

Chapitre 1

De la réforme
de 2010 à celle de 2013,
les mêmes thèmes en débat ?

La dernière réforme des retraites en 2010 prévoyait un rendez-vous en 2013 afin d'étudier la question d'un changement du système de retraite. Mais lors de la campagne présidentielle de 2012, le nouveau président de la République, François Hollande, s'est engagé à revenir sur cette réforme. Le Gouvernement vient de lancer une négociation globale avec les partenaires sociaux. Comme en 2010, la démographie, la croissance économique et l'emploi sont au cœur du débat.

Sortir du malentendu démographique de 2010

L'équilibre financier à long terme des régimes de retraite est étroitement lié aux évolutions démographiques. L'importance des ressources nécessaires à leur financement résulte en effet du rapport entre le nombre de retraités et celui des actifs : le ratio de dépendance démographique des personnes âgées. Celui-ci passerait de 2,1 actifs pour un inactif de 60 ans ou plus en 2010 à 1,5 en 2060. Ce ratio dépend de quatre facteurs :

– l'espérance de vie à la naissance et l'évolution des générations de retraités. Ainsi, l'augmentation de l'espérance de vie à la naissance et l'arrivée à la retraite des générations nombreuses nées après la Seconde Guerre mondiale entraînent un vieillissement démographique ;

- le taux de fécondité, qui permet d’anticiper l’évolution des générations en âge de travailler ;
- le solde migratoire (différence entre les entrées et les sorties du territoire) qui contribue à la variation de la population en âge de travailler ;
- le taux d’activité de la population en âge de travailler (rapport entre le nombre d’actifs – actifs occupés et chômeurs – et l’ensemble de la population âgée de 15 à 69 ans), qui permet de déterminer la population active.



Les projections démographiques 2010-2060 de l’Insee : plus de « vieux actifs » ?

Tous les quatre ans, l’Insee réalise des projections démographiques. Celles de 2010 ont retenu les hypothèses suivantes :

- L’espérance de vie à la naissance serait de 91,1 ans en 2060 pour les femmes et 86,0 ans pour les hommes contre 84,8 ans et 78,2 en 2011. L’espérance de vie à 60 ans serait de 32,3 ans pour les femmes et 28,0 ans pour les hommes en 2060, contre 27,3 et 22,5 en 2011.
- L’Insee prévoit un taux de fécondité de 1,95 enfant par femme de 2015 à 2060. En 2011, il est estimé à 2,0 enfants par femme.
- Le solde migratoire est supposé se stabiliser à 100 000 entrées nettes sur le territoire, contre 77 000 en 2011.

– Le taux d’activité des 15-69 ans passerait de 66,6 % en 2010, à 68,6 % en 2025, puis à 69,7 % en 2060. Cette progression proviendrait essentiellement d’une hausse du taux d’activité des salariés de plus de 55 ans. Ainsi, le taux d’activité des femmes de 55 à 59 ans passerait de 61,2 % en 2010 à 76,9 % en 2060, celui des hommes de 68,9 % à 80,3 %. Les taux d’activité des 60-64 ans augmenteraient plus fortement : en 2060, il serait de 40,4 % pour les femmes (+22,8 points) et de 46,7 % pour les hommes (+26,5 points).



Lors des réformes menées ces quinze dernières années, la question démographique avait déjà occupé une place centrale dans le débat. La réforme des retraites de 2003 avait d’ailleurs fixé des « rendez-vous » avec les partenaires sociaux tous les quatre ans – en 2008, 2012 et 2016 – afin d’adapter progressivement le financement du système de retraite à ces évolutions et à celles de l’économie. Chaque « rendez-vous » devait être précédé d’une actualisation par l’Insee de ses projections démographiques, elles-mêmes reprises ensuite par le Conseil d’orientation des retraites (COR) dans son rapport sur les perspectives de financement du système de retraite.



Le Conseil d'orientation des retraites (COR) :
une instance de débat

Créé en 2000 et placé auprès du Premier ministre, le COR est un lieu permanent d'études et de concertation entre les principaux acteurs dans le domaine des retraites. Il suit l'évolution des régimes et élabore, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière. Il apprécie les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes et mène une réflexion sur leur financement. Il participe à l'information sur le système de retraite et sur les effets de ses réformes. Il suit la mise en œuvre des principes communs aux régimes de retraite et l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités.

Le Conseil est composé de trente-neuf membres : son président, quatre députés et quatre sénateurs, cinq représentants des organisations représentatives des employeurs, un de la Fédération nationale des exploitants agricoles, dix des organisations syndicales de salariés des secteurs privé et public, un de l'Union nationale des associations familiales, un du Comité national des retraités et des personnes âgées, six représentants de l'État concernés par les questions de retraite, six personnalités choisies pour leur expérience et leur compétence.



En 2010, la réforme du système de retraite a également été justifiée par des raisons démographiques. L'exposé des motifs du projet de loi indiquait ainsi qu'« il est nécessaire de répondre à un déséquilibre démographique par des solutions démographiques ». Cette réforme a d'ailleurs pu laisser penser à une accélération du phénomène en quelques mois. Initialement prévue en 2012, elle a été annoncée en juin 2009 par le président de la République, alors que les mesures prises lors du « rendez-vous » de 2008 venaient à peine d'entrer en vigueur.

C'est plus précisément l'augmentation de l'espérance de vie à la naissance qui a été alors au cœur du débat sur les besoins de financement du système de retraite. Or, au cours des prochaines années, c'est le départ en retraite des générations nombreuses du baby-boom qui aura l'influence la plus forte sur les dépenses de retraite. D'après le rapport sur le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) 2010, rédigé par le sénateur UMP Dominique Leclerc, dans le régime général, l'incidence financière des évolutions démographiques serait évaluée à 14,6 milliards d'euros en 2013, dont 13,1 milliards d'euros au titre du « papy-boom » et 1,5 milliard d'euros au titre des gains d'espérance de vie. La question démographique de court et moyen terme relève donc essentiellement d'une dimension transitoire (évolution de la structure de la population) et non permanente (allongement de la durée de vie). C'est là que réside le malentendu.

Retenir les bons indicateurs pour évaluer l'espérance de vie

En 2010, le président de la République a fait de l'allongement de l'espérance de vie un argument central pour relever l'âge légal de la retraite, comme il l'a indiqué par exemple dans une intervention à Planète PME le 15 juin 2010 : « *La question qui nous est posée est simple : depuis 1950, nous avons gagné quinze années d'espérance de vie, le statu quo est-il possible ? La réponse est bien évidemment non [...], le statu quo serait irresponsable. [...] Face à un problème démographique, la réponse démographique relève du bon sens : si on vit plus longtemps, on doit travailler plus longtemps.* »

Les partisans de la réforme ont eu recours à l'indicateur d'espérance de vie à la naissance. En 2009, celle-ci était de 77,8 ans pour les hommes et de 84,5 ans pour les femmes. Depuis 1950, elle a donc effectivement augmenté de 14,4 ans pour les hommes et de 15,3 ans pour les femmes. Tout comme elle avait progressé avant 1950, période pendant laquelle la durée du travail journalière, hebdomadaire, ou tout au long de la vie, n'avait cessé de diminuer. Rien de très nouveau donc : la tendance séculaire se poursuit. Depuis 1994, l'espérance de vie à la naissance a augmenté de 4,1 ans pour les hommes et de 2,6 ans pour les femmes.

Les opposants à la réforme ont contesté la focalisation sur ce seul indicateur. Plutôt que l'espérance de vie à la naissance, ils ont soutenu qu'il était plus pertinent de prendre en compte l'espérance de vie en bonne santé à la naissance et les inégalités sociales face à celle-ci. En 2009, l'espérance de vie en bonne santé à la naissance était de 63,1 ans pour les hommes et de 64,2 ans pour les femmes. Depuis 1995, elle a augmenté de 3,1 ans pour les hommes et 1,8 an pour les femmes.

Toutefois, cet indicateur reste une espérance de vie à la naissance, c'est-à-dire qu'il évalue le nombre d'années que peuvent espérer vivre les individus naissant aujourd'hui. Il n'est pas pertinent pour juger de la durée de retraite potentielle dont chacun est susceptible de bénéficier. Pour cela, il faut retenir l'espérance de vie à 60 ans ou 65 ans qui estime le nombre moyen d'années qu'un individu peut espérer vivre à cet âge.

En 2009, l'espérance de vie à 60 ans était de 22,2 ans pour les hommes et de 27 ans pour les femmes. Depuis 1950, elle a augmenté de 6,6 ans pour les hommes et de 8,6 ans pour les femmes. Depuis 1994, la hausse est de 2,5 ans pour les hommes et de 2 ans pour les femmes. Il apparaît alors que, durant de cette période, les gains d'espérance de vie ont été absorbés par l'augmentation de la durée d'assurance (+3 ans entre 1994 et 2010).