

QUELLES PERSPECTIVES POUR LES RETRAITES EN France ?

Janvier 2007, par Charles MBENGUE MATANGA

À moyen et long terme la situation des retraites en France sera de plus en plus préoccupante, compte tenu notamment de la tendance démographique défavorable et du chômage d'un niveau élevé. En effet les scénarios tendanciels de l'évolution démographique de 2005 à 2050 publiés par l'INSEE (1) font apparaître une stabilité des actifs en nombre tandis que la population âgée serait de plus en plus nombreuse. Ainsi, « ...du fait de la croissance de la population âgée, en 2050, il n'y aurait plus que 1,4 actif pour un inactif de plus de 60 ans, contre 2,2 en 2005 ».

Déjà en 2001, avant la réforme des retraites, dite « loi Fillon » du 21 août 2003, les projections de l'INSEE (2) faisaient apparaître un vieillissement inéluctable de la population française. Selon ces projections « ...si les tendances démographiques de la période récente se maintiennent, la France métropolitaine comptera 64 millions d'habitants, soit cinq millions de plus qu'en 2000. Durant cette période, la population continuera de vieillir. À partir de 2040, la population diminuera, le solde migratoire, tel qu'il est estimé actuellement, ne suffisant plus à compenser l'excédent des décès sur les naissances. En 2050, 12,8 millions d'habitants, soit une personne sur cinq, auront moins de 20 ans contre 15 millions, soit une personne sur quatre, en 2000 ».

Cette tendance démographique lourde était donc bien connue au moment de l'élaboration de la loi Fillon. Tous les observateurs avertis en matière sociale et économique savent que la France va être confrontée, du fait du vieillissement de sa population, à la plus importante mutation socio-économique de son histoire. Une telle perspective conduit généralement à une remise en question de l'âge de la retraite et à fortiori des dispositions de départ prématuré à la retraite, ainsi qu'à l'évolution du niveau des pensions de retraites et des cotisations vieillesse.

(1) « Projections 2005-2050 » INSEE PREMIERE N° 1092 juillet 2006 par Elise Coudin, département de l'emploi et des revenus d'activité.

(2) « Projections de population à l'horizon 2050 - Un vieillissement inéluctable par Brutel Chantal, INSEE PREMIERE N° 762 mars 2001.

En d'autres termes, il faudra travailler plus longtemps et toucher probablement moins qu'aujourd'hui. Cette alternative est effectivement confortée par les réformes plus ou moins récentes, aussi bien celle de 1993 que celle de 2003.

Une réforme des retraites était donc indispensable, elle va intervenir par le biais de la loi N° 2003 - 775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Elle concerne toutes les catégories professionnelles, y compris les fonctionnaires (civils et militaires pour l'Etat, agents des collectivités territoriales et des hôpitaux), exception faite des salariés des autres régimes spéciaux SNCF, RATP, EDF-GDF, Banque de France, notamment. Elle présente quelques orientations principales et vise essentiellement à garantir le financement des retraites d'ici 2020 par :

- un allongement des durées d'assurance et de cotisations,
- une augmentation des cotisations vieillesse,
- le droit à demander la liquidation de sa retraite à 60 ans,
- le départ anticipé à la retraite avant 60 ans pour très longue carrière (début d'activité avant 17 ans) ou incapacité permanente de plus de 80 %, sous conditions de durée d'assurance et de cotisations,
- la faculté de racheter des années d'études supérieures dans la limite de 12 trimestres,
- le cumul emploi-retraite sous condition de revenus,
- l'assouplissement des conditions ouvrant droit à réversion (hors régime des fonctionnaires),
- L'indexation des pensions sur les prix et non plus sur l'évolution des salaires,
- La création d'un plan d'épargne pour la retraite populaire (PERP), et en complément, du plan d'épargne retraite collectif (PERCO).

Malgré cette réforme, des craintes demeurent. L'on peut s'interroger par conséquent à juste titre sur l'avenir à moyen et long terme, sachant que l'horizon couvert par la loi du 21 août 2003 ne va pas au-delà de 2020. Certes, un bilan sera fait en 2008 comme prévu dans la loi, par ailleurs l'excellent travail de veille du Conseil d'orientation des retraites, qui réalise des projections à long terme sur l'équilibre financier des régimes de retraites devrait apporter plus de transparence aux Français. Or il n'en demeure pas moins que la perspective à moyen et long terme laisse perplexe.

En d'autres termes, au regard de la tendance observée de l'évolution démographique en France d'ici à 2050, la réforme de 2003 est - elle suffisante pour assurer aux Français une « *retraite sûre et viable ?* », expression retenue au niveau des instances européennes, à l'occasion de l'examen des stratégies nationales en matière de pensions (9). Faut - il s'enfermer une fois de plus dans une alternative « travailler plus et toucher moins » ? avec ce que cela représente en terme de baisse du pouvoir d'achat des retraités dans un contexte de déficit croissant des organismes sociaux. Ne serait - il pas possible d'emprunter d'autres voies ? Nos voisins en Europe sont - ils mieux lotis ? Pouvons - nous en tirer des enseignements pour faire évoluer autrement le système français des retraites ? Autant d'interrogations qui vont nous conduire à rappeler l'organisation et les principes fondateurs des retraites en France (I) avant d'évoquer les effets parfois contrastés de la réforme actuelle des retraites, voire les alternatives possibles, en observant les orientations chez certains de nos voisins européens (II).

Nous allons décliner cette synthèse en deux articles complémentaires :

Le premier article intitulé « *L'organisation et les principes fondateurs des retraites en France...* » va rappeler de manière succincte quelques grandes étapes de cette organisation et mettre l'accent sur l'hétérogénéité des régimes, en prenant appui sur les fondamentaux que sont : la gestion par répartition et le principe de solidarité.

Le deuxième article intitulé « ...*conduisent inéluctablement à une réforme aux effets parfois contrastés d'un système hétérogène, sans exclure d'autres alternatives* » va apprécier les effets de la réforme du 21 août 2003 en retracant ses grandes lignes et les ajustements possibles. Nous y mettrons particulièrement en exergue l'alternative de plus en plus plausible, et quelques orientations observées dans certains pays européens, susceptibles d'être transposées en droit français.

QUELLES PERSPECTIVES POUR LES RETRAITES EN France ?

Janvier 2007, par Charles MBENGUE MATANGA

PREMIERE PARTIE

I - L'ORGANISATION ET LES PRINCIPES FONDATEURS DES RETRAITES EN France ...

Pour mieux comprendre l'organisation actuelle des retraites en France et ses principes fondateurs, il est important de remonter aux origines de l'assurance vieillesse qui en constituent l'essence. L'hétérogénéité et la complexité de cette organisation s'expliquent par l'histoire dont elles sont le fruit.

I 1 - L'ORGANISATION DES RETRAITES

Quelques grandes étapes

La tendance démographique en France et la situation du marché du travail constituent aujourd'hui la préoccupation majeure pour l'avenir des retraites en France. Cette préoccupation est bien loin des fondements qui ont donné naissance à l'organisation du système de retraite en France.

Avant les années 30, les précurseurs du système de retraite sont constitués de régimes spéciaux instaurés pour des catégories professionnelles particulières, liées à l'Etat, certains de ces régimes spéciaux ont survécu à toutes les réformes des retraites en France. Il s'agit principalement :

- des marins (dès 1673)
- des militaires (1831)
- des fonctionnaires civils (1853)
- des mineurs (1894)
- des cheminots (1909)

Dans les années 30, les lois de 1928 et 1930 créent les assurances sociales obligatoires pour les salariés de l'industrie et du commerce dont le salaire était en deçà d'un seuil donné. C'est l'apparition des assurances obligatoires basées sur le principe de la capitalisation viagère. Cette capitalisation consistait à

l'ouverture d'un compte individuel pour chaque salarié, sur lequel étaient versées les cotisations et les rentes qu'elles produisaient. A partir de 60 ans, le salarié bénéficiait soit d'une rente à vie, soit d'une rente plus faible, mais réversible aux héritiers.

Dans les années 40, le principe de la capitalisation viagère est abandonné en raison des difficultés financières, notamment l'érosion monétaire qui ne permettait plus de préserver le pouvoir d'achat des retraités.

Par la suite, l'ordonnance du 19 octobre 1945 organise le régime des assurances sociales. C'est la naissance du régime général qui rassemble tous les salariés du secteur privé à l'exception des salariés agricoles. *Le principe de répartition est substitué au principe par capitalisation.*

La naissance du régime général ne remet pas en cause l'existence des régimes spéciaux qui sont maintenus *à titre provisoire* par l'ordonnance du 4 octobre 1945.

Lorsqu'en 1945, la sécurité sociale est créée, l'ambition est de construire un régime d'assurance vieillesse généralisée et unique. Cette ambition va se heurter à deux obstacles : d'une part l'existence des régimes antérieurs concernant les salariés du secteur public et assimilés, et les cadres du secteur privé, d'autre part l'opposition des non-salariés. Ces obstacles vont conduire à organiser *l'assurance vieillesse sur une base socio-professionnelle marquée par la diversité.*

En 1946 la loi pose le principe de la généralisation de la sécurité sociale à l'ensemble des citoyens. Cette loi est suivie par celle de 1947 qui généralise l'assurance vieillesse.

De 1948 à 1952 les régimes autonomes sont créés pour les travailleurs non salariés c'est à dire :

- les industriels
- les commerçants
- les artisans
- les professions libérales
- les agriculteurs.

En 1956 le fonds national de solidarité est créé ainsi que le minimum vieillesse pour toutes les personnes de plus de 65 ans.

En 1971 la loi « Boulin » fait passer la durée de cotisation ouvrant droit à une retraite à un taux plein de 30 ans à 37,5 ans.

En 1972 la loi aligne les cotisations et les prestations des travailleurs non salariés sur celles du régime général. Toujours dans la même année, en décembre la loi rend obligatoire pour les salariés, l'appartenance à un régime complémentaire. Le mode de calcul du salaire annuel moyen est modifié, au lieu des dix dernières années, il se fait sur les dix meilleures années.

En 1974 la loi de finances organise une compensation financière entre tous les régimes de retraite.

En 1982 l'âge de la retraite à taux plein est ramené à 60 ans dans le régime général et les régimes alignés, sous condition d'une durée d'assurance de 150 trimestres (37,5 ans) tous régimes confondus.

En 1993 la création du fonds de solidarité vieillesse (**FSV**) avec pour mission de financer, au moyen des recettes qui lui sont affectées, les avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale, servis par les régimes de vieillesse de base de la sécurité sociale. Cette prise en charge financière financée par la contribution sociale généralisée (**CSG**), les droits sur les boissons, la taxe de prévoyance, le produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés (**C3S**), concerne :

- le minimum vieillesse,
- certains avantages familiaux,
- les cotisations afférentes à des périodes non travaillées.

En 1999 la création du fonds de réserve pour les retraites (**FRR**) par la loi de financement de la retraite à 60 ans. Le fonds de réserve a pour mission d'accumuler 152 milliards d'euros d'ici 2020 afin de contribuer au financement des régimes de retraite. Il est constitué des excédents éventuels du fonds de solidarité vieillesse (après remboursement de la dette), de 2 % des revenus de placement et du patrimoine et prochainement des avoirs de l'assurance vie, source prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

En 2000 la création du conseil d'orientation des retraites, (**COR**), une structure pluraliste et permanente, associant des parlementaires, des représentants des partenaires sociaux, des experts et des représentants de l'Etat, ayant pour mission essentielle d'assurer le suivi et l'expertise concertée permanente du système d'assurance vieillesse et de faire des propositions. (3)

(3) L'article 6 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a consacré et élargi le rôle du Conseil d'orientation des retraites et le décret du 28 mai 2004 fixe sa nouvelle composition et son organisation. www.cor-retraites.fr - www.info-retraite.fr

En 2001 la signature d'un accord paritaire concernant les régimes AGIRC ET ARRCO, les régimes de l'ARRCO sont transformés en un régime unique et une solidarité financière est instituée entre l'AGIRC et l'ARRCO. (4)

Ces différentes étapes retenues pour leur portée très significative, parmi une floraison de textes législatifs et réglementaires, témoignent de la difficulté à harmoniser l'ensemble des régimes de retraite en France, pour aboutir à un régime unique.

L'hétérogénéité des régimes

L'organisation des retraites en France est donc caractérisée par la pluralité des régimes dont le nombre de cotisants et de retraités est très variable. Certains de ces régimes comptent de moins en moins de cotisants et de plus en plus de retraités.

Quant à l'acquisition des droits à la retraite, elle est fonction des régimes de retraite. Des prestations sont soit définies en annuités soit définies en points.

Difficile de concilier cette hétérogénéité des régimes sans une véritable colonne vertébrale et le souci d'assurer une retraite sûre et viable à tous les retraités quelle que soit leur catégorie professionnelle, dans un contexte économique incertain et une tendance démographique qui laisse présager un vieillissement de la population à moyen et long terme.

Le seul socle commun de l'organisation des retraites en France reste *le principe de solidarité et la gestion par répartition*.

(4) **AGIRC** : Association générale des institutions de retraites des cadres, c'est un régime complémentaire obligatoire pour les cadres, créé en 1947.
ARRCO : Association des régimes de retraite complémentaire, c'est un régime complémentaire obligatoire pour les salariés non - cadres du secteur privé, créé en 1961.

I 2 - LES PRINCIPES FONDATEURS DES RETRAITES EN FRANCE

La gestion par répartition

La gestion des retraites en France se fait essentiellement par répartition. C'est à dire que ce sont les cotisations prélevées sur les salaires des actifs qui servent à payer les pensions des retraités proportionnellement à leur durée de cotisation et à leur revenu d'activité, selon le pacte de solidarité entre les générations. Les personnes âgées qui n'ont pas assez cotisé au cours de leur vie active perçoivent un revenu minimum. Le financement des retraites est géré de façon autonome par les partenaires sociaux (organisations syndicales et organisations patronales), indépendamment du budget de l'Etat (excepté pour le régime des fonctionnaires).

Cependant le parlement fixe les principales règles de gestion des pensions et dresse un bilan des ressources et des dépenses des caisses de la sécurité sociale en matière de retraite.

Le principe de solidarité

Le principe de solidarité intervient au sein de chaque régime, entre les différents régimes et au niveau national.

- Au sein de chaque régime, le principe de solidarité valide pour la retraite des périodes non travaillées (maladies, maternité, chômage...) et garantit un montant minimal de retraite.
- Entre les différents régimes, le principe de solidarité prévoit les mécanismes de compensations financières pour tenir compte des disparités démographiques.
- Au niveau national, le principe de solidarité prévoit que l'Etat apporte son soutien à certains régimes déficitaires du fait de la diminution des cotisants.

Comme cela ressort des textes que nous avons cités précédemment, l'organisation des retraites en France repose essentiellement sur une base professionnelle. Autrement dit le régime du cotisant dépend de son activité professionnelle. Plusieurs régimes sont donc juxtaposés :

- Régime des salariés du secteur privé,
- Régime des fonctionnaires,
- Régimes spéciaux,
- Régimes des non - salariés.

Les salariés du secteur privé disposent d'un régime de base et d'un régime complémentaire (AGIRC pour les salariés cadres et ARRCO pour les salariés non - cadres).

Les droits des salariés sont décomptés soit en annuités soit en points. La majorité des régimes applique le décompte en années ou trimestres correspondants à la durée de cotisations. Quant aux régimes complémentaires, la majorité applique le décompte par points, qui consiste à un calcul des points à partir du montant des cotisations versées durant la vie active du cotisant.

Pour le régime général, l'âge minimal de départ à la retraite est fixé à 60 ans. Cependant le retraité ne peut bénéficier d'une pension à taux plein que s'il a cotisé pendant 40 années pour le secteur privé ou 37,5 années pour le secteur public. Sachant qu'à partir de 65 ans le retraité du régime général a droit à une pension à taux plein.

L'organisation des retraites en France telle qu'elle apparaît semble difficilement réformable tant elle est complexe et hétérogène du fait de la juxtaposition de plusieurs régimes qui ne peuvent se dissoudre pour donner naissance à un régime unique, sans provoquer une crise politique. Cette organisation rend difficilement comparable la situation des différentes catégories d'assurés au regard de la retraite. Elle aurait pourtant tout à gagner pour l'égalité des catégories professionnelles en se simplifiant grâce notamment :

- A la réduction du nombre de régimes,
- A l'harmonisation du mode d'acquisition des droits à la retraite,
- A un taux de contribution unique,
- A une durée unique de cotisation...

La loi du 21 août 2003 va tenter de réformer le système sans faire table rase du passé.