La lettre de l'Observatoire des Retraites

Florilège : prix 2017

Janvier 2018 – N°24

Sommaire

- **Éditorial** 1
- **Équilibrer le système de retraite : quelles réformes des retraites pour quels objectifs ?** 3
  Simon Rabaté, premier prix de thèse
- **Quelle réforme pour les pensions du secteur public ?** 13
  Guillaume Leroy, actuaire, Prim'Act
- **À la recherche de la vérité sur le régime des fonctionnaires** 18
  Pierre Petauton, membre du jury
- **Pour une réforme systémique** 21
  Antoine Delarue, membre du jury
- **La méthode des Comptes de Transfert Nationaux : une comptabilité nationale par âge** 24
  Julien Navaux, post doctorant, Université d'Ottawa
- **Transferts publics, prestations sociales, retraites : ne pas tout confondre** 34
  Jean-Claude Angoulvant et Antoine Delarue, membres du jury
- **Des indicateurs pour garantir l'équité intergénérationnelle** 37
  Norbert Gautron, membre du jury
- **Les enjeux territoriaux de l'accompagnement des personnes âgées dépendantes** 40
  Mélina Ramos-Gorand, second prix de thèse
- **Quels critères d'évaluation pour les territoires ?** 48
  Anne Saint-Laurent, directrice de l'Action sociale Agirc-Arrco
- **Retraite des sportifs : la nécessité d'une reconversion professionnelle** 50
  Xavier Aumeran, enseignant et chercheur
- **La nature juridique des pensions de retraite au Brésil** 54
  Juliano Barra, Ecole de droit et Institut de recherche juridique de la Sorbonne

Éditorial

Cette lettre, consacrée aux travaux qui ont concouru pour le prix 2017 de l'Observatoire des Retraites, rejoint l'actualité en contribuant aux réflexions en cours sur une refondation du système français de retraite. Premier prix de thèse, ***Simon Rabaté*** dresse un bilan des dernières réformes et montre leurs conséquences paradoxales en période de croissance très faible ainsi que les incertitudes qui entourent le relèvement de l'âge de la retraite. ***Guillaume Leroy*** présente les questions que posent les pensions du secteur public. ***Pierre Petauton*** exprime le souhait du jury de voir les chercheurs s'intéresser davantage à ce secteur. ***Antoine Delarue*** plaide pour une réforme systémique utilisant la technique par points.

La présentation par ***Julien Navaux*** de la méthode de comptes de transfert nationaux, qui permettent des comparaisons entre générations, est elle aussi au cœur du sujet. ***Jean-Claude Angoulvant*** et ***Antoine Delarue*** mettent en garde contre le risque de confusion entre assurance et redistribution que présente la notion très large de « transferts publics », tandis que ***Norbert Gautron*** montre l'utilité des indicateurs que tant les thèses de Julien Navaux et ***Simon Rabaté*** permettent de bâtir pour le pilotage des régimes.

Avec ***Mélina Ramos-Gorand,*** second prix de thèse, nous abordons sous l'angle géographique l'accompagnement des personnes âgées dépendantes. Sa thèse montre combien la répartition territoriale des services qui leur sont dédiés est hétérogène et conclut à une nécessaire régulation par les pouvoirs publics. ***Anne Saint-Laurent*** corrobore son diagnostic sur les disparités territoriales et estime que l'élaboration de priorités et d'indicateurs de suivi permettraient de rétablir davantage d'équité.

Xavier Aumeran, dans une thèse consacrée à la protection sociale des sportifs salariés et publiée à la LGDJ, montre la nécessité de leur reconversion professionnelle, l'extension à leur profit du régime des danseurs de l'Opéra de Paris ne semblant pas d'actualité. Il souligne le rôle potentiel et effectif des partenaires sociaux concernés.

Enfin, ***Juliano Barra,*** membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne et membre du barreau de Sao Paulo, présente sous l'angle juridique les différents types de pensions du Brésil.

Équilibrer le système de retraite : quelles réformes pour quels objectifs ?

Simon RABATÉ

Économiste à l'Institut des politiques publiques

Déjà lauréat du prix de l'Observatoire des Retraites en 2013 pour son mémoire consacré au partage des gains d'espérance de vie entre activité et retraite prévu par la réforme de 2003, diplômé de l'Ecole Normale Supérieure de la rue d'Ulm, Simon Rabaté travaille actuellement à l'étude des comportements de départ en retraite des fonctionnaires et des salariés du secteur privé. Sa thèse « Équilibrer le système de retraite : quelles réformes pour quels objectifs ? », réalisée dans le cadre de l'Ecole d'économie de Paris et de l'ENS sous la direction d'André Masson et Didier Blanchet, porte sur les réformes réalisées. Elle a reçu le premier prix de thèse 2017 de l'Observatoire des Retraites.
Rappelant l'impact de ces réformes, Simon Rabaté souligne combien leur efficacité est dépendante de la croissance, aborde les autres solutions, possibles puis analyse l'effet du relèvement de l'âge de la retraite, levier majeur, mais dont l'efficacité est moins mécanique qu'il n'y paraît.

Le travail de thèse présenté au jury du prix de thèse de l'Observatoire des retraites est construit autour de quatre travaux principaux, qui ont été réalisés de manière relativement indépendante, et ont chacun une unité et une cohérence propre. Leur point commun est qu'ils portent tous sur des questions relatives aux retraites, plus précisément ils proposent des évaluations d'une ou plusieurs réformes du système de retraite français. Le manuscrit de la thèse[1] suit un découpage méthodologique, avec deux parties distinctes consacrées aux deux approches mises en œuvre, l'évaluation ex post par microéconométrie et l'évaluation par microsimulation. La première approche vise à estimer l'impact des réformes passées, en identifiant causalement leurs effets sur les données réelles. La seconde approche permet d'évaluer les effets de long terme des réformes, en projetant les trajectoires d'emploi et de retraite d'un échantillon représentatif de la population, sous un ensemble d'hypothèses macroéconomiques et comportementales.

Ce découpage méthodologique ne sera pas repris dans le présent article, qui suit une approche plus concrète, reprenant les grandes lignes de l'introduction proposée dans le manuscrit de thèse[2]. Dans une première partie, nous revenons succinctement sur le cycle de réforme débuté à la fin des années 1980, qui visait à assurer la soutenabilité du système de retraite par répartition remis en cause par le vieillissement de la population. Si l'effet des réformes a été conséquent, nous identifions deux problèmes importants qui font peser une incertitude sur l'équilibre du système de retraite : la dépendance à la croissance du système et l'inconnu concernant l'évolution des comportements de retrait du marché du travail. Nous revenons sur ces deux points dans les deux

[1] Disponible ici : https ://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01523483

[2] La quatrième évaluation proposée dans le manuscrit s'inscrit moins directement dans cette problématique, et ne sera donc pas présentée ici, mais elle a déjà fait l'objet d'un article dans la lettre de l'OR de 2013 (Rabaté, 2013).

parties suivantes, en présentant les éléments de réponses que les travaux de cette thèse y apportent.

I – LE BILAN DES RÉFORMES RÉCENTES

Dans un système de retraite par répartition, les pensions des retraités sont financées pour l'essentiel par les prélèvements sur les salaires des actifs. Par conséquent, le nombre relatif de retraités (bénéficiaires) d'une part et le nombre d'actifs (contributeurs) d'autre part sont des composantes majeures de l'équilibre du système. Ce rapport dépend de facteurs économiques, comme le taux d'activité ou le taux d'emploi à chaque âge, mais il est principalement déterminé par les évolutions démographiques de long terme. Celles-ci peuvent être résumées par l'évolution du ratio démographique, le rapport entre un effectif considéré comme âgé et un effectif jeune, usuellement les plus de 60 ans et les 20-59 ans pour le cas des retraites. D'après les projections démographiques de l'Insee, le ratio démographique augmente fortement à long terme, faisant plus que doubler entre 2000 et 2060 (Chardon et Blanpain, 2010). Avec un taux de fertilité et un solde migratoire qui restent relativement dynamiques, le vieillissement de la population est causé à la fois par l'allongement de l'espérance de vie et par l'arrivée aux âges élevés des cohortes nombreuses du *baby-boom*[3]. Parmi ces deux facteurs, c'est bien la hausse de l'espérance de vie qui est le facteur principal. Le phénomène du *baby-boom* n'a fait que modifier le profil d'évolution du ratio démographique, par rapport à l'augmentation relativement linéaire de l'espérance de vie (Blanchet et Le Gallo, 2013). Dès lors, puisqu'il ne s'agit pas d'un vieillissement transitoire dû au baby-boom, la solution ne consiste pas à gérer de manière transitoire une « bosse » dans la pyramide des âges. Quand le vieillissement est dû principalement à l'augmentation de la durée de vie, la seule solution au niveau collectif est d'épargner davantage – plus longtemps, ou à un taux plus élevé – ou d'avoir une pension de retraite moins importante.

Ce constat, aujourd'hui largement partagé, a pendant longtemps été ignoré, en partie du fait même du baby-boom, les cohortes nombreuses d'actifs finançant aisément les dépenses de retraite dans un contexte de croissance soutenue. Les décennies précédant « le tournant de la rigueur » des politiques de retraite ont été marquées par la croissance de la taille du système de retraite, avec des pensions de retraite plus élevées, et une durée en retraite en augmentation. Cette évolution culmine avec la réforme de 1982 permettant le départ au taux plein sous condition de durée d'assurance dès l'âge de 60 ans. Mais l'entrée dans un cycle long de faible taux de croissance et la prise de conscience des déséquilibres financiers à long terme, découlant du vieillissement démographique, ont motivé des réformes allant dans le sens d'un durcissement des modalités de calcul des droits pour limiter la croissance du système de retraites dans les dépenses publiques. Ainsi, depuis la fin des années 1980, les réformes successives du système de retraite français visent à modifier les modes de calcul des droits à la retraite dans le sens d'une réduction des dépenses. Les réformes se sont donc succédées, à un rythme accéléré : 1987 (règles d'indexation des pensions), 1993, 2003, 2010, 2014 et 2015 à l'Agirc-Arrco.

Ces réformes successives ont joué sur l'ensemble des différents « leviers » à disposition du législateur (COR, 2015b) : montant de pension (règles d'indexation des retraites, règle du calcul du salaire de référence), âge de départ en retraite (augmentation de la durée d'assurance, des paramètres d'âge, instauration de la surcote), et taux de prélèvement qui augmentent progressivement[4]. Mais en projection, l'essentiel des ajustements à venir porte sur la baisse des taux de remplacement ou le relèvement de l'âge effectif de départ en retraite. En effet, si la hausse des prélèvements a été importante dans les dernières décennies, un consensus semble émerger pour limiter l'utilisation de ce levier à l'avenir. Ainsi, dans les scénarios de projection du COR, le taux de prélèvements est supposé constant à partir de 2020. Il est même stipulé dans la loi que les recommandations du Comité de suivi des retraites ne peuvent

3. On parle alors de vieillissement « par le haut ». Voir Blanchet et Le Gallo (2013).
4. Le taux de cotisation pour la retraite d'un salarié non cadre du secteur privé passant de 22 % à 28 % entre 1990 et 2020 d'après le cas-type du COR (COR, 2015a).

pas conduire à dépasser un taux de prélèvements de 28 % pour les salariés du privé[5].

Ces réformes ont eu, d'après les différents exercices de projections successifs, un effet important sur l'évolution de long terme des dépenses de retraites. Alors qu'en l'absence de réforme, la part des dépenses de retraite dans le PIB aurait dépassé les 20 % à horizon 2060, elle se situerait autour de 14 % avec l'effet cumulé des réformes depuis la fin des années 1980 (Marino, 2014). Les réformes ont donc apparemment rempli leur objectif, en limitant l'accroissement des dépenses de retraites découlant du vieillissement démographique. Cette analyse de l'effet des réformes passées pourrait laisser penser que la question de la pérennité du système de retraite est désormais réglée. Cependant, certains problèmes importants ne sont pas résolus. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous identifions trois dimensions qui nous paraissent essentielles : la fragilité du système par rapport aux incertitudes liées aux hypothèses macroéconomiques, le manque de visibilité quant aux effets des mesures jouant sur l'âge effectif de départ en retraite, et enfin le manque de lisibilité du système. Cette dernière question est transversale, et même si elle pose la question de l'adhésion au système et donc de sa pérennité, ne remet pas en question le bilan des réformes récentes que nous venons d'esquisser. Les deux premiers points sont plus cruciaux dans cette optique, car aussi bien la dépendance à la croissance que l'incertitude sur l'effet des mesures visant à prolonger l'activité sont de nature à nuancer fortement le constat de résilience du système de retraite. Nous détaillons ces deux questions dans les parties suivantes.

II – RÉDUIRE LA DÉPENDANCE À LA CROISSANCE DU SYSTÈME ACTUEL[6]

La dépendance à la croissance : mécanismes et conséquences

La dépendance à la croissance de l'équilibre financier du système de retraite français a été mise en lumière par un ensemble de travaux récents – par exemple Blanchet (2013) et Marinon (2014). On désigne par ce terme la variation dans la projection du solde du système (contributions – dépenses) en fonction des hypothèses macroéconomiques. Ainsi, avec un taux de croissance de 1,5 % et un taux de chômage de long terme à 7,5 %, le système serait équilibré. En revanche, sous des conditions moins favorables, mais pas totalement irréalistes au regard de la situation actuelle (taux de croissance de 1 %), les projections prévoient un déficit annuel important, de l'ordre de 1,5 % à 2 % du PIB. Cette sensibilité à la croissance découle d'un choix effectué en 1987, le basculement d'une indexation des paramètres du système de retraite sur les salaires à une indexation sur les prix. Ce mécanisme et ses conséquences peuvent se résumer comme suit : une indexation sur le prix des paramètres déterminant le montant de pension conduit, toutes choses égales par ailleurs, à réduire le montant relatif des pensions par rapport aux salaires, et donc à diminuer la part des pensions dans le PIB, et ce d'autant plus fortement que la croissance est importante.

Cette sensibilité à la croissance est une propriété non désirable du système de retraite français, de différents points de vue. Tout d'abord, le lien négatif entre retraite et croissance implique que le niveau relatif des pensions est d'autant plus faible que la croissance est forte, et vice-versa, ce qui va dans le sens inverse d'un partage équilibré entre les générations des fruits de la croissance (ou du coût de son absence). Ensuite, l'ampleur de l'effet de la réforme ne dépend pas directement des évolutions démographiques, en particulier de l'allongement de l'espérance de vie. Ce n'est donc pas une réponse particulièrement adaptée aux contraintes du système. Enfin, la désindexation induit de l'incertitude à différents niveaux. Premièrement une incertitude sur l'équilibre financier du régime, et donc sur la probabilité de nouvelles réformes dans le futur en cas de faible croissance. La succession depuis 2003 de réformes, qui toutes sont censées assurer la pérennité du système de retraite, alimente le pessimisme quant à l'avenir du système de retraite.

5. Article D114-4-0-13 du Code de la sécurité sociale.
6. Ce travail a été réalisé conjointement avec Didier Blanchet et Antoine Bozio. Voir Blanchet et al. (2016) pour une version publiée de ce travail.

Un équilibre conditionnel aux conditions de croissance est donc susceptible d'entamer la confiance dans le système. Deuxièmement, la désindexation rend également moins lisible le niveau du taux de remplacement, au moment du départ en retraite et tout au long de la durée passée en retraite. Cette incertitude est par ailleurs renforcée par le fait que cette réforme n'a pas été présentée explicitement comme une baisse des niveaux de pensions. Apparaissent ici les limites d'une réforme peu lisible : si les individus ne perçoivent pas les effets d'une réforme, ils n'adaptent pas leurs comportements – d'épargne, ou d'assurance santé ou dépendance – ce qui rend la réforme d'autant moins efficace.

Pour ces différentes raisons, il est désormais acquis qu'un retour au moins partiel à l'indexation sur les salaires est une option de réforme envisageable. C'est d'ailleurs une des suggestions du Comité de suivi des retraites (CSR, 2017). Il est important de souligner que le degré de sensibilité des projections aux hypothèses démographiques et macroéconomiques n'est pas une fatalité pour un système de retraite. Dans le cas de la France, le choix de la désindexation des pensions comme principale réponse au vieillissement démographique a généré la dépendance à la croissance, sans toutefois régler la question de la dépendance aux chocs démographiques, car une hausse plus importante que prévue de l'espérance de vie nécessiterait des ajustements supplémentaires.

Options de réformes

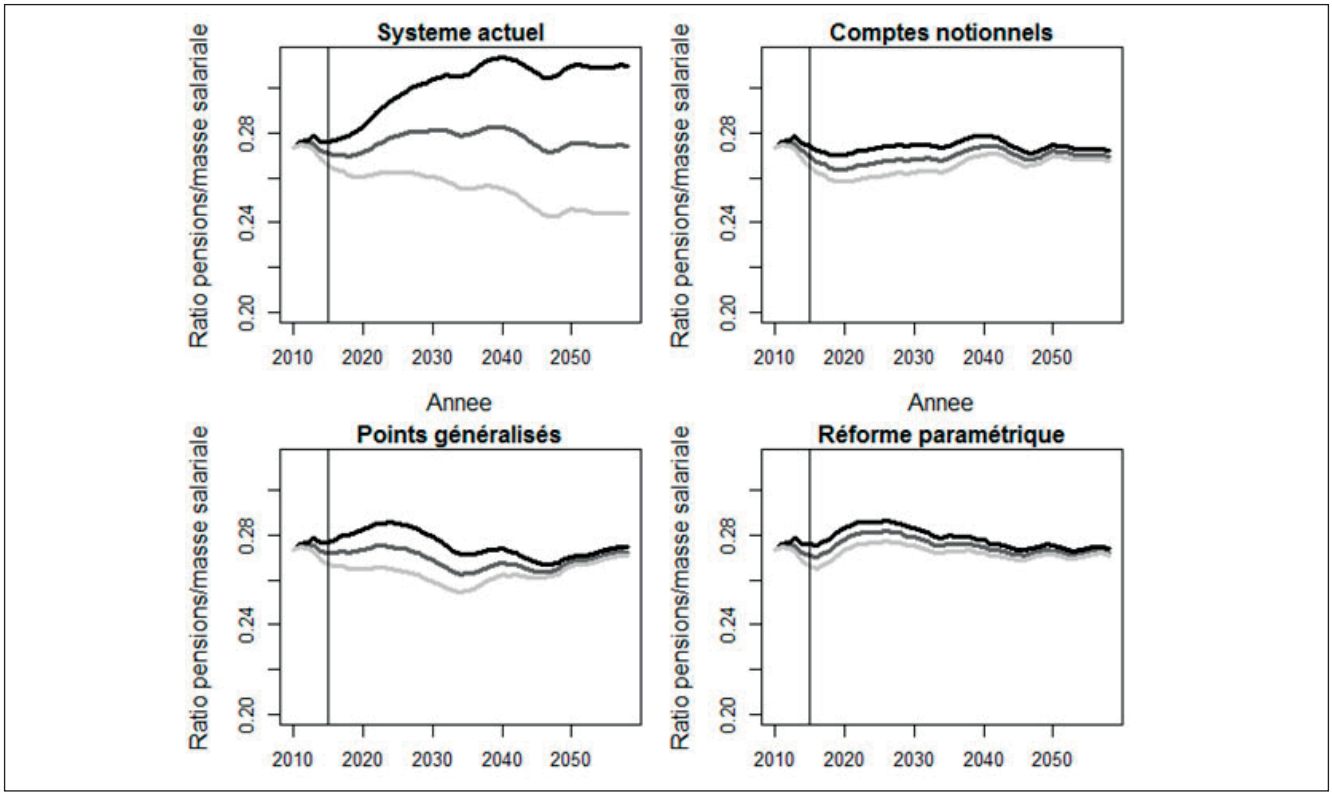
À partir de ce constat, nous proposons des options de réformes permettant de réduire la dépendance à la croissance. Différents types de réformes sont simulés, qui concernent l'ensemble des régimes : une transition vers un système en comptes notionnels, un système en points généralisé, et enfin une réforme paramétrique reproduisant les principales propriétés des deux autres options. Dans les trois cas, l'approche est la même : l'indexation sur les salaires est au moins partiellement restaurée pour neutraliser la dépendance à la croissance. La hausse des dépenses qui en résulterait est compensée par une baisse explicite du taux de remplacement, qui dépend directement de la contrainte démographique : le coefficient de conversion en comptes notionnels et un correcteur démographique pour la réforme en points, ou son pendant paramétrique.

Une distinction est établie entre les deux types d'indexation. L'indexation sur les prix des droits acquis au cours de la carrière (des salaires portés au compte, ou de la valeur du point à liquidation dans un régime à points), constitue une baisse déguisée des taux de remplacement, et le retour à l'indexation sur la croissance des salaires ne se discute pas vraiment. En revanche, une faible indexation de la pension après liquidation peut se justifier : on peut privilégier un profil de niveau relatif de pension décroissant, au profit d'un taux de remplacement à liquidation plus élevé, qui défavorise moins les individus à faible espérance de vie.

Ces réformes sont simulées en utilisant le modèle de microsimulation PENSIPP, développé à l'Institut des politiques publiques. Les différents scénarios proposés montrent qu'il est possible de réduire presque totalement la dépendance à la croissance du système, déconnectant la part des pensions dans la richesse nationale du taux de croissance de l'économie. Ce résultat est illustré au graphique 2, qui présente une évolution de la part des dépenses de retraite en proportion de la masse salariale entre 2015 et 2060, qui ne dépend pas du taux de croissance.

Soulignons que les pistes de réformes envisagées dans ce travail ne constituent pas des propositions de réformes directement applicables : les hypothèses de transition sont irréalistes, et les effets redistributifs des réformes n'ont pas encore été analysés en détails. Les résultats présentés permettent d'exposer les contours d'un système de retraite harmonisé, dans lequel des règles similaires s'appliquent dans les différents régimes, et dont l'équilibre financier ne dépend pas des hypothèses macroéconomiques. Il s'agit donc de systèmes cibles, ou plutôt de caractéristiques cibles – unité, résilience –, et non des propositions de réformes clés en main pour une réforme structurelle.

Graphique 1 : Trois options de réformes pour réduire la dépendance à la croissance



Lecture : Ces graphiques présentent l'évolution entre 2010 et 2060 du ratio entre la masse des pensions et la masse des salaires, pour les trois scénarios de réformes simulées. Les différentes courbes correspondent aux différentes hypothèses pour le taux de croissance (1 % en noir, 1,5 % en gris foncé, 2 % en gris clair).

III – L'INCERTITUDE SUR LE REPORT DE L'ÂGE DE DÉPART EN RETRAITE

L'âge de départ en retraite : un levier crucial aux effets incertains

Si l'on en juge par la séquence des réformes et l'importance relative des différents leviers d'action pour équilibrer le système face au vieillissement – taux de prélèvement, niveau des pensions, âge effectif de départ en retraite –, on constate que l'importance donnée au dernier cité est croissante au cours du temps. Ainsi, pour l'ensemble des réformes récentes (2003, 2010, 2014, et 2015 à l'Agirc-Arrco), le report de l'âge de départ en retraite semble avoir été le levier d'ajustement privilégié, et pourrait l'être à nouveau en cas de nouvelles réformes.

Les raisons pour privilégier ce levier sont multiples. Du point de vue économique d'abord, les deux autres leviers peuvent avoir des effets dépressifs sur la croissance, selon des logiques d'ailleurs différentes : la hausse des taux de prélèvements augmente le coût du travail, et la baisse du niveau des pensions fait baisser le pouvoir d'achat d'une population qui consomme une part relativement importante de son revenu (Garbinti et Lamarche, 2014). Au contraire, une hausse de l'offre de travail aux âges élevés est susceptible d'avoir un effet positif sur la croissance. Du point de vue de l'acceptabilité politique également, le relèvement de l'âge de départ en retraite pourrait avoir un avantage comparatif. L'augmentation des prélèvements, étant assimilée à des hausses d'impôts par les salariés et à une hausse du coût du travail par les employeurs, est impopulaire. Il en est de même pour la baisse des pensions de retraite. La hausse

de l'âge de départ en retraite suscite des résistances, comme en témoignent les oppositions à la réforme de 2010, mais sans doute à un degré moindre. Ce relatif consensus s'explique sans doute en partie par le caractère intuitif et naturel de cette relation entre gains d'espérance de vie et durée travaillée : il apparaît normal de travailler plus longtemps à mesure que l'espérance de vie augmente, ou encore que les gains d'espérance de vie se traduisent, du moins dans une certaine mesure, en augmentation de la durée d'activité.

Cependant, le lien entre réforme des retraites et comportement d'activité ne va pas de soi. En effet, parmi les trois leviers précédemment mentionnés pour équilibrer le système de retraite, il s'agit du seul qui ne soit pas uniquement déterminé par des paramètres législatifs ou règlementaires. L'action du législateur sur l'âge effectif de départ en retraite est forcément indirecte : il ne peut qu'influer sur les déterminants des comportements d'activité. Le présupposé implicite de ces réformes semble parfois suggérer un effet mécanique, et donc important. Ainsi par exemple, dans l'esprit de la réforme de 2003 augmentant la durée d'assurance, une augmentation de la durée cible d'un trimestre se traduirait directement en une augmentation de la durée de carrière d'un trimestre. Mais au-delà de tout présupposé, il s'agit avant tout d'une question empirique : dans quelle mesure les comportements d'activité aux âges élevés sont affectés par les différents paramètres du système de retraite ? La littérature sur le sujet n'est pas concluante, comme démontré dans la revue de littérature proposée au premier chapitre du manuscrit de thèse : si le lien entre système de retraite et comportement d'activité semble avéré, les évaluations disponibles ne sont pas univoques et ne permettent pas de prédire l'effet des réformes à venir.

La compréhension des comportements de départ en retraite est un enjeu majeur pour le pilotage du système de retraite. En effet, les prévisions actuelles supposent un décalage de l'âge de départ en retraite d'environ deux ans et demi. Si l'âge de départ en retraite augmente moins que prévu, le message des prévisions pourrait être affecté. Du fait du lien entre niveau de pension et âge de départ à la retraite, un moindre décalage pourrait avoir un effet mineur sur l'équilibre financier du système. Mais, les individus partant avec des retraites plus basses, l'objectif de niveau de vie des retraités pourrait être menacé. Avec les paramètres actuels du système, le décalage prévu de l'âge de départ en retraite est une condition nécessaire pour réaliser à la fois l'objectif de soutenabilité et de niveau de vie des retraités. Ce décalage de l'âge de départ en retraite en projection est le reflet de l'évolution des carrières et des paramètres du système (durée d'assurance, paramètre d'âge). Mais il repose sur des modélisations mécaniques des comportements, qui, en résumant rapidement, font jouer un rôle central aux âges clés (ouverture des droits, taux plein) et n'intègrent pas les éléments liés au montant de pension. Ces modélisations simples se justifient doublement : d'une part elles donnent de bons résultats à court terme sur les âges de départ, d'autre part elles ne sont que le reflet de l'état de nos connaissances sur le sujet, qui ne sont pas suffisamment développées pour proposer des modélisations alternatives. Il n'en est pas moins vrai que l'amélioration de la modélisation des comportements de départ en retraite est une voie d'amélioration importante des projections. Celle-ci passe, en amont, par une meilleure compréhension des déterminants des comportements de départ en retraite.

Nous contribuons à cette question par deux évaluations, que nous détaillons dans les sous-parties suivantes. Toutes deux suggèrent que l'effet des réformes sur l'augmentation de l'âge de départ en retraite ne saurait être aussi mécanique que le suppose le législateur ou les modèles de microsimulation. Nous montrons d'abord que la demande de travail est un facteur important des « décisions » de départ à la retraite, qui ne sont pas toujours issues d'un choix de l'employé. Ensuite, l'étude de la réforme de 2010 relevant l'âge minimal de départ en retraite montre que son effet n'est pas univoque : pour les individus qui sortent de l'emploi avant l'âge minimal, une réforme de ce type est sans effet si ce n'est un transfert de dépense du système de retraite vers les autres systèmes d'assurance sociale. L'effet d'une telle réforme dépend donc directement du temps

d'emploi des seniors en amont de la retraite pour lequel les paramètres du système de retraite ne sont qu'un déterminant parmi d'autres.

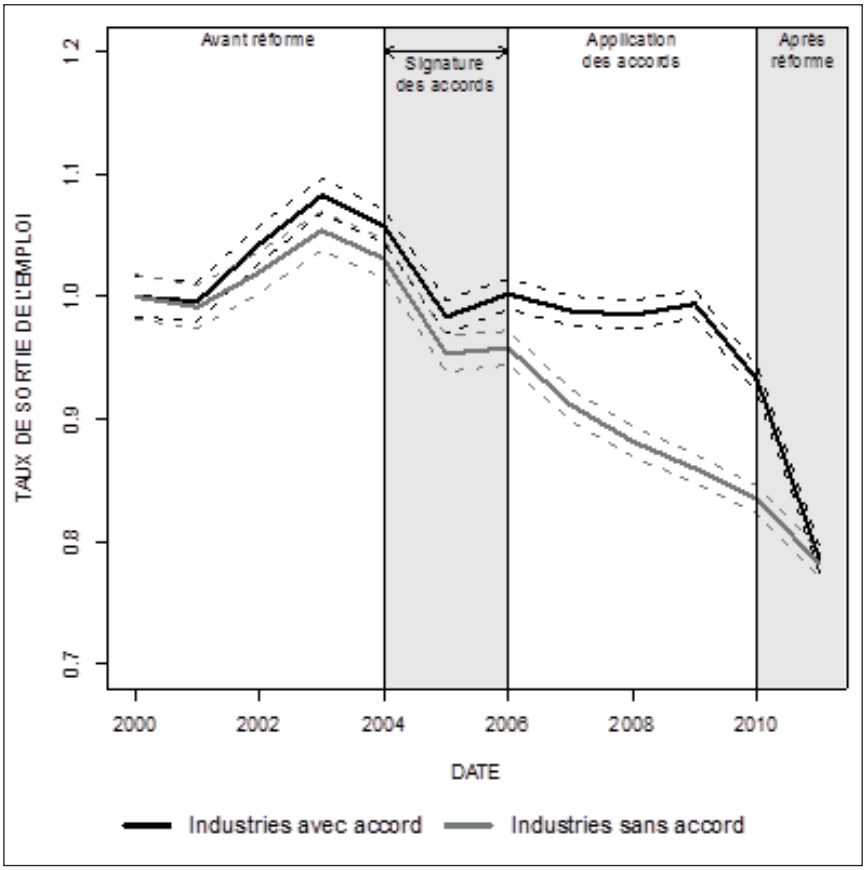
L'effet de la demande de travail

Le deuxième chapitre de cette thèse propose un angle d'approche original à la question des déterminants des comportements de départ en retraite, en étudiant l'effet de la demande de travail. Le retrait du marché du travail est souvent modélisé comme le résultat d'un arbitrage individuel entre travail et loisir. Il est toutefois communément admis que la demande de travail peut également jouer un rôle important. Si la rémunération est croissante avec la durée passée dans l'entreprise et donc au moins en partie croissante avec l'âge, et si la productivité est décroissante avec l'âge ou du moins perçue comme telle par les employeurs, arrive un âge où la productivité est en-dessous de la rémunération. Cela peut conduire les employeurs à vouloir licencier les travailleurs âgés, ce qui peut induire à un départ à la retraite forcé étant donnée la difficulté pour retrouver un emploi aux âges élevés. L'effet de la demande de travail est toutefois rarement étudiée ou quantifiée, l'une des raisons à cela étant sans doute le manque de source d'identification : les incitations et les préférences des employés et des employeurs sont souvent alignées de sorte qu'il est difficile de séparer les deux dimensions. Cet article étudie un dispositif spécifique, la mise à la retraite d'office, qui désigne une procédure de licenciement spéciale pour les travailleurs âgés. Le licenciement est plus facile pour les travailleurs ayant atteint un certain âge et pouvant bénéficier d'une retraite à taux plein. Nous utilisons les réformes du dispositif mises en place dans les années 2000 pour identifier l'effet de la mise à la retraite d'office et donc de la demande de travail sur l'emploi des travailleurs âgés.

Nous identifions l'effet de la mise à la retraite d'office à partir des réformes augmentant l'âge minimal de mise à la retraite d'office entre 2003 et 2010 pour les salariés du privé. La réforme des retraites de 2003 porte l'âge minimal de 60 à 65 dans le cas général, mais prévoit la possibilité d'accords dérogatoires préservant l'ancien dispositif dans le cadre d'accords de branche spécifiques. Ces accords dérogatoires sont ensuite supprimés en 2010. L'approche consiste donc à comparer l'évolution des taux de sortie d'emploi des travailleurs seniors pour les industries qui ont conservé l'ancien dispositif et pour les industries qui ne l'ont pas conservé. Nous pouvons ainsi, par différence de différences, estimer l'effet de la mise à la retraite d'office sur l'emploi des seniors. L'effet de la mise à la retraite d'office sur l'emploi est illustré au graphique 3. Nous comparons l'évolution du taux de sortie de l'emploi des industries ayant signé un accord dérogatoire permettant de prolonger la mise à la retraite d'office, et celles qui ne l'ont pas fait. Nous constatons que l'évolution des deux groupes est parallèle avant 2003, puis que le taux de sortie de l'emploi diminue dans le groupe de contrôle, suggérant une prolongation de l'activité pouvant être attribuée à la mise en place de la surcote. En 2010, quand la mise à la retraite d'office avant 65 ans est supprimée dans toutes les industries, la divergence entre les deux groupes cesse, ce qui suggère que c'est bien le dispositif de la surcote qui explique la prolongation de l'activité *(voir graphique 2 p. 10)*.

Ainsi, nous montrons dans cette évaluation que les accords dérogatoires prolongeant la mise à la retraite d'office augmentent la probabilité de sortie de l'emploi pour les salariés. La magnitude de l'effet n'est pas très importante en valeur absolue, mais doit être comparée à une évolution contrefactuelle également faible. Ainsi, d'après nos estimations, la mise à la retraite d'office divise par deux l'effet du renforcement des incitations financières à la poursuite d'activité mis en place avec l'instauration de la surcote. Par ailleurs, la mise à la retraite d'office par l'employeur n'étant possible que si le salarié est éligible à une retraite au taux plein, nous pouvons utiliser les résultats obtenus pour quantifier la contribution de ce dispositif à la concentration des départs au taux plein que l'on constate dans la distribution des départs en retraite. Nous trouvons ainsi que la mise à la retraite d'office explique environ 10 % de la concentration des départs au taux plein.

Graphique 2 : Effet de la mise à la retraite d'office



Lecture : ce graphique présente l'évolution de la probabilité de sortie de l'emploi dans les industries qui ont prolongé la MRO entre 2003 et 2010 (groupe de traitement, en noir), et les industries pour lesquelles la MRO avant 65 ans a été supprimée dès 2003 (groupe de contrôle, en gris).

Effet du recul de l'âge minimum

L'évaluation suivante concerne la hausse de l'âge minimum de liquidation des droits à la retraite, une mesure largement utilisée pour répondre aux déséquilibres financiers du système de retraite. En France, la réforme des retraites de 2010 a relevé l'âge minimal d'ouverture des droits de 60 à 62 ans.

Pour les défenseurs de ce type de mesure, ce levier est considéré comme efficace, car il conduit mécaniquement à une baisse des dépenses de retraite et à une augmentation des recettes, si les individus poursuivent leur activité. L'argument des opposants à ce type de réforme est justement qu'augmenter l'âge minimal de départ en retraite est inefficace car une large part des individus n'est pas en mesure de prolonger son activité ou est déjà retirée du marché du travail avant 60 ans et ne sera donc pas affectée par la réforme. Augmenter l'âge de la retraite pourrait en outre conduire à prolonger des situations difficiles pour des individus peu dotés et aurait donc des effets antiredistributifs. Il s'agit en large part d'une question empirique : dans quelle mesure l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits conduit à une augmentation de l'emploi ? Cet article propose donc une évaluation des effets de la réforme de 2010 à partir des données de la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

Nous comparons les trajectoires de sorties de l'emploi de générations successives qui connaissent des âges d'ouverture des droits différents, du fait des réformes modifiant la législation en la matière. La difficulté principale réside dans les potentielles interactions avec d'autres réformes du système de retraite affectant les cohortes intéressées. En particulier, le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue a connu des modifications importantes dans la période considérée. Les données de la Cnav permettent de neutraliser ces interactions, en identifiant et traitant à part les individus éligibles à une retraite anticipée. Nous obtenons finalement deux paires de groupes de contrôle et de traitement : les individus éligibles à une retraite anticipée ayant vu leur condition de départ en retraite se durcir en 2009, et les individus non éligibles qui sont affectés par l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits de 60 à 62 ans par la réforme

de 2010. Pour ces deux expériences naturelles, nous pouvons donc estimer, par différence de différences, l'impact de l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits sur la probabilité d'être en emploi. Nous quantifions également les effets de substitution vers les dispositifs alternatifs d'assurance sociale (chômage, maladie, invalidité).

D'après nos résultats, si la réforme de 2010 augmente fortement l'emploi après 60 ans, elle augmente également la proportion d'individus dans les dispositifs alternatifs. Nous détectons également des effets de substitution, faibles mais significatifs, de l'emploi vers le chômage ou la maladie. Cela implique d'une part que l'effet d'une telle mesure dépend fortement de la proportion d'individus encore en emploi à ces âges, d'autre part que l'impact financier global ne peut pas s'apprécier seulement au niveau du système de retraite, mais doit intégrer les coûts supplémentaires supportés par les autres régimes d'assurance. Pour illustrer ce point, nous proposons un chiffrage indicatif de l'effet global de la réforme sur les finances publiques. Pour la population que nous considérons, environ un tiers des gains financiers induits par la réforme au niveau du système de retraite est reporté en dépenses supplémentaires dans les autres régimes.

Conclusion : pilotage et évaluation

Nous espérons avoir pu montrer que les travaux d'évaluation des réformes peuvent contribuer à l'amélioration du système de retraite et de son pilotage. Les contributions présentées dans cette thèse sont somme toute modestes par rapport à la complexité et l'ampleur des questions abordées. Ainsi par exemple, les simulations de réformes structurelles proposées ont laissé de côté les épineuses questions des effets redistributifs des réformes, et de la mise en œuvre concrète de la fusion des différents régimes. Nos travaux sur les comportements de départ à la retraite ont certes mis en lumière des questions importantes, comme l'effet de la demande de travail et les potentiels effets de substitution entre les différents régimes d'assurance. Mais notre compréhension des déterminants des décisions de départ à la retraite reste encore insuffisante, en particulier quant au rôle joué par les incitations financières et aux déterminants des départs au taux plein. Il s'agit là d'une question majeure dans l'hypothèse d'une transition vers un système en comptes notionnels, qui renforce significativement le lien entre niveau de pension et âge de départ à la retraite, et dans lequel la notion de taux plein, si centrale dans l'ensemble des modélisations utilisées à ce jour, n'existe pas. Mais ces limites, ou questions restées sans réponses, n'invalident pas selon nous la démarche adoptée dans l'ensemble de cette thèse : c'est justement la complexité des questions qui rend nécessaire le travail d'évaluation, à la fois en amont des réformes par des travaux de microsimulation permettant d'en quantifier l'impact *ex ante*, et en aval par l'évaluation systématique des réformes mises en œuvre.

Simon RABATÉ

RÉFÉRENCES

Didier Blanchet. «Retraites : vers l'équilibre en longue période.», note IPP n° 3 (2013).

Didier Blanchet et Françoise Le Gallo. « Baby-boom et allongement de la durée de vie : quelles contributions au vieillissement ». Insee Analyses 12 (2013).

Didier Blanchet, Antoine Bozio et Simon Rabaté. « Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ? » Revue économique 67, n° 4 (2016)

Olivier Chardon, et Nathalie Blanpain. « Projections de population 2007-2060 pour la France métropolitaine ». Insee résultats 117 (2010).

Comité de suivi des retraites : Quatrième avis du comité de suivi des retraites (2017).

Conseil d'orientation des retraites : « Évolutions et perspectives des retraites en France. Rapport annuel du COR » (2015a).

Conseil d'orientation des retraites : « L'abaque du COR : une représentation des conditions d'équilibre du système de retraite par répartition, La lettre du COR, n° 11 (2015b).

Conseil d'orientation des retraites : « Évolutions et perspectives des retraites en France. Rapport annuel du COR » (2017).

Bertrand Garbinti, et Pierre Lamarche. « Qui épargne ? Qui désépargne ? » Les revenus et le patrimoine des ménages, Édition 2014, 25–38.

Anthony Marino. « Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ? » Insee Analyses, n° 17 (2014).

Simon Rabaté : « Partager les gains d'espérance de vie entre travail et retraite, l'effet des réformes », Lettre de l'OR, n° 20 (2013).

Quelle réforme pour les pensions du secteur public ?

Guillaume LEROY

Actuaire associé, Prim'Act

Commissaire contrôleur des Assurances, puis responsable de la réglementation des assurances de personne à la Direction générale du Trésor, aujourd'hui conseil en actuariat au sein du cabinet d'actuariat Primact (60 actuaires et consultants), Guillaume Leroy rappelle ici les caractéristiques, habituelles dans la plupart des pays, des retraites du secteur public et les particularités françaises. Il explore ensuite quelques voies d'évolution possibles.

À l'occasion des réformes envisagées sur les dispositifs de retraite évoquées par le Président Macron et dans le cadre de la commission Delevoye, se pose la question du cas spécifique, particulier et important, de l'évolution des régimes de retraite publics.

De fait, ceux-ci ont en France comme dans les autres grands pays développés une histoire et des caractéristiques particulières. Ils représentent surtout 23 % des prestations de retraite (17 % pour la Fonction Publique d'Etat et 6 % pour les autres Fonctions Publiques) et 70 milliards d'euros en 2016 en France.

Dans ce contexte, différentes évolutions sont envisageables, qui passent par un alignement sur les régimes privés, peu probable et complexe à courte échéance, ou une évolution des régimes existants qui doit très probablement s'inscrire dans le cadre plus large d'une réflexion sur le périmètre d'intervention de la puissance publique.

LES RÉGIMES DE RETRAITE PUBLICS SONT DES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES ancrés dans un historique particulier, avec des caractéristiques nettement marquées en france

Les régimes de retraite publics : des régimes anciens, à prestations définies dans de nombreux pays

Les régimes publics de retraite existent depuis longtemps dans la plupart des grands pays.

Ils ont été conçus de manière distincte des autres dispositifs de retraite puisqu'ils correspondaient à la garantie de l'honorabilité du statut des agents de l'Etat après que ceux-ci avaient arrêté leur activité professionnelle.

Ils ont donc été conçus dans une logique tout à fait différente des régimes de retraite du secteur privé mis en place dans beaucoup de pays européens après 1945.

Conçus selon des règles spécifiques, ils sont à peu près systématiquement construits selon la logique de régimes à prestations définies, c'est-à-dire que l'employeur s'est engagé au service d'une prestation en fonction de la rémunération de fin d'activité de l'agent public concerné. La prestation est définie prioritairement, la cotisation est la variable d'ajustement.

On trouve des dispositifs de ce type en Grande-Bretagne, en Allemagne, en France par exemple.

Guillaume LEROY

Ils ont à ce titre, conservé jusqu'à aujourd'hui un caractère propre qui les distingue des régimes privés qui, lorsqu'ils étaient à prestations définies, ont progressivement été supprimés et remplacés par des régimes à cotisations définies (dans lesquels la cotisation de l'employeur auprès de la caisse de retraite le libère de tout engagement ultérieur, ce qui conduit à ajuster la prestation en tant que de besoin, comme le démontre par exemple la réforme du 30 octobre 2015 des régimes ARRCO-AGIRC) dans la plupart des grands pays et des grands secteurs professionnels.

Cette caractéristique particulière en fait des objets de réforme spécifiques puisqu'un régime ne peut être qu'à prestations définies ou à cotisations définies et non pas relever des deux dispositifs concomitamment.

Des spécificités françaises : un champ de régime des agents publics plus large que dans d'autres pays, un coût de ce fait relativement important

De tous les grands pays européens, la France est celui qui a la plus forte tradition d'un rôle clé de l'Etat dans l'activité et la vie du pays.

Ce faisant, les régimes de retraite des agents publics sont en France à l'image de l'Etat dans la société, plus largement développés que dans la plupart des grands pays.

Ainsi, pour une population totale comparable, les titulaires de droits dans les régimes de retraite de fonctionnaires sont en France plus de 7 ou 8 fois plus nombreux qu'ils ne le sont en Grande Bretagne : 4,5 millions contre 0,6 à 0,8 millions pour le *Civil Service*.
Dans ces conditions, les caracté–ristiques des régimes de retraite publics français les distinguent de ceux des autres pays :

- champ plus étendu,
- coût global plus élevé du fait de ces dimensions très larges du périmètre d'intervention des pouvoirs publics,
- nécessité d'organiser des régimes de coordination avec les régimes privés plus marquée que dans d'autres pays.

Ainsi, ont été mis en place, en parallèle du régime des agents publics, des régimes pour les agents non titulaires de l'État (le régime Ircantec par exemple).

En outre, la dette publique implicite liée au régime de retraite public est en France plus importante que dans d'autres pays pour cette même raison : plus de 4 millions d'agents publics actifs bénéficiaires d'un régime de retraite public en France ont nécessairement des droits plus importants que 500 à 600 000 agents du *Civil Service* en Grande-Bretagne par exemple (sans même prendre en compte les droits des retraités).

Dans la situation actuelle, caractérisée par une remise en cause de nombreux régimes à prestations définies du fait de leur coût, ce sujet n'est pas anodin, au moment où le COR considère que le taux de cotisations retraite d'équilibre pour un fonctionnaire d'État est d'environ 26,2 % (et de 33,6 % pour un fonctionnaire d'une collectivité locale ou d'un hôpital), alors que pour le salarié d'un employeur privé il s'élève à 19,3 %, une fois que les différences de structure de rémunération ont été corrigées : comment concilier le contrôle de la dépense publique et le respect des engagements spécifiques pris par les autorités publiques (Etat, Collectivités locales, Hôpitaux) vis-à-vis de leurs agents ? Comment, de même, respecter le principe énoncé par le Président de la République – chaque cotisation doit ouvrir le droit à des pensions équivalentes – quand dans le régime des agents publics la cotisation est la variable d'ajustement alors que c'est la prestation qui est la variable d'ajustement dans les régimes Arrco-Agirc ?

Cela pose la question de la réforme de ces régimes pour assurer leur soutenabilité à long terme dans un contexte de finances publiques fragilisées.

DES POSSIBILITES D'ÉVOLUTION VARIEES MAIS QUI S'INSCRIVENT DANS LE CADRE PLUS LARGE DE LA REDÉFINITION DU CHAMP DE L'ACTION PUBLIQUE

Ainsi - et le sujet sera probablement évoqué dans le cadre de la commission Delevoye - se pose la question des évolutions possibles pour les régimes de retraite publics.

Deux voies sont envisageables :

- l'alignement rapide sur les régimes privés qui est probablement difficile

à mettre en œuvre si l'on pousse le raisonnement jusqu'à son terme,

- le maintien et l'aménagement des spécificités de ce régime, qui nécessite sans aucun doute une réflexion plus large sur le périmètre de l'action publique.

Un alignement rapide sur les régimes privés sera difficile au-delà d'un certain seuil sans redéfinition du périmètre d'intervention de la puissance publique

La commission Delevoye vise à réfléchir sur les régimes de retraite de manière générale pour assurer qu'une cotisation équivalente donnera des droits équivalents.

Dans le cadre des régimes publics, cela pose des questions concrètes :

- Comment assurer une identité de traitement pour des cotisations émanant de salariés du secteur privé et d'agents publics exerçant des fonctions régaliennes : quel statut par exemple pour les cotisations versées par les militaires dont la carrière s'arrête nécessairement relativement tôt et qui ne sont pas comparables aux autres ?

- Quelle situation pour les agents publics ayant une activité régalienne qui les met dans une situation non comparable avec les salariés du secteur privé, tels que les policiers ?

On notera ainsi qu'une partie significative des populations d'affiliés des régimes publics, celles qui exercent des fonctions régaliennes, ne peut être assimilée aux salariés du secteur privé.

Ceci dit et une fois que ces éléments ont été pris en compte, l'alignement pour les différentes populations pose ensuite des questions concrètes : quelle phase de transition ? Considère-t-on que les droits acquis jusqu'à une certaine date sont maintenus à l'identique et que les droits futurs sont modifiés, ou les réformes envisagées ne portent que sur les nouveaux cotisants, ce qui diffère les effets de la réforme à 30 ou 40 ans ?

En tout état de cause, une telle démarche nécessite d'envisager une période transitoire qui ne saurait être inférieure à 25 ou 30 ans (ce que l'on observe pour des réformes équivalentes dans d'autres pays, par exemple en Italie).

On observe une mécanique de ce type mise en oeuvre dans le cas de France Télécom devenu Orange, où les agents publics ne sont pas remplacés par des agents sous statut mais par des salariés de droit commun, ce qui conduit à progressivement transférer les droits à retraite correspondants vers les régimes privés sur un intervalle de temps de 30 à 40 ans.

Ceci étant, un tel mécanisme est évidemment onéreux (la transition a requis chez France Télécom Orange le paiement d'une soulte par l'entreprise et un transfert du risque financier sur l'Etat sur la phase de transition de 30 à 40 ans) l'état des finances publiques rend cette transition particulièrement délicate.

Au-delà et si une réforme s'applique par exemple à des infirmières agents actifs de la Fonction Publique Hospitalière, auront-elles des droits liquidables pour partie à 57 ans et pour partie à 62 ans comme les infirmières travaillant sous contrat de droit privé dans des cliniques ?

Ainsi, un alignement rapide du régime des pensions des agents publics est peu vraisemblable sauf à créer des iniquités particulièrement lourdes.

Dans le cadre des actions d'intervention régaliennes de l'Etat, elle paraît même problématique si l'on prend par exemple en compte le cas des militaires et plus généralement des titulaires de fonctions régaliennes.

Un alignement ne peut donc probablement être que progressif et partiel et s'inscrire dans le cadre plus général de la redéfinition des périmètres et modalités d'intervention de la puissance publique.

Guillaume LEROY

Le maintien des spécificités avec un aménagement paramétrique des régimes de pensions considérés est probablement la voie la plus vraisemblable à court terme, en attendant une évolution dans le cadre plus général de la redéfinition du périmètre et des modalités d'intervention de la puissance publique.

Une autre alternative passe par un aménagement progressif et autonome du régime des pensions des agents publics pour assurer leur soutenabilité par les finances publiques.

Une première étape a d'ores et déjà été retenue depuis longtemps : la distinction entre la base des droits à retraite et la rémunération des agents. Les agents publics ne bénéficient de droits à retraite que sur leur traitement indiciaire et non sur la totalité de leur rémunération (traitement indiciaire + primes). Or, on peut noter que la rémunération sous forme de prime s'est développée passant de 14,7 % en 1988 à 21,8 % en 2013 de la rémunération moyenne des fonctionnaires d'Etat, ce qui a pour conséquence de réduire progressivement la quote-part des rémunérations des agents bénéficiant du régime des pensions civiles.

Dans ces conditions, et dans la mesure où une telle évolution se poursuivrait, se pose la question des droits acquis sur la rémunération non indiciaire.

Une première réponse a été donnée par la loi Fillon de 2003 : le Régime Additionnel de la Fonction Publique contribue à un complément de retraite à cotisations définies, mais, comme tous mécanismes de retraite classiques pilotés dans une optique de long terme – et celui-ci n'y déroge pas –, ses pleins effets n'interviendront qu'au terme d'une génération soit dans 20 à 30 ans maintenant.

En tout état de cause, et dans la mesure où un contrôle de la dépense publique est envisagé pour le régime de base, cette mécanique n'aura d'effet que très progressivement. Cette voie paraît cohérente pour les emplois à caractère régalien.

Au-delà, se pose la même question que celle évoquée au point précédent : quels sont les emplois qui nécessitent un régime spécifique d'allocations et de service de droits à retraite ? Cela se limite-t-il aux activités à caractère régalien comme cela est le cas dans d'autres pays ? Les spécificités françaises justifient-elles un périmètre plus large ? À périmètre donné, l'intervention de l'Etat et des autres autorités publiques s'accompagne-t-elle d'un statut pour ses agents ou peut-elle être réalisée avec des agents sous contrat de travail comme cela est fréquemment le cas dans les pays nordiques ? L'évolution des régimes de retraite des agents publics et leur périmètre d'intervention dépendent assez largement à long terme des réponses apportées à ces questions.

Quand bien même la réponse conduirait au choix d'une réduction du périmètre d'intervention de l'État par le biais d'agents sous statut, la phase de transition à considérer dans cette direction serait sans aucun doute assez longue si l'on veut éviter des remises en cause de droits acquis très importantes et brutales. Ainsi, la réforme des régimes de retraite publics dépend certainement à long terme de l'évolution plus globale du choix collectif du périmètre d'intervention de l'État.

Ce faisant, en attendant les réformes de long terme mentionnées ici, et au regard des contraintes financières de court terme identifiées par le Conseil d'Orientation des Retraites dans ses rapports successifs, on risque d'en revenir rapidement à des réformes qui n'auront aucun effet en termes d'équité au sens où l'on peut le comprendre des annonces faites pendant la campagne présidentielle :

- une redéfinition du périmètre des droits définie à partir d'une augmentation des assiettes non cotisées,
- des réformes paramétriques (âge de liquidation à taux plein, taux de l'annuité, période de référence pour définir les droits), qui seules auront un effet à court terme mais seront d'un impact plus limité en termes structurels (on reste dans des régimes à prestations définies).

Il existe donc une question spécifique liée au stock de droits accumulés dans les régimes de retraite en général et dans les

régimes d'agents publics en particulier. Celle-ci ne pourra être réglée très vite et très simplement sauf à créer de grandes iniquités.

CONCLUSION

Les régimes de retraite publics sont dans tous les grands pays développés des dispositifs spécifiques, généralement à prestations définies.

La spécificité du rôle de la puissance publique en France leur a donné une extension particulièrement importante. Des ajustements sont vraisemblables pour assurer leur soutenabilité à long terme. Des ajustements paramétriques sont en outre probablement incontournables à plus court terme dans le contexte de finances publiques fragilisées.

Au-delà, l'évolution des régimes publics de retraite pose *in fine* la question du périmètre et des modalités (statut/contrat) de l'action de l'Etat au-delà de la sphère strictement régalienne. Selon l'orientation que l'on retient, le poids des pensions publiques dans les pensions totales pourrait évoluer de manière différenciée à long terme.

En tout état de cause, une réforme en la matière n'aura néanmoins d'effet financier qu'à long terme. La phase de transition correspondante, d'environ une génération, nécessitera des coûts spécifiques, donc des efforts spécifiques pour les compenser vis-à-vis de finances publiques fragilisées quelle que soit l'option qui sera retenue.

NB : de nombreux éléments chiffrés sont issus du rapport 2017 du Conseil d'Orientation des Retraites.

À la recherche de la vérité sur le régime des fonctionnaires

Pierre PETAUTON

Membre du jury

Actuaire et polytechnicien, contrôleur des assurances, actuaire du Gouvernement, puis chef de la mission de contrôle Vieillesse du ministère des Finances, Pierre Petauton a parallèlement formé de nombreuses générations d'actuaires dans le cadre du Conservatoire National des Arts et Métiers et publié de nombreux ouvrages sur les divers domaines de l'assurance. Regrettant l'absence de travaux sur les régimes du secteur public, il livre ici quelques pistes de réflexion.

Alors que les Français sont préoccupés par les problèmes de la retraite, que les gouvernements successifs sont amenés, en concertation avec les partenaires sociaux, à entreprendre des réformes importantes dans ce domaine, il est paradoxal de constater que les travaux universitaires sur ces questions cruciales ne sont pas très nombreux. Ainsi le prix de l'Observatoire des Retraites n'a pu être décerné en 2016 faute d'un nombre suffisant de candidatures.

Dans le but de corriger cet état de fait, il me semble nécessaire d'indiquer les types de travaux que notre jury peut souhaiter recevoir. Je rappellerai que l'objectif de l'Observatoire des Retraites est « de contribuer à une meilleure connaissance des systèmes de retraite en France et à l'étranger ». Par extension, il est normal qu'on s'intéresse aux questions relatives au vieillissement. Afin de rester concret, je formulerai quelques pistes de recherches sur le thème du Régime des Pensions des Fonctionnaires de l'État, sachant que nous n'avons pas reçu de travaux universitaires sur cette institution qui coûte au budget plus de 50 milliards par an !

Quelle méthode ?

Tout commence par un état des lieux. Le passé n'a ici d'intérêt que pour expliquer la situation présente, ainsi que l'origine des idées qui subsistent. En revanche le futur est essentiel, mais c'est là que les divergences d'appréciation peuvent être très importantes.

Les données statistiques exigent une méthodologie rigoureuse. Lorsqu'on ne dispose que d'une ou deux douzaines de réponses lors d'une enquête, on ne peut pas en tirer des pourcentages avec trois décimales, à plus forte raison s'il y a un biais dû à l'importance des abstentions. Les anecdotes qui font le délice de la presse, dont certains suggèrent qu'elles révèleraient les réalités, sont à éviter. Les réseaux sociaux ne constituent pas des sources fiables. La compréhension des mécanismes exige une appréciation économique. Ceci ne veut pas dire que seule l'approche économique soit admissible, mais que les aspects financiers et économiques peuvent être importants. Il faut autant que possible rester dans l'objectivité, en évitant de donner une seule version militante ou polémique. Bien entendu, s'agissant notamment de l'avenir des retraites, il n'est pas inutile d'exposer les thèses en présence, ainsi que les critiques qu'on peut leur faire.

L'intérêt du régime des fonctionnaires de l'Etat

L'institution mérite qu'on s'y intéresse de plusieurs points de vue. Son ancienneté fait d'abord que ses caractéristiques ont constitué un modèle pour les régimes spéciaux, et qu'elles ont inspiré la structure du régime général. Ensuite, la croissance de l'effectif des fonctionnaires a entraîné le gonflement de sa charge budgétaire, ce qui a attiré les critiques de ceux qui veulent voir diminuer les dépenses publiques, et l'on a vu là un élément important de l'endettement français. Enfin, le foisonnement des théories réformistes, comme le combat contre les inégalités en matière de retraites, l'apparition des comptes notionnels dans divers pays européens, et peut-être le projet d'un système universel de retraite, ont nourri les attaques parfois virulentes sur les pensions publiques et les régimes spéciaux.

Le modèle des régimes à prestations définies

Le régime est à prestations définies, c'est-à-dire que le fonctionnaire connaît dès son embauche les paramètres de détermination de sa pension. Ces paramètres étaient à l'origine très peu nombreux : la durée des services et la moyenne du traitement des six dernières années[1]. Ceci facilitait la gestion qui était manuelle. Le niveau du prélèvement sur les salaires n'intervenait pas. La garantie de l'État était explicitement donnée par l'inscription des pensions des fonctionnaires au Grand livre de la dette publique. En 1945, préservant les régimes spéciaux, la Sécurité sociale a institué un régime d'annuités qui retient pour le calcul de la pension, comme dans le régime des fonctionnaires, la durée d'activité. Le salaire moyen était, jusqu'en 1971, la moyenne des 10 dernières années[2] des rémunérations limitées au plafond de la sécurité sociale et les taux de cotisations n'interviennent pas dans le calcul de la pension.

Des éléments chiffrés disponibles

Les éléments chiffrés sont abondants, et notamment un rapport détaillé est fourni en annexe du projet de budget. Le contribuable et l'électeur sont de la sorte légitimement renseignés sur la nature et l'évolution des finances des régimes de fonctionnaires.

Quelques sujets de réflexion

Quelle pertinence du calcul de la valeur actuelle des engagements ?

La pertinence d'un calcul présenté depuis 2003 pour fournir une évaluation hors bilan de la valeur actuelle des engagements de l'État en faveur des fonctionnaires devrait être discutée. L'inscription au Grand livre de la dette publique en est le prétexte et les pratiques des sociétés d'assurance sur la vie en sont le mode opératoire. Il convient de rappeler que le régime des fonctionnaires n'est pas un fonds de pension provisionné. On a affaire à un système de répartition, les retraites futures devant être payées par les cotisations futures, et tant que le régime n'est pas fermé ceci doit être pris en compte. La dernière évaluation donnée aux parlementaires est de 2 139 milliards d'euros sur la base d'un taux d'actualisation de -0,49 %. Arrêtons-nous sur la signification de ces chiffres : le taux d'actualisation étant à l'époque d'évaluation le taux d'emprunt de l'État, on fait comme si on avait constitué un provisionnement de 2 139 milliards, ce qui n'est pas le cas. Et d'ailleurs, pourquoi ne pas faire de telles évaluations pour tous les régimes de retraite ?

Quelle dispersion des pensions servies ?

Un autre sujet d'étude pourrait être la répartition des montants de pension. On connaît les valeurs moyennes, mais à part ce qui résulte de l'examen de cas types, on n'a pas de connaissance précise de la dispersion autour des moyennes. Une évaluation de l'indice de Gini des pensions servies et de la comparaison avec le même coefficient pour les retraites privées pourrait éclairer les électeurs et les contribuables.

Les courants de pensée

Les angles d'attaque du régime des fonctionnaires varient avec la mise en évidence de certaines vérités mais aussi l'assénement de fausses évidences et de contrevérités. Le combat contre les inégalités est le prétexte le plus souvent évoqué et toute différence entre les régimes est considérée comme une injustice.

[1] Dans la loi du 9 juin 1853 créant le régime des fonctionnaires civils. Cette durée a été réduite à 3 années en 1924, puis à 6 mois en 1948.

[2] La moyenne des vingt-cinq meilleures années aujourd'hui.

Pierre PETAUTON

Les particularités du régime des danseurs de l'Opéra ne condamnent pas par elles-mêmes l'existence des régimes spéciaux. Ne voit-on pas qu'on a affaire à des salariés hors du commun et qui d'ailleurs sont très peu nombreux ? En revanche, il ne semble pas qu'on juge anormal l'existence d'un régime particulier pour les militaires.

L'existence en France de régimes en points qui prennent en compte l'historique complet des salaires des participants a servi de modèle pour critiquer les régimes spéciaux. À cet égard, il n'y a pas eu de convergence et la critique est recevable

En revanche, la retenue sur les salaires des fonctionnaires a été rapprochée de celle des salariés du privé ; en 2017, elle est de 10,29 % pour les premiers et 10,40 % pour les seconds. Mais pourquoi n'est-elle que de 8,52 % à la SNCF ? L'augmentation d'un tel prélèvement qui diminue le montant du salaire net, s'il satisfait les financeurs, est en revanche difficilement accepté par les actifs dont la progression des rémunérations est compromise.

Les comparaisons internationales

En décembre 2016, l'OCDE a condamné l'existence d'un régime particulier pour les fonctionnaires en Belgique, en France, en Allemagne et en Corée du Sud, oubliant qu'il en existe aussi dans bien d'autres pays et que, là où il n'y en a pas, des régimes complémentaires propres aux fonctionnaires aboutissent au même résultat. Des travaux universitaires objectifs pourraient concerner les régimes de fonctionnaires dans d'autres pays et, pourquoi pas, dans les organismes internationaux comme l'OCDE !

Pour les militaires ou les policiers, l'existence de régimes particuliers semble très souvent évidente. La réforme des retraites au Chili, qui avait suscité une vague d'éloges parce qu'elle était basée sur les fonds de pension, mais dont le bilan est aujourd'hui désastreux, avait préservé les militaires et les policiers. L'alignement des taux de cotisation est loin d'être généralisé : en Allemagne ou au Royaume-Uni, il n'y a pas de retenue pour pension sur les traitements des militaires.

La situation des régimes des fonctionnaires des collectivités locales américaines est particulièrement intéressante. Beaucoup sont en difficultés : dans certaines villes, des pensions en cours sont amputées de 50 %. Nous pouvons parler de faillites et il ne faut pas compter sur une intervention de l'Etat fédéral.

Les réformistes citent souvent le système des comptes notionnels, mais ne s'attardent pas trop sur le cas du pays qui l'a initié, c'est-à-dire la Suède ; il faut en effet savoir qu'en 2009 les retraites y ont baissé. Qu'en est-il des comptes notionnels en Italie, en Pologne ou en Lituanie ? Comment se concilient-ils en Pologne avec le maintien pour les femmes d'un âge de départ inférieur de cinq ans à celui des hommes ? La mise en place d'un tel système nécessite, lorsqu'on ne veut pas toucher aux retraites actuelles, une période transitoire de coexistence de plusieurs régimes. Ainsi, en Italie la transition s'étalera jusqu'en 2060.

Pour une réforme systémique

Antoine DELARUE

Membre du jury

Actuaire, polytechnicien, docteur en Économie de l'Université de Standford, Antoine Delarue a dirigé la division des études financières de la Direction de la Sécurité sociale, puis a été directeur technique d'une compagnie d'assurance vie avant de créer le cabinet d'actuariat Servac, spécialisé dans la conception et le pilotage des régimes de retraite et de protection sociale, intervenant en France comme à l'international. Il anime le site www.laretraitededemain.com et s'exprime ici à titre personnel, plaidant pour une réforme systémique concertée.

Pourquoi systémique ?

Aujourd'hui et encore plus demain, nous aurons des carrières en zigzag alternant plusieurs employeurs, métiers, périodes de non-travail... et donc plusieurs caisses de retraite.

Or, nos régimes de retraite sont conçus pour des carrières linéaires à revenus stables, leur pluralité étant l'héritage d'une construction progressive faisant coexister plusieurs silos (public, privé, indépendants etc...). Si chacun de ces silos assure pour ses propres carrières longues un haut niveau de remplacement ainsi que de protection en cas d'accident de parcours, par contre les carrières plurielles, qui pourtant cotisent normalement sur chaque portion de leurs parcours, ne bénéficient ni de bonus, ni de filet de sécurité, un paradoxe pour une population qui se met justement le plus en risque économique.

Une réforme systémique est nécessaire pour répondre au besoin d'une économie et d'une société plus fluide mais toujours solidaire.

Un principe refondateur

L'idée clef est de dissocier :

- les avantages contributifs, obtenus grâce à et en fonction de ses différentes cotisations versées, pour lesquels un principe d'équité contributive (à cotisations égales, retraites égales) doit prévaloir à l'intérieur de chacun des régimes traversés, d'une part,
- des avantages non contributifs, c'est-à-dire indépendants des cotisations, accordés en sus à des carrières jugées méritantes (enfants élevés, carrière longue ou pénible, etc.) ou nécessiteuses (faiblesse du montant contributif), pour lesquels doit prévaloir un principe d'égalité de traitement (à situation égale, avantage égal) d'autre part.

Ces deux types d'avantages sont actuellement mélangés au sein des différents régimes-silos selon des règles hétérogènes, souvent multiplicatives (l'avantage non contributif étant alors fonction du contributif) et/ou tributaires d'effets de seuil comme le taux plein. D'où, à l'arrivée, un dispositif peu lisible, ne respectant ni l'équité contributive pour les premiers, ni l'égalité pour les seconds. En dépit de l'importance du non contributif (globalement estimé à environ 20 % du montant global des retraites), les carrières plurielles ou hachées n'ont

comparativement que peu accès aux divers filets de sécurité et aux non moins divers bonus bénéficiant aux carrières longues.

Cette situation suscite la tentation d'un régime unique qui gommerait magiquement toutes ces disparités de traitement. Une telle réponse ferait fi de l'hétérogénéité des capacités contributives des professions et statuts, allant du fonctionnaire à l'auto-entrepreneur ! L'unification ne pourrait alors se faire qu'en nivelant par le bas, à l'instar des anglo-saxons, et en tournant le dos à la tradition française d'adaptation au terrain socio-professionnel pour y optimiser la solidarité intergénérationnelle.

Comment s'y prendre ?

Pour les avantages contributifs, la diversité des régimes existants peut et doit au contraire être conservée, mais à condition de les faire fonctionner en points, ce qui garantit par construction l'équité interne entre cotisants et particulièrement avec ceux qui n'y feraient que de brefs passages. La lisibilité de l'ensemble serait assurée par une harmonisation des conditions de liquidation des différents points (même âge pivot et coefficients de modulation autour) de sorte que les titulaires de carrières plurielles n'aient qu'à les additionner pour se déterminer sur leur âge de départ.

Le basculement en points des régimes fonctionnant en annuités, comme le régime général ou les fonctions publiques et régimes spéciaux, est techniquement maîtrisable, *via* une « cristallisation en points » des droits du passé (c.à.d. acquis avant le basculement) selon des règles édictées par les régimes eux-mêmes. Le respect de leur autonomie est essentiel pour qu'ils réalisent un arbitrage responsable entre cette reprise de passif et la performance future du régime, c'est-à-dire son attractivité. Les rendements des différents régimes ne seront donc pas initialement identiques (en faire un impératif serait un contresens), mais l'histoire de l'ARRCO suggère qu'ils convergeront progressivement, aidés par de nouvelles règles de compensation inter-régimes, non plus démographiques mais économiques, assurant un rendement plancher des régimes de base.

Allier fluidité, lisibilité et équité

Le fonctionnement systématique en points ouvrira de nouvelles flexibilités individuelles respectant la neutralité actuarielle et donc non déstabilisatrices pour les régimes. Outre le choix de l'âge du départ évoqué plus haut, citons la retraite par étape permettant des secondes carrières appelées à être très populaires, car sans la complexité et l'iniquité des dispositifs actuels de cumul emploi retraite ou de retraite progressive. La neutralité actuarielle y est obtenue en majorant la valeur d'achat des points ultérieurs à la première liquidation.

Cette liquidation par étape pourrait aussi résoudre le dilemme des catégories dites « actives » qui, notamment au sein des régimes spéciaux, disposent actuellement de possibilités de départ précoce, contrepartie des sujétions professionnelles subies durant leur période « active » , mais constituant sinon des privilèges, du moins une iniquité contributive caractérisée avec les autres agents, donc a priori incompatible avec le fonctionnement en points souhaité. Observant qu'après leur départ précoce en retraite, ces agents hautement qualifiés reprennent souvent du service, parfois même dans leur entreprise d'origine, mais à un rythme aménagé, cette pratique, souvent constitutive de ces régimes, s'apparente à une retraite par étape. Elle pourrait s'organiser explicitement sans les hypocrisies croisées actuelles. Une surcotisation serait versée par l'employeur pendant les périodes actives, de façon à neutraliser l'abattement normal sur la partie de droits liquidée précocement. L'équité contributive avec les autres agents serait respectée, le fonctionnement en points possible.

Autre avancée, l'option de prépartage entre conjoints de leurs droits propres exprimés en points protégera les survivants d'unions fragmentées plus efficacement et équitablement que les règles de réversion actuelles.

Engager une solidarité proactive

À ces régimes contributifs s'ajoutera un Régime Transversal de Solidarité (RTS) servant sur une base égalitaire des suppléments aux plus « méritants » (nombre d'enfants, pénibilité, etc.) ou aux plus fragiles,

tels ces fameux « neets[1] » qui n'ont ni formation, ni emploi, ni stage et composent malheureusement des fractions croissantes des générations montantes. L'unité pertinente de ces droits non contributifs sera le trimestre, tel que repéré actuellement par la CNAV, qui trouvera de nouvelles utilisations.

Les actifs à risque tels que les « neets », pourront être détectés par croisement de leur âge et parcours en trimestres et se voir proposer des parades adaptées (formation, rachat de trimestres, minimum par trimestre validé, etc.) selon des modalités à inventer.

Quant aux avantages non contributifs plus classiques déjà existants dans les régimes actuels, majoration pour enfants par exemple, le RTS les reprendrait sur la base de leur montant moyen constaté par trimestre, de façon à garder une certaine continuité, mais avec une égalité de traitement.

Risques et chances de la réforme en cours

En guise de conclusion, ce projet de réforme systémique recoupe celui du gouvernement pour les retraites, tel qu'esquissé à ce jour : même insistance sur le fonctionnement en points. Mais l'impératif affiché du régime unique nous semble, comme expliqué, autant une impasse pour le contributif qu'une nécessité pour le non contributif. Ne pas distinguer ces deux types d'avantages procéderait d'une confusion funeste entre les objectifs d'équité et d'égalité, ce qui nous maintiendrait dans l'illisibilité actuelle et enlèverait au passage en points beaucoup de sa pertinence et de son potentiel d'innovation.

Curieusement par contre, la substitution de la CSG à des cotisations maladie et chômage peut s'interpréter comme une reconnaissance du caractère non contributif de ces prestations et amorcer, au sein de l'assurance chômage, une distinction analogue à celle que nous faisons pour la retraite. La volonté d'étendre à tous les actifs une forme de protection chômage, qui pourrait être l'accès à une formation requalifiante, s'inscrirait alors naturellement dans les missions d'un RTS financé par de la CSG. À suivre donc.

[1] Neets : Neither in Employment nor in education or training.

La méthode des Comptes de Transfert Nationaux : une comptabilité nationale par âge

Julien NAVAUX

En post-doctorat à l'Université d'Ottawa

Julien Navaux est post-doctorant à l'Université d'Ottawa, où il réalise les Comptes de Transferts Nationaux pour le Canada sous la direction de Marcel Mérette. Il est également chercheur associé à la Chaire Transitions Démographiques, Transitions Economiques. Sa thèse, intitulée « Les transferts intergénérationnels en France : stabilités et ruptures des répartitions entre classes d'âge », a été dirigée par Jean-Hervé Lorenzi et Lionel Ragot à l'Université Paris-Dauphine. Lors de sa thèse, il a appliqué la méthode des Comptes de Transferts Nationaux à la France, sous la direction d'Hippolyte d'Albis. Il en tire ici les principaux enseignements sur les conséquences du vieillissement et la question de l'équité entre les générations.

Introduction

L'évolution des transferts économiques entre les âges et les générations est une question récurrente dans le débat public. Après avoir nourri les réflexions théoriques dans les années 1980, cette question a engendré de nouvelles méthodes qui visent à mesurer les flux économiques en fonction des classes d'âge et en fonction des générations. La méthode de comptabilité générationnelle a impulsé ce virage empirique. Elle a été initiée par Alan Auerbach et Lawrence J. Kotlikoff au cours des années 1990 (Auerbach et al., 1994) et elle a donné lieu à de nombreuses applications depuis lors. Cette méthode permet de réaliser un bilan des transferts publics reçus et des contributions de chaque génération présente et à venir. Elle n'intègre toutefois pas de mesure du niveau de vie, ni de mesure des transferts privés entre générations, alors que ces derniers peuvent exercer une influence très importante sur la solidarité intergénérationnelle (Masson, 1998 ; Bonnet, 2002). De plus, son caractère prospectif a pour conséquence de la rendre très sensible aux hypothèses retenues pour la construction des comptes (Bonnet, 2002).

La méthode des Comptes de Transferts Nationaux (National Transfer Accounts en anglais) vient compléter la méthode de comptabilité générationnelle par l'originalité de sa démarche, par son aspect rétrospectif et par l'inclusion d'un large éventail de flux économiques. Elle consiste à ventiler plusieurs agrégats de la comptabilité nationale en fonction de l'âge : la consommation, les revenus du travail, les transferts publics, les prélèvements obligatoires, les revenus d'actifs et l'épargne. Elle intègre également une mesure des transferts privés entre les âges. Cette méthodologie trouve ses origines dans les travaux de Lee (1980) et Mason (1988) et ses applications empiriques ont connu une très forte expansion depuis quelques années. Aujourd'hui, plus de 90 pays sont intégrés au projet international des Comptes de Transferts Nationaux.

L'ambition de la méthode des Comptes de Transferts Nationaux est de devenir un guide pour la décision publique. Plusieurs partenariats ont été constitués dans ce sens. Au niveau international, elle bénéficie notamment de l'appui

des Nations-Unies et de l'Union Européenne. L'équipe française dirigée par Hippolyte d'Albis est soutenue par la Chaire Transitions Démographiques, Transitions Économiques et par France Stratégie. En France, ces partenariats ont été l'occasion de mener plusieurs réflexions collectives lors de groupes de travail, de séminaires et de débats, ainsi que de produire des nombreux articles et chapitres d'ouvrages, un rapport public (d'Albis et al., 2013) et une note d'analyse (d'Albis, Cusset et Navaux, 2016).

Le présent article a trois objectifs : présenter succinctement les Comptes de Transferts Nationaux et proposer deux applications de cette méthode sur la thématique du vieillissement de la population et sur celle de l'équité intergénérationnelle.

La méthode des Comptes de Transferts Nationaux

Les Comptes de Transferts Nationaux constituent une méthodologie internationale et unifiée qui consiste à introduire l'âge dans les comptes nationaux. Les bases théoriques des CTN sont présentées dans Lee et Mason (2011a, 2011b) et la méthodologie pour calculer ces comptes est détaillée dans un manuel édité par les Nations-Unies en 2013. Les développements les plus récents des CTN pour la France ont été réalisés par Navaux (2016) et d'Albis et al. (2016a, 2017a, 2017b).

Les CTN reposent sur une identité comptable telle que, à chaque âge, les ressources doivent être égales aux usages qui en sont faits. A chaque âge, la consommation totale (publique et privée) est égale à la somme des revenus du travail, des transferts publics et privés nets (les transferts reçus moins les transferts versés) et des revenus d'actifs nets de l'épargne. Chacune de ces composantes peut être désagrégée en plusieurs postes. Par exemple, les transferts reçus sont constitués de 5 profils par âge pour les transferts privés et de 15 profils par âge pour les transferts public, incluant notamment les pensions de retraite (allocation de base, minimum vieillesse, complémentaires), les dépenses publiques d'éducation, les dépenses publiques de santé et les allocations chômage [1].

La construction de chaque profil par âge repose sur un processus en trois étapes :

- un profil moyen par âge est calculé à partir de données d'enquête ou de données administratives. Ce profil est ensuite lissé ;
- le profil lissé est multiplié par le nombre de personnes à chaque âge, afin d'obtenir une valeur agrégée pour chaque âge ;
- ce profil agrégé est réajusté de sorte que la valeur totale de chaque agrégat soit égale à l'agrégat issu des comptes nationaux. Il y a donc une coïncidence parfaite entre les agrégats des Comptes de Transferts Nationaux et ceux des comptes nationaux.

Les sources statistiques et les détails de l'application de la méthode pour la France sont présentés dans d'Albis et al. (2017b). En résumé, 50 profils ont été calculés pour chaque année entre 1979 et 2011 de 0 à 100 ans et plus, ce qui représente un total de 1600 profils par âge et de 161 600 observations. Il convient de noter que la plupart des informations des enquêtes sont disponibles au niveau du ménage. Des clés de répartition cohérentes ont été appliquées pour individualiser chaque poste au sein des ménages.

Deux exemples d'utilisation des CTN : le vieillissement de la population et l'équité entre générations

Un attrait des CTN vient de la décomposition à chaque âge de la valeur agrégée de chaque variable entre la valeur par tête et la taille de la population, qui permet d'étudier à la fois les enjeux liés au vieillissement de la population et les enjeux liés à l'équité entre classes d'âge et entre générations. En 1999, André Masson soulignait la nécessité d'obtenir une telle décomposition afin de produire un diagnostic quantifié pour la France : « Compte tenu des évolutions démographiques, on ne peut pas conclure, au seul vu du déséquilibre des transferts en masse [...], que les systèmes de redistribution avantagent sur le long terme la vieillesse par rapport à la jeunesse. Pour mener une telle comparaison, il faut en effet regarder les transferts par tête ». L'auteur formulait l'hypothèse que « les chiffres requis [pour la France] montreraient sans doute que notre système de transferts sociaux n'a pas été plus accaparé par les personnes âgées

1. Voir la figure 1 pour une présentation exhaustive des profils moyens par âge de transferts publics reçus.

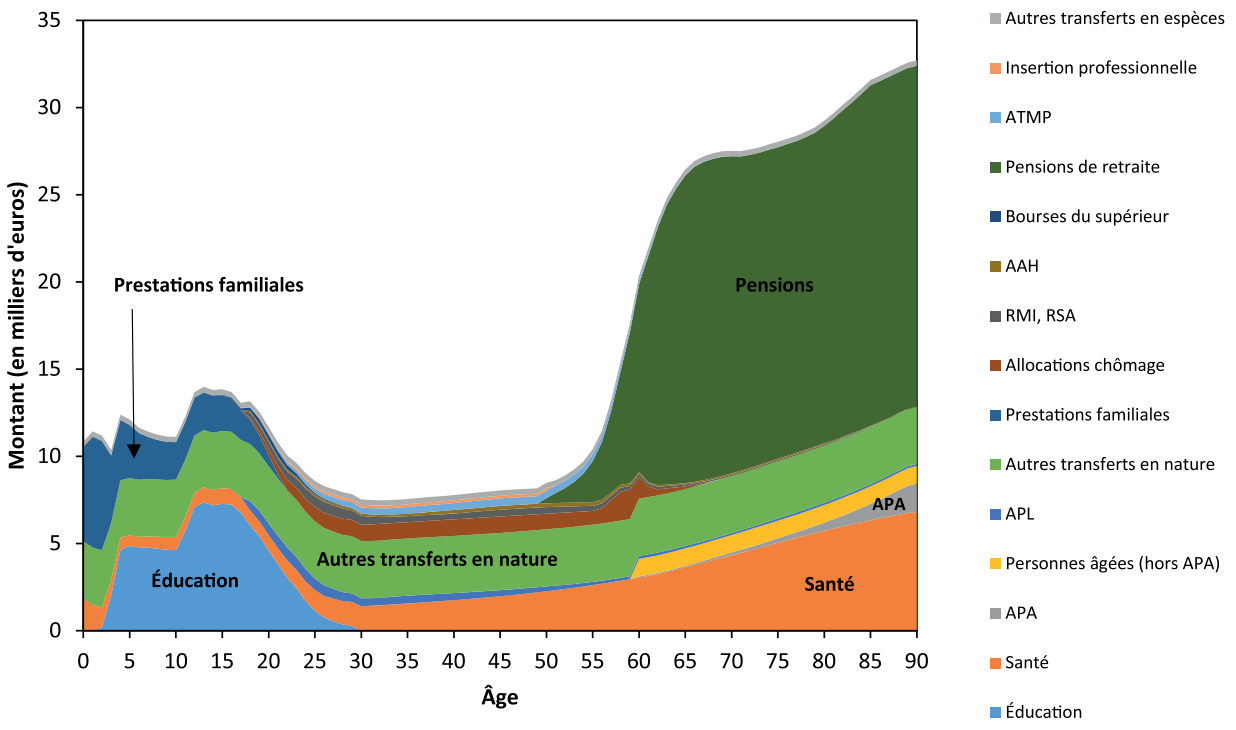
que son homologue américain[2], ce qui retire à l'évidence un argument important à ceux qui invoquent la lutte des générations ».

La suite du présent article s'inscrit dans cette conjecture, en recourant aux profils par âge de Comptes de Transferts Nationaux pour la France entre 1979 et 2011. La partie suivante montre l'utilité de la méthode CTN pour évaluer les effets du vieillissement démographique sur la répartition des transferts publics reçus entre classe d'âges. Par la suite nous produisons deux indicateurs d'équité intergénérationnelle à partir des profils par âge de consommation totale.

L'étude du vieillissement démographique[3]

Les transferts reçus par âge sont la somme des transferts privés reçus par âge, constitués des transferts entre ménages et des transferts au sein des ménages, et des transferts publics reçus par âge. Ces derniers incluent les transferts en nature et les transferts en espèces. La figure 1 présente l'allocation des 15 postes constituant les transferts publics reçus en fonction de l'âge pour l'année 2011. Afin de simplifier notre analyse, les résultats sont présentés pour trois grandes classes d'âge : les jeunes de 0 à 24 ans, les 25-59 ans et les personnes de 60 ans

Figure 1. Composition des transferts publics reçus selon l'âge - profils par tête - France 2011



Lecture : En France, les personnes âgées de 60 ans recevaient 20 347 euros de transferts publics en nature et en espèce en 2011. Note : Les autres transferts en nature incluent les transferts publics qui ne peuvent pas être alloués entre les âges, tels que les dépenses de police, de justice ou les dépenses militaires. Ils sont répartis de manière uniforme entre les individus.

2. L'auteur fait référence aux calculs de Gary Becker et Kevin Murphy (1988) pour les Etats-Unis. Ils ont montré que le ratio des dépenses publiques moyennes des enfants âgés de moins de 22 ans sur les dépenses publiques moyennes des adultes âgés de 65 ans et plus est resté stable entre 1940 et 1983.
3. Les résultats détaillées de cette partie sont présentés dans Navaux (2016) et d'Albis et Navaux (2016).

et plus. Les jeunes de 0 à 24 ans reçoivent en moyenne 4,4 milliers d'euros de transferts liés à l'éducation, soit 37,4% de l'ensemble des transferts reçus par cette classe d'âge. Le second poste le plus représenté chez les 0-24 ans correspond aux autres transferts en nature, qui sont répartis de manière uniforme entre les âges, avec 27,7% de l'ensemble des transferts. Les prestations familiales sont également très importantes, étant donné qu'elles représentent près d'un cinquième des transferts reçus par cette classe d'âge (19,5%). Les actifs de 25 à 59 ans bénéficient avant tout des transferts en nature qui sont répartis de manière uniforme entre tous les individus (37,2%). La consommation de santé représente également un poste important avec 21,9% de l'ensemble des transferts reçus par cette classe d'âge, tout comme les allocations chômage et les revenus de solidarité (RMI, RSA) qui représentent 15,3% de l'ensemble des transferts reçus par cette classe d'âge. Les personnes âgées de 60 ans et plus reçoivent avant tout des pensions de retraite et des dépenses de santé. Chaque personne de 60 ans et plus reçoit en moyenne 17,2 milliers d'euro en pension de retraite par année, ce qui représente 63,2% de l'ensemble des transferts publics reçus en moyenne par cette classe d'âge.

Lorsque l'on compare le niveau relatif des transferts reçus par chaque classe d'âge en 2011, il apparait que les personnes âgées de 60 ans et plus sont les premières bénéficiaires de ces transferts, avec 27,3 milliers d'euros reçus en moyenne. Les jeunes de 0 à 24 ans reçoivent 2,3 fois moins de transferts que les personnes de 60 ans et plus, avec un montant moyen de 11,8 milliers d'euros. Les actifs de 25 à 59 ans reçoivent 8,8 milliers d'euros, soit 3,1 fois moins que les personnes âgées de 60 ans et plus.

Ces chiffres reflètent ce que reçoit en moyenne une personne en fonction de son âge pour une seule année. Les données CTN pour la France ont été calculées annuellement entre 1979 et 2011, ce qui permet d'analyser l'évolution des ratios de transferts entre classes d'âge pour comparer les vieux de 60 ans et plus et les actifs de 25 à 59 ans et pour comparer les jeunes de 0 à 24 ans et les actifs de 25 à 59 ans. Sur une période de 32 ans, le ratio des transferts publics reçus en moyenne par les 60 ans et plus par rapport à ceux reçus par les 25-59 ans est passé de 3,2 en 1979 à 3,1 en 2011. Le ratio des transferts publics reçus en moyenne par les 0-24 ans par rapport aux transferts publics reçus en moyenne par les 25-59

Part de transferts publics reçus par chaque classe d'âge - France 1979-2011

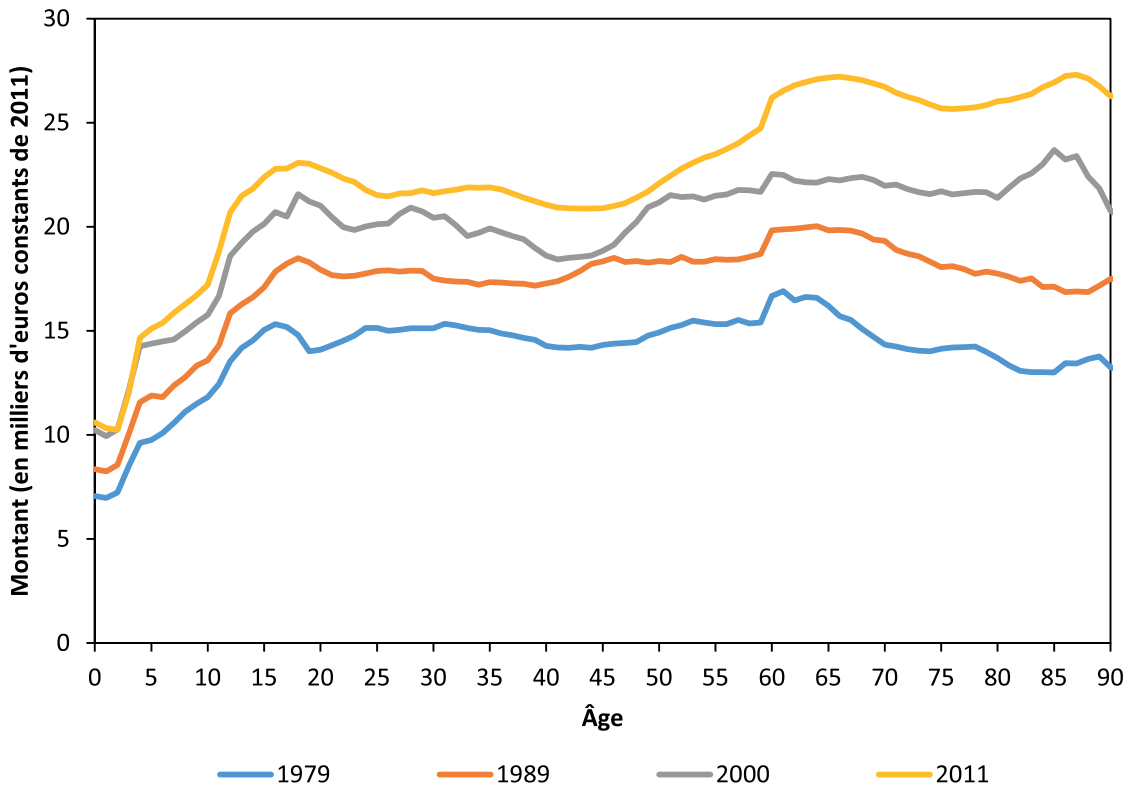
	1979	1984	1989	1995	2000	2005	2011
POPULATION DE L'ANNÉE							
0-24 ans	35,5%	33,9%	31,1%	30,1%	28,8%	27,8%	26,1%
25-59 ans	28,8%	30,5%	30,4%	29,7%	29,4%	30,3%	29,0%
60 ans et +	35,7%	35,6%	38,5%	40,2%	41,8%	41,9%	44,9%
POPULATION DE 1979							
0-24 ans	35,5%	35,6%	34,4%	35,8%	36,0%	35,7%	35,5%
25-59 ans	28,8%	29,8%	29,7%	28,9%	28,3%	28,7%	29,0%
60 ans et +	35,7%	34,6%	35,9%	35,3%	35,7%	35,6%	35,5%

ans est passé de 1,4 en 1979 à 1,3 en 2011. Il est frappant de constater que la situation relative des plus jeunes et celle des plus âgés sont restées assez stables au cours de la période, même si l'on relève une très légère détérioration de la situation des jeunes et des vieux par rapport aux actifs.

La stabilité des situations individuelles relatives n'implique pas nécessairement que la répartition de l'ensemble des transferts publics entre les classes d'âge soit constante. En effet, les changements de la structure par âge de la population, liés à la baisse de la natalité et à l'allongement de la durée moyenne de vie, ont pu affecter cette répartition.

Pour mesurer ces effets, le tableau ci-après présente l'évolution de la répartition des transferts publics reçus par les trois grandes classes d'âge. Les trois premières lignes correspondent à la part des transferts publics effectivement reçue par chaque classe d'âge entre 1979 et 2011. Ainsi, la part des transferts publics reçus par les personnes de 60 ans et plus est passée de 35,7 % en 1979 à 44,9 % en 2011, ce qui représente une augmentation du poids de cette classe d'âge de 9 points au cours de la période. Symétriquement, la part des transferts publics reçus par les personnes de 0 à 24 ans est passée de 35,5 % à 26,1 %, soit une diminution de 9 points. L'augmentation du poids des 60 ans et plus est donc entièrement corrélée à la baisse du poids des 0-24 ans, étant donné que le

Figure 2. Evolution des dépenses de consommation totales selon l'âge - Profils par tête - France 1979-2011



Lecture : Les personnes âgées de 40 ans en 2000 consommaient en moyenne 18 615 euros constants de 2011.
Onze ans plus tard, en 2011, les personnes âgées de 40 ans consommaient en moyenne 21 050 euros constants de 2011.
Entre 2000 et 2011, la consommation privée et publique en euros constants a augmenté de 13,1 %.

« Les Comptes de Transferts Nationaux en accès libre »

Les profils par âge des Comptes de Transferts Nationaux pour la France sont disponibles sur ctn.site.ined.fr pour les revenus du travail et la consommation privée et publique entre 1979 et 2011. Par ailleurs, des profils par âge de Comptes de Transferts Nationaux en Temps, qui correspondent à une extension du projet CTN à la sphère domestique, sont disponibles entre 1985 et 2010 à la même adresse. Ils ont été présentés dans un article publié dans la revue de l'OFCE (d'Albis et al., 2016b).

poids des transferts publics reçus par les 25-59 ans est resté stable autour de 29 % entre 1979 et 2011.

La deuxième partie du tableau présente l'évolution de la part des transferts publics agrégés reçue par chaque classe d'âge en considérant que la structure par âge de la population ne change pas et reste celle qui prévalait en 1979. Il apparaît dans ce cas que la part reçue par chaque classe d'âge est inchangée. La part des transferts publics qui est reçue par les personnes de 60 ans et plus est égale à 35,7 % en 1979 et elle serait de 35,5 % en 2011 avec la population de 1979. La part des transferts publics qui est reçue par les personnes de 24 ans et moins est égale à 35,5 % en 1979 et elle aurait été égale à 35,5 % en 2011 avec la population de 1979.

On conclut du tableau que l'évolution de la répartition entre classes d'âge des transferts publics est entièrement imputable à la modification de la structure par âge de la population. Ces résultats sont en accord avec les anticipations réalisées par André Masson en 1999, qui considérait que la répartition des transferts sociaux entre classes d'âge par tête ne devrait pas montrer de déséquilibre en faveur des personnes âgées.

La question de l'équité entre générations [4]

De manière générale, les économistes rendent compte des relations entre générations en utilisant la notion d'équité intergénérationnelle. Le concept renvoie à la comparaison de générations par rapport à « une situation de référence [considérée comme] égalitaire ou juste » (Masson, 2009). On conçoit alors toute la difficulté de définir cette notion d'équité, car elle dépend des indicateurs d'équité intergénérationnelle qui sont retenus et de la situation de référence, autrement dit de la norme d'équité, qui est retenue pour chacun des indicateurs. Un premier indicateur d'équité consiste à analyser l'évolution du rapport entre ce que perçoit en moyenne une classe d'âge et ce que perçoit en moyenne une autre classe d'âge. Dans ce cas, nous choisissons de définir la norme d'équité comme une stabilité du rapport entre classes d'âge au fil du temps. Un second indicateur consiste à comparer ce que perçoivent les générations successives au même âge. La norme d'équité que nous retenons impose que chaque génération, à chaque âge, bénéficie d'un niveau de vie au moins équivalent à celui de la génération précédente (Bonnet, 2014)[5]. Il convient de noter que nous avons choisi deux normes d'équité intergénérationnelle *a minima* par souci de simplicité. Nous proposons d'utiliser ces deux normes pour étudier le profil par âge de consommation totale, qui est constitué de la somme du profil par âge de consommation privée et du profil par âge de consommation publique. Pour aller plus avant, le lecteur peut créer ses propres indicateurs d'équité intergénérationnelle à partir des données des Comptes Transferts Nationaux disponibles sur la page du projet (voir encadré).

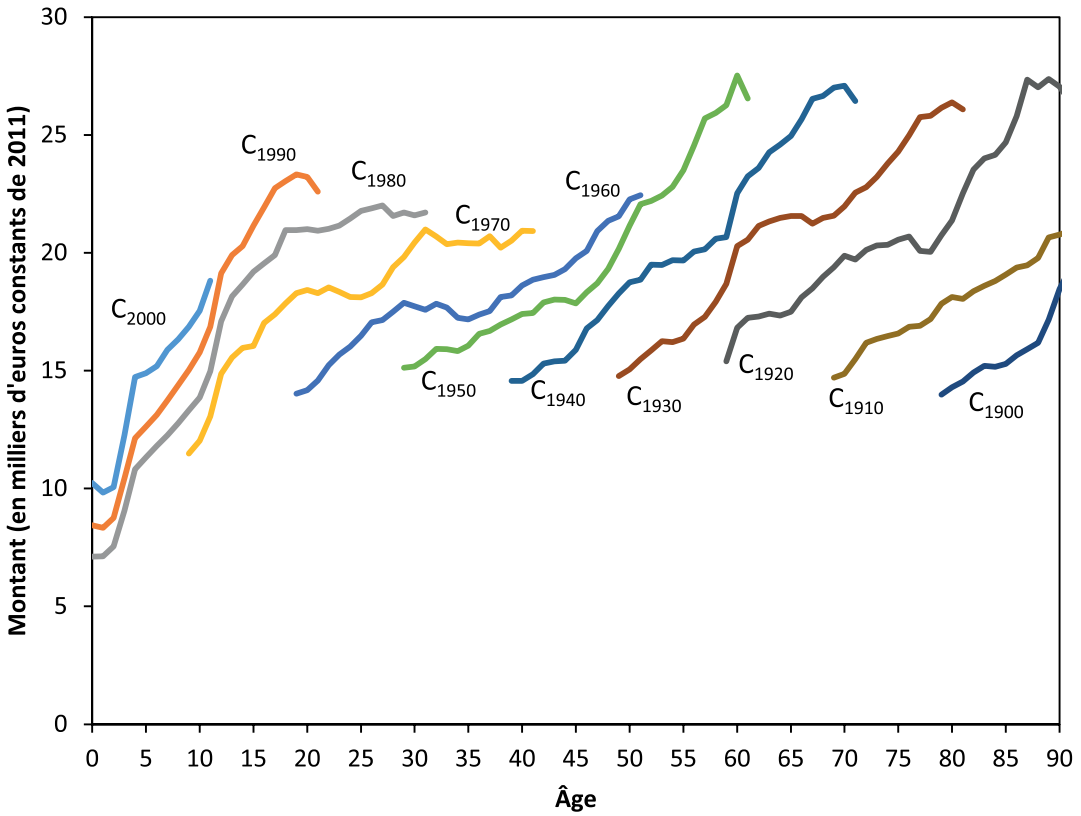
La figure 2 *(Page 28)* présente les profils par âge de consommation totale en euros constants de 2011.

4. Les résultats détaillées de cette partie sont présentés dans Navaux (2016) et d'Albis et al. (2017b).
5. La littérature économique a généralement recours à un troisième indicateur d'équité intergénérationnelle (Blanchet, 1998). Il revient à réaliser un bilan des ressources versées et reçues par une génération. A l'heure actuelle, les données des Comptes de Transferts Nationaux pour la France ne permettent pas de calculer un bilan sur une génération entière, car elles sont disponibles sur une période de 32 ans.

Julien NAVAUX

Ces profils se caractérisent par deux transformations principales. D'un côté, le profils annuels sont translatés vers le haut avec le temps : les niveaux de consommation ont été systématiquement plus importants à chaque âge depuis 1979. De l'autre, la forme générale de ce profil a eu tendance à se déformer sur la période. Intéressons-nous à la consommation moyenne des personnes âgées de 60 ans et plus par rapport à la consommation moyenne des personnes âgées de 25 à 59 ans. En 1979, les adultes âgés de 60 ans et plus se caractérisaient par un niveau de consommation en moyenne égal à celui des 20-59 ans (le ratio de la consommation moyenne des personnes de 60 ans et plus sur la consommation moyenne des personnes de 25 à 59 ans était alors égal à 0,99). Au cours des années suivantes, cette égalité n'est plus respectée et l'écart entre classes d'âge se creuse. La consommation moyenne des personnes de 60 ans et plus excédait celle des 20-59 ans de 6% en 1989, de 9,7 % en 2000 et de 20,8% en 2011. Un déséquilibre entre classes d'âge apparaît également lorsque l'on compare les personnes de 60 ans et plus par rapport aux personnes de 0 à 24 ans. En 1979, la consommation moyenne des personnes de 60 ans excédait la consommation moyenne des 0-24 ans de 19,8 %. En 1989, le rapport entre la consommation moyenne des personnes de 60 ans et la consommation moyenne des personnes de 0 à 24 ans était

Figure 3. Évolution de la consommation par cohortes de naissance - profils par tête - France 1979-2011



Lecture : En 2000, à 40 ans, les personnes nées en 1960 consommaient en moyenne 18 615 euros constants de 2011. Dix ans plus tard, en 2010, les personnes nées en 1970 avaient 40 ans à leur tour.
Elles consommaient en moyenne l'équivalent de 20 941 euros constants de 2011, soit 12,5% de plus que la cohorte née en 1960 au même âge.

de 1,28, puis il est passé à 1,29 en 2000 et 1,43 en 2011. L'évolution de la consommation totale fait apparaître une rupture du premier critère d'équité intergénérationnelle au bénéfice des personnes âgées de 60 ans et plus. L'analyse du second critère d'équité permet de vérifier si le déséquilibre entre les âges se traduit également par un déséquilibre entre générations.

La figure 3 *(Page 30)* compare la consommation moyenne d'une cohorte de naissance à l'âge *a* avec la consommation moyenne de la génération née dix ans plus tard au même âge *a*. Entre 1979 et 2011, le niveau de consommation en euros constants augmente d'une génération à l'autre lorsqu'on les compare au même âge, quelle que soit la génération considérée et pour tous les âges de la vie. A 40 ans, la consommation annuelle moyenne en euros constants de 2011 était de 14 568 euros pour les personnes nées en 1940. Elle était égale à 17 405 euros pour la cohorte née en 1950, à 18 615 euros pour la cohorte de 1960 et à 20 941 euros pour la cohorte de 1970. La consommation moyenne a augmenté de 19,5% entre la cohorte de 1940 et la cohorte de 1950, de 6,9% entre la cohorte de 1950 et la cohorte de 1960 et de 12,5% entre la cohorte de 1960 et celle de 1970. Les résultats de la figure 3 valident le critère d'équité intergénérationnelle que nous avons retenu, car la situation de chaque génération née entre 1910 et 2000 s'améliore par rapport à la situation de la génération née dix ans plus tôt.

Conclusion

La méthode des Comptes de Transferts Nationaux vise à quantifier les transferts entre classes d'âge et entre générations d'un point de vue rétrospectif. Elle a l'avantage de présenter un ensemble de données cohérentes avec les comptes nationaux et construites de façon similaire d'un pays à l'autre. Nous avons donné deux exemples d'application des CTN sur le thème du vieillissement démographique et sur le thème de l'équité intergénérationnelle, mais ils permettent également d'améliorer les connaissances sur l'évolution de la population globale, sur les effets des migrations, sur la production et la consommation domestique, sur le genre et sur la dynamique macroéconomique.

La disponibilité des données administratives et des enquêtes pour la France ont permis de constituer les Comptes de Transferts Nationaux sur une période de 32 ans entre 1979 et 2011, ce qui donne accès à une partie du cycle de vie des générations contemporaines. Les comptes par cohorte de naissance qui sont obtenus doivent par conséquent être complétés en amont et en aval de la période d'analyse afin de reconstituer les cycles de vie dans leur ensemble. En France, les travaux de Chojnicki, Navaux et Ragot (2016) ont abouti à la constitution des profils de revenus disponibles sur tout le cycle de vie des générations nées entre 1930 et 2005, à partir d'un modèle d'équilibre général calculable à générations imbriquées.

L'intérêt des Comptes de Transferts Nationaux pour cet exercice repose sur le calibrage du modèle réalisé à partir des profils par âge de transferts publics reçus et de prélèvements obligatoires. Ils garantissent une représentation réaliste de la répartition des ressources par âge pour la période des CTN. L'aspect prospectif de cet exercice a montré que les réformes des retraites qui ont été menées pour faire face au vieillissement démographique devraient se traduire par une baisse notable du taux de remplacement pour toutes les cohortes nées à partir de 1970 par rapport aux générations du baby-boom et à leurs prédécesseurs.

En somme, les données rétrospective des Comptes de Transferts Nationaux n'ont pas montré de rupture évidente de l'équité entre générations, mais tout porte à croire que les réformes du système de retraite qui ont été engagées depuis les années 1990 vont modifier cet équilibre. La baisse du taux de remplacement pourrait être particulièrement rude. Il ne s'agit pas ici de comparer des générations ou des classes d'âge entre elles, mais de constater une baisse du niveau de vie au cours de la vie. En l'absence de nouvelle réforme, qui viserait par exemple à reculer l'âge de départ en retraite pour augmenter le taux de remplacement, les nouveaux pensionnés devront réduire brutalement et soudainement leur train de vie.

Julien NAVAUX

BIBLIOGRAPHIE

Albis (d') H., Bonnet C., El Mekkaoui N., Greulich A., Navaux J., Pelletan J., Solaz A., Stancanelli E., Toubon H., Wolff F-C., Xuan H. (2013), « Etude portant sur la répartition des prélèvements et des transferts entre générations en France », Rapport pour le Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective, juillet, 90 p.

Albis (d') H., Badji I., El Mekkaoui N., Navaux J. (2017a), « Private asset income in France: Is there a breakdown of intergenerational equity between 1979 and 2011? », paper accepted by The Journal of the Economics of Ageing, forthcoming.

Albis (d') H., Bonnet C., Navaux J., Pelletan J., Wolff F-C. (2016a), « À quels âges les revenus excèdent-ils la consommation ? 30 ans d'évolution en France », Population & Sociétés, n°529.

Albis (d') H., Bonnet C., Navaux J., Pelletan J., Solaz A. (2016b), « Travail rémunéré et travail domestique : une évaluation monétaire de la contribution des femmes et des hommes à l'activité économique depuis 30 ans », Revue de l'OFCE, n°149, pp.101-130.

Albis (d') H., Bonnet C., Navaux J., Pelletan J., Wolff F.C. (2017b), « Le déficit de cycle de vie en France: une évaluation pour la période 1979-2011 », Economie et Statistique, vol. 491–492, pp. 51-76.

Albis (d') H., Cusset P-Y., Navaux J. (2016), « Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ? », Note d'Analyse, France Stratégie, n°37, 11 p.

Albis (d') H., Navaux J. (2016), « La répartition par âge des transferts publics en France », in Lorenzi J-H. (dir.), Choc démographique, rebond économique, éditions Descartes et Cie, Collection Chaire Transitions démographiques, Transitions économiques, pp. 319-331.

Auerbach A.J., Gokhale J., Kotlikoff L.J. (1994), « Generational Accounting: A Meaningful Way to Assess Generational Policy », The Journal of Economic Perspectives, vol. 8(1), pp. 73-94.

Becker G.S., Murphy K.M. (1988), « The Family and the State », Journal of Law and Economics, Vol. 31(1), pp. 1-18.

Blanchet D. (1998), « Mesurer l'équité intergénérationnelle : le choix des indicateurs », La Lettre de l'Observatoire des Retraites, n° 10, pp. 3-4.

Bonnet C. (2002), « Comptabilité générationnelle appliquée à la France : quelques facteurs d'instabilité des résultats », Économie et Prévision, vol. 154, pp. 59-78.

Bonnet C. (2014), « Un inévitable conflit des générations ? », Informations sociales, vol. 183(3), pp. 136-144.

Chojnicki X., Navaux J., Ragot L. (2016), « Retraites et équité intergénérationnelle », in Lorenzi J-H. (dir.), Choc démographique, rebond économique, éditions Descartes et Cie, Collection Chaire Transitions démographiques, Transitions économiques, pp. 167-191.

Lee, R. (1980), « Age Structure, Intergenerational Transfers and Economic Growth: An Overview », Revue Économique, 31, pp. 1129-1156.

Lee R.D., Mason A., eds., (2011a), Population Aging and the Generational Economy : A Global Perspective, Northampton, Massachusetts : Edward Elgar.

Lee R.D., Mason A. (2011b), « Generational Economics in a Changing World », Population and Development Review, 37 (S1) (2011), pp. 115-142.

Mason, A. (1988), « Saving, economic growth, and demographic change », Population and Development Review, 14, pp. 113-144.

Masson A. (1998), « La comptabilité générationnelle en question », Lettre de l'Observatoire des Retraites, 10, pp. 9-11.

Masson A. (1999), « Quelle solidarité intergénérationnelle ? », Revue française d'économie, vol. 14(1), pp. 27-90.

Masson A. (2009), Des liens et des transferts entre générations, éditions EHESS, Collection En temps & lieux, vol. 11, 464 p.

Navaux J. (2016), « Intergenerational transfers in France: Stable trends and breaks between age groups », Ph.D. thesis, Paris Dauphine University, 247 p.

United Nations (2013), National Transfer Accounts manual : Measuring and analysing the generational economy, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

Transferts publics, prestations sociales et retraites, ne pas tout confondre

Jean-Claude Angoulvant et Antoine Delarue

Membres du jury

Agrégeant les transferts de toutes natures monétaires et non monétaires (frais d'administration publique et d'éducation) effectués par l'État entre générations et via les comptes publics, les travaux sur les Comptes de Transfert Nationaux fournissent des éléments de connaissance importants que Julien Navaux résume et souligne à juste titre. Ces transferts incluent les retraites légalement obligatoires, de base et complémentaires, relevant de la sécurité sociale ou de dispositifs conventionnels, comme les régimes AGIRC et ARRCO. La Lettre de l'Observatoire des retraites a interrogé à ce sujet deux membres du Jury de son prix : Antoine Delarue, actuaire, et Jean-Claude Angoulvant.

La Lettre de l'Observatoire des retraites (LOR) : *Suite à la publication en début d'année 2016 par France Stratégie de l'étude signée par Hippolyte d'Albis, Jean-Yves Cusset et Julien Navaux, la presse écrite et parlée en a souvent tiré des conclusions en titrant, en résumé, que les personnes de 60 ans et plus (26 % de la population totale) captaient 75 % des « dépenses sociales » de la nation, au détriment des 24 % de jeunes (0 à 20 ans) qui seraient « sacrifiés ». Ce diagnostic sévère, illustré par l'énorme « bosse » des pensions de retraite que l'on peut voir sur le graphique de la figure 1 de l'article de Julien Navaux, est-il justifié ?*

Jean-Claude Angoulvant (J.C.A.) : Ces jugements résultent souvent d'un glissement sémantique assimilant l'agrégat composite construit par les auteurs à des prestations sociales. Mais ces travaux doivent être lus avec attention. À la différence de beaucoup de leurs commentateurs, les auteurs parlent à juste titre et prudemment de « transferts publics », sans autre qualification, c'est-à-dire de mouvements en nature (les charges d'administration publique du pays) ou monétaires (le versement de sommes d'argent) transitant par le périmètre de responsabilité des pouvoirs publics, au sens retenu par l'Union Européenne. Et il ne faut pas tout confondre.

Antoine Delarue (A.D.) : À la différence des prestations sociales courantes, attribuées selon une logique de besoins sociaux, et sans lien direct avec un financement individualisable (par cotisation ou par l'impôt), la majeure partie des prestations de retraite (de l'ordre de 70 à 80 % du total, et davantage dans les régimes complémentaires) correspond au service de droits contributifs, c'est-à-dire « achetés » en leur temps dans le cadre d'une « promesse » (en annuités ou en points) fondatrice du régime considéré. Si l'on veut utiliser les Comptes de Transfert Nationaux comme instrument de mesure de la générosité sociale de l'Etat à l'égard des différentes générations, c'est uniquement la part non-contributive

des pensions de retraite qui devrait être retenue. Attention aux simplifications réductrices qui occultent la réalité.

La LOR : *Pourquoi cette part « achetée » se retrouve-t-elle dans les transferts publics agrégés par les auteurs de l'étude, alors que, par exemple, les intérêts versés par l'Etat aux détenteurs, directs et indirects (via l'assurance-vie) d'obligations d'Etat n'y figurent pas ?*

J.C.A. : À cause d'une histoire française singulière au sein de l'Europe. La France ayant choisi la répartition, y compris pour les retraites complémentaires, il a fallu, quand s'est mis en place le marché unique, au début des années 1990, sécuriser le caractère obligatoire et la compétence territoriale exclusive de ses régimes légaux ou conventionnels, en les incluant juridiquement et au sens européen dans le périmètre de la sécurité sociale publique (le « premier pilier »), pour les protéger définitivement de la concurrence. Alors qu'économiquement leur part contributive fonctionne comme un « emprunt forcé », remboursé sous la forme d'une rente viagère. En fait, cette rente n'a rien d'une prestation sociale entendue comme une aide ou une subvention. Elle est selon les régimes un revenu différé, parfois même un salaire différé procurant le revenu principal d'existence de ses ayant droits. Mais elle se trouve incorporée dans le périmètre des dépenses publiques. A la différence par exemple des retraites professionnelles de nombreux autres pays de l'Union Européenne.

La LOR : *En dehors de l'intérêt d'éviter les malentendus concernant les prestations sociales, pourquoi est-il important de distinguer les droits contributifs des droits non contributifs ?*

A.D. : La distinction entre les droits contributifs et non contributifs est essentielle pour ne pas dissoudre les problématiques d'équité (dont le calcul relève du domaine des actuaires, notamment avec la notion de neutralité actuarielle temporelle de différentes options) dans celles d'égalité immédiate (domaine des économistes). La retraite contributive relève d'un pacte intergénérationnel dont il faut sauvegarder l'intégrité.

La LOR : *Pourquoi les droits contributifs et non-contributifs sont-ils entremêlés dans les régimes de retraite français ?*

A.D. : Une des explications tient aux régimes de retraite eux-mêmes qui se sont évertués au coup par coup à associer des droits supplémentaires contingents de situations particulières (enfants élevés, carrières longues, revenus trop faibles, etc.) au canevas contributif initial. La distinction entre le contributif et le non contributif devient d'autant plus malaisée que s'y ajoute le jeu de critères transverses tels que la durée d'assurance tous régimes avec l'octroi d'avantages supplémentaires, notamment le minimum contributif, dès l'obtention du «taux plein ».

La LOR : *Quelles sont les conséquences de cette situation embrouillée ?*

A.D. : Les régimes ainsi alourdis et entravés perdent toute maniabilité. La notion clef de neutralité actuarielle se brouille, le pacte intergénérationnel se fissure en arrangements particuliers ! Les régimes s'ossifient en autant de silos suscitant des convoitises croisées. Le pilotage se réduit à des ajustements paramétriques d'ensemble, ponctuels et donc brutaux.

L'habileté tactique du mélange des genres aboutit ainsi à l'illisibilité ! La quête de rationalité ne peut dès lors que s'appuyer sur les outils des économistes, constatant les transferts intervenus sans véritablement les expliquer, ni a fortiori les normer.

La LOR : *Comment voyez-vous la nouvelle réforme annoncée par le Président de la République ?*

J.C.A. : Les ajustements paramétriques à répétition pratiqués depuis 1993 produisent leurs effets cumulés : la pression financière de court terme s'est temporairement allégée, mais ces remises en cause permanentes ont porté atteinte à la confiance et ne préparent pas l'avenir de long terme. Il reste maintenant au système à se mettre en ordre de marche pour se rendre apte à absorber les transformations, certaines mais largement inconnues, qui vont marquer le système productif et administratif dans les décennies proches. Donc le travail et les trajectoires de carrière.

Jean-Claude Angoulvant et Antoine Delarue

A.D. : La réforme Macron, par son insistance sur les points, fournira peut-être l'occasion d'une clarification salutaire de ces deux types de droits : le contributif au cœur du pacte intergénérationnel et de la répartition, et le non contributif qui pourrait relever d'une solidarité intragénérationnelle ou transverse. Le savoir-faire de l'actuaire pourra alors être mobilisé pour bâtir des dispositifs fluides, respectant l'équité contributive et ouvrant des options d'adaptations personnelles à travers la quantification de la neutralité actuarielle : fluidité et flexibilité pour s'adapter à la nouvelle donne économique et sociale. Quant au non contributif, pourquoi pas un régime unique distinct assurant l'égalité des attributions de droits supplémentaires aux situations jugées méritantes (enfants, etc.) ou critiques (pensions insuffisantes) ?

Propos recueillis par Arnauld d'Yvoire

Des indicateurs pour garantir l'équité intergénérationnelle

Norbert GAUTRON

Membre du jury

Fondateur de Galéa & Associés, cabinet d'actuaires conseils, membre du Haut Conseil de l'Institut des Actuaires, auteur d'ouvrages sur la protection sociale et la gestion des risques, enseignant à l'ENSAE, à Paris 1 Panthéon-Sorbonne et à l'ISUP, Norbert Gautron conseille les organismes d'assurance, entreprises et branches professionnelles en retraite et prévoyance. Il rappelle ici différents indicateurs susceptibles de contribuer à la réforme annoncée du système de retraite.

Le Gouvernement, accompagné d'une équipe dédiée, prépare une réforme ambitieuse, visant à instaurer un « système universel de retraites, où un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé. ».

Le passage du système de retraites actuel à un système universel constitue un projet complexe, du fait notamment du nombre de régimes en vigueur (base/complémentaires, fonctionnaires/secteur privé/indépendants/populations spécifiques) et de la diversité des règles actuelles (régimes en annuités ou en points, à prestations ou à cotisations définies).

Des principes techniques directeurs guideront utilement la réforme[1], parmi lesquels la recherche d'une équité entre les générations, et également au sein des générations. Pour mémoire, le Livre blanc sur les retraites réalisé en 1991, préfacé par Michel Rocard alors Premier Ministre, s'intitulait « Garantir dans l'équité les retraites de demain ». L'article L.111-2-1 du code de la Sécurité sociale stipule également que « La Nation réaffirme solennellement le choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations. (...) Les assurés bénéficient d'un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent ».
Les thèses soumises à l'Observatoire des Retraites en 2017 ont analysé en priorité les équités intergénérationnelles ; de prochains travaux proposeront sûrement des réflexions sur l'équité entre les populations d'une même génération.

La thèse de Julien Navaux propose des indicateurs « économiques » pour rendre compte des niveaux de vie de chaque génération et ainsi comparer ce que dépensent et perçoivent les générations successives. Ils lui permettent de conclure globalement « qu'il n'y a pas de rupture manifeste concernant la répartition des transferts publics entre classes d'âge. [...] Les réformes des retraites menées depuis le début des années 1990 ne conduisent donc pas à sacrifier une (ou plusieurs) génération(s) sur l'autel de la viabilité financière du régime de retraite par répartition ».

1 Notamment les principes d'Équilibre financier de chaque régime du système, d'Éfficacité, d'Équité entre les différentes générations de cotisants et les différents groupes sociaux, de Lisibilité et de Transparence, avec par exemple la création d'un « compte citoyen universel » pour assurer la confiance des bénéficiaires du régime.

Des indicateurs « actuariels », simples mais néanmoins robustes et instructifs, sont également disponibles pour vérifier l'équité au sein des régimes de retraite, notamment lors de leur pilotage (revalorisation des pensions ou ajustements paramétriques par exemple) ou de leurs transformations structurelles. Le « taux de rendement interne (TRI) » constitue un premier indicateur, particulièrement utilisé par Simon Rabaté dans sa thèse : le TRI correspond au taux d'actualisation qui annule la somme des cotisations et des prestations au niveau d'un individu ou d'une génération. Même s'il présente certaines limites[2], cet indicateur met en perspective les éléments clés de l'équilibre des régimes de retraite : le niveau des retraites et des cotisations d'une part, les durées de versement des pensions (la date du départ à la retraite et l'espérance de vie du participant à cette date, et également celle du conjoint) et de versement des cotisations d'autre part. Il peut également mesurer l'effet des prestations non contributives versées au titre des périodes de maladie ou de chômage par exemple, qui nécessiteront une analyse spécifique lors des réformes à venir.

Les analyses disponibles, du Conseil d'orientation des retraites ou de la thèse de Simon Rabaté, indiquent des TRI voisins de 2 % pour les générations les plus récentes du secteur privé, soit un niveau proche de la croissance économique à long terme (cf. graphes ci-dessous). Les générations les plus anciennes ont bénéficié de TRI plus élevés du fait des droits validés gratuitement lors de la mise en place des régimes ou ultérieurement lors des évolutions des régimes (notion de « free lunch »). Simon Rabaté rappelle qu'« en effet, c'est le propre d'un système de retraite par répartition d'avoir un rendement décroissant, partant d'un niveau élevé à la naissance du système (les générations qui bénéficient de pension de retraite sans avoir beaucoup cotisé pour converger ensuite vers le rendement d'équilibre correspondant au taux de croissance de l'économie (Blanchet, 2008)). L'équité entre générations s'interprète plutôt en termes de pente du TRI, c'est-à-dire de vitesse de convergence vers le niveau d'équilibre. [...] Il est donc possible de suivre le Comité de suivi des retraites et le Conseil d'orientation des retraites et de dire, qu'à ce stade, l'équité intergénérationnelle ne paraît pas forcément menacée ». De manière schématique, la hausse globale de la durée de service des retraites, sous l'effet de l'augmentation de l'espérance de vie, compenserait à ce jour les diminutions des pensions d'une génération à l'autre. La poursuite durable d'une politique de faible revalorisation des pensions pourrait nuancer le résultat précédent. L'accord Agirc-Arrco du 17 novembre 2017 indique à ce propos que désormais la revalorisation des pensions à compter de 2019 est déterminée en fonction du taux d'évolution du salaire moyen des ressortissants du régime éventuellement corrigé d'un facteur de soutenabilité » et non plus sur la base de l'évolution des prix à la consommation.

Au-delà du taux de rendement interne, deux autres indicateurs sont habituellement suivis : le délai de récupération et le taux de récupération. Le premier mesure le nombre d'années après le départ à la retraite au terme desquelles les retraites perçues dépassent, en euros constants, les cotisations versées. Le second compare la masse des retraites perçues à la masse des cotisations versées. Les délais de récupération, après les réformes récentes, seraient proches actuellement de 15 années pour les régimes obligatoires, proches des délais de récupération des régimes supplémentaires par capitalisation.

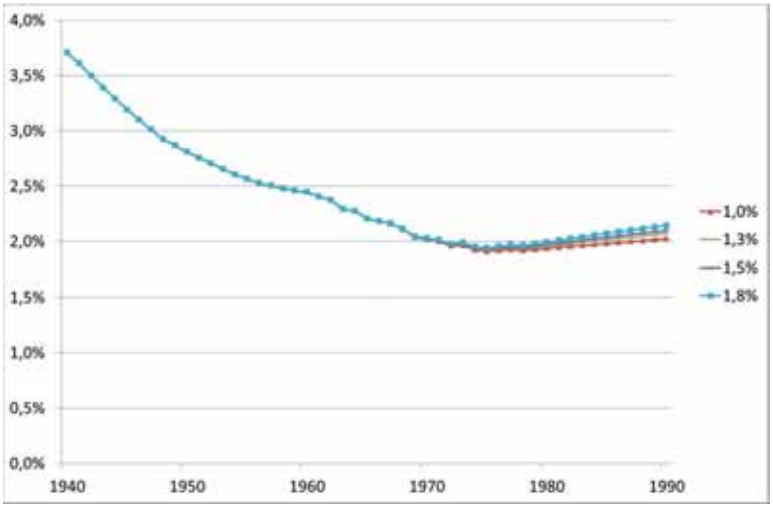
Au final, le Gouvernement et les équipes dédiées à la réforme disposent, d'un point de vue méthodologique, de plusieurs mesures, économiques ou actuarielles, des efforts contributifs et des pensions reçues, pour chacun des régimes en vigueur et pour le système universel.

Les indicateurs, mesurés dans les prochains mois au cours de la phase de consultation et d'élaboration des scénarios, fourniront de précieuses informations sur les choix à effectuer en matière de droits (âge de départ, taux de remplacement, droits dérivés, objectif de revalorisation des pensions et droits non contributifs notamment)

2. Il ne constitue notamment qu'un indicateur monétaire ne reflétant d'aucune manière le bien-être des participants au régime (notamment leur état de santé). Il n'appréhende pas non plus les écarts de taux de cotisation entre différents régimes, ni leur situation financière.

et de contributions (assiettes et taux). Ils contribueront à garantir le respect, à l'origine et au fil du temps, de l'objectif initial d'un « système universel de retraites, où un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé ».

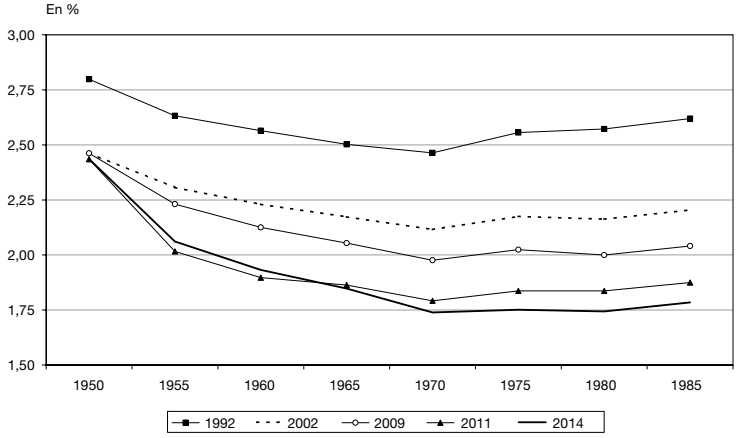
Taux de rendement interne du système de retraite sur le cas type n° 2 du COR



Source : SG COR.

En abscisse figurent les générations et en ordonnée les TRI.
Extrait de la séance du Conseil d'orientation des retraites du 17 mai 2017. Document n°10 : « Le taux de rendement interne : illustration sur le cas type du COR de salarié non-cadre du secteur privé à carrière complète. », pour quatre hypothèses de productivité (1 % ; 1,3 % ; 1,5 % et 1,8 % à long terme).

FIGURE 5 – Taux de rendement interne par génération, selon la législation



SOURCE : Dubois et Marino (2015)
NOTE : La législation 1992 correspond à la situation avant réforme, dont le changement dans les règles d'indexation.

En abscisse figurent les générations et en ordonnée les TRI.
Les différentes courbes indiquent les dates auxquelles les TRI ont été mesurés, suivant la réglementation applicable à cette date.
Extrait de la thèse de Simon Rabaté « Equilibrer le système de retraite : quelles réformes pour quels objectifs ? » (2016).

Les enjeux territoriaux de l'accompagnement des personnes âgées dépendantes

Mélina RAMOS-GORAND

Chargée d'études économiques et sociales à la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse au sein de la Direction statistiques, prospective et recherche

Titulaire d'une double licence Géographie-Histoire, chargée d'études en statistiques à la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère des Affaires sociales de 2010 à 2015, Mélina Ramos-Gorand a travaillé sur l'accompagnement professionnel de la dépendance des personnes âgées à l'échelle locale tout en réalisant sa thèse de doctorat en Géographie sous la direction de Jeanne-Marie Amat-Roze dans le cadre de l'Université Paris-Est Créteil. Le jury avait récompensé en 2014 une thèse de Géographie consacrée aux politiques de la vieillesse dans la région Pays de la Loire[1]. Il récompense cette fois-ci une thèse portant sur l'ensemble de la France métropolitaine et intitulée « Accompagnement professionnel de la dépendance des personnes âgées : enjeux territoriaux en France métropolitaine ».
Mélina Ramos-Gorand montre ici que l'offre professionnelle d'accompagnement des personnes âgées n'est pas homogène sur le territoire, ni en quantité, ni en type de prestations, entraînant des prises en charge différentes et des substitutions entre assurance maladie et Allocation Personnalisée d'Autonomie. Elle plaide pour une régulation par les pouvoirs publics.

ENJEUX DE LA RECHERCHE

C'est à une question simple que cherche à répondre mon mémoire de doctorat : fait-on ce que l'on dit que l'on fait ? Plus concrètement : est-ce que collectivement, nous mettons en place, comme le veut la loi, une offre médico-sociale adaptée, dont l'accès est équitable sur le territoire, en respectant le libre-choix des personnes âgées dépendantes ?

Il est acquis pour les Français que la dépendance doit être prise en charge par les acteurs publics, et donc la société : une majorité d'entre nous considère que l'État puis les collectivités territoriales doivent être les principaux acteurs de la prise en charge de ce public (Grobon, 2014), avant les enfants ou la famille des personnes. L'équité territoriale est au centre de notre réflexion, puisqu'elle figure dans la loi (Code de l'action sociale et des familles, art. L116-2). C'est ensuite la liberté ou plutôt le libre-choix qui est un principe récurrent des politiques d'accompagnement de la dépendance : libre-choix du lieu de vie, des intervenants professionnels, et même de solliciter ou non des interventions (Le Bouler, 2006). Au-delà, c'est aussi la liberté de tous les citoyens d'influer sur les politiques publiques menées au niveau local, dans le cadre de la décentralisation de l'action sociale, qui est présentée.

Nous posons comme première hypothèse que la répartition

1. Mickaël Blanchet : « Politiques de la vieillesse dans la région pays de la Loire ».

territoriale actuelle des offres professionnelles d'accompagnement de la dépendance des personnes âgées ne respecte pas le principe d'équité territoriale. Ainsi, il existerait des iniquités dans l'accessibilité géographique aux équipements et services, et une inégalité dans l'accès aux droits.

Nous questionnons ensuite la tension entre les principes d'équité et de liberté. Cette tension est déclinée à plusieurs niveaux : les institutions, les professionnels, et les personnes âgées elles-mêmes. Au niveau institutionnel, l'objectif d'équité nationale serait contradictoire avec la liberté dont disposent les collectivités territoriales dans le diagnostic, la politique menée et l'application des directives nationales. Ensuite, l'accompagnement par les pouvoirs publics de la dépendance repose sur une évaluation, réalisée par les professionnels médico-sociaux. Celle-ci serait subjective, ce qui créerait des inégalités dans l'accès aux prestations de droit. Enfin, le respect du choix des individus implique d'adapter l'offre à leurs volontés, et peut donc être contradictoire avec une réponse équitable, qui vise à accorder l'aide en fonction des besoins.

La démarche géographique, innovante sur cet objet, s'appuie sur des analyses statistiques à diverses échelles territoriales et sur le point de vue de 200 acteurs de terrain.

La présence des acteurs n'est pas homogène sur le territoire

L'action publique est structurée par champ de compétences, si bien que l'aide apportée à une même population, les personnes âgées nécessitant une aide pour les actes ordinaires de la vie, relève d'institutions variées pour son financement et sa régulation. Les acteurs professionnels intervenant directement auprès des personnes âgées et inclus dans cette thèse sont de trois horizons différents. D'abord, les professionnels sociaux et médico-sociaux à domicile, qui bénéficient d'un financement départemental via l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA). Ensuite les soignants, infirmiers libéraux ou aides-soignants des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), qui accomplissent des soins d'hygiène à domicile, grâce à un financement de la Sécurité sociale (enveloppe des soins de ville), et enfin les salariés des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), financés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA, sur des fonds propres et des fonds de l'assurance maladie) et les Conseils départementaux. La diversité des acteurs, dans leurs formations et les actes qu'ils accomplissent au quotidien pour les personnes, vise à proposer sur les territoires un accompagnement global et adapté, pour pallier dans leur diversité les incapacités rencontrées par la personne.

Le premier résultat est celui de l'hétérogène répartition de ces acteurs sur le territoire. Afin d'en cerner les déterminants, nous étudions pour exemple la construction de l'offre en EHPAD et son évolution depuis l'impulsion des politiques « vieillesse » postérieures à la Seconde guerre mondiale. Mieux répartis que nombre d'équipements de proximité, les EHPAD sont en effet présents dans 82 % des cantons français[2] en 2011. La moitié de ces cantons aujourd'hui équipés accueillaient déjà une institution dédiée aux personnes âgées à la fin du XIXe siècle (et 85 % en 1980). A l'échelle de chaque agglomération, les hospices et hôpitaux ont tour à tour été implantés hors des centre-villes, pour éviter la propagation d'épidémies, offrir un meilleur cadre de vie ou bénéficier de coûts du foncier plus faibles, et au sein de villes, par commodité, pour permettre aux personnes âgées d'être intégrées à la vie de la cité, à proximité des services et commerces, ou encore pour privilégier un lieu accessible à la famille. Tous ces déterminants conditionnent aujourd'hui l'accessibilité géographique aux EHPAD : les habitants de l'Ouest de la France auraient plus de facilité à obtenir une place à proximité de leur précédent lieu de vie que ceux de la région parisienne ou des départements du littoral méditerranéen.

L'accès aux EHPAD dépend également d'autres critères : la disponibilité des places lorsqu'apparaît le besoin, les tarifs pratiqués ou encore des déterminants individuels. Ainsi,

2. Il s'agit des cantons ou villes au sens de l'Insee, avant le redécoupage cantonal de 2015.

si 38 % des résidents ont rejoint un EHPAD de leur commune ou de la commune équipée la plus proche, en 2011, la moitié a parcouru moins de 15 km.

La couverture globale des besoins ne respecte pas le principe d'équité territoriale

L'accompagnement professionnel des personnes âgées dépendantes est segmenté. En conséquence, il est complexe d'avoir une vue globale de l'offre proposée aux personnes : les bases de données sont éparses, les modes de décompte de l'activité également. Ainsi, l'activité des infirmiers libéraux est comptée en nombre d'actes, dans le système national d'information inter-régimes de l'assurance maladie. L'activité des professionnels d'EHPAD est recensée tous les quatre ans dans une enquête ministérielle, en équivalents temps-pleins (ETP). L'activité des aides à domicile et auxiliaires de vie sociale est la plus complexe à estimer. Nous proposons un chiffrage à partir des déclarations annuelles de données sociales mises à disposition par l'Insee, ainsi que de données de la caisse de retraite des employés de maison, respectivement en ETP et en nombre d'heures d'intervention. Deux unités de mesure sont retenues : le nombre d'heures passées auprès des personnes âgées dépendantes, et la dépense publique.

Nous élaborons au niveau national un chiffrage inédit, en estimant à 700 millions les heures passées par les professionnels auprès de personnes âgées en 2011, dans le cadre de l'accompagnement de leur dépendance : les professionnels interviendraient en moyenne 50 heures par mois, soit 11 heures par semaine, auprès de la population administrativement reconnue dépendante. La moitié de ces heures est réalisée en établissement d'hébergement. À domicile, deux-tiers des heures sont couvertes par l'APA, un tiers par l'Assurance maladie via l'intervention d'infirmiers libéraux ou de services de soins infirmiers à domicile.

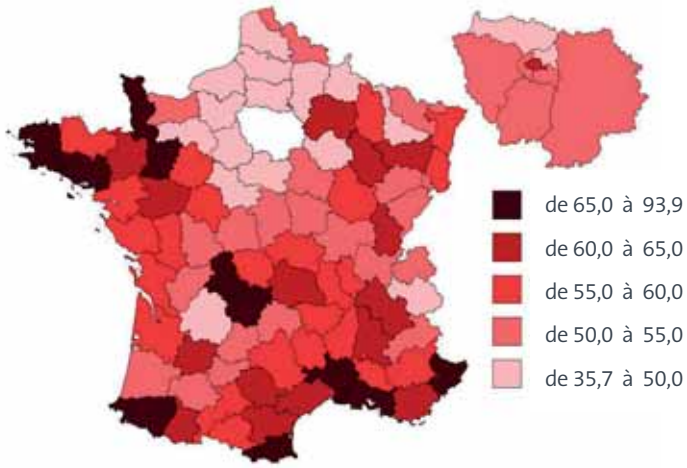
Nous évaluons ensuite la dépense publique d'accompagnement médico-social des personnes âgées dépendantes : prise en charge pour deux-tiers sur des fonds de l'Assurance maladie et pour un tiers par les Conseils départementaux, elle s'élèverait à 12,5 milliards d'euros en 2011. Contrairement au chiffrage proposé par la Drees dans les Comptes de la dépendance (Renoux et al., 2015), nous excluons l'aide sociale à l'hébergement en EHPAD, qui vise à pallier un manque de ressources et non la dépendance elle-même, ainsi que les dépenses publiques consacrées aux personnes non reconnues dépendantes.

Surtout, notre méthodologie permet de décliner localement ces résultats, et de démontrer combien les acteurs du champ sont présents de manière différenciée sur le territoire. Ceci va à l'encontre de l'égalité. Mais un pays hétérogène comme la France implique des besoins spatialement variés, l'objet des politiques publiques étant de proposer une offre adaptée. Nous prouvons cependant l'existence de systèmes spatialement différenciés d'accompagnement, héritage historique qui induit des inégalités. Celles-ci sont d'abord quantitatives : 37 à 95 % des besoins départementaux recensés sont couverts (carte de gauche). Elles sont également qualitatives : selon le territoire, la part des heures réalisées par chaque type de professionnel varie (carte 1 de droite). Ceci a des conséquences concrètes : par exemple, lorsque les soins d'hygiène sont effectués par des aides à domicile et non par des infirmiers, cela implique une technicité a priori moindre de l'intervention, une lourdeur administrative, des restes à charge supérieurs et un temps d'accompagnement global plus faible. La disponibilité ou non des professionnels de santé à proximité crée donc des injustices entre ceux qui, au Sud de la France ou en Bretagne, recourront aisément à un professionnel de santé, et ceux qui, avec des besoins similaires mais dans des territoires moins dotés, n'y auront pas accès.

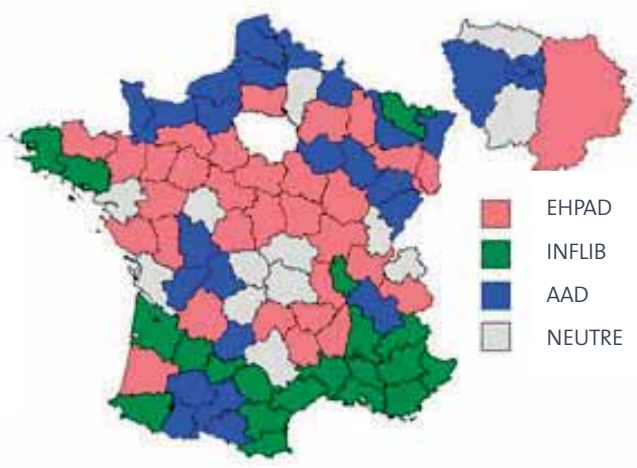
De cette substitution entre professionnels découle une participation variable des financeurs, Conseils départementaux et Sécurité sociale. Dans les territoires fortement dotés en infirmiers libéraux, jusqu'à 78 % des dépenses sont assurées par des fonds de l'assurance maladie, contre 47 % au minimum dans des territoires où l'aide à domicile est l'offre dominante. De plus, la pluralité des financeurs et donc des décideurs est source d'un pilotage non unifié de l'accompagnement. Les tensions

Systèmes spatialement différenciés d'accompagnement de la dépendance

Réponse quantitative aux besoins, en nombre d'heures



Systèmes spatialement différenciés d'accompagnement



Lecture : à gauche : plus le département apparaît en foncé, plus la part des besoins recensés couverte par l'activité professionnelle est importante ; à droite : le département des Bouches-du-Rhône apparaît en vert car les infirmiers et SSIAD y réalisent une part de l'activité auprès des personnes âgées dépendantes qui est supérieure à celle constatée en moyenne. **Champ :** France métropolitaine, hors Corse, en 2011. Sources : Insee (recensement de la population, 2010, DADS 2011, SIASP 2011), Drees (Finess 2011, EHPA 2011, SSIAD 2008, SSIAD Tarification 2012, Enquête relative aux bénéficiaires et aux dépenses d'aide sociale, 2011, enquête relative aux bénéficiaires de l'aide sociale, 2011), Ircem, CNAM-TS (SNIIR-AM).

financières qui pèsent sur les acteurs ajoutent de la complexité.

Davantage que l'échelle de décision, c'est la régulation ou non de l'activité par les pouvoirs publics qui est déterminante

Liberté et égalité figurent toutes deux dans la devise républicaine. Pourtant, une tension entre elles existe. D'abord, au niveau institutionnel : la décentralisation, en permettant des politiques locales différenciées, pourrait nuire à l'équité. L'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) a cependant montré la supériorité d'une gestion locale pour mesurer les besoins des personnes âgées et structurer l'offre de services (Sanchez et al, 2007). Ainsi, l'approche des besoins gagne en finesse à mesure que le territoire observé se réduit. Mais cette gestion locale pourrait être déconcentrée, comme elle l'a été dans la majeure partie du XXe siècle : les institutions déconcentrées de l'État dans les départements disposaient de marges de manœuvre pour adapter les politiques nationales au territoire. La décentralisation vise à accorder aux citoyens un pouvoir décisionnaire qu'ils exercent à travers leurs élus locaux sur nombre de champs de la collectivité, dont l'action sociale fait partie. Sur cette thématique, c'est le département qui est l'échelle de référence, en tant que chef de file de l'action sociale et médico-sociale.

Notre présence dans quatre Conseils départementaux nous permet de témoigner de la variabilité de l'un à l'autre dans la mise en application des politiques nationales, l'élaboration des diagnostics locaux ou encore la politique menée. Ce n'est pas étonnant. La décentralisation n'a pas pour objet seulement une adaptation aux besoins d'un cadre national qui serait strict, mais l'élaboration d'une politique locale, s'appuyant sur la légitimité démocratique (Rosanvallon, 2010). Outre l'expertise des administratifs, elle reconnait la légitimité de la connaissance empirique du territoire et de sa spécificité, par les citoyens et leurs représentants. Cela différencie les Conseils départementaux des Agences régionales de santé, sous tutelle de l'Etat, qui ne reposent pas sur la légitimité démocratique.

Cependant, sur le champ étudié, les mesures réglementaires et les tensions budgétaires contraignent fortement les politiques locales,

ainsi en est-il des plafonds fixés pour l'APA. Surtout, nous montrons que, plus que le niveau de décision, c'est la régulation par les pouvoirs publics qui est déterminante, en tous cas à l'échelle où ces réalités ont été étudiées. Ainsi, l'accompagnement par des aides à domicile, dont l'activité est régulée au niveau local, est spatialement plus homogène que celle des infirmiers libéraux, dont l'implantation est jusqu'à présent peu régulée par l'Assurance maladie.

La personnalisation de l'aide, au prix de la subjectivité de l'évaluation

L'APA à domicile (APA-D) est un dispositif original en droit français, reposant sur une évaluation des besoins par un professionnel, dans le lieu de vie de la personne, et l'élaboration d'un plan d'aide permettant de compenser les incapacités de la personne. Notre troisième hypothèse soulignait la difficulté à garantir l'équité territoriale, alors que la prestation repose sur une évaluation, réalisée par un professionnel. Du fait des professionnels et des personnes âgées elles-mêmes ou de leur entourage, en attente ou réticents à l'accompagnement, l'évaluation est nécessairement subjective. Toutefois, la finesse et la personnalisation de celle-ci sont peut-être à ce prix. Les échanges de pratiques mis en place dans les départements sont de plus des leviers pour permettre l'équité sur le territoire, équité par ailleurs garantie par la commission APA qui se réunit dans les départements.

Non-recours et migrations, du choix de la personne à la défaillance des pouvoirs publics

Le respect du principe de liberté conduit à proposer aux personnes l'offre qu'elles peuvent accepter, le principe d'équité consiste à accorder de l'aide en fonction des besoins, tels qu'ils sont reconnus par les pouvoirs publics. Autrement dit : comment garantir un accompagnement selon les besoins de la personne, tout en tenant compte de sa volonté ? Deux cas-limites sont étudiés : le non-recours à l'allocation personnalisée d'autonomie et les migrations lors de l'entrée en institution. Tous deux relèvent tantôt du choix de la personne, qu'il faut respecter, tantôt de l'organisation de l'offre, questionnant les pouvoirs publics. Typologies et modèles statistiques éclairent la complexité des situations.

Le non-recours questionne les pouvoirs publics : pourquoi les personnes ne sollicitent-elles pas une offre créée pour elles ? Nous étudions le non-recours à l'APA à domicile (APA-D), à partir de données quantitatives et de témoignages d'acteurs locaux, en mettant en regard facteurs individuels, logiques institutionnelles et diversité des niveaux d'action. D'abord, le non-recours peut être lié à une non-connaissance, ou une connaissance erronée du dispositif. Les Conseils départementaux, en charge de diffuser les informations, sont alors les premiers concernés. Le non-recours peut également être lié à la conception même du dispositif : c'est une aide en nature, à laquelle le bénéficiaire participe financièrement. Le législateur serait alors plutôt à questionner. Ensuite, le non-recours peut être lié à la personne qui, par choix, au nom de sa liberté ou de sa dignité, préfère ne pas faire appel à une aide professionnelle. Ce choix peut se heurter à une limite : les acteurs publics sont parfois contraints d'intervenir. Dans quelles situations leur intervention est-elle légitime ? Sa propre mise en danger par la personne, ou la mise en danger de ses proches conduisent les acteurs de proximité, alors les premiers concernés, à mettre en place des services.

Les migrations à l'entrée en EHPAD sont le second exemple développé. Celles-ci impliquent une rupture durable avec l'espace de vie familier, défini comme l'ensemble des lieux régulièrement pratiqués par un individu. Elles se traduisent par une modification significative de l'existence quotidienne. Le premier critère de choix d'un EHPAD est son implantation géographique, d'après une enquête du Ministère chargé des Affaires Sociales (2008). Ainsi, la moitié des résidents a rejoint un EHPAD à 15 km au plus de son précédent lieu de vie. Cependant, des personnes choisissent un établissement dans un autre département que le leur, ou situé à une distance supérieure à 35 kilomètres. Cela pourrait être un choix des personnes, mais aussi un reflet de la contrainte de l'offre, en termes de places disponibles et de tarifs proposés, plus importante sur certains territoires ou avec certains profils de dépendance. S'appuyant

sur une démarche en géographie, notre méthodologie consiste en un traitement statistique des données individuelles de 300 000 résidents enquêtés dans les EHPAD de France métropolitaine fin 2011. Des modèles de régression intègrent des caractéristiques de la personne âgée, de l'établissement, des territoires d'accueil et de départ qui influencent ces mobilités.

Les résultats vont au-delà du critère géographique comme déterminant du choix de l'établissement d'hébergement. Ainsi, l'étude montre que les personnes résidant dans un établissement privé à but lucratif ont une probabilité plus importante d'avoir migré que celles résidant dans un établissement public, ou encore que les personnes atteintes de pathologies neuropsychiatriques, contraintes dans leur choix, ont davantage de difficultés à trouver une place dans un établissement proche de leur domicile.

CETTE THÈSE EST UNE AIDE À L'ACTION

Sujet d'intérêt public, construit pour répondre aux attentes des acteurs

Le vieillissement de la population est une évolution majeure des sociétés humaines contemporaines. En France, le nombre de personnes âgées de 75 ans ou plus devrait doubler à l'horizon 2050. Alors, « la question consiste tout simplement à savoir si cette chance que représente l'allongement de la durée de la vie en bonne santé va se transformer en catastrophe potentielle, ou en autant d'opportunités positives » (Broussy, 2013).

Souvent associée et parfois assimilée au vieillissement des personnes, la dépendance au grand âge est entendue comme le développement d'incapacités et d'états poly-pathologiques qui vont croissants, et contraignent à l'intervention de tiers pour effectuer les actes ordinaires de la vie. Légalement, est dépendante une personne qui, nonobstant les soins qu'elle est susceptible de recevoir, a besoin d'une aide pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie ou dont l'état nécessite une surveillance régulière (JORF, 1997). L'accroissement de la part de personnes âgées dans la population globale ne signifie pas une augmentation proportionnelle de la dépendance et des coûts afférents (Coquillon, 2007) mais l'impuissance de l'offre à croître autant que les besoins, et la difficulté pour les financeurs de suivre l'évolution des dépenses en font un sujet clé des politiques de solidarité. Les importants enjeux financiers sont exacerbés par les contraintes budgétaires : un débat de fond et d'actualité pour les acteurs publics nationaux et locaux, les professionnels, les usagers potentiels et donc la société toute entière.
Nous nous focalisons donc sur un sujet d'intérêt public, et sur des enjeux politiques et citoyens, c'est pourquoi ce doctorat est soutenu par le Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, particulièrement par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees). Cette direction vise à doter les pouvoirs publics, parmi lesquels les Ministères, les institutions déconcentrées ou les institutions décentralisées, d'une meilleure capacité d'observation, d'expertise et d'évaluation. La collaboration avec cette instance au long de la recherche garantit que cette dernière réponde aux problématiques actuelles de cette administration.

De plus, quatre Conseils départementaux sont partenaires de cette étude : l'Ariège, la Loire-Atlantique, le Nord et le Val-de-Marne. Ces territoires sont choisis pour leur diversité en termes de localisation, d'urbanisation et de vieillissement de la population. Ceci assure un ancrage de la recherche dans la réponse aux besoins locaux des chefs de file des politiques de solidarité. Pour cela, administratifs et élus ont été réunis à plusieurs reprises, enrichissant le mémoire de doctorat. Enfin, les échanges avec 200 acteurs de terrain permettent une cohérence avec les attentes de ceux qui interviennent directement auprès des personnes, même si ces dernières n'ont pas pu être directement associées.

Ce mémoire s'adresse à des universitaires et à des acteurs opérationnels, locaux et nationaux. Afin d'en rendre la lecture accessible, la méthode est présentée dans un prologue dédié qui n'est pas utile à la compréhension du texte, et les points techniques sont traités dans des encadrés.

Mélina RAMOS-GORAND

Une démarche multidisciplinaire et transférable à d'autres champs

La géographie est une approche originale sur ce sujet. Des recherches dans cette discipline ont certes été entreprises sur le grand âge, mais elles sont pour l'essentiel qualitatives, portant donc sur des territoires étudiés ciblés, et se focalisent sur la population âgée, potentiellement fragilisée mais non encore reconnue dépendante (Chapon, 2011 ; Blanchet, 2011 ; Hallier-Nader, 2011).

La démarche géographique croise les échelles, de l'individu au national. Ainsi, les premiers chapitres offrent des analyses locales pour l'ensemble de la France métropolitaine, quand la dernière partie de la thèse se focalise sur les comportements individuels. Le mémoire de doctorat offre donc des regards croisés inédits, montrant qu'il n'y a pas de causalité simple mais des causalités multiples, et des systèmes spatiaux complexes. La diversité des territoires de l'étude, du Quérigut en Ariège, à Lille dans le Nord, permet de lire chaque territoire dans sa spécificité, et d'élaborer un diagnostic territorial.

L'association des méthodes est par ailleurs ancrée dans son fonctionnement : la géographie mobilise de nombreux outils. Les méthodes statistiques offrent la possibilité, au-delà de la spatialisation des phénomènes, de comprendre leurs relations et donc de créer des connaissances nouvelles, ou de démontrer (ou d'infirmer) des connaissances empiriques. Par exemple, la plus grande contrainte de l'offre lors de l'entrée en EHPAD des personnes atteintes de pathologies neuro-dégénératives, relevée par la Fondation Médéric Alzheimer, est à présent statistiquement démontrée (Fondation Médéric Alzheimer, 2015). Les méthodes qualitatives mobilisées permettent quant à elle de renseigner des faits quantitativement faibles ou émergents, et de démêler les différents déterminants d'un phénomène.

La géographie est fondée sur une analyse globale et explicative du phénomène étudié. « Sa question fondamentale, « où ? », se prolonge par une investigation portée par cette problématique : pourquoi là, maintenant, et comment ? » (Amat-Roze, 2011). Pour cela, et tenant compte de la complexité de la réalité, elle ose l'interdisciplinaire. Nous mobilisons les acquis de la démographie, de l'économie, de l'histoire, de la sociologie. Les résultats de recherche sont soumis aux échanges avec d'autres disciplines, afin d'en assurer la qualité. Ainsi, les publications de résultats de recherche dans les Cahiers de la démographie locale consacrés aux dynamiques des populations locales (Ramos-Gorand, 2016) ou l'intervention aux journées de méthodologie statistique organisées par l'Insee en 2015 (Ramos-Gorand, 2015) complètent la présence d'un économiste en tant que rapporteur dans le jury.

Ainsi, la géographie a pour objet propre l'espace, mais celui-ci ne se réduit pas à une portion de la surface terrestre : l'analyse géographique permet de lire l'action des sociétés, passées et présentes. Elle a toute sa place dans les débats scientifiques, politiques et citoyens sur la dépendance. Par ses méthodes et ses outils, elle apporte des connaissances et des hypothèses scientifiques originales dans un débat pluridisciplinaire, et se révèle un observatoire des sociétés dans leur complexité.

Ainsi, la démarche d'évaluation des politiques publiques conduite dans ce mémoire est transférable à d'autres champs. Elle est prise comme exemple sur le thème de la dépendance des personnes âgées, mais est déclinable sur nombre de sujets publics qui auraient une grille de lecture comparable, celle de notre capacité collective à faire vivre les principes républicains que nous avons érigés en devise, à toutes les échelles territoriales.

BIBLIOGRAPHIE

AMAT-ROZE J.-M., 2011, « La santé, une construction interdisciplinaire. L'exemple du dialogue géographie – santé – territoire », Recherche en soins infirmiers 2011/3, n°106, p 5 à 15.

BLANCHET M., 2011, Politiques de la vieillesse dans la région Pays de la Loire, Thèse de doctorat de géographie, Université d'Angers.

BROUSSY L., 2013, L'adaptation de la société au vieillissement de sa population : la France, année zéro ! Rapport de la mission interministérielle sur l'adaptation de la société française au vieillissement de sa population, remis à Michèle Delaunay, Ministre déléguée aux personnes âgées et à l'autonomie, janvier.

CHAPON P.-M., 2011, Qualité territoriale, qualité du vieillissement : contribution du géographe, Thèse de doctorat de géographie, Université Lyon III Jean Moulin.

COQUILLON M., 2007, L'impact de l'allongement de la durée de la vie sur les systèmes d'aides et de soins, Conseil économique, social et environnemental.

FONDATION MEDERIC ALZHEIMER, 2015, « Les dispositifs de prise en charge et d'accompagnement de la maladie d'Alzheimer », La lettre de l'Observatoire n°37, mars.

GROBON S., 2014, Les ménages aisés envisageraient plus souvent de déléguer la prise en charge de leur proche parent dépendant, Dossiers Solidarité Santé n°57, Drees, Décembre.

HALLIER-NADER B., 2011, Les territoires de vie des 75 ans et plus. Quel environnement urbain pour une qualité de vie durable. Thèse de doctorat de géographie, Université Paris-est Créteil.

JORF, 1997, Loi n°97-60 du 24 janvier 1997 tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance, JORF n°21 du 25 janvier 1997.

LE BOULER S., 2006, Personnes âgées dépendantes, Bâtir le scenario du libre-choix, Second rapport de la mission « Prospective des équipements et services pour les personnes âgées dépendantes », Centre d'Analyse Stratégique, juin.

RAMOS-GORAND M., 2016, « Migrations de personnes âgées dépendantes à l'entrée en établissement d'hébergement », Cahiers de démographie locale, à paraître, p115-154.

RAMOS-GORAND M., 2015, « L'apport des statistiques à trois concepts majeurs de la géographie : proximité, accessibilité, accès », Actes des Journées de méthodologie statistique 2015, session 12, 31 mars au 2 avril.

RAMOS-GORAND M., VOLANT S., 2014, Accessibilité et accès aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes en 2011, Études et résultats n°891, Drees, septembre.

RAMOS-GORAND M., 2013, Accessibilité de l'offre en établissements d'hébergement pour personnes âgées : enjeux territoriaux, Dossiers solidarité et santé n°36, Paris, Drees, janvier.

RENOUX A., ROUSSEL R., ZAIDMAN C., 2014, Le compte de la dépendance en 2011 et à l'horizon 2060, Dossiers solidarité et santé n°50, Paris, Drees, février.

SANCHEZ J.-L. (dir), AVENARD G., LAUMAIN M., DE FROBERVILLE S., 2007, Soutien à l'autonomie : nouveau regard, nouvelles réponses. Cahiers de l'ODAS.

ROSANVALLON P., 2010, La légitimité démocratique, impartialité, réflexivité, proximité, éditions Points Essais, avril.

Quels critères d'évaluation pour les territoires ?

Anne SAINT-LAURENT

Directrice de l'Action sociale Agirc-Arrco

Les régimes Agirc et Arrco contribuent à l'accompagnement des personnes âgées. Ils ont développé de longue date une action sociale comportant des actions de prévention pour bien vieillir, d'aide aux aidants, de solutions et services à domicile et gèrent des établissements de retraite et de soins. Anne Saint-Laurent livre ici son point de vue sur ce qu'il conviendrait de faire pour améliorer l'aide aux personnes âgées en perte d'autonomie et à leur famille.

Depuis dix ans, le sujet du vieillissement et du risque de perte d'autonomie a été largement exploré.
Il en ressort deux tendances lourdes :

- la prise en compte du fait que le vieillissement n'est pas fatalement associé à la perte d'autonomie. D'où il découle que la prévention doit être mobilisée. La Loi d'adaptation de la société au vieillissement constitue à cet égard une première étape ;
- l'évolution de l'organisation et de la prise en charge des services et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes a été majeure. Mais pour réelles qu'elles soient, ces évolutions ne coïncident pas avec la perception collective des « maisons de retraite » comme lieux d'abus et de souffrance.

Si l'on fait abstraction de la perception émotionnelle, pas toujours bonne conseillère, et si l'on apprécie d'un point de vue fonctionnel l'équité entre les territoires, deux critères se dégagent :

- l'accessibilité aux équipements et services, dans une dynamique de prévention et d'accompagnement de la perte d'autonomie ;
- la qualité des équipements et des services, et donc la nécessité d'indicateurs fiables.

Pour répondre au premier point, il convient d'explorer tant la question de la répartition des équipements et services sur le territoire que celle de leur mobilisation en fonction des besoins.

Du strict point de vue géographique, quel que soit l'équipement ou le service considéré, il n'existe pas d'homogénéité entre les départements : l'observation des cartes départementales en est l'illustration parfaite. Toutefois, il faut considérer ces équipements et services au regard du besoin territorial. De ce point de vue, en fonction de l'âge des populations considérées, des flux de population sur le long terme et de la densité/désertification des bassins géographiques, l'analyse peut être significativement différente.

L'accessibilité peut aussi s'apprécier du point de vue de la possibilité de connaître les réponses existantes lorsqu'un besoin se fait sentir. Or, à la différence d'autres secteurs, comme les centres de protection maternelle et infantile (PMI), l'information en matière d'accompagnement des personnes âgées est hétérogène et difficile à identifier. Les Clic (Centre Local d'Information et de Coordination) et autres réseaux ont été renommés, transformés au gré des désidératas locaux, brouillant ainsi la connaissance des services auxquels s'adresser.

Quels critères d'évaluation pour les territoires ?

À domicile, lieu d'isolement et de déni, pourtant privilégié par les personnes fragiles, il s'agit de trouver une diversité de réponses à des situations différenciées. Dans le même esprit, l'établissement ne peut être la solution à toutes les difficultés mais constitue une réponse appropriée à des besoins complexes, souvent associés aux troubles cognitifs.

La qualité doit s'apprécier, non pas en fonction d'une solution idéale inatteignable, mais de réponses qualifiées à une problématique globale. Des indicateurs ont été créés ces dernières années. Ils doivent être améliorés pour donner du sens et de la lisibilité, tout comme les labels et autres garanties de service... Pour autant, comment les connaître et comprendre les critères de suivi ? Vers qui se tourner lorsqu'il y a dysfonctionnement, ou simplement insatisfaction ? Autant de questions sans réponse pour la majorité des usagers qui doivent cependant faire des choix. Autant dire que les débats autour des critères, de la lisibilité et des priorités des politiques publiques ne sont pas terminés !

En effet, plusieurs dilemmes existent comme l'illustrent les différences entre la situation des Pays de la Loire et celle de Paris :

- Dans les Pays de la Loire, l'offre de proximité est importante quantitativement. Cette situation est perçue favorablement par la population qui trouvera une réponse dans son canton de vie. Cette situation garantit-elle pour autant une meilleure prise en charge que sur des territoires en tension ? Compte tenu des ressources limitées, les pouvoirs publics visent progressivement une mutualisation de l'offre voire des regroupements. Que faut-il privilégier : proximité ou efficience ? A quelle échéance ? Est-ce antagoniste ? Faut-il penser d'autres modèles ? Quelles sont les conséquences de ces transformations en marche ? Quelles ressources ou solutions existeraient aujourd'hui pour répondre à ce dilemme ?
- À Paris, l'offre est proche géographiquement mais faible par rapport à l'importance de la population concernée. Elle est visible, mais est-elle pour autant accessible, compte tenu en particulier de son coût ? Comment pallier à ces difficultés ? Quels arbitrages implique-t-elle ? Quels critères privilégier ? Sont-ils les mêmes que pour la population des Pays de la Loire ?

Aujourd'hui des critères administratifs existent. Ils peuvent porter sur la « lourdeur », la complexité des besoins des populations, voire l'adéquation avec les ressources consacrées. Mais s'agit-il de critères pertinents pour faire des choix d'orientation ? Apportent-ils des garanties ? Trop peu. Ils sont souvent le fruit d'une décentralisation peu assumée, qui consolide des données pour fournir une certaine lisibilité, en dépit de la faiblesse de ces indicateurs.

Il faut donc outiller différemment les acteurs :

- en recensant les critères précis de qualité ressentie, les plus forts, pour les partager ;
- en rendant visibles et compréhensibles les priorités pour faciliter l'adhésion ;
- en assurant dans le temps la continuité du recueil de données, non pas seulement administratives, mais portant aussi sur les filières disponibles, celles saturées, les complications de santé pour la population et les coûts associés.

Ainsi, les politiques publiques seront comprises, partagées et assumées collectivement, y compris du point de vue financier.

L'important ne réside pas tant dans les mécanismes de régulation du point de vue des organisations, y compris parfois entre les institutions impliquées, ou de transformation des politiques publiques, *que dans la définition de priorités clairement établies, suivies par des indicateurs objectivés (pour chaque partie prenante) en terme d'état de santé de la population, de coûts associés et de qualité suffisante des services.*

Définir des priorités implique donc de faire des choix et de s'organiser pour les piloter. L'intention ne suffit pas. À ce prix, l'équité entre les territoires se construira.

Retraite des sportifs : la nécessité d'une reconversion professionnelle

Xavier AUMERAN

Membre de l'Equipe de recherche Louis Josserand (Lyon 3) et chargé d'enseignement aux Universités Lyon 3 et Paris 1.

Enseignant et chercheur en droit social, Xavier Aumeran a réalisé sa thèse de droit privé sur « la protection sociale du sportif salarié » à l'Université Jean Moulin Lyon 3 et sous la direction du Professeur Gérard Vachet. Il s'intéresse notamment à la construction d'une protection sociale conventionnelle pour compléter et pallier les insuffisances de la Sécurité sociale face aux risques inhérents à l'activité sportive. Le jury a souhaité que cette thèse remarquable puisse être publiée, désir exaucé puisqu'elle est parue en décembre dernier dans la collection Bibliothèque de droit social de la Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (LGDJ), dirigée par le Professeur Pierre-Yves Verkindt.
Xavier Aumeran montre ici que le peu de dispositions concernant les sportifs en matière de retraite implique la mise en œuvre d'un accompagnement socioprofessionnel dédié à leur reconversion.

À la différence d'autres activités professionnelles, l'activité sportive de haut niveau, celle permettant aux intéressés d'être rémunérés pour leur pratique, se caractérise par sa brièveté systématique. Les âges de fin de carrière sont différents pour chaque sportif, mais, le plus souvent, il cesse d'être rémunéré pour sa pratique entre trente et trente-cinq ans. La réalisation de ce risque socioprofessionnel étant certaine, seul demeure aléatoire le moment de la blessure empêchant la poursuite d'une activité sportive, de la baisse des capacités physiques de l'intéressé, de son impossibilité à conclure un contrat rémunéré, ou encore de son souhait d'arrêter la pratique de haut niveau. Se pose alors la question de l'« après-carrière ». Le système français de Sécurité sociale n'instaurant aucune correspondance entre la fin de carrière sportive et l'ouverture de droits au versement de pensions d'assurance vieillesse (1), le sportif doit opérer une transition vers une nouvelle activité professionnelle (2).

1 – L'intégration limitée de la carrière sportive au sein de l'assurance vieillesse

La carrière sportive s'arrête plusieurs décennies avant l'atteinte de l'âge légal de liquidation d'une pension d'assurance vieillesse. Seul le régime spécial de retraite des artistes du ballet et autre personnel de l'Opéra national de Paris permet de faire coïncider l'arrêt des carrières artistique et sportive avec l'ouverture du droit à pension. Dès lors qu'ils justifient d'au moins un an d'affiliation à la caisse de retraite gérant le régime, les danseuses et danseurs peuvent bénéficier d'un droit aux prestations à compter de leur quarantième anniversaire (D. n°68-382, 5 avril 1968, art.6). La logique apparaît difficilement transposable à l'ensemble des sportifs. En effet, le dispositif, très restreint quant à ses bénéficiaires, est majoritairement financé par une subvention du ministère en charge de la culture. En outre, l'existence d'un tel régime spécial

constitue davantage un vestige de l'histoire (sa création remonte au XVIIème siècle) qu'un modèle pour l'ensemble des activités sportives. Un régime spécial propre aux sportifs rémunérés nécessiterait, au regard du nombre important d'assurés sociaux concernés, une subvention colossale de la part de l'État.

À l'étranger, aucune trace d'un régime d'assurance vieillesse spécifique aux sportifs n'a d'ailleurs pu être relevée *(voir notamment le dossier thématique « Sport, travail et protection sociale » réalisé par le COMPTRASEC à Bordeaux dans le Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale 2010, p.93-207)*. Ces derniers sont intégrés dans le même régime d'assurance vieillesse que les autres catégories de travailleurs. En revanche, un certain nombre d'Etats d'Europe de l'est, comme d'autres probablement, ont instauré des prestations légales supplémentaires visant à assurer un revenu de substitution aux sportifs ayant achevé leur carrière, dans l'attente de la liquidation de leur pension de base. La Biélorussie octroie ainsi des pensions professionnelles anticipées, alors que l'Ukraine prévoit le versement d'une « pension pour mérites particuliers », et que la Pologne, la Russie et d'autres Etats ont mis en place des mesures de « soutien » social consistant en un versement mensuel d'une somme d'argent au profit du sportif retraité. De tels dispositifs *sui generis* n'existent pas en France. Soumis, dans les États concernés, à des conditions de versement très strictes, notamment à propos de la qualité et du niveau de la carrière sportive, ces mesures s'apparentent en réalité davantage à des récompenses qu'à une prise en compte légale généralisée de la brièveté de la carrière sportive.

Néanmoins, sans s'engager dans la voie d'un régime spécial d'assurance vieillesse, ni même dans celle de l'instauration de prestations légales versées dans l'attente de la liquidation de la pension de base, le législateur français est quand même intervenu afin d'assurer une intégration facilitée de la carrière sportive dans le calcul des droits à pension des sportifs de haut niveau. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 a en effet introduit une assimilation des périodes d'inscription sur la liste des sportifs de haut niveau à des périodes d'assurance vieillesse *(L. fin. SS 2012, n°2011-1906, art.85)*. Pour les bénéficiaires, il s'agit, par la technique de la validation, de ne pas être lésé du fait de l'exercice intensif de leur activité sportive. Mais l'application du dispositif est restreinte. Non seulement l'intéressé doit être inscrit sur la liste des sportifs de haut niveau, mais la période d'activité sportive concernée ne doit pas lui avoir permis de valider des trimestres dans un régime de base d'assurance vieillesse. La mesure concerne donc uniquement les assurés sociaux bénéficiant de faibles revenus toutes activités confondues. En outre, seules les périodes postérieures au vingtième anniversaire du sportif sont prises en compte et la validation de trimestres à ce titre est limitée à seize. Le dispositif, finalement peu coûteux compte tenu du nombre limité de bénéficiaires, est financé en partie par une compensation annuelle versée par le ministère en charge des sports à la Caisse nationale d'assurance vieillesse *(D. n°2012-1203, 29 oct. 2012, art.1)*.

Pour les sportifs n'étant pas qualifiés de « haut niveau », mais néanmoins rémunérés, aucune disposition spécifique n'est envisagée. La préconisation effectuée en 2003 dans un rapport au Ministre des sports, visant à « offrir aux sportifs professionnels la possibilité de cotiser de façon accélérée sur quelques années (8 à 10 ans par exemple) afin d'acquérir des droits à pension majorée », n'a jamais été mise en œuvre *(J-P. Denis, Rapport sur certains aspects du sport professionnel en France, déc. 2003, 123 p., p.72)*. Dès lors, les trimestres travaillés et donnant lieu au versement de cotisations, sont validés auprès des régimes d'assurance vieillesse, de base et complémentaires, d'affiliation de l'intéressé. En cas d'activité à l'étranger pendant une partie de sa carrière, s'il a exercé dans un club se situant sur le territoire d'un Etat soumis aux règlements européens de coordination, ou couvert par une convention bilatérale de sécurité sociale, le sportif pourra par ailleurs bénéficier du principe de totalisation des périodes d'assurance. Les règles de droit commun trouvent ici à s'appliquer.

En dépit de cette intégration, parfois facilitée, de l'activité sportive au sein de l'assurance vieillesse, la fin de carrière sportive ne coïncide donc pas avec l'ouverture anticipée de droits à une pension de vieillesse.

Une reconversion professionnelle du sportif doit être mise œuvre.

2 – La mise en place d'un accompagnement socioprofessionnel

L'évolution du sportif vers une autre activité professionnelle, exigeant une qualification différente, est ainsi nécessaire afin qu'il conserve une capacité de gain. Cette exigence n'est pas propre à la seule activité sportive. Le législateur évoque également la reconversion professionnelle des exploitants et chefs d'entreprise agricoles, médecins libéraux, praticiens hospitaliers et militaires. La reconversion professionnelle des sportifs présente néanmoins un caractère systématiquement certain et précoce que ne connaissent pas les autres activités. Dès lors, cette réalité étant connue, la reconversion professionnelle doit être impérativement anticipée et intégrée dans le cadre de sa carrière par le sportif.

Alors même qu'il s'agit de maintenir une place active dans la société à des individus en leur permettant de conserver leur capacité de travail, les dispositifs légaux de prise en charge sont largement insuffisants. Le double projet du sportif en formation, soutenu par le législateur français et par les institutions européennes, poursuit cet objectif de former la personne à sa future carrière sportive et de lui délivrer un enseignement scolaire lui permettant de poursuivre ses études. Son effectivité est néanmoins limitée. Les travaux effectués en sociologie montrent qu'au-delà des impératifs scolaires initiaux et affichés, les enjeux sportifs absorbent progressivement les attentes scolaires. En outre, si le double projet demeure une base éducative et sociale indispensable, l'écart temporel entre cette formation initiale et la survenance de la reconversion professionnelle amène les sportifs, au moment d'opérer leur transition professionnelle, à faire d'autres choix de parcours que ceux effectués initialement.

S'agissant de l'accompagnement spécifique de la reconversion professionnelle pendant et après la carrière sportive, les mesures légales sont, là encore, limitées aux seuls sportifs de haut niveau. Un accès facilité à la formation est organisé par un aménagement de l'organisation et du déroulement des études des sportifs de haut niveau *(C. sport, art. L.221-9 et L.221-10)*, mais aussi par la mise en place de bourses et d'aides financières dont les montants sont légalement « assimilés à des frais professionnels à déduire de l'assiette des cotisations de sécurité sociale » *(C. sport, art. L.221-13)*. Afin d'assurer l'effectivité de la transition vers une nouvelle activité professionnelle, un aménagement du cumul d'activités professionnelles par le sportif est mis en place. Outre le cumul de l'activité sportive avec un emploi public au sein de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public, le code du sport permet également la conclusion de conventions d'insertion professionnelle en vue d'assurer une meilleure insertion professionnelle des bénéficiaires *(C. sport, art. L.221-8)*. Enfin, l'accès à certaines activités professionnelles est facilité pour les sportifs de haut niveau, qu'il s'agisse de certaines professions paramédicales ou des conditions de présentation des concours d'accès à la fonction publique *(C. sport, art. L.221-4 et L.221-5)*. En dehors de ces dispositifs applicables à une minorité de sportifs de haut niveau, les autres catégories de sportifs exposés à leur reconversion professionnelle, celles représentant la population la plus nombreuse, ne font l'objet d'aucune mesure légale ou règlementaire particulière.

Ce constat ne surprend pas. S'agissant d'un risque directement lié à l'emploi de cette catégorie particulière d'individus, sa prise en charge apparaît davantage relever des acteurs de l'activité que du législateur. S'inscrivant dans cette logique, le code du sport précise d'ailleurs depuis 2015 que le club « assure, en lien avec les fédérations sportives, les ligues professionnelles et les organisations représentatives de sportifs et d'entraineurs professionnels, le suivi socioprofessionnel des sportifs professionnels qu'[il] emploie » *(art. L.222-2-10)*. D'un devoir moral, l'accompagnement du sportif face à sa reconversion est devenu une obligation juridique. Il s'agit pour l'employeur de veiller au maintien de la capacité de l'intéressé à occuper un emploi extra-sportif et, plus largement, à son employabilité.

L'appel du législateur, sollicitant l'implication des syndicats de sportifs, mais aussi de la pratique, à recourir à la négociation collective est manifeste. Il appartient à la

convention collective nationale du sport, mais surtout aux accords collectifs propres aux sportifs évoluant dans certaines divisions sportives, de définir le cadre et le contenu de ce suivi socioprofessionnel. Il pourrait ainsi revenir aux partenaires sociaux de préciser et de décliner les diligences mises à la charge du club et du sportif afin de donner corps à l'accompagnement. Un contrôle extra-judiciaire prévu conventionnellement permettrait même, par des techniques de reporting ou par le recours au principe « appliquer ou expliquer », existant en droit des sociétés, d'en assurer l'effectivité.

Sur le fond, les mesures concrètes d'accompagnement susceptibles d'être mises en place sont nombreuses. Le suivi socioprofessionnel matériel semble être préférable à une simple indemnisation des intéressés, laquelle pourrait d'ailleurs se recouper avec celle de l'assurance chômage. La mise en place d'une structure paritaire d'accompagnement des sportifs salariés dans leurs projets de parcours professionnels offre la possibilité d'être un « guichet unique » pour les intéressés afin de les orienter et de les conseiller. Ensuite, concrètement, il s'agit de permettre aux sportifs de définir leurs projets professionnels, puis de les mettre en œuvre. Pour cette première étape, les conseils en évolution professionnelle et bilans de compétences constituent des outils privilégiés. Il pourrait également s'agir de permettre aux sportifs, pendant leur carrière, de découvrir d'autres activités professionnelles, notamment auprès des partenaires de leur club. L'existence d'un temps dédié à cette découverte, timidement évoqué dans la convention collective du rugby professionnel, constitue cependant un préalable indispensable. La négociation collective pourrait en fixer le principe et les conditions de mise en œuvre. Pour la seconde étape, ensuite, il s'agit d'ouvrir grand les portes de la formation professionnelle aux sportifs. En ce sens, l'accord collectif des coureurs cyclistes a créé un fond de financement supplémentaire et dédié à la reconversion professionnelle. Non sans difficultés et réticences, l'activité sportive de haut niveau doit alors être conciliée avec les impératifs d'anticipation et de formation de l'après-carrière. Des exemples et études réalisées à l'étranger, notamment en Australie et Nouvelle-Zélande, invitent cependant à l'optimisme. Pas nécessairement antagonistes, les deux objectifs sont compatibles. Enfin, au-delà de l'acquisition de compétences nouvelles, il s'agit également d'aider les intéressés dans leur recherche d'une activité ou dans la création de celle-ci. À cette fin, des fonds paritaires dédiés peuvent être mis en place.

Esquissées rapidement, ces perspectives invitent à investir très largement le champ de l'accompagnement socioprofessionnel de l'individu face à l'impératif de la reconversion professionnelle. Davantage que le recours à des revenus de substitution (pension d'assurance vieillesse anticipée, allocations complémentaires de perte d'emploi...), la mise en œuvre de mesures concrètes et partagées entre les acteurs de l'activité semble préférable et préconisée.

La nature juridique des pensions de retraite au Brésil

Juliano Sarmento BARRA

Enseignant ATER à l'Ecole de droit de la Sorbonne et membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne.

Juliano Barra est docteur en droit de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Sa thèse « La place des fonds de pension dans les revenus à la retraite. Étude franco-brésilienne », a reçu la mention très honorable avec les félicitations du jury et autorisation pour publication. Spécialiste en droit social et protection sociale complémentaire, il est également avocat inscrit au barreau de São Paulo (Brésil) et ancien membre de la commission des retraites complémentaires. Auteur de nombreux articles et commentaires dans des revues et sites spécialisés en droit social, il a publié trois ouvrages consacrés aux retraites publiques et privées au Brésil et apporté son concours à la Lettre de l'Observatoire des Retraites consacrée aux retraites dans le monde.
Il présente ici l'organisation du système brésilien de retraite et les différents types de pension qui s'y rencontrent.

Le Brésil demeure un pays généreux en matière de prestations de prévoyance sociale, ce qui lui vaut d'être critiqué par les spécialistes en raison des charges entraînées par un système qui a connu jusqu'à 67 sortes de prestations[1], aujourd'hui réduites à 18[2]. Comme en France et d'une façon générale en Europe, des économistes et certains juristes estiment qu'il faudrait réviser plusieurs aspects de l'État social brésilien, principalement en matière de retraites.

Le système de sécurité sociale brésilienne est formé par une triade de sous-systèmes : la santé, l'aide sociale et la prévoyance sociale. Ce mixte entre la tradition beveridgienne (pour la santé et l'aide sociale) et bismarckienne (pour la prévoyance sociale) est une des caractéristiques notable de ce pays continental. L'histoire des régimes de retraite est profondément liée à celle de la sécurité sociale.

Actuellement, les régimes juridiques de retraites prévues par la Constitution Fédérale de 1988 sont au nombre de trois : (1) les retraites prévues par le régime général de prévoyance sociale – RGPS *(Regime Geral de Previdência Social)* géré par l'INSS (l'Institut national de l'assurance sociale), prévu à l'article 201 de la Constitution ; (2) les retraites des fonctionnaires prévues par leur régime particulier de prévoyance sociale – RPPS *(Regime Próprio de Previdência Social)*, qui découle de l'article 40 de la Constitution avec les changements apportés par les amendements constitutionnels n° 41 de 2003 et n° 47 de 2005 et, enfin, (3) le régime

1. Cf. http://www1.previdencia.gov.br/aeps2006/15_01_01_01.asp. Accès le 04/06/2016.
2. Cf. http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/boletim-estatistico-da-previdencia-social-beps. Accès le 04/06/2016.
3. Pour plus renseignements, consulter J. SARMENTO BARRA, La place des fonds de pension dans les revenus à la retraite. Étude franco-brésilienne, Thèse, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2016.

de retraite privé complémentaire – RRPC *(Regime de Previdência Privada Complementar)*, qui découle de l'article 202 de Constitution modifié par l'amendement constitutionnel n° 20 de 1998[3].

Concernant les pensions du régime général de prévoyance sociale de nature publique, obligatoire et solidaire, il est possible de distinguer les prestations de caractère ordinaire, pour l'obtention desquelles doivent être remplies des conditions standards de durée de cotisation et d'âge (§ 1), et les pensions qui, outre ces conditions générales, exigent de remplir des conditions spécifiques (§ 2).

LES PRESTATIONS DE RETRAITE ORDINAIRES

Du point de vue démographique, le Brésil est un pays jeune en route vers une inversion de la pyramide des âges. Jusqu'à présent il n'a pas profité de ce qu'on appelle le « bonus démographique » pour faire des réformes en profondeur afin d'éviter un très grand collapsus budgétaire avant 2050. Nous pouvons noter également qu'à la différence de plusieurs pays, le Brésil possède un régime favorable au cumul du contrat de travail avec des prestations de retraite, de façon qu'invariablement les retraités du privé continuent à travailler même après la liquidation, soit d'une pension obtenue en raison de leur arrivée à un âge minimum (A), soit d'une pension d'ancienneté liquidée en fonction exclusive de leur durée des cotisations (B).

La pension d'ancienneté : retraite en fonction de l'atteinte d'un âge minimum

La branche retraite couvrant le risque vieillesse au Brésil a pour trait essentiel de comprendre deux types de retraite : la retraite en fonction de l'atteinte de l'âge *(aposentadoria por idade)* et la retraite en fonction de la durée de cotisation *(aposentadoria por tempo de contribuição)*, celle-ci étant presque inexistante dans les autres pays.

C'est un amendement constitutionnel n° 20 du 15 décembre 1998 qui a fixé les âges de la retraite : « la pension de retraite est garantie selon les termes de la loi : II – à soixante-cinq ans pour les hommes et soixante ans pour les femmes, ces limites étant réduites de cinq ans pour les travailleurs ruraux des deux sexes et pour ceux qui travaillent en régime d'économie familiale, y compris les exploitants agricoles, les chercheurs de minéraux et les pêcheurs artisanaux ».

On note que la législation actuelle – la loi n° 8213 de 1991 – prévoit à l'article 48 que la pension de vieillesse sera versée à l'assuré qui, ayant accompli la durée d'assurance, est âgé de 65 ans s'il est de sexe masculin, et de 60 ans s'il est de sexe féminin. Cette période d'assurance est aujourd'hui de 180 cotisations mensuelles, soit un total de 15 ans.

Au Brésil, les questions relatives au bas niveau des retraites et à la baisse du pouvoir d'achat sont fréquentes. Si nous examinons les statistiques, les pensions de retraite dans ce pays sud-américain représentent environ 13 % du PIB. Et le taux de remplacement net atteint 97 % du salaire moyen, contre 69 % dans la zone de l'OCDE, ce qui en fait un système relativement généreux au regard des caractéristiques relevées par des organisations internationales[4]. Mais, la dimension qualitative ne dépend pas seulement du niveau de la couverture sociale, mais aussi du niveau des salaires qui, au Brésil, sont de manière générale plus faibles que dans les autres pays membres de l'OCDE.

En observant le système de prévoyance sociale brésilien, nous constatons qu'il prévoit un autre type de prestation de retraite tout à fait particulier et qui fait l'objet d'un projet de réforme, à savoir la pension d'ancienneté, octroyée seulement en fonction de la durée de cotisations.

La pension de retraite en fonction de la durée des cotisations

Il existe un deuxième type de pension de retraite ordinaire en vigueur dans l'actuel régime général de prévoyance sociale qui semble être une spécificité brésilienne : il s'agit de la pension de retraite versée en fonction de la seule durée du nombre de cotisations.

4. OCDE, Études économiques de l'OCDE : Brésil 2013, Éditions OCDE ; 2014. Disponible sur http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bra-2013-fr. Accès le 27/11/2014.

Actuellement, c'est le § 7 de l'article 201 de la Constitution qui prévoit la prestation dans les termes suivants : « la pension de retraite est garantie selon les termes de la loi : I - après 35 ans de cotisations pour les hommes et 30 ans de cotisations pour les femmes ».

La prestation de retraite en fonction du temps de cotisation n'exige pas d'âge minimal, à l'exception de la prestation proportionnelle prévue dans la « règle de transition ». Avec l'approbation de la loi n° 9.876 du 28 novembre 1999 a été introduit le « *factor previdenciário* ». Il s'agit d'un facteur/coefficient d'ajustement actuariel mis en œuvre en conjuguant trois éléments principaux : (1) les cotisations versées (la durée et les taux), (2) l'âge et (3) l'espérance de vie. Ce « *factor previdenciaro* » a été considéré comme « injuste » par les assurés qui ont commencé à travailler très tôt.

Plus récemment, le gouvernement a introduit une alternative à ce facteur : la règle 85/95. Ainsi, avec la loi n° 13.183 du 4 novembre 2015, le législateur a essayé d'introduire une nouvelle réforme paramétrique. En cherchant à assouplir le « *factor previdenciário* », considéré comme « injuste » par les assurés qui ont commencé à travailler très tôt, le Parlement a adopté la règle des 85/95[5]. Il s'agit d'une formule selon laquelle l'âge de l'assuré, ajouté aux années de cotisation donne 85 pour les femmes (par exemple, 55 ans pour l'âge et 30 ans de cotisation) et 95 pour les hommes (par exemple, 60 ans pour l'âge et 35 ans de cotisation) pour pouvoir partir à la retraite sans quelque type de décote que ce soit.

Ce nouveau schéma n'a pas supprimé le facteur actuariel. Il constitue une alternative. En conséquence, si un assuré ne parvient pas à satisfaire à la règle 85/95, le *factor previdenciaro* sera utilisé pour déterminer le montant de la prestation de retraite.

Nous pensons que ce dysfonctionnement dans la propre conception de cette prestation s'explique certes par des raisons historiques, corporatistes et politiques, mais que seul un vrai débat sur son rôle et ses conséquences futures pourrait permettre une mise à plat et confirmer que leur existence est étrangère aux véritables concepts de protection de la vieillesse, en allant au-dessus des seuils minimaux de protection sociale défendues par l'Organisation Internationale du Travail (OIT) en sa convention n° 102, ratifiée par le Brésil seulement en 2009. Notons également l'existence de pensions de retraite dont les exigences sont différentes ou vont au-delà des critères d'âge ou de durée de cotisation.

LES PENSIONS AVEC DES CONDITIONS SPÉCIFIQUES

En effet, si le Constituant et le législateur ont prévu de prestations qui peuvent être considérées comme ordinaires, c'est-à-dire qui exigent un temps de cotisation ou l'atteinte d'un certain âge pour la liquidation des droits, d'un autre côté existent deux pensions qui exigent des conditions allant au-delà de ces deux critères. Il s'agit de la pension d'invalidité, qui constitue une prestation de retraite visant à protéger l'incapacité totale et permanente de l'assuré (A), et de la pension de retraite anticipée pour cause de travail en conditions spéciales, communément dénommée « pension de retraite spéciale ». Cette dernière peut être considérée comme une forme de discrimination positive autorisée par la Constitution (B).

La pension d'invalidité

La prestation de la pension d'invalidité *(aposentadoria por invalidez)*, énoncée par l'article 42 de la loi 8.213 de 1991, est accordée par l'INSS au salarié qui se trouve dans l'incapacité d'exercer une activité lui assurant des moyens de subsistance. La prestation n'a pas de limite de durée et sera versée pendant tout le temps où son bénéficiaire demeure invalide. Il est à noter que cette prestation de retraite n'autorise aucune forme de travail pendant le cours de son versement. Le législateur brésilien a conçu cette prestation dans l'idée que l'invalidité subie serait transitoire ou que l'évolution de la médecine, ou de la réhabilitation professionnelle, permettrait à l'assuré de récupérer à terme sa capacité de travail et de reprendre son rôle dans sa profession d'origine ou dans une autre compatible avec son état de santé.

Cette prestation mensuelle remplace

5. Cette mesure serait plutôt semblable à celle appliquée au système italien à partir de la réforme de 2007.

le revenu de l'assuré qui se trouve dans une situation d'incapacité qualifiée comme étant « totale » et « permanente ». À la différence de la France, la notion juridique d'« invalidité » brésilienne est toutefois ouverte et indéterminée. Elle prévoit seulement que l'incapacité de l'assuré doit être d'une telle gravité qu'elle l'empêche d'exercer une activité qui lui assurerait sa propre subsistance, ce qui a créé un énorme contentieux autour de cette prestation.

Une autre caractéristique qui différencie la prestation brésilienne de la prestation française est le fait que son montant ne varie pas en fonction du niveau d'invalidité de l'assuré. La prestation brésilienne représente 100 % du « salaire de bénéfice » et, si l'assuré vient à avoir besoin d'une tierce personne pour l'aider dans les actes de la vie quotidienne, elle peut être augmentée de 25 %, comme prévue par l'annexe I de l'article 45 du décret 3.048 de 1999 et l'article 45 de la même loi n° 8.213. Cette situation constitue l'un des rares cas où un bénéficiaire peut recevoir un montant dépassant le plafond des prestations du régime général de la prévoyance sociale.

Cette prestation constitue juridiquement un régime de remplacement du revenu d'activité et non un régime compensatoire de dommages-intérêts, cela même si l'invalidité a comme origine un accident du travail ou une maladie professionnelle[6]. La nature de la prestation et son montant sont invariables, que le handicap résulte d'un accident domestique ou d'un accident du travail. Il n'existe pas non plus de distinction de régime ou de nature de la prestation au Brésil : le passage de la prestation d'invalidité à la prestation de vieillesse n'est pas prévu. La prestation d'invalidité continuera d'être versée quel que soit l'âge de son bénéficiaire tant que perdurera son incapacité.

Le travail en conditions nuisibles ou pénibles crée la possibilité de la liquidation des droits de façon anticipée.

La pension de retraite anticipée à cause de la réalisation de travail en conditions spéciales (pension spéciale)

Les articles 57 et 58 de la Loi n° 8.213 de 1991 prévoient également une prestation de retraite dénommée « retraite spéciale » (aposentadoria especial). Cette prestation constitue une sorte de pension de retraite anticipée et calculée en fonction de la durée de cotisation. Une partie de la doctrine la qualifie de « pension d'invalidité présumée ». Ceci parce que, pour en bénéficier, l'assuré doit avoir été exposé dans son travail, de façon permanente et réelle, à des agents nocifs pour sa santé et son intégrité physique. Elle est due aux assurés salariés, intermittents et indépendants, ces derniers seulement s'ils travaillent comme affiliés à une coopérative de production.

Pour l'ouverture des droits à la pension de retraite spéciale il faut avoir été exposé à des agents chimiques, physiques, biologiques ou une association entre eux, et ce pendant une durée minimum variable selon les risques et prévues dans l'annexe IV du décret n° 3 048 de 1999 : (i) 25 ans de cotisations en exposition à des agents de nocivité faible, par exemple dans le travail d'extraction, la production, la transformation et l'utilisation du charbon minéral ; l'extraction et traitement du minerai de plomb ; des activités d'extraction, de transformation et de manutention effectuées dans les unités d'extraction de pétrole et des usines pétrochimiques ; des opérations de plongée avec l'utilisation de scaphandres ou d'autres équipements dans des endroits de pression atmosphérique anormaux ; (ii) 20 ans de cotisations en exposition à des agents de nocivité moyenne, comme par exemple la fabrication des freins, d'embrayages ou de matériaux d'isolation contenant de l'amiante. (iii) 15 ans de cotisations en exposition à des agents de nocivité lourde, comme travailler dans des activités souterraines permanentes de l'exploitation minière.

Cette retraite anticipée peut être qualifiée comme une forme de discrimination positive autorisée par la Constitution elle-même en son § 1° de l'article 201, qui prévoit qu'est interdit l'adoption d'exigences et de critères différenciés pour l'octroi des prestations de retraite aux assurés du régime général de protection sociale, à

6. En droit français, consulter : M. KEIM-BAGOT, De l'accident du travail à la maladie : la métamorphose du risque professionnel. Enjeux et perspectives, thèse, t. 148, Dalloz, 2015.

l'exception des activités réalisées dans des conditions particulières qui nuisent à la santé ou à l'intégrité physique.

Avant la mise en œuvre de la loi n° 9 032 du 28 avril 1995 et du décret n° 2 172 du 5 mars 1997, la retraite spéciale pouvait être octroyée en cas d'exposition à des activités pénibles comme celles développées par des agents de sécurité, des chauffeurs de camion ou des opérateurs de téléphonie. Le critère a toutefois changé. Le législateur a restreint la nature des risques pouvant ouvrir droit à ce type de prestation. Il faut actuellement une exposition habituelle et permanente à des agents chimiques, physiques et biologiques qui puissent nuire à la santé de l'assuré, décrits dans la liste figurant à l'annexe IV du décret n° 3 048 de 1999.

Plus récemment, la Cour Suprême brésilienne a rendu un jugement dans lequel elle estime que l'utilisation d'équipements de protection individuelle (EPI)[7] écarte le droit à une pension de retraite anticipée. Elle a considéré que ces équipements (EPI's), dans la mesure où ils neutralisent de manière efficace l'agent nocif, suppriment le facteur générateur du droit à la pension spéciale et que celle-ci constituerait un traitement privilégié par rapport à la pension ordinaire, contraire au principe d'égalité.

* * *

Du point de vue des Organisations internationales, le régime général de retraite du Brésil serait l'un des plus efficaces avec un taux de couverture de la population supérieur à la moyenne mondiale et un taux de remplacement équivalent à 97 % du salaire moyen, très supérieur à la moyenne de 69 % constatée dans la zone OCDE. Mais les revenus moyens des actifs brésiliens sont modestes. De ce fait, 70 % des prestations versées par l'INSS correspondent au salaire minimum brésilien, 954 reais, soit environ 300 euros par mois.

En revanche, le système brésilien permet de cumuler sans aucune décote un contrat de travail et une retraite. Pour liquider les droits il n'y a pas la nécessité d'extinction du contrat de travail. En règle générale, les assurés font liquider leur retraite auprès de l'INSS et continuent à travailler normalement. L'analyse des différentes prestations de retraite brésilienne amène à constater que, dans de nombreux cas, il n'est pas nécessaire d'atteindre un âge minimal pour pouvoir faire liquider ses droits à retraite. La pension d'ancienneté, sans condition d'âge, constitue une caractéristique du régime brésilien.

Le fait que le régime de prévoyance social prévoit des prestations de retraite qui ne prennent pas comme élément essentiel « l'âge de l'assuré », contrarie la notion de risque social. L'État social brésilien et les générations futures devront assumer les conséquences d'une telle « générosité ». Le fait de ne pas avoir d'incompatibilité entre la prestation de retraite et le contrat de travail, ainsi que la possibilité de partir en retraite sans aucune exigence d'âge minimal, en fonction de la seule durée, met en cause le propre marché du travail pour les jeunes et fragilise le pacte intergénérationnel présumé dans la sécurité sociale[8].

7. Voir STF. ARE 664335 (Recurso Extraordinário com Agravo). Rapporteur Ministre Luiz Fux. Jugement rendu en 04/12/2014. Publié au JO en 11/02/2015.
8. L'actuel gouvernement a présenté une proposition d'amendement constitutionnel (PEC n° 287/2016) pour changer plusieurs aspects du régime de retraites. La mise en place d'un âge minimal est envisagé. Pour plus de renseignements, consulter : J. SARMENTO BARRA, « Les pensions de retraite au Brésil à l'épreuve d'une nouvelle réforme », Revue de droit du travail et de la Sécurité sociale, COMPTRASEC, 2017/01, p. 134/38. Consulter : J. SARMENTO BARRA, « Les pensions de retraite au Brésil à l'épreuve d'une nouvelle réforme », Revue de droit du travail et de la Sécurité sociale, COMPTRASEC, 2017/01, p. 134/38.

Composition du jury du prix de l'Observatoire des Retraites

Francis KESSLER
Président du jury, Directeur du master Droit de la Protection Sociale en Entreprise de l'Ecole de droit de la Sorbonne, Université Paris I, et avocat au cabinet Gide Loyrette Nouel A.A.R.P.I.

Jean-Claude ANGOULVANT
Consultant indépendant

Chantal du BOISROUVRAY
Historienne

Pierre CHAPERON
Directeur du cabinet du GIE Agirc-Arrco et directeur délégué de l'Arrco

Antoine DELARUE
Directeur général du cabinet d'actuariat Servac, spécialisé dans l'ingénierie de la protection sociale en France et à l'étranger

Bruno GABELLIERI
Directeur des relations extérieures et affaires européennes du groupe de retraite et de prévoyance Humanis, secrétaire général de l'Association Européenne des Institutions de protection sociale Paritaire (AEIP)

Norbert GAUTRON
Actuaire associé au sein du cabinet d'actuaires conseils Galea et Associés. Enseigne l'actuariat et la retraite à l'ENSAE.

Philippe LANGLOIS
Professeur émérite à l'Université Paris X et avocat associé au cabinet Flichy et associés

Pierre PETAUTON
Contrôleur d'Etat honoraire et membre du Conseil supérieur de la Mutualité

Jean PICOT
Directeur général honoraire de l'Arrco

Mihaïl ROLEA
Président du Réseau International Francophone des Aînés (RIFA), administrateur de l'Institut de la Prévoyance Sociale Européenne (IPSE).

Jules SITBON
Directeur général du groupe de retraite et de prévoyance IRP AUTO

Jean-Philippe VIRIOT-DURANDAL
Maître de conférences en Sociologie à l'Université de Lorraine, Professeur associé à l'Université de Sherbrooke (Québec, Canada), Chercheur associé au GEPECS (Paris 5 René Descartes - La Sorbonne

Comment concourir au prix de l'Observatoire des Retraites ?

L'Observatoire des Retraites dépend des régimes de retraite complémentaire français Agirc et Arrco. Il est installé 16-18 rue Jules César, 75592 Paris Cedex 12.

Les personnes qui souhaitent concourir sont invitées à adresser leur thèse ou mémoire, ainsi qu'un curriculum vitae, par voie électronique à l'adresse suivante : adyvoire@agirc-arrco.fr. Il est également possible de faire acte de candidature via le site de l'Observatoire des Retraites : www.observatoire-retraites.org ou en écrivant à l'adresse indiquée ci-dessus.

La Lettre de l'Observatoire des Retraites
Directeur de la publication :
François-Xavier Selleret
Rédacteur en chef : Arnauld d'Yvoire
Observatoire des Retraites
16-18 rue Jules César, 75012 Paris

Tél : 01 71 72 12 00
Site internet : www.observatoire-retraites.org

ISSN: 1269 – 6765
Dépôt légal : premier trimestre 2018

Janvier 2018