mais doit fonctionner selon des principes strictement contributifs (à chacun selon le montant réel de ses cotisations). Ainsi, le calcul des pensions doit se faire de plus en plus sur le modèle du calcul (actuariel) propre aux assurances privées. Celles-ci

établissent le montant des rentes en fonction du montant des cotisations versées, des taux d'intérêt dont ont bénéficié les placements faits avec ces sommes, des conditions économiques et de l'espérance de vie de la personne qui perçoit la rente au moment de la première liquidation de la pension. Le modèle de la Banque mondiale substitue au principe du remplacement du revenu (taux de remplacement du salaire) celui de correspondance actuarielle entre le montant des cotisations et des pensions. Au nom de l'équité, il promeut des retraites liées non plus au revenu mais au montant des cotisations ou des primes versées par les individus (à chacun selon ses cotisations plutôt que à chacun selon son statut).

Autre idée importante, ce deuxième pilier doit être suffisamment réduit pour permettre l'expansion du troisième. Ce troisième pilier doit être volontaire et constitué de plans personnels de retraites privées. La Banque mondiale suggère une relation de vases communicants entre les retraites obligatoires et les retraites privées facultatives. Plus les retraites obligatoires, financées en répartition ou en capitalisation, seront faibles, mieux pourront se développer les retraites privées.

La justification économique d'un tel système reprend les arguments en faveur de la capitalisation : il est censé assurer le mieux à la fois la croissance économique (en générant plus de capacité d'investissement) et la sécurité des personnes retraitées (la capitalisation n'étant pas censée assurer le mieux à la fois la croissance économique (en générant plus de capacité d'investissement) et la sécurité des personnes retraitées (la capitalisation n'étant pas censée être sensible aux équilibres démographiques, ni aux aléas des décisions politiques).

La publication du rapport de la Banque mondiale a suscité de nombreux débats. Mais, petit à petit, toutes les organisations internationales (fmi, ocde, bit, certaines directions de la Commission européenne) ont soutenu un modèle relativement proche de celui de la Banque. Au cours des années 2000, l'ocde a ainsi multiplié les rapports analysant les enjeux liés au vieillissement de la population et comparant les systèmes de retraites (série « Panorama des systèmes de retraite »). Elle a repris à son compte l'architecture en trois piliers des systèmes de retraite, et parle des régimes redistributifs du premier pilier, des régimes d'assurance du deuxième pilier, et des retraites privées du troisième pilier. L'ocde a toujours conclu au

bénéfice qu'il y aurait à diversifier les modes de financement des retraites (entre répartition et capitalisation) et à faire jouer un rôle accru aux retraites privées afin de faire face au choc démographique. Même après la crise financière de 2008, qui a considérablement réduit la valeur des actifs des fonds de pension, l'ocde continue de prôner de tels régimes, les mieux à même selon cette organisation de préparer l'avenir (ocde, 2009, p. 10).

Ainsi, les organisations internationales sont-elles toutes devenues les promoteurs d'un système mixte de retraite, où la redistribution est concentrée sur le premier pilier public, où le principe actuariel domine le deuxième pilier obligatoire (mais qui peut être privé), et qui cherche à développer un troisième pilier, volontaire, financé en capitalisation. Ces orientations internationales, si elles sont peu visibles dans les débats nationaux sur les retraites, doivent être prises en compte si l'on veut comprendre le contenu des réformes des retraites, et ce, d'autant plus que l'Union européenne s'en est peu à peu fait le relais.

II. Les orientations européennes

Depuis le sommet de Lisbonne de 2000, les instances européennes, avec l'accord des États membres, ont progressivement élaboré une stratégie européenne pour les retraites. Cette stratégie comprend trois volets : le relèvement des taux d'emploi, la réduction de la dette publique, l'adaptation des régimes de pension eux-mêmes.

Le premier volet de la stratégie vise à relever les taux d'emploi. Cette approche est étroitement liée à la stratégie européenne pour l'emploi. Lors du Conseil de Lisbonne, des objectifs quantifiés ont été définis : parvenir à un taux moyen d'emploi total de 70 % en 2010 et un taux de 60 % pour les femmes. En 2010, l'objectif de taux d'emploi pour l'ensemble de la population active a été revu à la hausse et doit atteindre 75 % d'ici à 2020.

Lors du Conseil de Stockholm de mars 2001, il avait en outre été décidé de fixer un objectif de taux d'emploi pour les salariés âgés de 60 à 64 ans de 50 % en 2010. Même si on le dit peu en France, notre pays a souscrit comme les autres à l'ensemble de ces engagements, auxquels elle ne s'est pas tenue, puisque le taux d'emploi des 55-64 ans en France était de 39,7 % en 2010.

Le deuxième volet concerne la gestion des finances

publiques. Dans tous les pays, les retraites représentent un poste important dans le budget des États membres. Depuis notamment le sommet de Barcelone du printemps 2002, les 15 États de l'Union européenne s'étaient engagés à réduire leur dette publique et à contenir les déficits publics afin de dégager des marges de manœuvre budgétaires pour garantir à terme la viabilité financière des retraites. Ces marges de manœuvre doivent être utilisées pour développer et alimenter des fonds de réserve visant à accumuler aujourd'hui des masses financières qui seraient utilisées plus tard pour financer les retraites quand la situation démographique sera la plus tendue (vers 2020 ou 2030 suivant les cas).

Depuis la crise de la dette qui frappe de nombreux pays européens, ces objectifs de restriction des dépenses publiques et notamment de retraite pèsent plus encore et font partie des objectifs du pacte pour l'Euro plus (initialement intitulé pacte de compétitivité) approuvé en mars 2011, axé sur quatre priorités : la compétitivité, l'emploi, la viabilité des finances publiques et le renforcement de la stabilité financière. Les 23 pays signataires s'engagent tous à mettre en œuvre un certain nombre de réformes, dont celle consistant à repousser l'âge

légal de départ à la retraite en fonction des évolutions démographiques et notamment de l'allongement de la durée de vie.

Le troisième volet des orientations européennes correspond en effet à la réforme des systèmes de retraite au sens propre. L'Union européenne propose depuis le début des années 2000 de progressivement déplacer la frontière entre répartition et capitalisation (au profit de cette dernière), de passer de programmes de retraites à prestations définies à des dispositifs à cotisations définies, et de reculer l'âge de la retraite. Les pays membres de l'Union européenne se sont engagés à orienter leur réforme des systèmes de retraite, qui sont depuis 2006 résumés en trois grands axes d'action :

1. « Garantir à tous un revenu adéquat à la retraite et un accès aux pensions permettant de maintenir, dans une mesure raisonnable, le niveau de vie après le départ à la retraite, dans un esprit de solidarité et d'équité entre les générations et au sein de chacune d'entre elles. »
2. « Assurer la viabilité financière des régimes de retraite publics et privés, compte tenu des

pressions exercées sur les finances publiques et du vieillissement des populations, notamment en soutenant l'allongement de la vie professionnelle et le vieillissement actif, en assurant un équilibre approprié et socialement juste entre cotisations et prestations ainsi qu'en favorisant l'accessibilité financière et la sécurité des régimes par capitalisation et des régimes privés. »

3. « Veiller à ce que les régimes de retraite soient transparents, bien adaptés aux besoins et aspirations des femmes et des hommes ainsi qu'aux exigences des sociétés modernes, du vieillissement démographique et des mutations structurelles, à ce que les personnes reçoivent les informations dont elles ont besoin pour préparer leur retraite, et à ce que les réformes soient menées sur la base du consensus le plus large possible. »

En prévision de la baisse des pensions financées en répartition (« inévitable » selon les instances européennes du fait de la pression démographique, mais aussi des contraintes budgétaires définies dans le cadre de la monnaie unique, renforcées par la crise de 2008-2009), la

Commission propose à la fois la mise en place d'un filet de sécurité public pour tous et le développement des retraites privées financées en capitalisation.

Ainsi, les réformes des retraites sont de plus en plus définies en commun au niveau européen et sont de plus en plus influencées par le modèle global des retraites à plusieurs piliers.

Chapitre IV

Les réformes des systèmes de retraite

Au cours des vingt-cinq dernières années, tous les pays développés ont mené au moins une réforme des retraites. Même si les difficultés peuvent être similaires, et si les objectifs à atteindre sont partagés, chaque système a été réformé selon des modalités propres et en suivant des temporalités spécifiques. Il est cependant possible de regrouper les réformes selon le type de système de retraite réformé. Nous allons ainsi étudier les évolutions des trois principales familles de systèmes de retraite représentées en Europe, en choisissant au sein de chacune d'elles les cas les plus significatifs.

Les systèmes à piliers multiples sont souvent présentés comme les mieux adaptés aux contraintes nouvelles, à tel

point que la Grande-Bretagne et certains pays d'Europe de l'Est ont choisi de rejoindre cette famille. Dans l'immédiat, ce sont ces systèmes qui ont le plus souffert de la crise de 2008. Les réformes menées en Scandinavie sont montrées en exemple aussi bien pour la capacité de la Suède à mettre en œuvre une réforme à la fois structurelle et consensuelle, que pour la capacité des pays nordiques à augmenter leur taux d'emploi. Les exemples italien et allemand montrent cependant que même les systèmes bismarckiens anciens peuvent être réformés (le cas de la France sera étudié dans le chapitre suivant).

La comparaison de toutes ces évolutions souligne que les réformes menées depuis la fin des années 1980 poursuivent un objectif commun : limiter l'augmentation des dépenses publiques de retraite, le plus souvent en réduisant la générosité des pensions publiques présentes et surtout à venir. Elles ont aussi une conséquence commune : créer un espace de développement pour les retraites privées financées en capitalisation, cependant mises à mal par la crise financière de 2008. Partout la dernière tendance vise à repousser l'âge de départ à la retraite.

I. La nécessaire régulation des systèmes à plusieurs piliers

Dans les systèmes à plusieurs piliers, seul le niveau de base, universel, est public. Si l'on ne considère pas les régimes de retraite des fonctionnaires ni les dépenses d'invalidité ou de préretraites (fortement développées au Danemark et aux Pays-Bas), les dépenses publiques de retraite dans le pib étaient très basses pour ces systèmes de retraite en 2007 : 3,6 % en Irlande – dont le système complémentaire est très incomplet –, 5,4 % au Royaume-Uni, 4,7 % aux Pays-Bas, 5,6 % au Danemark, 3,4 % en Australie et 4,3 % en Nouvelle-Zélande (cf. tableau 1). Il est prévu que les dépenses de ces piliers de base s'accroissent dans les années à venir du fait du vieillissement des populations (c'est déjà le cas en Suisse avec 6,4 % du pib consacrés aux dépenses publiques de retraite en 2007). Mais l'importance des retraites complémentaires généralisées (professionnelles ou individuelles) financées en capitalisation dans ces systèmes fait que les conséquences du vieillissement démographique

seront supportées surtout par les régimes privés de retraite.

C'est en partie pour ces raisons, mais aussi par idéologie, que Margaret Thatcher a choisi en 1986 de progressivement faire glisser le système britannique de retraite vers ce modèle, avec des conséquences très inégalitaires. Les récents gouvernements britanniques projettent de repousser l'âge de départ à la retraite et d'aligner les règles du secteur public sur le privé. Dans la mesure où ils font reposer leur politique de retraite sur une très forte rigueur budgétaire et sur des politiques d'emploi très actives, les Pays-Bas n'ont pas cherché à beaucoup modifier les dispositifs de retraite déjà en place, si ce n'est en offrant un meilleur accès aux retraites pour les salariés en emplois atypiques, et en imposant une plus forte régulation aux fonds de pension. Avec la crise financière de 2008, ces régimes se sont révélés particulièrement fragiles aux fluctuations des marchés financiers et appellent à tout le moins une régulation accrue du fonctionnement des fonds de pension.

1. Les réformes britanniques

Le système britannique de retraite fait l'objet de constantes réorganisations depuis le milieu des années 1970. Les réformes menées au Royaume-Uni étant les plus anciennes, il est possible d'en mesurer dès aujourd'hui les conséquences. La réduction du niveau des retraites publiques et le rôle des retraites privées financées en capitalisation, structurées en cotisations définies, ont fortement augmenté la pauvreté et les inégalités parmi les retraités britanniques. Récemment, le Gouvernement cherche à aligner le secteur public sur les règles du privé, et a décidé de repousser l'âge de départ à la retraite à 68 ans d'ici 2046 (et peut-être dès 2030).

Pour compléter la retraite de base minimale créée en 1946, et pour offrir une couverture à tous ceux qui ne pouvaient bénéficier de retraites professionnelles complémentaires, les travaillistes ont décidé en 1975 de la mise en place d'un système de retraite complémentaire public financé en répartition (serps : *State Earnings Related Pension Scheme*). Celui-ci devait être obligatoire sauf pour ceux qui voulaient et pouvaient bénéficier d'une retraite professionnelle complémentaire. Le système, effectivement mis en place en 1978, devait commencer à servir des pensions à partir de 1998.

Afin de favoriser les retraites privées en capitalisation, Margaret Thatcher a souhaité remettre en cause les systèmes publics de retraite en menant une politique d'érosion du niveau des prestations forfaitaires de base servies par l'État et de privatisation progressive du régime de retraite complémentaire public (serps).

L'érosion des prestations de base servies par l'État (*basic pension*) provient principalement d'un changement de formule d'indexation adopté par le gouvernement Thatcher au début des années 1980. Il était auparavant prévu que l'indexation se fasse sur ce qui augmentait le plus, les prix ou les salaires. Depuis 1982, l'indexation n'est plus faite que sur les prix. Avec le recul, on mesure combien cette nouvelle règle d'indexation (qui a progressivement été adoptée dans la plupart des pays européens) fait perdre de valeur relative aux retraites, dans la mesure où les salaires augmentent plus que les prix. Ainsi, en Grande-Bretagne, la valeur de la pension de base est passée de 21 % du salaire brut moyen en 1986 à 17,3 % en 1995 et 14 % en 2007.

Le niveau des retraites complémentaires publiques, financées en répartition, a lui aussi été réduit à partir de

1986. Le gouvernement Thatcher voulait supprimer complètement les retraites complémentaires publiques. Cependant, supprimer les serps posait notamment le problème technique du double paiement (financement des pensions actuelles alors que les cotisants allaient disparaître). Devant l'opposition des syndicats, des partis de gauche mais aussi du patronat et du ministère du Trésor, Margaret Thatcher a préféré maintenir le système en place tout en en réduisant ses prestations et en rendant la solution privée alternative bien plus attractive (par des réductions d'impôts et par une exemption de 2 % de cotisations pendant cinq ans), ce qui a organisé un mécanisme de vase communicant entre les deux.

Entre 1986 et 1993, environ cinq millions d'employés ont quitté les serps pour prendre une pension privée. La réduction des prestations servies par les serps, le doute entretenu par le Gouvernement sur leur avenir, les campagnes de vente agressive des compagnies d'assurances ont persuadé beaucoup de Britanniques de quitter le système public de retraite pour prendre un plan personnel de retraite.

En conséquence de ces réformes, le niveau des retraites

s'est fortement dégradé pour de nombreux Britanniques. La couverture offerte par les serps et les plans personnels s'est avérée insuffisante pour les plus bas salaires et pour les emplois atypiques ; les serps du fait du taux de remplacement très bas ; les plans personnels parce que les frais administratifs ont souvent rogné la majeure partie des faibles cotisations des bas revenus et des salariés changeant souvent d'emploi. Par ailleurs, de nombreux scandales ont marqué le fonctionnement des retraites professionnelles. Ainsi, l'homme d'affaires Maxwell s'était attribué les fonds des retraites de ses salariés pour combler les déficits de ses entreprises. Les salariés ont ainsi vu partir en fumée leur capital retraite avec la faillite de l'empire Maxwell. En outre, de nombreux fonds de pension, autrefois à prestations définies, sont devenus à cotisations définies, faisant ainsi porter les risques de fluctuation boursière sur les épargnants.

Pour faire face à ces difficultés, le gouvernement Blair a publié un *Livre vert* en 1998 qui prévoyait de nombreuses réformes : la mise en place d'un revenu minimum pour les personnes âgées, la réforme des serps, une plus forte régulation des pensions privées.

Face à l'appauvrissement des retraités au cours des années 1990 (près d'un ménage de retraités sur trois vit avec des revenus inférieurs à 60 % de la moyenne au Royaume-Uni), le gouvernement travailliste a mis en place en 2003 un complément de revenu (intitulé *Pension credit*) sous condition de ressources pour les personnes âgées aux revenus les plus modestes. En 2012, la pension de base (*Basic State Pension*) est au maximum de 102 £ par semaine (ce montant dépend du montant total des cotisations versées au *National Insurance*). Le complément de ressource (*Pension credit*), permet d'atteindre 137 £ par mois pour une personne seule, et 209 £ pour un couple en 2012. Le gouvernement Cameron a proposé de remplacer la pension de base et le crédit de retraite par une seule allocation, qui serait d'un montant de 155 £ à partir de 2014.

En 2002, les serps ont été remplacés par des retraites complémentaires d'État (*State Second Pension*), plus généreuses pour les bas revenus. En 2008, le gouvernement Brown a décidé de permettre à ceux qui travaillent dans des petites entreprises d'avoir accès à un fonds de pension. À partir de 2012, tous les employeurs sont obligés d'ouvrir un plan d'épargne retraite pour tout salarié qui gagne plus

de 7 500 £ par an, sauf si celui-ci exprime un vœu contraire et souhaite soit ne rien avoir, soit bénéficier du régime public (on parle d'*automatic enrolment* dans le sens où, à moins de s'y opposer, tout salarié a un compte ouvert dans un fonds de pension). Pour permettre aux petites et moyennes entreprises de se plier à cette nouvelle règle, le Gouvernement a créé un nouveau type de fonds de pension, simple et à bas coût (les nest).

L'ensemble des fonds de pension privés sont désormais mieux régulés depuis la mise en place en 2001 d'un cadre réglementaire intitulé *Stakeholder Pension Scheme* qui impose aux fonds de pension professionnels et privés qui en bénéficient de limiter leurs frais administratifs et de permettre la transférabilité des fonds en cas de changement d'emploi. Ces systèmes sont cependant de plus en plus à cotisations définies, ce qui laisse planer une grande incertitude sur le montant des retraites futures et fait peser le coût des ajustements sur les assurés. La crise de 2008 a ainsi montré les conséquences importantes de ces changements, les actifs des fonds de pension britanniques ayant perdu en moyenne 30 % de leur valeur, réduisant d'autant le montant des pensions attendues par ceux qui pensaient partir en retraite en 2009 ou 2010. Malgré la

crise financière, les politiques britanniques continuent de privilégier les retraites privées par capitalisation. Les débats publics britanniques tournent autour de la nécessité de mieux réguler les fonds de pension, afin notamment d'imposer aux gestionnaires de fonds un changement du type de placement dans les dernières années de la carrière de l'épargnant afin d'éviter les fluctuations des marchés financiers.

Afin de faire face à l'allongement de la durée de vie et au *papy-boom*, en 2007, le gouvernement Brown avait décidé d'augmenter l'âge de départ à la retraite, pour le porter de façon progressive à 68 ans pour tous les Britanniques d'ici à 2046, après avoir progressivement aligné l'âge de départ des femmes (longtemps resté à 60 ans) sur celui des hommes (65 ans). En contrepartie, le nombre d'années de contribution nécessaire pour obtenir une pension complète sera réduit, de 44 ans actuellement à 30 ans en 2046. En 2011, le gouvernement Cameron a cependant décidé d'accélérer ce processus pour faire passer l'âge légal de départ à la retraite à 65 ans pour les femmes dès 2018 et pour tous, hommes et femmes, à 66 ans dès 2020, et a envisagé en 2012 de mettre en place un lien automatique entre l'allongement de l'espérance de vie d'une cohorte et

son âge de départ à la retraite. Cette mesure accélérerait le fait de repousser l'âge de départ à la retraite à 68 ans qui interviendrait dès 2030.

Enfin, dans le cadre des mesures drastiques d'économie budgétaire, le gouvernement Cameron a annoncé fin 2011 son intention de réformer les retraites du secteur public, en augmentant (de 50 %) les cotisations payées par les fonctionnaires, en calculant la retraite non plus sur le dernier salaire mais sur le salaire moyen de toute la carrière, et en repoussant l'âge de départ à la retraite à 66 ans, comme pour le secteur privé. Ces annonces ont suscité de nombreuses grèves des fonctionnaires.

2. Les ajustements néerlandais, aux fonds de pension professionnels collectifs

Les retraites aux Pays-Bas sont aussi structurées autour du modèle multipiliers de retraites, mais les fonds de pension du deuxième pilier y sont collectifs et à prestations définies. Le système néerlandais de retraite repose en effet sur un système public financé par répartition qui verse des

pensions forfaitaires à toutes les personnes âgées de plus de 65 ans ayant résidé au moins cinquante ans aux Pays-Bas ; un deuxième étage constitué de fonds de pension organisés sur une base professionnelle, qui couvre plus de 90 % des salariés ; un troisième étage volontaire reposant sur l'épargne individuelle. Dans ce pays, les politiques de retraite passent par des politiques budgétaires rigoureuses visant à dégager des surplus pour les retraites à venir, une meilleure régulation des fonds de pension collectifs, et des politiques d'emploi destinées à accroître les taux d'emploi.

La retraite de base n'a jamais été remise en cause, mais, comme en Grande-Bretagne, au cours des années 1980 et 1990, ses évolutions ont été érodées par rapport à l'évolution des salaires. La revalorisation de la pension de base est liée à l'évolution du salaire minimum. Celui-ci, suite à un accord de modération salariale signé avec les partenaires sociaux en 1982, n'a été augmenté que de 1 % en 1983, réduit de 3 % en 1984, gelé de 1985 à 1989 et de 1993 à 1995. Entre 1980 et 1998, la valeur de la retraite de base a perdu près de 25 % par rapport aux salaires bruts. En 2011, elle représentait 30 % du salaire moyen (environ 1 067 € par mois), et 70 % du salaire minimum.

En 1998, de nouvelles mesures ont été prises en prévision de l'augmentation des dépenses publiques de retraite entraînées par les évolutions démographiques. Il a été décidé de fixer un plafond maximal aux cotisations qui servent à financer le pilier de base, celles-ci ne doivent pas à l'avenir dépasser 18,25 % du salaire (plafonné). Il est prévu que les dépenses non couvertes par les cotisations seraient financées par l'État. Pour ce faire, le Gouvernement néerlandais s'est lancé dans une politique budgétaire très rigoureuse visant à dégager des surplus budgétaires (ce qui a été le cas entre 1999 et 2001). Le Gouvernement utilise ces marges pour les stocker dans un fonds de réserve qui doit acheter des obligations d'État. Les fonds accumulés doivent être utilisés pour financer les retraites de base à partir de 2020. En 2007, ce fonds de réserve avait accumulé 4,2 milliards d'euros, une partie de ces fonds a cependant été utilisée dès 2009 pour faire face aux conséquences de la crise.

Pour le maintien de leurs revenus, les salariés néerlandais comptent sur des régimes de retraite professionnels négociés et supervisés par les partenaires sociaux, financés en capitalisation mais à prestations définies (visant à compléter la retraite de base pour atteindre un taux global

de remplacement de 70 % du salaire). Au début des années 2000, les actifs de ces fonds ont subi le contrecoup du ralentissement boursier. Les fonds ont alors changé leurs règles de calcul des prestations, notamment en prenant en compte le salaire moyen des assurés plutôt que leur dernier salaire. Ils ont par ailleurs augmenté les cotisations, et changé les règles d'indexation à la fois du salaire de référence et des pensions. Un système financé en capitalisation mais à prestation définie développe en fait les mêmes instruments de réformes qu'un système de retraite par répartition à prestations définies.

Afin d'éviter un changement trop brusque de règles et une meilleure gestion des fonds, une loi de 2006 a imposé plus de transparence et de nouvelles règles prudentielles (notamment la nécessité de toujours disposer de 125 % des sommes nécessaires pour payer une année de retraite). Du fait de ces règles et de placements relativement prudents (40 % des fonds sont placés en action, le reste en obligations ou autres placements moins risqués), les pertes des fonds de pension néerlandais n'ont été « que » de 17 % en 2008 (contre une moyenne ocde de - 23 % et - 30 % en Grande-Bretagne).

Par ailleurs, depuis les années 1990, des politiques intenses d'augmentation des taux d'emploi ont été menées aux Pays-Bas, à la fois pour faire entrer les femmes sur le marché du travail (à temps partiel) et pour réduire le nombre de bénéficiaires des pensions d'invalidité et de préretraites. Les taux d'emploi ont ainsi considérablement augmenté aux Pays-Bas (au point que l'on parle parfois de « miracle néerlandais », cf. tableau 2), mais principalement au profit d'emploi à temps partiel et sur des contrats à durée déterminée. En 1996, une loi a prévu que les travailleurs à temps partiel puissent acquérir de meilleurs droits à la retraite. En 2000, suite à un accord national sur la flexibilité et la sécurité, une nouvelle loi prévoit une égalité totale de traitement des salariés à temps partiel avec les salariés à temps plein en matière d'accès aux prestations sociales, y compris pour le deuxième pilier des retraites.

L'ensemble de ces mesures a permis d'augmenter considérablement les taux d'emploi aux Pays-Bas. Cependant, la population active devrait diminuer à partir de 2020, et les marges d'accroissement des taux de participation se réduisent dans un pays où le taux de chômage est très bas (5,6 % de la population active fin

2011). Les réflexions se tournent dès lors vers un passage des emplois à temps partiel vers le taux plein, mais surtout vers une nouvelle augmentation de la participation des salariés les plus âgés. On parle ainsi du passage de l'âge de la retraite à 67 ans aux Pays-Bas d'ici 2037, de la mise en place d'incitations fiscales et juridiques (flexibilisation des contrats de travail) pour garder ou embaucher les salariés âgés. En outre, le Gouvernement a fortement mis l'accent sur le besoin de développer la formation et l'éducation tout au long de la vie, mais aussi de développer des outils afin d'améliorer (ou ne pas dégrader) la santé des travailleurs – conditions essentielles à une augmentation durable du taux d'emploi des seniors.

II. Les réformes structurelles des pays nordiques

En 1998, la Suède a mis en place une réforme structurelle importante de son système de retraite, qui a fait disparaître son élément de base universel et a créé un système individuel d'acquisition des droits à la retraite par la mise

en place de comptes notionnels. Cette réforme a fait l'objet de longues négociations qui ont permis d'assurer un consensus autour de ses objectifs. Afin de rejoindre la situation de ses voisins scandinaves, la Finlande s'est concentrée sur des politiques d'emploi très actives envers ses travailleurs vieillissants.

1. Le modèle suédois

Le système de retraite suédois était fondé sur plusieurs étages : un premier pilier universel (éventuellement complété par un revenu minimum sous condition de ressources pour les plus démunis), servant à tous une retraite de base forfaitaire après 30 ans de cotisation, puis un deuxième pilier contributif, financé en répartition, dont le montant de la pension était calculé sur les quinze meilleures années de revenus et un troisième pilier, formé des retraites d'entreprise, financées en capitalisation et un éventuel complément individuel fondé sur l'épargne individuelle. Le troisième pilier, non concerné par la réforme de 1998, est fondé sur les accords d'entreprise. Il concerne actuellement 90 % des employés. Les cotisations se situent entre 2 et 5 % du salaire. Les retraites payées au

titre de ces régimes constituent à présent 14 % du total des pensions et permettent surtout aux plus aisés de compléter leurs retraites de base. La plupart des régimes professionnels étaient à prestations définies au début des années 2000, mais un nombre croissant est passé en régime à cotisations définies. La transformation majeure concerne cependant les deux premiers piliers du système.

Discutée dès 1984, véritablement lancée en 1994, la réforme du système de retraite suédois a été adoptée en juin 1998. Elle met en place un nouveau système à financement mixte, à cotisations définies.

Les retraites de base autrefois universelles ont été remplacées par une « pension garantie » visant à compléter, si elles sont insuffisantes, les ressources des personnes âgées de plus de 65 ans, ayant résidé au moins 40 ans en Suède. La pension garantie équivaut à environ un quart du salaire moyen brut (soit environ 850 € par mois en 2012). Au-delà de ce seuil, la pension garantie continue de compléter les revenus, mais à un taux dégressif, de façon à éviter tout effet de seuil et les désincitations à travailler (sans ce mécanisme, les personnes ayant cotisé pour une retraite au montant proche du seuil toucheraient autant

qu'une personne n'ayant pas du tout cotisé). La revalorisation de cette retraite minimale est indexée sur les prix, ce qui signifie à terme une augmentation moindre que celle des salaires ou des retraites contributives.

L'étape bismarckien du système suédois a été profondément réformé sur la base de trois principes : la fixation d'un taux maximum de cotisations à 18,5 %, l'établissement d'un lien actuariel individualisé entre cotisations et prestations, la mise en place d'un financement mixte (répartition et capitalisation) des retraites.

Le nouveau système public obligatoire est financé par cotisations sociales calculées sur 93 % des revenus des salariés (salaires et avantages liés à l'exercice d'une activité économique, mais aussi prestations maladie, chômage ou familiales). Sur les 18,5 % de cotisations, 16 points sont affectés à un « compte notionnel » individuel. Il s'agit d'un compte individuel fictif où sont comptabilisées les cotisations versées tout au long de la carrière des individus (son fonctionnement est similaire à celui des régimes complémentaires français par points). L'argent des cotisations continue cependant de servir à financer les

retraites actuelles. Les 2,5 points de cotisations restants sont versés à un compte individuel fonctionnant, lui, réellement par capitalisation. Le système public en charge de ces pensions délègue la gestion de ces fonds, au choix du cotisant, à des établissements de placement publics (garantissant des placements sans risques mais peu rémunérateurs) ou privés (aux rendements plus risqués). C'est l'établissement public qui prélève les 2,5 % de cotisations et verse lui-même les rentes issues des placements afin d'éviter des frais de gestion trop élevés. Des cotisations fictives sont versées par l'État pour les périodes où les individus ne cotisent pas (années d'études, congés parentaux, service national, cessation anticipée d'activité).

La retraite peut être prise à partir de 61 ans, sans limite d'âge supérieure. Au moment du départ en retraite, le montant de la pension de retraite financée en répartition (*inkomstpension*), issue des 16 % de cotisation versée au compte notionnel, est calculé en fonction du montant des cotisations accumulées, de l'espérance de vie de la cohorte à laquelle appartient le retraité et de l'âge de départ en retraite (plus la personne part tard, plus le montant de la retraite sera élevé). Le montant de la partie financée en

capitalisation (*premiépension*) dépend quant à lui du montant de cotisations accumulées et des rendements offerts par les fonds de placement choisis par l'assuré (variables selon les risques pris par les investisseurs). Le montant de la pension mensuelle totale issue du système public sera d'autant plus bas que la période estimée de paiement sera plus longue. Ce système doit ainsi permettre d'inciter les Suédois à prendre leur retraite le plus tard possible tout en leur laissant le choix de partir relativement tôt, au prix d'une pension plus basse.

Le nouveau système de retraite doit s'autofinancer : le montant des prestations doit être équivalent au montant des cotisations. Ainsi, le principe actuariel régit le rapport individuel entre cotisations et prestation : le cumul des pensions versées au cours de la retraite doit être égal aux droits accumulés jusqu'au départ à la retraite. Calculée en fonction du montant des cotisations versées et de l'espérance de vie, la pension est revalorisée en suivant l'évolution des salaires et des prix (la revalorisation est égale à l'augmentation des salaires moins 1,6 %, ce qui la rapproche de l'évolution de l'inflation). Du fait de ce mode de revalorisation relativement faible, le montant de départ de la pension est plutôt élevé, ce qui favorise les personnes

ayant une espérance de vie plus faible.

Au niveau global du régime, un même principe a été posé : le montant total des pensions à verser ne doit pas excéder le montant global des cotisations versées. Afin d'assurer ce principe, un mécanisme d'ajustement automatique des pensions a été institué en 2000, qui se déclenche quand le montant des prestations à verser devient supérieur au montant des cotisations globales accumulées (et des fonds de réserve) et implique à la fois une revalorisation plus faible des droits accumulés sur le compte notionnel, et des retraites elles-mêmes (dont le calcul de revalorisation est lié au précédent).

Chaque personne assurée doit obtenir des informations annuelles sur ses droits acquis et sur le montant projeté de sa pension : tous les ans, le système public envoie aux assurés un document (dans une « enveloppe orange ») les informant du montant des droits qu'ils ont accumulés jusqu'à présent et leur présente un calcul prévisionnel du montant de leur retraite. L'information porte aussi sur l'état financier global du système. La transparence du système doit permettre à chacun de prendre ses décisions en matière d'âge de départ à la retraite et d'épargne

personnelle. Cette transparence a constitué un élément essentiel pour obtenir le soutien des salariés à cette réforme.

En 2010, du fait de la crise, le montant des retraites a baissé, à la fois parce que les prix ont baissé en 2009 par rapport à 2008, et parce que le montant des cotisations reçues a fortement baissé (du fait de la stagnation de la masse salariale et de la montée du chômage), déclenchant alors pour la première fois le mécanisme d'ajustement automatique. La baisse de l'indice des prix a impliqué une baisse de 0,9 % de la pension garantie. Le déclenchement du mécanisme d'ajustement automatique a signifié une baisse de 1 à 3 % des pensions liées au salaire (la baisse étant d'autant plus élevée que le montant de la retraite est élevé). Certains verront dans cette baisse des retraites en période de crise une atteinte au pouvoir d'achat des retraités, d'autres la preuve de la solidarité générale du système de retraite, qui demande aux retraités actuels de prendre une part des conséquences de la crise actuelle. Cette baisse « automatique » du montant des retraites a cependant soulevé bien des débats en Suède. Pour la compenser, le Gouvernement a décidé d'augmenter les abattements d'impôts accordés aux personnes âgées et

d'augmenter les aides au logement, favorisant ainsi les personnes touchant les retraites les plus basses, qui ont vu leur revenu disponible quand même augmenter en 2010 par rapport à 2009.

2. Relever les taux d'emploi finlandais

À la fin des années 1990, les taux d'emploi étaient relativement faibles en Finlande, notamment pour les personnes de plus de 50 ans (41,6 % pour les 55-64 ans en 2000, cf. tableau 2). Plus de 80 % des Finlandais prenaient leur retraite bien avant l'âge de départ légal fixé à 65 ans. La Finlande a concentré sa politique des retraites sur l'augmentation des taux d'emploi des personnes vieillissantes.

Un plan national devant inciter les travailleurs de plus de 45 ans à rester au travail a été adopté en 1997, le « Plan national pour les travailleurs vieillissant ». Sous le slogan *L'expérience est une richesse nationale*, ce plan prévoyait une campagne d'information visant à changer les mentalités et inciter les employeurs à tirer profit de l'expérience des

salariés âgés ; un programme pour améliorer les conditions de travail des salariés âgés (santé, protection au travail, aménagement des fins de carrière) ; un programme de formation professionnelle pour les plus de 45 ans visant à combler le fossé entre les niveaux de formation des jeunes et des plus vieux (Guillemard, 2010). Ce plan proposait une solution gagnante pour tous : une amélioration de la situation pour les salariés, une meilleure productivité pour les entreprises, moins de dépenses de retraites pour la collectivité. En 2000, la Finlande a consacré 1 % de son pib au financement de mesures de formation et de réadaptation.

En 2005, le Gouvernement finlandais a pris les nouvelles mesures visant à retarder l'âge de départ en retraite : restriction de l'accès aux préretraites, mise en place d'un départ flexible à la retraite entre 62 et 68 ans (avec bonification de la pension en fonction du report de l'âge de départ), relèvement de l'âge auquel il est possible de bénéficier d'une retraite partielle. En dix ans, entre la fin des années 1990 et la fin des années 2000, la Finlande a ainsi pu faire reculer l'âge effectif de départ en retraite de ses salariés de trois ans et demi (de 59 à 62,5 ans).

Les réformes menées en Suède et en Finlande sont souvent citées en exemple dans les débats européens en matière de retraite parce qu'elles bouleversent les habitudes tout en étant adoptées avec un large consensus politique. Ces réformes ont été longuement négociées entre tous les partis politiques et avec l'ensemble des partenaires sociaux. Elles ont fait l'objet de nombreuses campagnes publiques de mobilisation et d'explication.

III. Les difficiles réformes des systèmes bismarckiens

Les systèmes fondés sur les assurances sociales sont les plus difficiles à réformer, du fait de la légitimité et de la complexité des systèmes, comme des résistances venues de différents groupes sociaux. Pourtant, l'Italie a multiplié les mesures dans les années 1990, et l'Allemagne a mis en place en 2001 une réforme d'envergure. Dans les deux cas, les taux de remplacement des retraites futures servies par les régimes en répartition vont considérablement baisser. Ces baisses pourront être compensées en partie par le développement de régimes volontaires en capitalisation.

Comme partout ailleurs, il a été décidé récemment de repousser progressivement l'âge légal de départ à la retraite au-delà de 65 ans.

1. Le cas de l'Allemagne

Le système de retraite allemand est un système par points. Le montant de la retraite dépend du nombre de points personnels acquis. Un salarié travaillant pendant un an au salaire moyen acquiert 1 point (0,5 point s'il perçoit la moitié du salaire moyen, 1,2 point s'il touche 120 % du salaire moyen, etc. dans la limite d'un plafond relativement élevé). On peut aussi acquérir des points pendant les périodes de chômage ou de congé maladie. Au moment de la liquidation de sa pension, on comptabilise la somme des points acquis tout au long de la carrière. Un salarié ayant cotisé pendant 45 ans en recevant, en moyenne, un salaire équivalent au salaire moyen (*Eckrentner*) sera donc crédité de 45 points. La valeur du point était de 27,20 € (à l'Ouest et 24,13 € à l'Est) en 2010. Le salarié perçoit donc une pension mensuelle de 1 224 € ($45 \times 27,2$). Ce système de points n'a pas été modifié par les réformes, mais d'autres paramètres ont été modifiés, tandis que les retraites

complémentaires financées en capitalisation ont été favorisées.

L'Allemagne a connu en 1989 une réforme qui a modifié l'indexation des pensions de retraite, leur évolution devenant parallèle aux salaires nets et non plus aux salaires bruts. Cette réforme a été adoptée sur la base d'un accord entre les trois grands partis politiques allemands (cdu, Parti libéral, spd). Une autre réforme a été adoptée en 1997 par le gouvernement Kohl qui n'a pas fait l'objet du même accord. Très impopulaire, elle prévoyait le passage du taux de remplacement des revenus de 70 à 64 % (pour une retraite à taux plein). Elle a sans doute en partie causé la défaite d'Helmut Kohl aux élections de 1997. La réforme a été immédiatement annulée par le gouvernement Schröder nouvellement élu. Ce dernier a cependant décidé d'indexer les retraites sur les prix (et non plus sur les salaires nets) pendant deux ans (en 2000 et en 2001), en attendant la mise en place d'une réforme profonde, qui a été adoptée en 2001.

La réforme allemande adoptée en deux temps (le 16 février et le 11 mai 2001) comporte deux aspects. L'un vise la réduction des retraites publiques et l'autre l'introduction

de retraites privées (dites pensions « Riester », du nom du ministre en charge de la réforme), facultatives, financées en capitalisation, fortement aidées par l'État.

La partie de la réforme votée le 16 février 2001 cherche à stabiliser les taux de cotisations sociales à 20 % en 2020 et 22 % en 2030. Afin d'atteindre ces objectifs, des mécanismes d'ajustement sont prévus pour calculer le taux de remplacement servi aux retraités, dont il est prévu qu'il baisse jusqu'à 52 % du salaire net en 2030. Fondé sur un système de retraite par points, le calcul de la pension se fait en référence à la totalité des salaires perçus. L'augmentation des pensions correspond à 90 % de l'augmentation des salaires nets. Cependant, un mécanisme d'ajustement démographique a été prévu afin que les retraites augmentent moins vite si le ratio de dépendance démographique (rapport entre le nombre de cotisants et de retraités) se dégrade (il n'a cependant pas été appliqué pour le moment).

La réforme a aussi voulu réduire les inégalités entre les hommes et les femmes. Ainsi, des crédits de cotisation sont attribués pour l'éducation des enfants : l'équivalent de deux années de cotisation pour le premier enfant et

d'une année pour les suivants. Cependant, les pensions de réversion sont réduites de 60 % à 55 % de la pension du mari défunt à partir de 2010. En outre, la loi de février 2001 prévoit la création d'une prestation d'assistance minimale pour les personnes de plus de 65 ans qui équivaut à 19,3 % du salaire moyen (8 424 € par an en 2008).

Les fonds de pension « Riester » ont progressivement été mis en place depuis 2002. Ils sont de deux types : professionnels issus des négociations collectives ou bien individuels. Les employeurs ne sont pas obligés de cotiser à ces comptes retraite. Les cotisations individuelles volontaires peuvent aller jusqu'à 4 % du revenu. L'État soutient ces comptes à travers à la fois des paiements directs (modulés en fonction du niveau de revenus de l'épargnant et du nombre d'enfants) et des exemptions fiscales. Selon le calcul du ministère des Finances, les aides de l'État représentent normalement 40 % des cotisations versées par les salariés. Pour les personnes ayant des revenus faibles et des enfants à charge, les aides peuvent aller jusqu'à 90 % des cotisations versées.

La loi requiert un grand nombre de règles prudentielles

pour garantir les actifs investis dans ces comptes retraite. Ils ont ainsi subi des pertes relativement faibles lors de la crise de 2008 (environ – 8 % de leur valeur). Les fonds ne peuvent être reversés avant l'âge de 60 ans, le versement sous forme de rente est obligatoire. Mais le versement de rentes peut être reporté jusqu'à l'âge de 85 ans. La valeur des fonds accumulés doit légalement être au moins équivalente au montant des cotisations versées. Le régime fiscal favorise les comptes retraite « Riester » structurés comme des régimes de retraite d'entreprise issus de la négociation collective. En privilégiant les solutions engageant les partenaires sociaux plutôt que les plans de retraites individuels, il s'agit de revivifier et d'élargir les retraites d'entreprise développées précédemment uniquement par les grandes entreprises allemandes.

La réforme allemande a fait l'objet d'intenses négociations. Celles-ci ont été ouvertes par la mise en avant de deux chiffres clés : limiter l'augmentation des cotisations retraite à un maximum de 22 % des salaires, et garantir un taux de remplacement, prétendument fixé à 67 % (auquel doivent s'ajouter les revenus issus des pensions Riester) mais qui a fortement été baissé par la suite. La réforme a d'abord reposé sur une alliance entre le Parti social-démocrate et les

Verts, puis s'est élargie aux partis de l'opposition (qui ont voté sans vraie difficulté la première partie de la loi, qui rétablissait de fait en grande partie les mesures adoptées en 1997).

Elle a aussi reposé sur l'accord des partenaires sociaux, acquis notamment grâce aux mesures fiscales favorisant le développement de régimes de retraite d'entreprise. Le gouvernement Schröder souhaitait rendre les retraites complémentaires en capitalisation obligatoires (comme en Suède), mais le patronat s'y est opposé, refusant d'être obligé d'y contribuer. Dès lors, les pensions Riester ne constituent qu'un complément facultatif de retraite, que les plus démunis risquent de ne pas choisir.

Dans la mesure où une forte baisse des retraites servies par le système public est prévue, les Allemands ont de plus en plus épargné dans les fonds Riester (11 millions de contrats avaient été signés en 2008, couvrant 28 % de la population). Combinés avec d'autres formes de retraites complémentaires financées en capitalisation, il est prévu qu'à terme les retraites privées viennent fournir près de 25 % des retraites totales des Allemands (ocde, 2009). En 2008, les retraites privées collectives couvraient 64 % des

salariés (surtout dans les secteurs financiers et industriels), et les fonds individuels 44 % (les individus pouvant combiner les deux).

En 2007, le gouvernement de grande coalition a prévu de repousser progressivement l'âge de départ à la retraite sans décote de 65 à 67 ans en 2029. La limite sera d'abord relevée d'un mois par an (de 65 à 66 ans), puis de deux mois par an (de 66 à 67 ans), pour les personnes nées après 1959. La première génération concernée par le relèvement de l'âge de la retraite sera celle de 1947 et pour les générations postérieures à 1964, la limite d'âge de départ à la retraite sera de 67 ans.

2. Le cas de l'Italie

En Italie, les différents gouvernements cherchaient depuis la fin des années 1970 à réformer un système de retraite coûteux, fragmenté et déséquilibré (servant des retraites très généreuses aux fonctionnaires et très faibles, voire nulles, aux travailleurs indépendants). Au cours des années 1990, plusieurs projets de réforme sont élaborés. La prudente réforme Amato de 1992 n'introduit pas de changement profond, évitant de heurter de front les «

droits acquis » (« pension d'ancienneté » acquise après seulement trente-cinq ans de cotisations, régimes très généreux du secteur public). La réforme imaginée par le gouvernement Berlusconi en 1995, qui remettait en cause ces avantages, a engendré des manifestations nombreuses et massives et fut la cause de la chute de ce gouvernement.

En 1995, le gouvernement Dini a adopté une nouvelle stratégie pour sa réforme des retraites, fondée sur la participation active et l'accord des syndicats. Cette réforme prévoit l'unification des multiples régimes de retraite ; la mise en place d'un système à compte notionnel ; un changement du mode de calcul des pensions dans lequel le montant des pensions est directement lié au montant des cotisations versées, revalorisé selon la croissance du pib et multiplié au moment de la liquidation par un coefficient de conversion qui tient compte de la durée de retraite potentielle de l'individu ; un départ à la retraite flexible, entre 57 et 65 ans (le montant de la retraite augmentant en même temps que recule l'âge de départ) ; la suppression des pensions d'ancienneté en 2013 ; une distinction entre les pensions qui relèvent de l'assurance et celles qui relèvent de l'assistance, qui doivent être financées par des recettes fiscales. Cette réforme, dont la

mise en œuvre devait être très progressive, a été acceptée par un référendum des salariés organisé par les syndicats après un gros travail de consultation et d'information dans les entreprises.

En 1997, une nouvelle législation a été adoptée pour accélérer le rythme des réformes et permettre le développement d'un système de retraite complémentaire par capitalisation : des incitations fiscales ont été décidées pour favoriser la transformation des retraites d'entreprise en véritables fonds de pension financés en capitalisation. En 2005, de nouvelles mesures ont été adoptées pour inciter les Italiens à abonder les fonds de pension, notamment à travers le versement des traditionnelles « primes de départ » (*Trattamento di fine rapporto*, capital versé au départ du salarié d'une entreprise, représentant 7 % de chaque année de salaire) dans les fonds de pension. En 2009, cinq millions d'Italiens cotisaient à une retraite supplémentaire en capitalisation (32 % des salariés du secteur privé).

En 2004, de nouvelles mesures ont été prises pour réduire le niveau des cotisations retraite (qui était fixé à 33 % du salaire brut depuis 1995), restreindre à nouveau l'accès aux

pensions d'ancienneté et promouvoir le travail des seniors (qui reste très bas en Italie). L'ensemble de ces réformes est susceptible de transformer progressivement le système italien en un système multipiliers. Cependant, la période de transition prévue pour la mise en œuvre de ce système est très longue (de l'ordre de cinquante ans) puisque seules les personnes entrées sur le marché du travail après 1995 sont soumises aux nouvelles règles.

Fin 2011, l'Italie était en pleine crise de la dette. Sous la pression des marchés financiers et des instances européennes, le gouvernement « technique » de Mario Monti a décidé de nouvelles mesures. Celles-ci prévoient de geler la revalorisation des retraites en 2012 et 2013, d'augmenter l'âge de départ à la retraite à partir duquel on ne subit plus de décote à 66 ans pour les hommes et 62 ans pour les femmes dès 2012, les femmes devant passer à 66 ans dès 2018. Elles augmentent progressivement le nombre d'années nécessaires pour avoir le droit à une pension complète (42 ans et un mois pour les hommes et 41 ans et un mois pour les femmes, en 2012). Elles prévoient aussi la fin des dispositifs de préretraite.

IV. Des tendances communes

De même qu'aux différentes périodes de l'histoire étudiées dans le premier chapitre, il était possible de distinguer un objectif commun poursuivi différemment par tous les pays, on peut voir que toutes les réformes engagées au cours des années 1990 et 2000 ont des buts communs : limiter les dépenses publiques de retraite, présentes et surtout futures, développer les retraites financées en capitalisation, repousser l'âge de départ à la retraite. Elles s'inscrivent dans une logique commune, qui voit une réduction, en termes relatifs, de l'importance de la répartition comme moyen de financement du transfert financier vers les personnes âgées au profit de la capitalisation, et le passage de systèmes à prestations définies vers des systèmes à cotisations définies (faisant ainsi basculer les conséquences des évolutions démographiques ou économiques sur les retraités futurs et non plus sur les financeurs des retraites).

Au cours des années les plus récentes, tous les pays que nous avons étudiés ont aussi programmé un retardement de

l'âge de départ en retraite, jusqu'à 67 ou 68 ans, afin de tenir compte de l'allongement de la durée de vie et de réduire les périodes de versement des retraites. Mais augmenter l'âge légal de départ à la retraite ne suffit pas à retarder l'âge réel de départ à la retraite. Ceux qui ont réussi à faire rester les séniors dans l'emploi ont non seulement changé les règles de calcul de retraite et la fermeture des voies de sorties précoces (préretraites, invalidité, handicap ou congés longues maladies), mais ils ont aussi investi massivement dans des politiques de maintien dans l'emploi, qui passent par des politiques positives de santé au travail, de formation tout au long de la vie et d'amélioration des conditions de travail.

La transformation progressive de tous les systèmes de retraite s'appuie sur un même mécanisme de vases communicants qui procède en deux temps. En premier lieu, le niveau de remplacement offert par les retraites collectives de base est diminué. Rappelons les différents instruments utilisés pour faire baisser les retraites publiques : déconnexion de l'évolution des pensions par rapport à celle des salaires ; renforcement de la sélectivité et érosion des prestations sous condition de ressources ; introduction du ciblage dans les régimes universels ;

allongement de la durée de cotisation nécessaire pour ouvrir aux mêmes droits ; renforcement du lien entre cotisation et prestation pour les retraites contributives (actualisation du mode de calcul).

Ces réformes signifient une importante baisse programmée des retraites publiques futures. Une projection du comité de politique économique (2001) montre ainsi que le montant moyen des retraites publiques en pourcentage du pib par personne employée devrait baisser de 21 % en moyenne d'ici à 2050 dans l'Union européenne. La baisse serait particulièrement forte (supérieure à 20 %) en Italie, en France, en Suède et en Allemagne. La baisse serait de près de 50 % au Royaume-Uni.

Cette rétraction des régimes de base offre un espace de développement pour les retraites complémentaires par capitalisation, le plus souvent subventionné par les pouvoirs publics. Le développement des régimes de retraite par capitalisation ne suit pas les mêmes modalités et n'en est pas au même stade selon les pays : privatisation partielle du régime public en Grande-Bretagne ; développement des régimes complémentaires préfinancés publics et privés en Scandinavie ; législation et politiques

fiscales favorables aux développements de la constitution de retraites complémentaires, facultatives et financées en capitalisation dans certains pays d'Europe continentale. On pourra en outre rappeler la mise en place de fonds de réserve (qui fonctionnent en capitalisation) destinés à financer les retraites futures en Scandinavie et en Europe continentale.

Chaque pays suit donc son propre chemin pour réformer son système de retraite, mais dans un nouveau paysage commun, structuré par le modèle de système de retraite global analysé au chapitre précédent. Il se traduit par un rabatement de la redistribution au pilier de base, une contributivité accrue, voire un calcul actuariel des retraites pour le deuxième pilier, un développement plus ou moins progressif d'un troisième pilier volontaire financé en capitalisation.

L'importance prise par les retraites complémentaires financées en capitalisation au cours des années 2000 a fait émerger de nouveaux enjeux pour les réformes des retraites à venir. D'une part, la crise financière de 2008 a montré la potentielle fragilité des régimes de retraite en cotisations définies et financés en capitalisation. Elle a signifié une

forte baisse de la valeur des avoirs des fonds de pension (de 23 % en moyenne dans les pays de l'ocde) et, lorsque les systèmes étaient en cotisations définies, une forte baisse des pensions proposées à la liquidation. Dès lors, il semble nécessaire d'introduire de nouvelles règles prudentielles prémunissant des fluctuations trop fortes (diversification des placements, partage entre placements risqués et sûrs, montant des réserves obligatoires) et des règles imposant des placements de plus en plus sûrs en fin de carrière des individus (pour ne pas voir la valeur du capital accumulé baisser soudainement juste avant le départ en retraite).

Il s'agit d'autre part de faire face aux inégalités croissantes engendrées par la baisse programmée des retraites publiques et le développement des fonds de pension complémentaires. Dans la mesure où ces derniers sont le plus souvent facultatifs, ce sont en général soit les plus aisés, soit les mieux organisés (pour les fonds de pension professionnels, qui se développent plutôt dans les grandes entreprises et dans les secteurs fortement syndiqués) qui vont en bénéficier. Dès lors, les plus bas revenus devront à l'avenir se contenter des pensions minimales garanties par les systèmes publics de retraites. Les acquis sociaux des

systemes de retraites risquent ainsi d'être remis en cause, avec une remontée prévisible de la pauvreté chez les personnes âgées, et des inégalités croissantes entre retraités.

Chapitre V

Sauvegarder les retraites françaises ?

Le système français d'assurances-vieillesse, financé en répartition, vise au maintien du revenu des salariés et garantit des prestations relativement généreuses aux travailleurs ayant un parcours professionnel typique. Dans la mesure où de nombreuses catégories professionnelles ont tenu à conserver leur propre régime de retraite, le système est très fragmenté. Une partie du système est gérée directement par les partenaires sociaux (les retraites complémentaires obligatoires). Dans ce contexte, les personnes (le plus souvent des femmes) ayant eu des carrières atypiques (temps partiel, interruptions de carrières) ou incomplètes sont mal protégées. Les plus démunis doivent compter sur un filet de sécurité mis en place à côté des assurances sociales (minimum vieillesse).

Prestations généreuses pour les plus insérés sur le marché du travail et les mieux représentés par les organisations syndicales, gestion partagée entre partenaires sociaux et l'État, fragmentation du système, toutes ces caractéristiques le rendent particulièrement difficile à réformer, même si aussi bien l'impact du vieillissement de la population sur le financement des retraites futures, la faiblesse des taux d'emploi des seniors que les lacunes de la couverture sociale semblent rendre une réforme en profondeur de plus en plus nécessaire.

En 1993, la récession économique comme la préparation de la monnaie unique ont ouvert une fenêtre d'opportunité pour réformer les retraites du secteur privé, qui s'est vite refermée avec l'échec en 1995 du plan Juppé sur les retraites publiques. Entre 1997 et 2002, le gouvernement Jospin n'a fait que reporter tout projet de réforme craignant les conséquences électorales d'une action politiquement risquée. En 2003, le gouvernement Raffarin a fait adopter une réforme très contestée du secteur public et un allongement pour tous de la durée de cotisation. Cette réforme, qui a aussi promu les retraites complémentaires financées en capitalisation, s'inscrit dans la continuité des mesures retenues en Europe. En 2007, les

régimes des entreprises publiques ont commencé à être réformés, et en 2008, le « rendez-vous » a confirmé les orientations de 2003. En 2010, il a été décidé de repousser de 2 ans les âges de départ en retraite.

I. De la réforme Balladur aux réformes Fillon

Au cours des années 1980, le financement des retraites à venir est devenu un enjeu majeur en France. De nombreux rapports administratifs sont commandés afin de réaliser des projections démographiques et de proposer des solutions. Aucune réforme du système de retraite n'est cependant intervenue au cours des années 1980, et ce, jusqu'en 1993, alors même que le régime général est quasiment constamment déficitaire et que les prévisions sont particulièrement pessimistes. Face aux difficultés, les gouvernements préfèrent retarder la mise en œuvre des réformes proposées dans les différents rapports et reproduire les recettes devenues traditionnelles et politiquement moins risquées : l'augmentation des cotisations retraite. Entre 1985 et 1991, les cotisations

retraite des salariés passeront de 4,7 à 6,55 % du plafond de la Sécurité sociale.

1. La réforme Balladur

La réforme Balladur de 1993 a modifié le mode de calcul des pensions de retraite pour les salariés du secteur privé de l'industrie et du commerce. Le montant des pensions de retraite doit être calculé en référence aux salaires des vingt-cinq meilleures années (auparavant, il s'agissait des dix meilleures années). Pour toucher une pension complète (50 % du salaire de référence sous le plafond de la Sécurité sociale, dont le montant s'élève à 3 031 € par mois au 1^{er} janvier 2012), il faut avoir cotisé pendant 40 ans (160 trimestres) au lieu de 37,5 ans auparavant (150 trimestres). Le changement de mode de calcul du salaire de référence comme l'allongement de la durée de cotisation ont été introduits progressivement, pour être mis en œuvre de façon complète en 2004. L'augmentation des pensions n'est officiellement plus indexée sur les salaires bruts mais sur l'évolution des prix.

Pour faire accepter cette réforme par les syndicats de

salariés, le gouvernement a limité sa réforme au secteur privé (le secteur public étant beaucoup plus syndiqué et réactif), il a aussi prévu un deuxième volet, visant à séparer ce qui relève de l'assurance sociale de ce qui relève de la solidarité nationale. La réforme prévoit en effet la création d'un « Fonds de solidarité vieillesse » (fsv) finançant les prestations non contributives pour les retraités qui n'ont pas suffisamment cotisé au cours de leur carrière (minimum vieillesse – prestations sous condition de ressources indépendantes des cotisations perçues sur les salaires des intéressés). Ces prestations ne doivent ainsi plus peser sur les budgets des assurances sociales. Le fsv compense aussi les cotisations non payées par les personnes qui sont au chômage. Le fsv est financé par les 1,3 % d'augmentation du taux de la contribution sociale généralisée (csg) décidée en juin 1993. La mise en place de ce fond correspond à une demande des partenaires sociaux. Ils souhaitent que l'État assume les « charges indues » qui pesaient sur les régimes contributifs de retraites.

Ainsi, malgré des mesures qui à terme signifient un durcissement des conditions d'accès aux retraites pleines (de 37,5 à 40 années de cotisation), une perte de pouvoir d'achat des retraités (du fait de l'indexation des retraites

sur les prix, entre 1995 et 1999 le pouvoir d'achat des retraités du secteur privé a décroché de 0,5 % par an pour les non-cadres et de 0,7 % par an pour les cadres, cf. Math, 2002), et une baisse importante des pensions à venir (passer des dix aux vingt-cinq meilleures années peut faire considérablement baisser le salaire de référence), la réforme de 1993 n'a suscité aucune des protestations, grèves et manifestations que les réformes suivantes ont déclenchées. Le fait qu'elle ait été adoptée en plein mois d'août a sans doute aussi contribué à son peu de visibilité politique.

Les partenaires sociaux ont quant à eux ajusté le système des retraites complémentaires obligatoires (agirc et arcco) en 1993 et en 1994, utilisant une méthode classique : ils ont relevé les cotisations sociales et fait baisser le niveau des pensions de retraite complémentaires en indexant la revalorisation des pensions sur les prix et non plus sur les salaires bruts. En 1996, le patronat a refusé d'augmenter les cotisations sociales, et un nouvel accord est intervenu pour modifier la valeur du point. Pour un même montant de cotisation, le salarié acquiert 25 % de points en moins, ce qui signifie une plus grande difficulté à acquérir des points de retraites complémentaires. Depuis, et cela fut

réaffirmé à l'issue de la négociation entre partenaires sociaux en 2009 et 2011, l'évolution de la valeur d'acquisition des points de retraite est indexée sur les salaires, alors que celle de la valeur de liquidation des points de retraites est indexée sur les prix. En conséquence de ces changements, pour une même contribution, les salariés obtiennent aujourd'hui beaucoup moins de points. Ainsi, au début des années 1960, les assurés obtenaient 0,15 € de prestations retraite annuel pour 1 € de cotisation versée, ils n'obtiennent plus aujourd'hui que 0,07 € pour la même contribution (Naczyk, 2009).

2. Le plan Juppé

Lorsqu'il a cherché à étendre la réforme aux salariés du secteur public, Alain Juppé n'a pas fait preuve de la même prudence politique qu'Édouard Balladur, ce qui explique sans doute l'échec de sa tentative de 1995. Dans le cadre de son plan de réforme de la Sécurité sociale présenté le 15 novembre 1995, Alain Juppé avait notamment prévu de réformer les régimes de retraite des fonctionnaires et les régimes spéciaux des salariés des entreprises publiques (snCF, ratp, edf-gdf, etc.). Il souhaitait étendre les règles de

calcul du privé au public. Face à l'ampleur du mouvement social déclenché par ce projet de réforme et par l'annonce du plan de restructuration de la sncf, le Gouvernement a retiré son projet.

3. L'attentisme de Jospin

Entre 1997 et 2002, le gouvernement Jospin n'a pas entrepris de grandes réformes du système de retraite. Pour montrer son intention de consolider et non de remettre en cause les régimes de retraite par répartition, le gouvernement Jospin a créé un fonds de réserve pour les retraites (frr) dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999 (votée en 1998) et mis en place début 1999 avec une première dotation de 304 millions d'euros. Le capital de ce fonds est pour l'instant augmenté au coup par coup par décision gouvernementale. L'objectif initial était d'atteindre près de 150 milliards d'euros en 2020. Le rythme d'abondement n'a jamais été suffisant pour atteindre cet objectif, d'autant plus que des sommes importantes ont été perdues à la suite de la crise financière de 2008. Alors qu'à la fin 2007, le frr avait accumulé 34,5 milliards d'euros, au 30 septembre 2009, le montant des

actifs du fr s'élevait à 31,9 milliards d'euros (après avoir beaucoup perdu en 2008 du fait de la crise financière, les résultats ont un peu remonté en 2009). En 2011, le Gouvernement a décidé d'utiliser ces fonds pour équilibrer les comptes des régimes de retraite dès 2012.

Échaudé par l'échec d'Alain Juppé, Lionel Jospin a consacré sa législature au débat et à la recherche d'un consensus sur les retraites. Au tournant des années 2000, de nombreux rapports contradictoires ont été publiés (rapport Charpin, rapport de la fondation Copernic, rapport Teulade du Conseil économique et social, rapport Taddéi...). Afin de créer un consensus, Lionel Jospin va mettre en place en avril 2000 un Conseil d'orientation des retraites (cor), constitué d'experts et de représentants des partenaires sociaux (cependant sans le medef dans un premier temps). Le but du cor est d'abord de produire un diagnostic partagé par tous les acteurs des retraites, afin de mettre un terme à la cacophonie des rapports observée depuis le milieu des années 1990. Le cor est chargé de publier tous les ans un rapport abordant la situation des retraites et certains thèmes particuliers (par exemple les comptes notionnels en janvier 2010, les droits familiaux en décembre 2008, les perspectives pour 2020 et 2050 en

2005, les réformes menées à l'étranger en 2004), et de produire des analyses particulières à la demande du Parlement, du Gouvernement ou des partenaires sociaux.

4. La réforme Fillon de 2003

Au cours de la campagne électorale précédant les élections présidentielles de 2002, Lionel Jospin comme Jacques Chirac ont annoncé une réforme des retraites. Nommé Premier ministre par Jacques Chirac réélu, Jean-Pierre Raffarin a mis cette réforme sur son agenda, tout en cherchant à faire preuve de beaucoup de prudence afin d'éviter les déconvenues d'Alain Juppé, mais aussi d'initiatives, afin d'éviter les critiques pour immobilisme subies par Lionel Jospin. L'enjeu principal de la réforme a vite été présenté comme celui de l'alignement du secteur public sur le privé.

Après avoir reçu les partenaires sociaux fin 2002 et observé les mobilisations syndicales préparatoires à la réforme au début 2003, le Gouvernement présente son projet le 18 avril 2003. Le Gouvernement annonce alors que, dans le secteur public, il faudra cotiser pendant quarante ans comme dans le privé, et que cette durée de

cotisation sera prolongée pour tous à quarante et un en 2008 et à quasiment quarante-deux ans en 2020. Il annonce aussi que la revalorisation des pensions se fera pour tous sur les prix (alors que les fonctionnaires voyaient leur pension augmenter au même rythme que les traitements de la fonction publique). Il annonce enfin un système de bonification (« surcote ») en cas de départ à la retraite au-delà des 60 ans et un réaménagement des sanctions (« décote ») en cas de départ avant cet âge et d'années de cotisations manquantes. Très élevée en France avant la réforme Fillon de 2003 (moins 2,5 % par trimestre manquant, soit 10 % par année de cotisation manquante), la « décote » sera ramenée à - 1,25 % par trimestre manquant en 2014, soit 5 % de baisse par année de cotisation manquante. Aucune mesure claire de financement du déficit des retraites n'est annoncée.

Ces propositions déclenchent la protestation de tous les syndicats, qui répondent par l'organisation d'une série de mobilisations. Malgré les demandes des partenaires sociaux, il n'y aura pas de véritables négociations sur ces mesures avant la nuit du 14 au 15 mai au cours de laquelle la cfdt et la cgc obtiennent plusieurs concessions et décident de signer un accord. Le Gouvernement annonce

qu'il garantit un taux de remplacement de 85 % du smic pour les plus basses retraites et un taux de 66 % pour toutes les autres retraites. Il crée le mécanisme de « retraite anticipée pour longue carrière » : les personnes ayant accumulé quarante-deux ans de cotisations avant 60 ans et ayant commencé à travailler avant l'âge de 16 ans pourront partir dès l'âge de 58 ans et bénéficier d'une retraite à taux plein. Le Gouvernement prévoit aussi la création d'un régime complémentaire par point pour prendre en compte les primes des fonctionnaires. Il annonce enfin une hausse de 0,2 % des cotisations sociales à partir de 2006 pour financer les départs avant 60 ans, en comptant sur la baisse à venir du chômage pour financer les grands déséquilibres (ces mesures ne devaient permettre de couvrir qu'un tiers des déficits futurs).

De mi-mai à mi-juin 2003, la France va de nouveau connaître de nombreuses grèves dans le secteur public, les transports mais surtout le monde enseignant. Le Gouvernement restera ferme sur les retraites, mais retirera tous ces projets en matière d'enseignement. Le mouvement s'épuise peu à peu, notamment du fait de la tenue des examens du baccalauréat que les professeurs ne se risquent pas à perturber.

Le Parlement fait ainsi voter le 24 juillet 2003 une loi portant réforme des retraites qui reprend les grandes lignes annoncées par François Fillon, amendées par l'accord avec la cfdt et la cgc. La cftc obtient en outre du Parlement qu'il améliore les bonifications pour enfants pour les femmes fonctionnaires. Malgré les concessions obtenues (notamment sur le départ anticipé à la retraite pour les carrières longues), les syndicats qui ont finalement soutenu la réforme, et notamment la cfdt, se sont ensuite vu reprocher fortement ce soutien, et ont perdu plusieurs dizaines de milliers de militants.

Relativement silencieux sur ce point au printemps 2003, le Gouvernement annonce plus explicitement devant le Parlement la création d'un régime facultatif de retraites par capitalisation pour les salariés du privé (perp : Plan d'épargne retraite populaire) et un réaménagement des plans d'épargne salariale afin qu'ils deviennent de véritables plans d'épargne retraite (perco : Plan d'épargne pour la retraite collectif). Le Gouvernement annonce enfin qu'il souhaite vivement que les partenaires sociaux réfléchissent au moyen d'augmenter les taux d'activité des seniors, négociation qui se retrouve liée à celle portant sur la pénibilité du travail. Lancée en 2005, cette négociation a

finalement échoué en 2008.

Même si elles ont fait moins de bruit, d'autres mesures ont été prises à la suite de la réforme de 2003 afin de simplifier et unifier le système français de retraite. Ainsi, un nouveau régime unifié a été créé pour les travailleurs indépendants (le régime social des indépendants, rsi), et un régime complémentaire de retraite par point a été créé pour les indépendants, les agriculteurs et pour les fonctionnaires afin de rapprocher leurs régimes de la structure du régime général. Ce rapprochement doit aussi être opéré à travers l'harmonisation progressive des modes de calcul des droits à la retraite, qui s'est étendu aux régimes spéciaux en 2007. Du côté des régimes complémentaires de retraite, de nombreuses fusions ont peu à peu été organisées de façon à réduire considérablement le nombre de régimes existants.

5. La réforme des régimes spéciaux en 2007

Après la réforme de 2003, Jean-Pierre Raffarin s'est prudemment interdit d'imposer la réforme aux salariés des entreprises publiques (notamment la sncf, la ratp ou edf)

bénéficiant de régimes spéciaux de retraite (dont l'âge de départ était parfois fixé à 55, voire 50 ans, et pour qui la durée de cotisation était restée fixée à 37,5 ans). Un référendum organisé en 2003 à edf avait montré une opposition massive des salariés à un tel alignement, et le Premier ministre avait décidé de laisser la question de l'allongement de la durée de cotisation à l'initiative de la négociation interne à chaque entreprise. Cependant, au cours de la campagne présidentielle de 2007, aussi bien François Fillon que Nicolas Sarkozy ont fait de cet alignement une question de principe. Arrivés au pouvoir, ils vont charger à l'automne Xavier Bertrand, ministre des Affaires sociales, de préparer cette réforme. Malgré l'opposition des syndicats concernés, qui organisent d'importantes grèves des transports à l'automne 2007, le Gouvernement fait adopter une réforme des régimes spéciaux de retraite, mise en œuvre à partir de juillet 2008, qui prévoit un alignement progressif de la durée de cotisation à 40 ans d'ici à 2012 et une indexation des retraites sur les prix et non plus sur les salaires. Des contreparties, notamment salariales, ont cependant été négociées dans chaque entreprise, pour un coût très élevé (19 millions d'euros par an à la ratp, 170 millions en 2012 à la sncf d'après un rapport du Sénat).

6. Le rendez-vous de 2008

Alors que la réforme Fillon de 2003 visait à retarder l'âge de départ en retraite et à garantir la situation financière du système français de retraite pour l'avenir, son impact a eu les effets exactement inverses, puisqu'à partir de 2005, les déficits de la branche retraite ont recommencé à se creuser (1,9 milliard d'euros en 2005 et 2006, 4,6 en 2007, 5,6 en 2008, plus de 8 milliards en 2009). Si pour 2008 et surtout 2009, ces déficits sont principalement dus à la crise, ils sont auparavant dus au « succès » rencontré par le dispositif de « retraite anticipée pour longue carrière » permettant à ceux qui ont commencé à travailler avant 16 ans de partir à 58 ans s'ils ont quarante-deux ans de cotisations. Plus de 500 000 personnes en ont bénéficié entre 2004 et 2008. Le coût de la mesure a été croissant, jusqu'à représenter 2,4 milliards d'euros en 2008. Du fait de ces départs anticipés, l'âge de liquidation des pensions en France est passé pour les hommes de 61,4 ans en 2003 à 60,7 ans en 2007.

La réforme de 2003 avait prévu un « rendez-vous » en 2008, afin de prendre les mesures nécessaires à la stabilisation des régimes en fonction des évolutions

économiques et démographiques. De nombreux rapports ont été publiés au début de l'année 2008 (rapport de la Commission de garantie des retraites, nouvelles projections du cor et projections financières du Gouvernement). Ils insistent sur la situation financière plus dégradée que prévu des régimes de retraite (4,6 milliards de déficit en 2007 alors que les régimes devaient être à l'équilibre) et l'absence de progrès sur le front de l'emploi des seniors. Certains soulignent aussi la dégradation de la situation des personnes vivant avec le minimum vieillesse, qui a été unifié en une allocation de solidarité aux personnes âgées (aspa) en 2007, mais mal revalorisé.

Avant même la fin des débats, le Gouvernement a annoncé dès février 2008 et mis en œuvre dès mars une revalorisation immédiate de 200 € de l'aspa, présentée comme un « à-valoir » sur une revalorisation globale de + 25 % sur cinq ans, qui a effectivement été mise en œuvre sur le quinquennat. L'aspa garantit 777 € par mois depuis le 1^{er} avril 2012, pour une personne seule (la revalorisation n'a cependant pas été aussi élevée pour les couples, 1 237 € par mois).

En revanche, aucune autre mesure nouvelle importante n'a

été prise en 2008. Le Gouvernement a confirmé que la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite complète passerait progressivement de quarante ans à quarante et un ans en 2012, malgré l'opposition des syndicats qui soulignent combien cette mesure est une façon déguisée de baisser les retraites tant que la plupart des salariés partent avant même l'âge légal de départ à la retraite, ne pouvant le plus souvent effectuer le nombre d'années requises.

7. 2010 et 2011 : repousser l'âge de départ à la retraite

Alors que la réforme de 2003 prévoyait un nouveau rendez-vous en 2012, après celui de 2008, du fait notamment de la crise financière de 2008 et de ses conséquences sur les finances publiques, le Gouvernement a décidé d'accélérer le rythme et de faire de 2010 une année de débat et de décisions importantes pour le système français de retraite. Tout au long de l'automne 2009, plusieurs responsables politiques de la majorité ont mentionné l'idée de repousser l'âge légal de départ à la retraite au-delà de 60 ans. Si la dirigeante du parti socialiste, Martine Aubry, a semblé faire un pas dans cette direction au début de l'année 2010, elle s'est vite rétractée, et les syndicats de salariés, y compris la cfdt, ont annoncé leur opposition unanime à ce type de mesure, soulignant que l'âge légal actuel (60 ans) ne correspondait même pas à l'âge de sortie effective du marché du travail (58,5 ans pour les hommes, 59 ans pour les femmes).

De leur côté, les parlementaires ont demandé au cor

d'étudier la possibilité de transformer radicalement le système de retraite pour en faire un système inspiré de la réforme suédoise, fondé sur les comptes notionnels, ou bien de le faire passer intégralement en régime à points (sur le mode des retraites agirc et arrco). Lancée par Antoine Bozio et Thomas Piketty (2008), l'idée d'adapter la réforme suédoise en France pour simplifier, unifier et rendre plus transparent le système français de retraite a cependant fait long feu et a été reportée à 2013. Aussi bien le Gouvernement que les principaux syndicats de salariés se sont opposés à l'idée d'une transformation radicale du système. Les syndicats reprochent notamment au projet d'introduire une logique actuarielle qui élimine toute redistribution (ce qui ne correspond pas à la réalité suédoise, comme nous l'avons vu).

En janvier 2010, le président de la République s'est engagé à sauver le système de retraite en répartition, pas à le transformer en profondeur. Pour ce faire, il a décidé d'imposer une réforme qui repousse progressivement les deux âges légaux de départ à la retraite de la France : de 60 à 62 ans pour l'âge légal, c'est-à-dire l'âge à partir duquel un salarié peut demander à liquider sa retraite (même sans avoir effectué tous les trimestres de cotisations

nécessaires, mais subissant alors une décote sur la retraite de 1,25 % par trimestre manquant), et de 65 à 67 ans pour l'âge à partir duquel le salarié ne subit plus de décote sur le montant de sa retraite, même si le nombre de trimestres de cotisations nécessaires est insuffisant. Il confirme que la durée de cotisation nécessaire pour avoir le droit à une retraite à taux plein (50 % du salaire de référence calculé sur les 25 meilleures années) sera de 41,5 ans en 2020 (c'est-à-dire pour les générations nées après 1954).

La réforme prévoit cependant la possibilité d'un maintien du départ à 60 ans dans le cas où une personne a été exposée à des facteurs de pénibilité dans son travail. Mais seules les personnes ayant un taux d'incapacité d'au moins 10 % pourront demander à partir dès 60 ans. Cette mesure a été fortement contestée dans la mesure où bien souvent les conséquences du travail pénible ne se voient pas au moment du départ à la retraite mais bien plus tard.

Le Gouvernement a aussi cherché à fermer la possibilité de départ précoce pour les personnes ayant eu une carrière longue. Les assurés ayant commencé leur activité à 16 ou 17 ans pourront continuer à partir à la retraite à 60 ans (ce qui représente quarante-trois ou quarante-quatre ans de

cotisations...). L'âge de la retraite de ceux qui ont commencé à travailler à 14 ou 15 ans passera progressivement de respectivement 58 ou 59 ans à 60 ans (quarante-cinq ou quarante-six ans de cotisations...).

Pour les mères de trois enfants, âgées de 55 ans ou plus et qui ont interrompu leur carrière pour s'occuper d'un de leurs enfants, la retraite à taux plein à 65 ans est maintenue. Les indemnités journalières versées pendant les congés maternités seront prises en compte dans le calcul de la retraite.

Nicolas Sarkozy a fait de cette réforme un enjeu politique majeur, affirmant qu'il ne céderait pas aux manifestations (qui furent pourtant nombreuses au printemps 2010), voulant ainsi démontrer sa résistance face aux mouvements sociaux, le but étant non seulement de rassurer son électorat traditionnel mais aussi de rassurer les marchés financiers sur l'intention de la France de réduire ses déficits publics.

La loi votée le 10 novembre 2010 prévoyait que le passage à 62 ans se ferait en huit ans (augmentation des âges de quatre mois par an entre 2012 et 2018), mais en novembre 2011, dans le cadre d'un plan d'austérité qui a suivi la

dégradation de la note de la France, il a été décidé d'accélérer le processus, et le nouvel âge de la retraite sera effectif à partir de 2017. Si les personnes nées en 1951 pourront partir à 60 ans et 4 mois, les personnes nées en 1952 devront travailler jusqu'à 60 ans et 9 mois, celles nées en 1953, 61 ans et 2 mois, en 1954, 61 ans et 7 mois et à partir de la génération 1955, il faudra attendre d'avoir 62 ans pour partir en retraite. Par ailleurs, le passage à 67 ans pour un départ en retraite sans décote se fera entre 2016 et 2022.

Du fait des mesures adoptées depuis 1993, le système français de retraite s'est trouvé progressivement modifié : tous les groupes professionnels fonctionnent désormais avec un régime de base à prestations définies et un régime complémentaire par points, en cotisations définies. Les règles de calcul des retraites ont été durcies : la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une pension complète va progressivement passer à 41,5 ans, la revalorisation des retraites (et du montant du salaire de référence) est indexée sur les prix, et le salaire de référence pour le secteur privé est calculé sur les 25 meilleures années. Le montant des cotisations nécessaires pour obtenir des points de retraite complémentaire a été considérablement augmenté par les

partenaires sociaux.

Du fait de l'ensemble de ces mesures, les taux de remplacement garantis par les régimes obligatoires de retraite (de base et complémentaire) vont baisser dans le futur. En novembre 2007, le cor a fait des projections sur leur évolution. Les taux de remplacement devraient passer de 83,6 % (55,9 % venus du régime général et 27,6 % de l'arrco) pour un salarié ayant une carrière complète et partant en 2003, à un taux de remplacement de 76,8 % (51,8 % et 25 %) en 2020 et 73,5 % en 2050. Si les mesures prises par les partenaires sociaux en matière de coût d'achat et de valeur de liquidation du point de retraite au milieu des années 1990 étaient maintenues, ces taux de remplacement devraient même descendre à 75,6 % en 2020 et 64,4 % en 2050 (Naczyk, 2009). Ce taux de remplacement est prévu pour les personnes ayant pu effectuer une carrière standard (travail à temps complet pendant la durée nécessaire de cotisation, quarante ans en 2008, quarante et un ans à partir de 2012). Mais le risque est de voir de moins en moins d'individus réussir à faire une carrière complète et donc à toucher une retraite complète. Dès lors, faire en sorte que les Français aillent au bout de leur carrière (et donc travaillent plus longtemps)

est devenu un enjeu central des réformes.

II. Travailler plus longtemps ?

Chaque réforme des retraites en France a prévu d'allonger la durée de cotisation nécessaire pour obtenir le droit à une retraite complète. Ces mesures semblent naturelles quand l'espérance de vie ne cesse d'augmenter : si l'on ne change rien, tout le gain d'espérance de vie est passé en retraite, ce qui accroît d'autant le nombre d'années durant lesquelles il faut payer les pensions, alors que le nombre de cotisants et le nombre d'années pendant lesquelles les cotisations sont versées n'augmentent pas.

Tous les sondages montrent qu'une forte majorité (entre les deux tiers et les trois quarts) des Français est opposée au report de l'âge de la retraite. L'allongement des carrières imposé par les réformes est donc en contradiction avec le souhait des Français de quitter le travail le plus tôt possible, mais aussi avec les politiques menées pendant toutes les années 1980 et 1990, et avec les pratiques des entreprises. C'est pourquoi un nombre croissant de

politiques publiques cherche aujourd'hui à fermer les voies de sortie précoce du marché du travail, à inciter les entreprises à garder leurs salariés plus longtemps, et à inciter les salariés à travailler plus longtemps. Sans grand succès à ce jour.

1. La fin des préretraites ?

À partir de la fin des années 1970, le nombre de préretraites a été multiplié pour accompagner les restructurations industrielles et retirer les salariés les plus âgés du marché du travail. Il y avait 84 000 préretraités en 1975, 159 000 en 1979, 317 000 en 1981 et 705 000 en 1983, l'année où leur nombre fut le plus élevé. La pratique des départs précoces se généralisant, pour de nombreux salariés, le fait de partir tôt est peu à peu devenu la norme et a progressivement été conçu comme un droit.

Depuis la fin des années 1980, les préretraites sont apparues trop coûteuses aux gouvernements, qui ont cherché à fermer ces voies de sortie précoce. Mais de nouveaux dispositifs sont toujours venus remplacer les précédents, si bien que les taux d'emploi des salariés de plus de 55 ans, après avoir considérablement baissé au

cours des années 1980 et 1990, n'ont remonté que très progressivement et restent toujours très bas par rapport à la moyenne européenne (cf. tableau 2).

Ainsi, le dispositif public de préretraite (Allocation spéciale du Fonds national pour l'emploi, asfne), après avoir couvert la plupart des 700 000 préretraités du début des années 1980, n'en couvrait plus que 16 000 en 2006. Dans la fonction publique, le congé de fin d'activité, qui était accessible à toute personne de plus de 56 ans ayant au moins quarante ans de service (y compris les années « fictives » comptées par enfant pour les femmes) a été supprimé fin 2002. Un autre système de départ anticipé, l'allocation de remplacement pour l'emploi (arpe), n'est plus accessible depuis le 1^{er} janvier 2003. Il s'agissait d'une mesure financée par l'assurance-chômage, qui permettait à un salarié de partir au plus tôt à 55 ans et de toucher 65 % de son salaire brut jusqu'à 60 ans s'il avait accumulé quarante ans de cotisations vieillesse, et si son départ donnait lieu à une embauche compensatrice. Le dispositif des cats (Cessation anticipée d'activité pour certains travailleurs salariés), mis en place en février 2000, réservé aux travailleurs ayant eu une carrière pénible (quinze ans continus de travail à la chaîne, plus de 200

périodes de travail de nuit par an sur quinze ans...) devait aussi s'éteindre peu à peu : 46 000 personnes en ont bénéficié en 2004, 31 000 en 2006.

Même si le Gouvernement a planifié de fermer progressivement les dispositifs de préretraites, d'autres voies existent, notamment le dispositif de « Dispense de recherche d'emploi » de l'assurance-chômage, accessible à tous les chômeurs de plus de 57,5 ans et à ceux de 55 ans ayant accumulé quarante ans de cotisations au système de retraite. Ainsi, le nombre de bénéficiaires de la dispense de recherche d'emploi a fortement augmenté entre 1996 et 2003 (+ 6 % par an) et dans une moindre mesure depuis lors (+ 1,3 % par an). En décembre 2007, 383 000 chômeurs étaient dispensés de recherche d'emploi. En juillet 2008, le Parlement a décidé de durcir les conditions d'accès, les bénéficiaires devant avoir au moins 58 ans en 2009 et 59 ans en 2010, tandis que pour ceux qui ont suffisamment cotisé aux assurances-vieillesse, il leur faudra cependant attendre d'avoir 56,5 ans (au lieu de 55) en 2009, 58 en 2010 et 59 en 2011 (Naczyk, 2009).

Le paradoxe tient évidemment au fait que c'est la réforme Fillon de 2003 elle-même qui a le plus fortement contribué

à baisser les taux d'emploi des seniors. Du fait du succès rencontré par les « retraites anticipées pour carrière longue » (plus de 100 000 départs anticipés par an entre 2004 et 2008), l'âge de liquidation des retraites est passé de quasiment 62 ans en 2000 à 61,1 ans en 2007 pour le régime général (cnav). Ce sont principalement les hommes qui en ont profité. Alors même que la plupart des pays européens ont réussi à faire remonter les taux d'emploi des seniors entre 2000 et 2008 (cf. tableau 2), les évolutions françaises sont marquées sur cette période par une baisse des taux d'emplois des seniors masculins de 55 à 60 ans (de 60,2 % à 57,9 %), une faible augmentation du taux d'emploi des femmes du même âge (de 49 % à 51,5 %). Le taux global d'emploi des seniors de 55 à 64 ans reste sous les 40 %. En 2008, il a été décidé de durcir les règles de départ anticipé pour carrière longue, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein étant passée à cent soixante-douze trimestres de cotisation, c'est-à-dire quarante-trois ans de cotisations (au lieu de cent soixante-huit trimestres précédemment).

Cependant, à l'avenir, le problème risque moins d'être celui des carrières longues que celui des carrières trop courtes. L'âge d'entrée sur le marché du travail recule. Il se situait à

20 ans en moyenne pour les générations nées en 1950 qui partent en retraite aux alentours de 2010, à 21 ans pour les générations nées dans les années 1970, qui partiront vers 2030, et à plus de 22 ans aujourd'hui. Dès lors, il sera de plus en plus difficile d'avoir travaillé pendant 41,5 ans (ou plus) si l'âge de retrait du marché du travail reste aussi précoce (60,3 ans pour les hommes et 59,8 ans pour les femmes en 2010). Si l'on souhaite que l'augmentation de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein ne se traduise pas par une baisse des pensions (faute d'avoir pu mener sa carrière au bout), il faut donc faire en sorte que les salariés âgés restent dans l'entreprise.

2. Garder les seniors dans l'entreprise

À l'origine, les préretraites étaient conçues pour accompagner les politiques de restructurations industrielles. Celles-ci devaient aider à mettre un terme aux activités économiques les moins rentables et à rendre les autres plus compétitives. La stratégie de compétitivité adoptée par les entreprises françaises s'est principalement appuyée sur la baisse des coûts, plutôt que sur la qualité

des produits vendus ou bien sur l'innovation. Cette réduction des coûts de production a été obtenue en baissant une partie des cotisations sociales payées par les employeurs, en sous-traitant de nombreuses activités qui ne sont pas au cœur du métier de l'entreprise (d'où un fort développement de l'*intérim* et de la précarité dans le secteur des services aux industries), et en réduisant la taille de la main-d'œuvre employée.

Bien souvent, les préretraites ont été présentées à leurs bénéficiaires comme un moyen de « laisser la place aux jeunes », mais ce ne fut pas le cas, les jeunes ayant de plus en plus de mal à entrer sur le marché du travail en France. La stratégie véritable des entreprises n'est pas de remplacer les départs en préretraites par l'embauche de jeunes salariés, mais de produire autant, voire plus, mais avec moins de monde.

Malgré le discours tenu par le patronat français sur la nécessité de repousser l'âge légal de la retraite au-delà de 60 ans, les entreprises continuent de se débarrasser des salariés vieillissant, considérés comme trop chers (l'augmentation des salaires est encore souvent fonction de l'ancienneté) et pas assez productifs. Les entreprises

cherchent à faire partir les salariés le plus tôt possible, à l'occasion de plans sociaux, mais aussi avec des pratiques discriminatoires comme la suppression de postes tenus par des seniors, des mutations dans des lieux de travail plus contraignants, l'affectation des seniors à des tâches sinon dégradantes, du moins inintéressantes (voir les exemples donnés dans l'enquête de la cnav de 2008 sur les motivations des départs en retraite : Aouici *et al.*, 2008).

Afin d'inciter les entreprises à changer de comportement et de garder les seniors plus longtemps, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009 impose aux entreprises d'au moins 50 salariés de négocier ou de prévoir un plan d'action sur l'emploi des seniors d'ici 2010, intégrant des mesures sur la formation professionnelle et le maintien dans l'emploi des plus de 55 ans, sous peine de devoir payer une pénalité de 1 % des rémunérations versées aux salariés. En outre, à l'initiative des parlementaires, la loi a supprimé la possibilité pour les entreprises de mettre automatiquement en retraite les salariés avant 70 ans. La réforme de 2010 a prévu une aide à l'embauche pendant un an pour les demandeurs d'emploi de plus de 55 ans et le renforcement du tutorat.

On est cependant encore loin des plans finlandais de mobilisation nationale pour l'emploi des seniors, dans lesquels l'amélioration des conditions de travail, l'aménagement des postes et des fins de carrières, la formation professionnelle tout au long de la vie ont joué un rôle central. Les partenaires sociaux eux-mêmes semblent avoir du mal à se mobiliser sur ces enjeux. Suite à la réforme de 2003, une négociation sur la pénibilité du travail a été lancée en 2005, mais a été abandonnée en juillet 2008. Les partenaires sociaux s'étaient entendus sur une définition des conditions de travail pénibles, et sur la nécessité d'introduire des mesures préventives contre les maladies professionnelles et pour l'amélioration des conditions de travail. Ils ont cependant échoué à s'entendre sur la façon de faire partir plus tôt les salariés ayant souffert de travaux pénibles. Les syndicats de salariés voulaient la mise en place d'un régime de préretraite spécifique financé par les entreprises, alors que les employeurs souhaitaient un régime de départ progressif permettant aux salariés de finir leur carrière à temps partiel en étant rémunérés à 60 % de leur ancien salaire par les entreprises, l'État venant apporter les 40 % manquant. La négociation semble surtout avoir tourné autour de la question de savoir comment organiser un départ précoce

pour certains, alors que l'enjeu est plutôt de chercher à améliorer les conditions de travail et la formation pour tous, afin que tous puissent et souhaitent rester au travail plus longtemps.

3. Pourquoi les Français ne veulent-ils pas travailler plus longtemps ?

Malgré l'allongement de la durée de vie, la plupart des Français ne souhaitent pas travailler plus longtemps, et quand l'occasion se présente, ils cherchent à partir le plus tôt possible (comme dans le cas du dispositif de retraite anticipée pour longue carrière). L'enquête menée en 2008 par la cnav analyse les différentes motivations de départ à la retraite. Tout d'abord, elle souligne que ceux qui veulent bien travailler plus longtemps sont ceux qui associent leur travail et « réalisation de soi, épanouissement personnel, valorisation et expression de soi, utilité sociale, bien-être et lien social ». Il s'agit le plus souvent de cadres, de professions intellectuelles, de diplômés du supérieur. En revanche, ceux, beaucoup plus nombreux, qui souhaitent

partir le plus tôt possible associent travail et « fatigue au travail (physique et morale), contraintes (horaires, rythme de vie), obligations, usure, stress, pression, dégradation de l'ambiance au travail et du statut personnel » (Aouici *et al.*, 2008, p. 11 et 14).

Cette enquête confirme de nombreux autres travaux de sociologues montrant les dégradations des situations de travail et du rapport au travail en France (Baudelot, Gollac 2003 ou Askénazy, 2004), ou bien les données récentes sur les troubles musculo-squelettiques (tms), qui représentent une très forte majorité des maladies professionnelles et augmentent depuis dix ans (35 000 nouveaux cas par an). Tous soulignent le rythme toujours plus soutenu de l'organisation du travail, les contraintes organisationnelles accrues et le stress au travail.

Il s'agit là des conséquences concrètes des stratégies retenues par la plupart des entreprises françaises. Pour rester compétitives dans une économie globalisée, les entreprises ont choisi de ne garder que les salariés les plus productifs, et de leur demander de travailler toujours plus intensément. Moins de gens travaillent, mais ceux qui travaillent le font de manière de plus en plus intense. La

France combine taux d'emploi faible des seniors et des jeunes avec une productivité horaire du travail parmi les plus élevées d'Europe (115 pour la France pour une base 100 correspondant à la moyenne européenne, données Eurostat pour 2007). Comme le mentionne l'étude de la cnav, « les assurés de moins de 60 ans ont souvent insisté sur la détérioration du climat professionnel, dénonçant la quête de productivité et la course au rendement. Il semble que ces nouvelles valeurs managériales aient conduit à la perte d'une ambiance sereine et conviviale que certains assurés ont connue en début de carrière, ambiance pâtissant désormais de comportements plus individualistes. Elles ont aussi amené des restrictions de personnel et ainsi contribué à l'accroissement des charges de travail. » (Aouici *et al.*, 2008, p. 23). Si les nombreux suicides chez les constructeurs automobiles ou bien à France Telecom ont illustré à l'extrême les impasses de cette stratégie d'hyperproductivité, d'une façon générale, celle-ci explique en grande partie pourquoi ceux qui travaillent ne souhaitent pas le faire plus longtemps, tandis que ceux qui n'ont pas accès à l'emploi ne comprennent pas qu'on demande de travailler plus longtemps alors qu'ils n'ont même pas la possibilité de travailler.

Plutôt que de jouer la compétitivité par la compression des coûts et la pressurisation des salariés, de nombreux travaux comme les exemples des pays nordiques montrent que c'est en misant sur les activités économiques fondées sur la valorisation du capital humain, c'est-à-dire sur le savoir, les compétences techniques, organisationnelles, communicationnelles, les capacités créatives et adaptatives des salariés que l'on pourrait trouver les chemins d'une nouvelle croissance forte, durable et partagée. Les politiques menées dans les pays scandinaves montrent qu'il est possible de favoriser des emplois de qualité en investissant dans la recherche et l'éducation, mais aussi dans l'amélioration des conditions de travail, l'aménagement des postes en fin de carrières, et dans une formation pour tous tout au long de la vie (en 2007, chaque mois, 32,4 % des Suédois de 15 à 65 ans suivaient une formation professionnelle contre seulement 7,5 % des Français).

L'enquête de la cnav montre qu'aux conditions de travail elles-mêmes s'ajoutent d'autres facteurs explicatifs des départs précoces en retraite en France : le calcul du montant de la pension joue bien sûr, tout comme le désir de profiter d'une période de repos sans contrainte et en bonne

santé, mais encore la volonté de s'arrêter pour prendre soin des petits enfants ou bien des proches malades ou devenus dépendants. Cela montre aussi le besoin de développer les structures d'accueil des jeunes enfants et des personnes âgées dépendantes afin de ne pas obliger les individus (en majorité des femmes) à interrompre leurs carrières pour prendre soin de leurs proches (Esping-Andersen, Palier, 2008).

Enfin, l'enquête montre que les individus souhaitent partir le plus vite possible pour éviter d'avoir à subir les conséquences d'une nouvelle réforme des retraites, qui risque toujours de durcir un peu plus les conditions d'accès à une retraite complète. On mesure ici le paradoxe, alors que les réformes sont censées inciter les salariés à partir le plus tard possible, leur multiplication pousse les salariés à partir le plus tôt possible ! Ce phénomène devrait pousser à revoir l'idée de rendez-vous réguliers sur les retraites, et favoriser une réforme globale qui prévoit des mécanismes d'ajustement automatiques, comme cela a été fait en Suède ou en Allemagne, afin que les règles soient connues et fixées une fois pour toutes.

Jusqu'à présent, les mesures censées inciter les salariés à

travailler plus longtemps n'ont donc eu que peu d'effets, voire ont eu l'effet inverse. Afin de rendre la prolongation de la carrière plus attractive, quelques mesures ont été prises dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009 : une augmentation de la surcote (à 5 % par année de travail supplémentaire) et la possibilité de cumuler intégralement emploi et retraite pour les personnes qui touchent une pension complète à 60 ans.

En repoussant l'âge de départ à la retraite à 62 ans, le Gouvernement espère changer le système général d'incitations aux départs précoces. Parmi les experts, cette mesure fait l'objet de controverses. Certains estiment que les employeurs et les salariés ajustent leur comportement en fonction de l'âge légal de départ en retraite. Les employeurs cesseraient d'investir, notamment en formation professionnelle, pour leurs salariés quelque temps avant cet âge, et les salariés cesseraient eux-mêmes de s'investir dans l'entreprise à la perspective de leur départ. Repousser l'âge est censé permettre de maintenir plus longtemps un investissement de l'entreprise dans les seniors et un investissement des seniors dans leur entreprise, rendant ainsi possible un allongement de la durée effective de travail. D'autres pensent au contraire

que ce phénomène est marginal et que ce qui influence la durée effective de travail est bien plus lié à l'âge d'entrée sur le marché du travail, ou bien aux conditions macroéconomiques plus générales [1].

L'augmentation de l'âge minimum légal de la retraite permet surtout de faire des économies aux régimes de retraite, parce qu'elle oblige tous ceux qui ont accumulé assez d'années de cotisation pour le faire à 60 ans à reporter le moment de liquider leur retraite jusqu'au nouvel âge légal, permettant ainsi d'économiser plusieurs mois ou années de prestations, et de faire rentrer autant de mois ou d'années de plus de cotisations. La réforme de 2010 doit ainsi permettre d'équilibrer les comptes des assurances-vieillesse d'ici 2018. Si ce report de l'âge légal se traduit effectivement par des carrières plus longues, alors le montant des retraites lui-même s'en trouverait augmenté (de 1 % environ d'après les calculs de la cnav pour le cor).

La possibilité pour chacun de percevoir une retraite à taux plein, voire d'améliorer le niveau de sa retraite, va donc dépendre de la réussite des politiques d'allongement de la durée effective du travail. Cependant, les Français sont invités à prévoir dès maintenant de compléter leurs

retraites futures par l'épargne retraite privée, individuelle ou collective.

III. Des compléments financés en capitalisation

Le développement des fonds d'épargne retraite a été très progressif en France. Des régimes facultatifs de retraite par capitalisation existaient déjà, depuis longtemps, pour certaines catégories professionnelles : la pefon, mise en place en 1967 pour les fonctionnaires ; le crh (Complémentaire retraite des hospitaliers) pour la fonction publique hospitalière ; le fonpel ou la carel pour les élus des collectivités locales (depuis 1993). Environ 800 000 fonctionnaires et élus locaux contribuaient à ces fonds en 2006 [2]. Depuis 1994, les professions indépendantes et les agriculteurs ont la possibilité de conclure des contrats d'épargne retraite ou de prévoyance avec déductions fiscales (contrats « Madelin »). En 2006, on dénombrait 940 000 indépendants ayant souscrit un contrat Madelin et 264 000 agriculteurs (Naczyk, 2009).

Pendant longtemps, les fonds de pension sont restés

relativement rares pour le reste du secteur privé, mis à part les régimes surcomplémentaires dits « chapeaux », destinés aux plus hauts dirigeants des grandes entreprises, et les « contrats retraite article 83 ». Ces derniers peuvent être mis en place soit à l'initiative de l'employeur, soit de la négociation collective, ils deviennent obligatoires pour tous les salariés une fois mis en place. Les cotisations du salarié sont déductibles de sa rémunération annuelle brute imposable, jusqu'à un seuil égal à 8 % de celle-ci, dans la limite de huit fois le plafond annuel de la Sécurité sociale. À la sortie, la rente est soumise à l'impôt sur le revenu, après abattement de 10 %, et à cotisations sociales. En 2007, trois millions de salariés étaient couverts par ce type de contrat (principalement dans les grandes entreprises).

En 2003, le gouvernement Raffarin a décidé de développer l'épargne retraite pour tous. Deux dispositifs principaux ont été créés, les perco (Plans d'épargne retraite collectifs) et les perp (Plans d'épargne retraite population). Le perco se veut un outil d'épargne salariale complémentaire au Plan d'épargne d'entreprise. Il n'est pas obligatoire dans les entreprises qui le proposent. Les sommes versées au salarié par l'entreprise sur un perco échappent à l'impôt sur le revenu et aux charges sociales. Mais elles sont

soumises à la csg au taux de 8 % sur 97 % de leur montant. La fraction de l'abondement supérieure à 2 300 € est soumise à une taxe de 8,2 %. Le salarié peut verser jusqu'à 25 % de son revenu brut annuel sur son perco, tandis que l'abondement apporté par l'employeur ne peut excéder 16 % du plafond de la Sécurité sociale. Les sommes versées au perco sont bloquées jusqu'au départ en retraite des intéressés, et sont alors reversées soit en capital, soit sous forme de rente, partiellement soumises à l'impôt sur le revenu et à 12,1 % de cotisations sociales. Deux cent un mille personnes ont contribué à un perco en 2006, 334 000 en 2007 et 444 000 en 2008. Ces régimes sont bien plus courants dans les grandes entreprises de 1 000 salariés et plus (13,3 % de celles-ci en proposent) que dans les entreprises de moins de 250 salariés (moins de 3 %) (Naczyk, 2009). En 2010, le Gouvernement a prévu que la moitié des sommes versées aux salariés au titre de la participation aille directement dans un perco, à moins d'une demande expresse contraire du salarié, ce qui devrait considérablement augmenter le nombre et l'abondement des perco (près de 45 % des salariés bénéficient de la participation).

Pour les individus ne pouvant bénéficier d'épargne retraite

collective, le Gouvernement a aussi créé en 2003 un dispositif individuel, le perp (Plan d'épargne retraite populaire). Il s'agit d'un produit d'assurance en cotisations définies, géré sur les marchés financiers par une compagnie d'assurance, une institution de prévoyance ou une mutuelle et placé sous le contrôle d'un comité de surveillance émanant des adhérents individuels. Les sommes versées sont déduites du revenu imposable à hauteur de 10 % des revenus d'activité, dans la limite de huit fois le montant annuel du plafond de la Sécurité sociale, soit une déduction maximale de 28 281 € en 2010.

Contrairement à la situation allemande où sont prévues des aides financières à l'épargne retraite organisant une redistribution en faveur des bas revenus et des familles, les incitations fiscales françaises sont particulièrement régressives, puisqu'elles ne peuvent intéresser les foyers aux revenus modestes, qui ne payent pas d'impôts sur le revenu (plus de la moitié des ménages), et qu'elles sont d'autant plus intéressantes que les versements au plan d'épargne sont élevés (donc pour les revenus élevés). Comparé aux autres situations européennes, le montant des exemptions fiscales est particulièrement important (de même qu'est tout à fait exceptionnelle la pratique française

consistant à mettre sur les feuilles d'impôt les sommes qui auraient pu être exemptées d'impôt si le contribuable avait décidé de contribuer à un plan d'épargne retraite).

Le perp a rencontré un succès croissant. 1,2 million de personnes ont souscrit un perp en 2004, suivis par 500 000 autres en 2005. En 2006, ils étaient 1,88 million, et environ 2,1 millions de personnes fin 2010. Il reste que le perp ne couvre qu'une très faible partie de la population française, plutôt privilégiée.

Au total, sept à huit millions de Français bénéficient donc d'une épargne retraite proprement dite, un chiffre qui a beaucoup augmenté ces dernières années, mais qui souligne cependant que seule une minorité pourra donc espérer pouvoir compenser la baisse des retraites publiques à venir par une épargne retraite privée. Il faut cependant aussi compter une partie des contrats d'assurance-vie, qui représentent près de 20 % de l'ensemble des placements en France, et qui constituent le substitut le plus utilisé par les ménages pour préparer leur retraite. La baisse future des retraites n'aura donc pas le même impact pour tous, suivant que l'on ait ou non accès à une épargne complémentaire.

Ainsi, face à la dégradation du niveau des retraites obligatoires, de nombreuses questions se posent pour l'avenir, notamment en matière d'inégalité. Comment justifier que les générations qui prendront leur retraite dans les années 2020 ou 2050 aient moins de droits que les générations qui ont pris leur retraite dans les années 1990 ou 2000, alors même que ceux qui viennent de prendre leur retraite sont le groupe d'âge le plus aisé de la population française, et qu'ils payent moins d'impôts (notamment de csg) que les autres ? Comment faire face aux inégalités croissantes qui vont se développer au sein d'une même génération de retraités, entre ceux qui ont eu une carrière atypique (qui sont de plus en plus nombreux du fait du chômage, de la montée des contrats à durée déterminée, du temps partiel) et ceux qui auront pu mener leur carrière jusqu'au bout et bénéficier de retraites complémentaires financées en capitalisation ?

Notes

[1] Voir notamment, *Revue de l'ofce*, dossier « L'âge de la retraite », 109, avril 2009.

[2] Croguennec, Yannick, « L'épargne retraite en 2006 », *Études et Résultats*, drees, 626, février 2008.

Conclusion

Après plus d'un siècle marqué par leur expansion, l'histoire des retraites est entrée à la fin du xx^e siècle dans une nouvelle période. Les politiques menées au cours des vingt dernières années ont toutes visé la limitation des dépenses publiques de retraite. Ces réformes ont été décidées pour faire face au vieillissement de la population, et notamment à l'allongement de la durée de vie. Elles imposent un choix entre toucher des retraites plus basses plus longtemps ou bien travailler plus longtemps (et épargner) pour toucher des retraites plus élevées. Une autre solution – cotiser plus pour garantir des retraites de même niveau plus longtemps – semble avoir été exclue pour des raisons économiques.

La baisse programmée des retraites publiques financées en répartition va sans doute impliquer à terme un retour de la pauvreté et des inégalités fortes chez les personnes âgées. Tous les individus n'ayant pu faire une carrière complète,

ayant des emplois atypiques (carrières interrompues, à temps partiel, etc.) verront leur taux de remplacement considérablement diminué. Dès lors, les mécanismes de retraites minimales garanties vont être de plus en plus sollicités.

Pour ceux qui en ont les moyens, cette baisse des retraites publiques appelle un complément par des retraites privées financées en capitalisation. Elles sont censées mieux résister au déséquilibre démographique. En tout cas, elles permettent au Gouvernement de faire porter sur la sphère privée les conséquences du choc démographique à venir. L'enjeu actuel en matière de politique de retraite au niveau européen n'est plus le choix entre la répartition et la capitalisation. Le principe d'une combinaison des deux systèmes semble s'imposer dans tous les pays, même si la crise financière de 2008 a montré la fragilité des fonds de pension.

Un des enjeux de la prochaine décennie sera dès lors moins la mise en place des fonds de pension que leur régulation. Si la retraite en capitalisation se développe sans régulation particulière, la seule logique de marché pourrait avoir des implications sociales particulièrement graves, comme

l'illustre le cas britannique. Il faut s'attendre à des cotisations plus élevées pour les femmes, car elles vivent plus longtemps que les hommes, à des coûts administratifs proportionnellement plus importants pour les bas salaires, car la gestion d'un compte retraite comporte des frais fixes, à l'insécurité des placements sur les marchés boursiers, etc. Le développement sans contrôle de la capitalisation signifierait un accroissement des inégalités et des difficultés particulières pour les travailleurs « atypiques » qui le sont de moins en moins. Tous ceux qui n'ont pas accès à l'épargne retraite, les travailleurs à temps partiel, ceux qui touchent les plus bas salaires et les personnes ayant subi de nombreuses interruptions de carrière (principalement des femmes) seront une fois encore les principaux perdants.

Enfin, dans la mesure où tous les gouvernements européens ont décidé de progressivement reporter l'âge légal de départ à la retraite et/ou d'augmenter la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite complète, il est devenu essentiel de permettre aux salariés de « travailler jusqu'à la retraite » (pour reprendre une expression du cor de 2001), c'est-à-dire de pouvoir (et vouloir) effectivement travailler plus longtemps. Les seules

incitations financières ne semblent pas suffisantes, et les exemples étrangers montrent qu'il faut pour cela retrouver une croissance forte génératrice d'emplois de qualité, investir dans des programmes de formation tout au long de la vie et améliorer les conditions de travail.