

ANNEXE :
SYNTHÈSE DU RAPPORT DU
COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN
« PERSPECTIVES À LONG TERME DES
RETRAITES » *

La loi du 22 juillet 1993, relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, constitue une étape essentielle pour la pérennité des régimes de retraite par répartition. Cette loi vise en effet à préserver les droits fondamentaux des assurés et les mécanismes de solidarité, ainsi qu'à garantir l'équité entre les générations appelées à participer à l'effort de maîtrise des dépenses d'assurance vieillesse.

À court terme comme à moyen-long terme, les régimes de retraite par répartition étaient menacés par la dégradation de leurs comptes financiers. Cette situation aurait conduit à terme à rompre l'équité intergénérationnelle, par les transferts financiers importants qui auraient dû être effectués, à législation constante, des actifs vers les retraités.

Au lendemain de ces décisions, il est apparu utile de disposer d'une actualisation des données disponibles. De nouvelles perspectives démographiques et économiques peuvent conduire en effet à infléchir le diagnostic et à réapprécier la portée des mesures mises en oeuvre.

De ce travail visant à actualiser et compléter, quatre ans après leur parution, les analyses contenues dans le « Livre blanc sur les retraites », plusieurs enseignements significatifs se dégagent.

Le diagnostic portant sur la parité moyenne du niveau de vie des retraités et des actifs est confirmé

Depuis la parution du Livre blanc sur les retraites, de nombreuses études ont pu effectivement confirmer ce diagnostic. Celui-ci se serait même renforcé au point que l'on peut parler aujourd'hui d'un avantage relatif de niveau de vie pour les plus jeunes retraités.

L'examen de plusieurs indicateurs permet d'établir un tel constat.

* La Documentation française, octobre 1995.

— La diminution continue des bénéficiaires du minimum vieillesse est le premier indice de cette amélioration. La part des personnes qui perçoivent l'allocation du FNS s'amenuise en effet régulièrement : 21 % des personnes âgées de plus de 65 ans en décembre 1983, 13 % en décembre 1990, 11,8 % en décembre 1992.

— Sa traduction directe se trouve dans la comparaison des niveaux de salaires et de pensions des retraités ayant eu une carrière complète. Pour les salariés nés en 1922 et ayant exercé une carrière complète, le montant des retraites net de cotisation s'élève en moyenne à 80 % du dernier salaire net d'activité à taux plein. Le montant moyen de la pension a en effet continûment progressé entre les générations de 1906 et 1922. Pour la génération de 1926, en revanche, l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans a conduit à une modération du niveau moyen de la pension servie : le raccourcissement des durées de cotisation, du fait de l'ouverture de la possibilité de départ plus précoce à la retraite (retraite à 60 ans à taux plein dans le cadre du régime général), a réduit le nombre de points validés par les régimes de retraite complémentaires. Globalement cependant, on peut estimer que le ratio retraite moyenne sur salaire moyen s'est stabilisé entre 1988 et 1993. Ce dernier serait de 81,9 % pour les retraités unipensionnés du régime général et de 96,4 % pour ceux du secteur public.

60

— La prise en compte de la structure familiale (notamment la prise en compte des personnes à charge du ménage) renforce le message que les niveaux de vie des actifs et des retraités sont globalement à parité. Une analyse par âges permet par ailleurs d'affiner le diagnostic et de conclure à une situation favorable pour les retraités les plus jeunes. Cependant, plus qu'un effet revenu, c'est le sentiment d'aisance financière qui permet d'établir une telle conclusion. En effet, alors que les données de 1984 permettaient de penser à une amélioration continue des revenus jusqu'à 70 ans, l'actualisation des données en 1990 conclut à un maximum de revenu pour les 40-60 ans. Les revenus sont en revanche plus faibles pour les plus jeunes (difficultés d'insertion professionnelle et début de carrière) et les plus âgés (rupture financière due au veuvage). Malgré ce résultat, la perception que les différents ménages ont de leur aisance financière renforce l'idée d'une situation financière favorable des jeunes retraités. La proportion des ménages se déclarant « à l'aise » financièrement s'élève nettement après 60 ans. Elle culmine vers 66-70 ans, pour diminuer ensuite, tout en demeurant à des niveaux élevés. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette relative aisance financière : la diminution des besoins directement liés à l'activité professionnelle, la possession d'un patrimoine croissant avec l'âge et qui procure non seulement des revenus mais aussi un sentiment de sécurité, et enfin des éléments de revenus - loyers fictifs correspondant à la possession de

l'habitation principale, remboursement d'emprunts - non pris en compte dans le calcul des revenus. Pour les 55-60 ans en revanche, des difficultés dues au chômage et des charges financières élevées grèvent leurs revenus. Ainsi, malgré un niveau de revenu moyen élevé, les 55-60 ans se déclarent plus souvent limités.

Le ratio retraités sur cotisants continue à se dégrader

S'agissant des perspectives socio-démographiques à long terme, l'évolution la plus significative par rapport au diagnostic antérieur tient à une hypothèse de mortalité plus basse à l'horizon 2040, hypothèse reflétant les gains actuellement constatés en matière d'espérance de vie. Le ratio population âgée de plus de 60 ans/population âgée de 15 à 59 ans atteindrait 0,63 en 2040, contre 0,55 dans les projections présentées dans le Livre blanc (0,33 en 1995).

Cette évolution met en évidence le caractère crucial des hypothèses faites à cet horizon sur les taux d'activité aux différents âges (en particulier aux âges « élevés », à savoir 55 ans et plus), ainsi que sur le taux de chômage ; données qui sont elles-mêmes pour une bonne part liées à l'environnement économique et à la législation. Ce sont en effet ces hypothèses qui, appliquées à une structure par âge de la population donnée, déterminent les ratios « retraités sur cotisants ».

Les calculs réalisés à l'aide du modèle Margaret, qui raisonne sur un régime unique fictif, soulignent alors clairement que, si les taux d'activité évoluent peu, une dégradation très forte du ratio retraités sur cotisants à l'horizon 2040 sera observée. Dans le plus favorable des scénarios, ce ratio serait proche de celui présenté comme étant le plus défavorable dans le Livre blanc sur les retraites. Il augmenterait entre 2000 et 2040 de 0,3 point, passant ainsi de 0,48 à 0,77 ; pour le scénario le plus sombre, ce ratio atteindrait même 0,9 point en 2040. À cette date, il ne resterait plus que 1,1 cotisant par retraité, contre 2 en l'an 2000 et 3 en 1990.

Cette dégradation reflète d'une certaine manière, en supposant qu'il se prolonge sur 50 ans, le divorce qui s'est installé depuis quelques années entre une espérance de vie « biologique » qui ne cesse de progresser et une espérance de vie « professionnelle » qui tend à se réduire et s'arrête d'ores et déjà assez souvent avant l'âge de 60 ans.

La dégradation du ratio retraités sur cotisants trouve par ailleurs son corollaire dans l'augmentation des taux de cotisation vieillesse. Toujours à l'aide du modèle Margaret, la direction de la Prévision estime qu'à l'horizon 2015, dans un scénario macroéconomique jugé central, le besoin de financement d'un régime global fictif aurait atteint 10 points supplémentaires de cotisations si la législation antérieure à la réforme

du régime général avait été maintenue. Ce besoin de financement aurait même atteint 26 points de cotisations en 2040 (dans le Livre blanc sur les retraites, l'estimation était seulement de 20 points). La parité des revenus entre actifs et retraités n'aurait pu être maintenue, la situation relative des retraités s'améliorant continûment sur l'ensemble de la période de projection. En 2040, en supposant acquise la parité en 1990, le revenu des retraités aurait été le double de celui des actifs.

Les perspectives de financement des principaux régimes apparaissent aujourd'hui plus contrastées qu'en 1991 et dépendent en grande partie des évolutions démographiques des différents régimes

On constate ainsi pour les régimes du secteur privé (régime général et régimes complémentaires AGIRC/ARRCO), qui subissent le choc démographique des années 2005-2010, un quasi-équilibre jusqu'en 2005 (0,9 point de cotisation supplémentaire nécessaire pour le régime général), compte tenu des mesures prises en 1993 et sous l'hypothèse d'un maintien des indexations sur les prix ; un déséquilibre apparaîtrait ensuite, pour le régime général équivalent à 4,3 points de cotisation en 2015, dans un scénario économique qualifié de central. Pour les régimes spéciaux, en revanche, dont la dégradation du rapport démographique est plus importante et commence plus tôt, la détérioration de leur situation financière est immédiate et rapide : exprimé en points de cotisation, le besoin de financement du régime des fonctionnaires civils s'élèverait à l'équivalent de 10 points de cotisations d'ici 2005, et celui des agents des collectivités locales à plus de 16 points. La situation de ces derniers serait par ailleurs aggravée par la progression rapide de la pension moyenne qui en alourdit sensiblement et rapidement les charges ⁴.

4. S'agissant des régimes du secteur privé, les mesures prises en 1993 et 1994 ont en effet largement freiné l'évolution de la pension moyenne. Ainsi la réforme du régime général décidée en 1993 (allongement de la durée d'assurance, calcul sur les 25 meilleures années, indexation des pensions sur les prix, mise en place du Fonds de solidarité vieillesse) a permis de le remettre dans une situation proche de l'équilibre à l'horizon 2005 (contre un besoin de financement de plus de 3 points avant réforme en supposant maintenue dans les faits l'indexation des pensions sur les prix), et réduit de moitié le besoin de financement résiduel à l'horizon 2015 (un peu plus de 4 points contre près de 8 avant réforme).

La réforme du régime général limite la progression de la pension unitaire moyenne, et permet de préserver l'équité intergénérationnelle qui aurait été rompue au détriment des actifs à législation antérieure

Décidée en 1993, cette réforme pourrait ainsi avoir pour effet, si l'indexation sur les prix était poursuivie, de limiter la progression de la pension unitaire moyenne servie par le régime à 15 %, alors qu'à législation antérieure, sur la base d'une indexation sur les salaires bruts, celle-ci aurait été de 50 % environ. Selon le type de carrière cet effet est cependant plus ou moins prononcé : si toutes les carrières sont concernées, ce sont, parmi les carrières complètes, les carrières ascendantes qui sont le plus affectées. Cette pénalisation est cependant toute relative puisqu'elle consiste en fait à maintenir la parité de revenu entre actifs et retraités ; à législation antérieure, en effet, celle-ci n'aurait pas été préservée, au détriment des actifs. Mais, à l'horizon 2015, le régime par répartition continuerait à avoir des rendements satisfaisants, et les taux de remplacement globaux (régime général mais aussi régimes complémentaires), qui auraient été largement supérieurs à l'unité en l'absence de réforme des régimes, resteraient à un niveau comparable à ce qu'ils sont actuellement.

63

Ces travaux d'actualisation mettent cependant en lumière des risques d'inéquité intra et intergénérationnelle

Inéquité intragénérationnelle d'abord entre les retraités des régimes du secteur privé (ceux ayant amorcé une réforme), qui auront une progression modérée de leur pension unitaire moyenne, et les retraités des régimes spéciaux (pour lesquels rien n'a été fait à ce jour et qui connaissent d'ores et déjà des difficultés importantes) qui continueront à avoir des progressions de leur pension moyenne importantes. Inéquité intergénérationnelle ensuite : la parité de revenu entre actifs et retraités du secteur privé masque des disparités au sein des générations de retraités, plus ou moins marquées, il est vrai, selon la modalité d'indexation retenue. Une indexation qui conduirait à faire bénéficier les retraités des fruits de la croissance limiterait les disparités instantanées entre les retraités des différentes générations, puisque les retraités du stock, et non seulement les retraités entrants, bénéficieraient de gain de pouvoir d'achat. En revanche, une indexation sur les prix a pour effet d'accroître les écarts de revenus intergénérationnels au détriment des plus anciens, dont le pouvoir d'achat n'aura pas bénéficié des fruits de la croissance depuis la liquidation de leur retraite. En ce qui concerne le régime général, cela peut cependant, entre 1994 et 2008, être mis en regard de la

baisse progressive du rendement des cotisations vieillesse des actifs induite par la réforme, et permettre ainsi d'équilibrer la participation financière des différentes générations. L'importance de ces effets dépend cependant cruciallement des hypothèses retenues concernant l'évolution du salaire réel. Seule en fait une indexation sur le salaire net, après une période transitoire d'ajustement, assurerait à long terme une évolution parallèle des pensions et des salaires.