

Sommaire

Introduction	5
PREMIÈRE PARTIE	
Le contexte du rendez-vous de 2008	7
Chapitre 1	
Le rendez-vous de 2008	9
Chapitre 2	
Les éléments à prendre en compte : le contexte économique, social et financier	17
Chapitre 3	
Les aspects internationaux	67
DEUXIÈME PARTIE	
Les questions à traiter et les orientations à retenir	91
Chapitre 1	
Le pilotage du système de retraite	93
Chapitre 2	
La mise en œuvre de la loi de 2003 : durée d'assurance, revalorisation des pensions et faibles pensions	123
Chapitre 3	
Les questions à traiter pour assurer l'égalité de traitement entre les cotisants	155
Chapitre 4	
Les questions relatives à l'équilibre financier des régimes .	181
Conclusion	195
Annexes	197
Table des matières	231

Introduction

Le Conseil d'orientation des retraites a dressé en mars 2006 ¹ de nouvelles perspectives à long terme des régimes de retraite, qui actualisent celles présentées en décembre 2001 dans le cadre de son premier rapport, notamment en tenant compte des effets estimés de la réforme de 2003. Ces nouvelles projections fournissent, en particulier, un éclairage sur l'ampleur des besoins de financement des régimes de retraite, aux horizons 2020 et 2050. Le rapport du Conseil de mars 2006 pose ainsi des éléments de cadrage à long terme, d'ordre financier mais également d'ordre social, utiles pour le débat sur l'évolution du système de retraite.

Ce débat s'inscrit dans le cadre des rendez-vous prévus par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Cette loi réaffirme le choix d'un système de retraite par répartition et met l'accent sur l'allongement de la durée d'activité comme moyen de garantir un niveau élevé de pension. Les régimes de retraite concernés par la réforme (régime général, régimes alignés, régime des professions libérales, régime des exploitants agricoles, régimes de la fonction publique) se trouvent engagés dans un processus d'allongement, par étape, de la durée d'assurance requise pour l'octroi d'une retraite à taux plein, en fonction des gains d'espérance de vie, l'objectif étant de stabiliser le rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite. Dans cette perspective, la loi de 2003 prévoit des rendez-vous quadriennaux destinés à examiner les différents paramètres des régimes, en fonction des données économiques et sociales, démographiques et financières.

Tout au long de ce processus, le Conseil, lieu permanent d'études et de concertation entre les principaux acteurs du champ des retraites, a un rôle à jouer. En vertu de l'article L. 114-2 du Code de la sécurité sociale, il lui appartient de formuler « toutes recommandations ou propositions de réforme qui lui paraissent de nature à faciliter la mise en œuvre des objectifs et principes » relevant de ses missions, en particulier : « [...] 2° d'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes de retraite [les régimes de retraite légalement obligatoires] ; 3° de mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite susmentionnés et de suivre l'évolution de ce financement ; [...] 5° de participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes

1. Troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites (2006), *Retraites : perspectives 2020 et 2050*, Paris, La Documentation française. Il est présenté dans la suite comme le rapport de mars 2006, date de son adoption par le Conseil.

conduites pour garantir son financement ; 6° de suivre la mise en œuvre des principes communs aux régimes de retraite et l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités, ainsi que de l'ensemble des indicateurs des régimes de retraite, dont les taux de remplacement ».

Plus particulièrement, conformément aux dispositions de l'article D. 114-4-0-1 du Code de la sécurité sociale, il doit remettre « un rapport d'ensemble analysant la situation des régimes de retraite », préalablement à l'élaboration avant le 1^{er} janvier 2008 du rapport du gouvernement, prévu au II de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, qui retrace l'évolution de la situation de l'emploi et de la situation financière des régimes.

C'est dans cette perspective que le présent rapport, *Retraites : questions et orientations pour 2008*, s'efforce d'approfondir la réflexion et de mettre en évidence les questions à traiter et les orientations à définir pour préparer les prochaines échéances ou ce qu'il est convenu d'appeler par simplification « le rendez-vous de 2008 ». De manière à éclairer les choix publics, le Conseil se livre à une analyse, sujet par sujet, des questions et orientations pour 2008.

La première partie présente les éléments de contexte du rendez-vous de 2008. Elle rappelle d'abord les éléments de calendrier et de procédure et précise le champ des questions à traiter. Ensuite, elle décrit le contexte économique, social et financier dans lequel s'inscrivent les marges de manœuvre possibles. Ce contexte renvoie aux perspectives financières des régimes, à l'évolution de la situation de l'emploi, à la situation des retraités et des actifs et aux contraintes des finances publiques. Enfin, un éclairage est donné sur les évolutions de quelques systèmes de retraite étrangers et sur les décisions et orientations récentes de l'Union européenne dans le domaine des retraites.

La seconde partie examine les questions à traiter et les orientations à retenir en vue du rendez-vous de 2008. La question du pilotage du système de retraite est d'abord posée à partir des projections financières élaborées par le Conseil à l'horizon 2020. Sont ensuite abordées les questions qui découlent directement de la mise en œuvre de la loi de 2003, concernant principalement la durée d'assurance ainsi que le montant et l'évolution des pensions. Le Conseil aborde, enfin, diverses questions relatives, d'une part, à l'égalité de traitement entre les cotisants, d'autre part, à l'équilibre financier des régimes.

Première partie

Le contexte du rendez-vous de 2008

Chapitre 1

Le rendez-vous de 2008

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites constitue une étape importante dans un parcours de débats et de réformes engagées il y a une vingtaine d'années.

La réforme de 2003, à la différence des précédentes, est une réforme globale qui concerne la plupart des régimes de retraite privés et publics, de base, complémentaires ou supplémentaires. Elle ne concerne pas, cependant, les régimes spéciaux de retraite autres que ceux de la fonction publique et des ouvriers de l'État, ce qui n'a pas empêché certains de ces régimes de s'adosser au régime général, tels le régime des entreprises électriques et gazières ou celui de la RATP, ou d'évoluer en s'inspirant des grands principes de la réforme de 2003, tel celui de la Banque de France.

Par ailleurs, la réforme ne se limite pas à déterminer des modifications des paramètres des régimes concernés. Elle fixe des principes et des objectifs d'ensemble et organise un processus d'ajustement par étapes du système de retraite entre 2004 et 2020. La première étape s'achève en 2008. À cette date, un rendez-vous est prévu, préparant la deuxième étape de la réforme entre 2009 et 2012. Il paraît utile de rappeler ici les éléments de procédure et de calendrier prévus par les textes, d'en examiner les conditions de mise en œuvre en 2007 et 2008 et de préciser la façon dont les travaux du Conseil d'orientation des retraites s'intégreront dans ce processus.

La réforme de 2003 organise un processus d'ajustement par étapes du système de retraite entre 2004 et 2020

I – Procédure et calendrier prévus par la loi

La loi comporte des éléments de procédure et de calendrier principalement destinés à organiser l'allongement progressif de la durée d'assurance requise dans les régimes de retraite en fonction des gains d'espérance de vie. Des échéances relatives à l'évolution du montant des pensions sont également fixées.

1. L'allongement de la durée d'assurance prévu par la loi

En 2008, la durée d'assurance requise pour l'octroi du taux plein sera alignée à 40 ans dans tous les régimes de base visés par la réforme de 2003

En 2008, l'alignement de la durée d'assurance requise pour l'octroi du taux plein dans le régime général et dans les régimes de la fonction publique aura été réalisé : 40 années d'assurance validées dans l'ensemble des régimes de base concernés par la réforme de 2003.

Entre 2009 et 2012, son allongement revêt un caractère automatique, sauf décret éventuel d'ajustement du calendrier

À partir de 2009, s'engage une nouvelle étape d'allongement de la durée d'assurance dans les régimes concernés par la réforme : celle-ci doit progressivement passer de 40 à 41 ans, à raison d'un trimestre supplémentaire par génération (pour les générations nées en 1949, 1950, 1951 et 1952, qui atteindront 60 ans respectivement en 2009, 2010, 2011 et 2012). Cette étape revêt, en principe, un caractère automatique. Un décret peut cependant, dans certaines conditions, ajuster le calendrier de mise en œuvre de l'allongement.

Tout d'abord, l'article 5 de la loi du 21 août 2003 (voir encadré à la fin du chapitre) prévoit que, avant le 1^{er} janvier 2008, le gouvernement élabore, sur la base notamment des travaux du Conseil d'orientation des retraites, un rapport faisant apparaître :

- l'évolution du taux d'activité des personnes de plus de 50 ans ;
- l'évolution de la situation financière des régimes de retraite ;
- l'évolution de la situation de l'emploi ;
- un examen d'ensemble des paramètres de financement des régimes de retraite.

Ce rapport, rendu public, est transmis au Parlement.

À partir du rapport élaboré par le gouvernement avant le 1^{er} janvier 2008, le calendrier pourra être ajusté de façon à maintenir constant le ratio entre durée d'assurance et durée moyenne de retraite

C'est ensuite que se pose au gouvernement la question de savoir si, par décret, il ajuste le calendrier de mise en œuvre de l'allongement de la durée d'assurance prévu à partir de 2009.

Aux termes de l'article 5, cette décision doit être prise au regard des évolutions présentées par le rapport du gouvernement de manière à maintenir constant, jusqu'en 2020, le ratio entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite. Ce ratio est celui constaté à la date de publication de la loi.

L'éventuel décret est obligatoirement pris après avis du Conseil d'orientation des retraites et d'une commission de garantie des retraites composée du vice-président du Conseil d'État, du président du Conseil économique et social, du premier président de la Cour des comptes et du président du Conseil d'orientation des retraites.

2. L'évolution du montant des pensions

S'agissant de l'évolution du montant des pensions, l'exposé des motifs de la loi de 2003 énonce que « tous les retraités doivent pouvoir bénéficier d'une garantie du pouvoir d'achat de leurs pensions ». Afin d'assurer cette garantie, la loi prévoit diverses échéances.

Les dispositions du I de l'article 27 énoncent que, par dérogation au principe d'indexation sur les prix qu'elles posent, et sur proposition d'une conférence présidée par le ministre chargé de la sécurité sociale, réunissant les organisations syndicales et professionnelles représentatives au plan national, une correction du taux de revalorisation de l'année suivante peut être proposée au Parlement dans le cadre du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale. La réunion de cette conférence tripartite doit se tenir tous les trois ans, selon l'exposé des motifs de la loi, ce qui conduit à une première réunion en 2007, compte tenu d'une entrée en vigueur de la réforme en 2004. Les conclusions de cette conférence devraient être prises en compte dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2008.

Par dérogation au principe d'indexation sur les prix, une correction du taux de revalorisation des pensions peut être proposée par une conférence tripartite se réunissant tous les trois ans. La première réunion aura lieu en 2007

Les dispositions de l'article 4 prévoient, par ailleurs, un objectif particulier pour les assurés liquidant de faibles pensions. En 2008, un assuré ayant travaillé à temps complet, disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein, devrait recevoir un montant total de pension lors de la liquidation au moins égal à 85 % du salaire minimum de croissance net lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du salaire minimum de croissance.

En 2008, un assuré ayant eu une carrière complète, à temps plein et rémunéré au SMIC devrait recevoir un montant total de pension lors de la liquidation au moins égal à 85 % du SMIC net. L'objectif devrait être réexaminé en 2008

Pour atteindre cet objectif, le gouvernement s'est engagé, dans un relevé de décision du 15 mai 2003, à revaloriser le minimum contributif au titre des périodes cotisées de 3 % aux 1^{er} janvier 2004, 2006 et 2008 en sus de la revalorisation générale des pensions.

L'exposé des motifs de la loi prévoit, en outre, que l'objectif sera réexaminé dans cinq ans, soit en 2008, en tenant compte des perspectives financières des régimes de retraite et des réformes intervenues.

Le tableau suivant permet de synthétiser les éléments de procédure et de calendrier présentés ci-dessus.

	Durée d'assurance	Montant des pensions
Avant la fin de l'année 2007	Rapport du gouvernement sur la base notamment des travaux du Conseil d'orientation des retraites retraçant l'évolution de la situation de l'emploi et de la situation financière des régimes	Conférence tripartite sur l'évolution du montant des pensions : première réunion (elle se réunit tous les trois ans) LFSS pour 2008. Éventuelle correction du taux de revalorisation des pensions de l'année suivante
Avant la fin de l'année 2008	Décret éventuel* pour ajuster le calendrier d'allongement de la durée d'assurance (au vu du rapport du gouvernement de 2007 et des gains d'espérance de vie) Après avis rendus publics : – de la commission de garantie des retraites ; – du Conseil d'orientation des retraites	Réexamen éventuel de l'objectif du minimum de pension de 85 % du SMIC net (au vu des perspectives financières des régimes de retraite et des réformes intervenues)

* Si le calendrier prévu par la loi n'est pas modifié (passage de 40 à 41 ans à raison d'un trimestre par an entre 2009 et 2012), aucun texte particulier n'est nécessaire.

II – Mise en œuvre en 2007 et 2008 des procédures prévues par la loi et rôle du Conseil d'orientation des retraites

À cet égard, deux questions se posent, relatives, d'une part, au périmètre des questions à traiter en 2007 et 2008, d'autre part, au calendrier précis à retenir pour les traiter.

1. Le périmètre des questions à traiter en 2007 et en 2008

Les questions à traiter en 2007-2008 peuvent être séparées en deux groupes : d'une part, des questions pour lesquelles les textes prévoient explicitement qu'elles doivent être abordées, d'autre part, des sujets pour lesquels il n'existe pas une telle contrainte

Les questions à traiter en 2007-2008 peuvent être séparées en deux groupes : d'une part, des questions pour lesquelles les textes prévoient explicitement qu'elles doivent être abordées, d'autre part, des sujets pour lesquels il n'existe pas une telle contrainte.

Le premier groupe comprend l'éventuelle décision d'ajuster le calendrier d'allongement de la durée d'assurance dans les régimes concernés par la réforme (passage de 40 à 41 ans) ainsi que l'éventuelle décision de corriger le coefficient de revalorisation des pensions dans ces régimes et de réaménager le minimum garanti par la loi. Le relevé de déci-

sions du 15 mai 2003 prévoit également que le dispositif de retraites anticipées sera revu en 2008, ainsi que « tous les paramètres de financement ».

Le second groupe est potentiellement beaucoup plus vaste et il existe évidemment une importante marge d'appréciation sur le champ des

questions à traiter en 2007 et 2008. La logique voudrait que, dans une telle optique, l'ensemble des évolutions sociales et financières dans le domaine des retraites soient évaluées au regard des objectifs fixés, afin notamment d'éclairer le débat sur les correctifs éventuels à apporter, s'agissant des principaux paramètres des régimes qui déterminent les âges de cessation d'activité et de départ à la retraite, le montant des pensions et les recettes des régimes. Un certain nombre de questions, qui commandent les évolutions réelles du système de retraite ou y sont étroitement liées, devraient également être traitées de façon coordonnée avec la politique des retraites : actions relatives à l'emploi des seniors, évolution des prélèvements pesant respectivement sur les actifs et sur les retraités, dispositifs relatifs à l'épargne en vue de la retraite.

C'est dans cette perspective élargie que le Conseil d'orientation des retraites souhaite inscrire son examen et sa réflexion sur la situation et l'évolution du système de retraite. À cet égard, la suite du présent rapport s'efforcera d'identifier et de préciser, sujet par sujet, les points qui mériteraient d'être intégrés dans le débat lors des prochaines échéances de 2007 et 2008.

2. Les conditions de mise en œuvre du calendrier en 2007 et 2008 et le rôle du Conseil d'orientation des retraites

Pour éclairer la réflexion sur les conditions de mise en œuvre du calendrier, il est utile de mettre en regard les échéances organisées par la loi, avec des échéances fixées dans d'autres domaines, notamment dans le champ de l'emploi, et de préciser les conditions d'intervention du Conseil d'orientation des retraites dans le processus.

Les quelques éléments qui suivent ont pour seule ambition d'aider à amorcer la réflexion sur la façon de conduire la prochaine étape de la réforme des retraites, telle que l'a prévue la loi de 2003, en termes de calendrier et de méthode. Les différents acteurs en charge du dossier des retraites seront conduits à préciser aussi bien ces aspects de méthode que le contenu même du rendez-vous dans le courant de l'année 2007. Le rôle du Conseil dépendra bien évidemment de la démarche retenue pour traiter cette échéance et il conviendra qu'il adapte en conséquence son programme de travail.

	Conseil d'orientation des retraites	Actions publiques et négociations collectives nationales	Union européenne
2006	Rapport sur les perspectives des régimes de retraite à l'horizon 2020 et 2050 (mars) <i>Colloque sur : équité et solidarité entre les générations (novembre)</i>	Adoption du Plan d'action concerté pour l'emploi des seniors Extension de l'accord interprofessionnel pour l'emploi des seniors Lancement de la campagne de communication pour l'emploi des seniors Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 et loi sur la participation : dispositions relatives à la mise en œuvre de la réforme des retraites par génération, dispositions législatives résultant du Plan d'action concerté pour l'emploi des seniors Négociation interprofessionnelle en cours sur la définition et la prise en compte de la pénibilité (article 12 de la loi du 21 août 2003) ; depuis février 2005 Début des négociations AGIRC-ARRCO : examen à mi-parcours de l'accord de 2003	
2007	Rapport sur les questions et orientations pour 2008 (janvier) Rapport sur l'égalité entre hommes et femmes, les droits conjugaux et familiaux dans les régimes de retraite <i>Approfondissement de certaines questions et orientations pour 2008</i>	Conférence tripartite sur l'évolution du montant des pensions <i>Colloque de la DARES sur l'emploi des seniors (premier trimestre)</i> Rapport du gouvernement sur la base notamment des travaux du Conseil d'orientation des retraites, retraçant l'évolution de la situation de l'emploi et de la situation financière des régimes (article 5 de la loi du 21 août 2003) ; avant le 1^{er} janvier 2008 Rapport du Comité de suivi du plan d'action concerté pour l'emploi des seniors	Bilan intermédiaire de la mise en œuvre des lignes directrices et des programmes nationaux de réforme (couvrant la période 2005-2008), dans le cadre de la stratégie de Lisbonne
2008	Avis du Conseil d'orientation des retraites si le gouvernement décide de modifier le calendrier d'allongement de la durée d'assurance	Décision des pouvoirs publics sur le calendrier d'allongement de la durée d'assurance (article 5 de la loi du 21 août 2003) : – si calendrier maintenu (passage à 41 ans entre 2009 et 2012), aucun texte ; – si calendrier modifié : décret après avis du COR et de la commission de garantie des retraites (avant le 1 ^{er} janvier 2009) Négociations AGIRC – ARRCO : échéance de l'accord 2003 Négociations UNEDIC	Établissement de nouvelles lignes directrices et programmes nationaux de réforme pour la période 2009-2011 (été)

L'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003

I. - La durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein et la durée des services et bonifications nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite applicables, respectivement, aux personnes mentionnées aux V et VI évoluent de manière à maintenir constant, jusqu'en 2020, le rapport constaté, à la date de publication de la présente loi, entre ces durées et la durée moyenne de retraite.

Pour le calcul du rapport entre la durée d'assurance ou de services et bonifications et la durée moyenne de retraite des années 2003 à 2007, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein et la durée des services et bonifications nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite sont fixées à 160 trimestres.

La durée moyenne de retraite s'entend, pour une année civile donnée, de l'espérance de vie à l'âge de 60 ans telle qu'estimée cinq ans auparavant, dont est retranché l'écart existant entre la durée d'assurance ou la durée des services et bonifications mentionnée à l'alinéa précédent pour l'année considérée et celle de cent soixante trimestres résultant des dispositions de la présente loi pour l'année 2008.

II. - Avant le 1^{er} janvier 2008, le Gouvernement, sur la base notamment des travaux du Conseil d'orientation des retraites, élabore un rapport faisant apparaître :

- 1) l'évolution du taux d'activité des personnes de plus de 50 ans ;
- 2) l'évolution de la situation financière des régimes de retraite ;
- 3) l'évolution de la situation de l'emploi ;
- 4) un examen d'ensemble des paramètres de financement des régimes de retraite.

Ce rapport est rendu public et transmis au Parlement.

III. - À compter de 2009, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein et la durée des services et bonifications nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite sont majorées d'un trimestre par année pour atteindre 41 annuités en 2012 sauf si, au regard des évolutions présentées par le rapport mentionné au II et de la règle fixée au I, un décret pris après avis, rendus publics, de la commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites ajuste le calendrier de mise en œuvre de cette majoration.

IV. - Un rapport est élaboré, dans les mêmes conditions que celles prévues au II, avant le 1^{er} janvier 2012 et avant le 1^{er} janvier 2016. Chacun de ces documents fait en outre apparaître, selon des modalités de calcul précisées par décret en Conseil d'État, l'évolution prévisible, pour les cinq années à venir, du rapport entre la durée d'assurance ou la durée de services et bonifications et la durée moyenne de retraite.

Au vu des éléments contenus dans ces rapports, les durées d'assurance ou de services et bonifications permettant d'assurer le respect de la règle fixée au I sont fixées par décret, pris après avis, rendus publics, de la commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites :

- 1) avant le 1^{er} juillet 2012, pour les années 2013, 2014, 2015 et 2016 ;
- 2) avant le 1^{er} juillet 2016, pour les années 2017, 2018, 2019 et 2020.

V. - La durée d'assurance requise des assurés relevant du régime général de l'assurance vieillesse, de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés des professions agricoles ou de l'assurance vieillesse des professions mentionnées à l'article L. 621-3 et à l'article L. 723-1 du Code de la sécurité sociale, pour l'obtention d'une pension au taux plein, est celle qui est en vigueur, en application du présent article, lorsqu'ils atteignent l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1 du même Code.

L'assuré qui remplit la condition d'âge prévue à l'alinéa précédent continue de bénéficier des règles qui lui étaient applicables à la date à laquelle il remplit cette condition, pour la détermination de la durée d'assurance maximale et du nombre

d'années de salaire ou de revenu servant de base au calcul de la pension dans chacun des régimes mentionnés à l'alinéa précédent (ajouté par la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007)

VI. – La durée des services et bonifications exigée des fonctionnaires de l'État et des militaires pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite est celle qui est en vigueur lorsqu'ils atteignent l'âge auquel ou l'année au cours de laquelle ils remplissent les conditions de liquidation d'une pension en application des articles L. 24 et L. 25 du Code des pensions civiles et militaires de retraite dans leur rédaction issue de la présente loi. Cette durée s'applique également aux fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales et aux ouvriers des établissements industriels de l'État.

VII. – Le chapitre IV du titre I^{er} du livre I^{er} du Code de la sécurité sociale est complété par une section 6 ainsi rédigée :

« Section 6

La commission de garantie des retraites

Art. L. 114-4. – Il est créé une commission de garantie des retraites, chargée de veiller à la mise en œuvre des dispositions de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 précitée.

La commission est composée du vice-président du Conseil d'État, président, du président du Conseil économique et social, du premier président de la Cour des comptes et du président du Conseil d'orientation des retraites.

La commission constate l'évolution respective des durées d'assurance ou de services nécessaires pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein ou obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite ainsi que l'évolution de la durée moyenne de retraite. Elle propose, dans un avis rendu public, les conséquences qu'il y a lieu d'en tirer au regard de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 précitée.

Les règles de fonctionnement de la commission sont fixées par décret. »

VIII. – L'article L. 136-2 du Code du travail est complété par un 9° ainsi rédigé : « 9° De suivre annuellement l'évolution du taux d'activité des personnes de plus de 50 ans afin de faire au ministre chargé du travail toute proposition de nature à favoriser leur maintien ou leur retour dans l'emploi. »

IX. – Préalablement à la rédaction des rapports cités au II et au IV, est organisée une conférence tripartite rassemblant l'État, les représentants des salariés et les représentants des employeurs pour examiner les problématiques liées à l'emploi des personnes de plus de 50 ans.

Chapitre 2

Les éléments à prendre en compte : le contexte économique, social et financier

Dans le cadre de ses missions, le Conseil est conduit à examiner, dans la perspective du rendez-vous de 2008, un large champ de questions relatives aux évolutions sociales et financières dans le domaine des retraites. Pour cet examen, de nombreux éléments sont à prendre en compte, qui permettent de décrire, dans ses principales caractéristiques, le contexte économique, social et financier, auquel renvoient les questions à traiter.

En premier lieu, il convient de décrire la situation financière présente et future des régimes, en insistant sur deux éléments : d'une part, les comptes à court terme apparaissent plus dégradés que prévu, d'autre part, les résultats des projections financières à long terme du Conseil, qui ont fait l'objet de son rapport de mars 2006, ont dû être actualisés pour tenir compte des nouvelles perspectives démographiques et de population active de l'INSEE.

En second lieu, on rappelle les principales évolutions récentes concernant la situation de l'emploi, en particulier l'emploi des seniors. Après la présentation des données statistiques essentielles relatives à l'emploi, au chômage et aux différents dispositifs de sortie anticipée de l'activité, sont rappelées les mesures prises récemment en faveur de l'emploi des seniors, au niveau national ainsi qu'au niveau des branches et des entreprises, puis sont analysés les comportements des employeurs et des salariés concernant les fins de vie active.

En troisième lieu, on s'intéresse aux évolutions récentes des revenus des retraités et des actifs, selon différentes optiques. L'optique la plus large consiste à comparer le niveau de vie des retraités à celui des actifs. Une optique plus directement liée aux questions à traiter conduit à examiner le niveau et les évolutions récentes des retraites. Un développement particulier est consacré au minimum vieillesse.

Enfin, il est indispensable de rappeler les contraintes des finances publiques, dans le cadre desquelles s'inscrit la question de l'équilibre financier des régimes, compte tenu des orientations définies lors de la première conférence nationale des finances publiques, notamment en matière de désendettement.

I – Les perspectives financières des régimes

1. La situation financière à court terme et les comportements récents de départ en retraite

• Des comptes de court terme plus dégradés que prévu

Le déficit de la CNAV, apparu en 2005, continuerait de se creuser en 2006 et 2007 en raison d'une forte augmentation des prestations. Ces perspectives de court terme sont plus dégradées que les projections du Conseil de mars 2006

Sur le passé récent et à l'horizon 2007, la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de septembre 2006 fait état d'une situation financière de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) plus dégradée que les projections du Conseil d'orientation des retraites, publiées dans le rapport de mars 2006. Selon la CCSS, le déficit de la CNAV, apparu en 2005 après une période de résultats excédentaires, continuerait de se creuser en raison d'une forte augmentation des prestations ; il passerait de -1,9 milliard d'euros en 2005 à -2,4 milliards d'euros en 2006, puis à -3,5 milliards d'euros en 2007.

La comparaison des comptes de la CCSS avec ceux inscrits à court terme dans les projections réalisées en 2005 pour le Conseil n'est pas immédiate. Le périmètre des projections du Conseil est en effet plus réduit que celui de la CCSS. Seuls les soldes techniques, différences entre la masse des cotisations et la masse des prestations, exprimés en euros 2003 ont donc été comparés.

Ainsi, par rapport aux projections du Conseil, les comptes de la CCSS font apparaître (à champ et concepts comparables) une dégradation du solde technique de la CNAV de plus de 2 milliards d'euros en 2006 (en euros 2003) ; cet écart se creuserait pour atteindre 3,5 milliards d'euros en 2007.

Ces écarts sur le solde reflètent pour une petite moitié des écarts sur les recettes et pour le reste des écarts sur les charges. Les écarts sur les recettes résultent, pour l'essentiel, d'une évolution de la masse salariale moins

favorable qu'il n'était anticipé dans les projections du Conseil, en dépit de l'amélioration récente de la conjoncture. Les facteurs explicatifs des écarts relatifs aux charges paraissent plus divers. Ont notamment pu jouer une sous-évaluation du coût du dispositif de retraites anticipées pour carrières longues, un effet observé de la surcote moindre qu'initialement prévu et un plus grand dynamisme des pensions de réversion.

De plus, par nature, les projections réalisées pour le Conseil ne prennent pas en compte les effets conjoncturels de court terme. Elles reflètent des comptes tendanciels dans une perspective de long terme.

Dans cette perspective de long terme, certaines questions restent ouvertes.

Du côté des ressources, l'une des questions est de savoir si l'hypothèse de progression tendancielle de la masse salariale retenue pour les projections du Conseil, avec une augmentation du salaire moyen de 1,8 % par an en euros constants et, d'ici 2015, une hausse rapide de l'emploi permettant de diminuer très significativement le taux de chômage, reste plausible, compte tenu des évolutions récentes de salaire et d'emploi et de la position actuelle de l'économie dans le cycle conjoncturel.

Du côté des dépenses, il s'agit de pouvoir apprécier les hypothèses de comportement de départ en retraite retenues pour les projections du Conseil à l'aune des comportements effectifs. La sous-estimation des départs anticipés pour carrière longue sur les premières années de la projection ne devrait pas avoir d'effet à long terme sur le besoin de financement¹. Quant aux autres effets de la réforme sur les comportements de départ en retraite, liés à l'allongement de la durée d'assurance couplé au système de décote et de surcote, les résultats des variantes étudiées dans le cadre des projections à long terme du Conseil montrent que les hypothèses de comportement, si elles apparaissent relativement neutres sur les comptes de la CNAV en 2050², auraient des conséquences financières à moyen terme importantes. Par exemple, le solde technique de la CNAV passerait en 2020 de -4,3 milliards d'euros 2003 dans le scénario de base du Conseil à -7,7 milliards d'euros 2003 dans l'hypothèse où la réforme de 2003 ne modifierait pas les âges de départ en retraite.

Il est trop tôt pour savoir si ces perspectives de court terme sont susceptibles de remettre en cause les résultats des projections à long terme du Conseil

1. Mais elle en a sur les indicateurs synthétiques de dette du système de retraite (voir le chapitre 1 de la deuxième partie).

2. À cet horizon, les économies de prestations induites par le recul de l'âge de liquidation (conduisant à raccourcir la durée de versement des pensions) tendraient à être compensées par les suppléments de droits à la retraite liés au prolongement de l'activité.

Le recul manque pour apprécier les effets de la réforme de 2003 sur les comportements de départ en retraite, en dehors de l'importance du nombre de départ anticipé pour carrière longue. Celui-ci devrait fortement se réduire d'ici quelques années

Depuis le 1^{er} janvier 2004, la réforme de 2003 permet aux assurés du régime général et des régimes alignés ayant commencé à travailler tôt et qui ont eu une longue carrière de partir en retraite avant 60 ans ⁴.

• Les comportements récents de départ en retraite

Compte tenu du caractère récent de la réforme de 2003 et de sa grande progressivité (concernant en particulier la décote), le recul manque encore pour en apprécier les effets sur les comportements de départ en retraite, en dehors du dispositif spécifique de départ anticipé pour carrière longue.

Les départs anticipés pour carrière longue

Au 30 juin 2006, plus de 270 000 personnes assurées au régime général ont bénéficié d'une retraite anticipée pour carrière longue, dont 113 000 en 2004, 101 600 en 2005 et 57 600 au premier semestre 2006. Il s'agit principalement d'hommes (83 %) ayant fini leur carrière en tant qu'ouvriers.

Le succès de ce dispositif s'explique notamment par le désir des seniors de partir en retraite au plus vite, désir qui a pu être renforcé par la crainte de modifications futures des droits à la retraite, ainsi que par la volonté des employeurs de se séparer de leurs seniors. Ce succès est plus important que prévu pour des raisons qui méritent d'être précisées.

La tendance d'environ 100 000 bénéficiaires par an devrait se prolonger jusqu'en 2008, mais il est probable que le nombre de bénéficiaires se réduira ensuite, progressivement, pour ne concerner à terme que des départs à 59 ans. En effet, la condition de début d'activité est un obstacle pour les assurés nés à partir de 1953 qui sont concernés par la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans ³.

Les départs en retraite, hors les départs anticipés pour carrière longue

Nous ne disposons pas à ce stade d'une analyse fine des flux de départ, par génération et durée d'assurance. À défaut, l'interprétation des données agrégées relatives aux âges de départ en retraite, au nombre de personnes liquidant leur retraite avec une décote et au nombre de bénéficiaires de la surcote est délicate.

Selon les données de la CNAV, la proportion de pensions liquidées avec décote parmi le flux de nouveaux retraités de droit direct est passée de 7,9 % en 2003 à 6,9 % en 2005 et 6,5 % au premier semestre 2006. Si l'on exclut les retraites anticipées qui sont par nature liquidées au taux plein et qui accroissent les effectifs de nouveaux retraités, la proportion est de 8,3 % en 2005.

3. Pour partir en retraite anticipée avant 59 ans, l'assuré doit avoir validé cinq trimestres avant la fin de l'année civile de ses 16 ans ou quatre trimestres s'il est né au dernier trimestre.

4. Un dispositif analogue a été mis en place pour les fonctionnaires le 1^{er} janvier 2005, avec une montée en charge sur trois ans. Compte tenu de ce calendrier et de la concurrence des autres mesures de départ avant l'âge de 60 ans dans la fonction publique (pour les catégories dites actives), le nombre des bénéficiaires est plus faible que dans le régime général.

À l'inverse, un peu plus de 64 000 retraités du régime général ont été concernés par la surcote entre le 1^{er} janvier 2004 et le 30 juin 2006. Leur part dans le flux de nouveaux retraités de droit direct a été de 1,6 % en 2004, première année de mise en œuvre de la surcote, de 5,4 % en 2005 et de 5,7 % au premier semestre 2006. Environ 20 % de ces personnes ont vu leur pension portée au minimum contributif et n'ont *in fine* pas bénéficié de la surcote ⁵.

La proportion de bénéficiaires de la surcote est plus élevée dans la fonction publique. Ceci s'explique notamment par une durée d'assurance tous régimes, au-delà de laquelle la surcote s'applique, encore inférieure à 160 trimestres. La proportion de bénéficiaires de la surcote parmi le flux de retraités de droit direct a été, dans le régime des fonctionnaires de l'État, de 13,9 % en 2004, 20,3 % en 2005 et 24,7 % entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 juillet 2006. À la CNRACL, elle est passée de 14,5 % à 18,7 % entre 2004 et 2005 et atteint 18,8 % sur les huit premiers mois de l'année 2006 ; la part des bénéficiaires de la surcote à la CNRACL dont l'impact sur la pension est nul, car relevée au minimum garanti, est stable à 37,1 %.

Dans la fonction publique, la décote est mise en œuvre progressivement depuis le 1^{er} janvier 2006. En 2006, égale à 0,125 % par trimestre manquant, elle ne s'applique que si la durée d'assurance tous régimes du fonctionnaire est inférieure à 156 trimestres et s'annule dès lors que l'intéressé a accompli un an de service au-delà de son âge d'ouverture des droits à pension. Entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 juillet 2006, 12,2 % des nouveaux retraités fonctionnaires civils de droit direct (1 % parmi les militaires) ont été concernés par la décote, pour 3,3 trimestres en moyenne ⁶.

2. De nouvelles projections démographiques et de population active de l'INSEE

L'INSEE a publié à l'été 2006 de nouvelles projections de population totale et de population active à l'horizon 2050, qui prennent en compte notamment les évolutions démographiques récentes. Il convient d'apprécier les conséquences à tirer de ces nouvelles projections dans les travaux du Conseil.

L'INSEE a publié à l'été 2006 de nouvelles projections de population totale et de population active à l'horizon 2050

On présentera les nouvelles hypothèses démographiques et économiques avant de décrire leurs conséquences sur les perspectives financières des régimes à long terme. Ces conséquences sont appréciées en utilisant une maquette globale de projection élaborée par le secrétariat général du

5. S'il lui est inférieur, le montant de la pension majorée par la surcote, calculé selon les règles de droit commun, est porté au minimum contributif. Ce dernier a toutefois bénéficié de revalorisations importantes en 2004 et 2006 qui s'appliquent aux trimestres cotisés, donc notamment aux trimestres supplémentaires donnant droit à la surcote.

6. Le nombre de trimestres de décote peut être supérieur à quatre dans le cas de départs anticipés de parents de trois enfants.

Conseil d'orientation des retraites et sans qu'il ait été fait appel aux projections des différents régimes.

• Les nouvelles hypothèses de projection

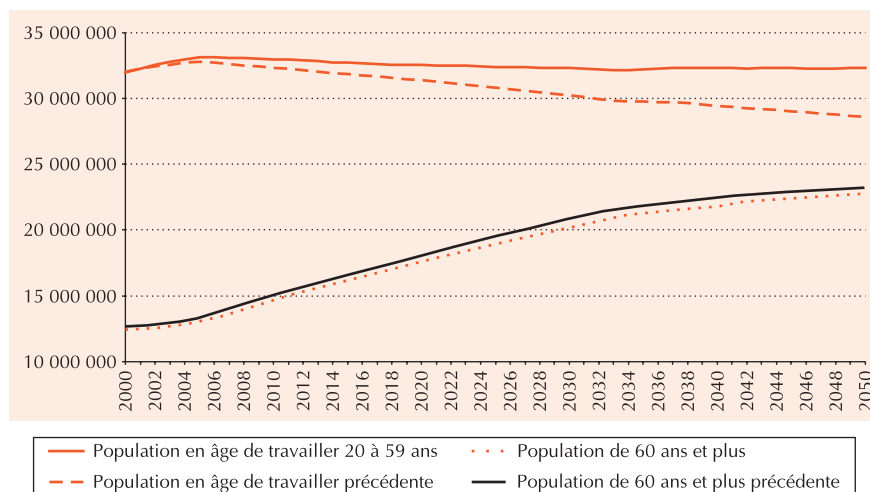
Les projections de l'INSEE explorent une large gamme de scénarios. Le scénario central a été revu en fonction des évolutions démographiques récentes, dans un sens plus favorable à l'équilibre des régimes

Comme à l'habitude, les nouvelles projections explorent une large gamme de scénarios qui recouvrent en partie les scénarios retenus dans les projections précédentes. Le scénario central a néanmoins été revu en fonction des évolutions démographiques récentes, dans un sens qui est plus favorable à l'équilibre des régimes : la fécondité serait plus importante (1,9 enfant contre 1,8 enfant), le solde migratoire serait doublé (+100 000 personnes contre +50 000 personnes par an) et la mortalité baisserait moins, conduisant en 2050 à une espérance de vie à la naissance inférieure à celle des anciennes projections, de 2 ans pour les femmes et de 0,5 an pour les hommes.

Ces changements d'hypothèse centrale affectent davantage la population en âge de travailler que la population pouvant être à la retraite.

La population en âge de travailler atteindrait son maximum en 2006 comme dans la précédente projection, mais ce maximum serait suivi d'une quasi-stabilisation alors que, précédemment, le recul de la population en âge de travailler était très marqué (-4,1 millions de personnes entre 2006 et 2050). La révision concernant la population plus âgée est beaucoup plus modeste. Le diagnostic d'une augmentation forte, entre 2006 et 2050, de la population âgée est conservé.

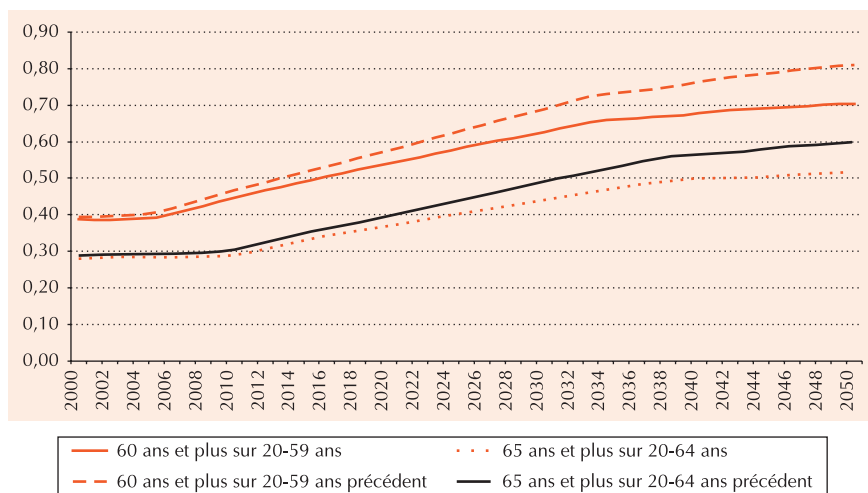
Structure de la population



Source : INSEE, calculs COR.

La faible révision de la croissance du nombre de 60 ans et plus explique que le ratio des 60 ans et plus aux 20-59 ans reste nettement orienté à la hausse. L'évolution plus favorable de la population d'âge actif conduit néanmoins à un vieillissement moins rapide : en 2050, on compterait environ 69 personnes de 60 ans et plus pour 100 personnes de 20 à 59 ans contre 81 dans les projections précédentes.

Ratio de dépendance démographique



Source : INSEE, calculs COR.

Le grand nombre de scénarios proposés par l'INSEE permet d'évaluer la marge d'incertitude qui entoure ces nouvelles projections. Le degré de vieillissement minimal est donné par un scénario combinant fécondité élevée (2,1 enfants par femme), migration portée à 150 000 entrées nettes par an et espérance de vie basse : il conduirait à un ratio de dépendance en 2050 de 59 % au lieu de 69 % dans le scénario central. À l'extrême inverse, le vieillissement maximal est celui qui résulterait d'une fécondité basse (1,7 enfant par femme), d'un solde migratoire maintenu à 50 000 entrées nettes et d'une espérance de vie haute : il conduirait à un taux de dépendance de 81 % en 2050. Même si son ampleur est variable d'un scénario à l'autre, le vieillissement reste donc inéluctable.

L'INSEE a également modifié sa projection de la population active, pour prendre en compte les révisions de la démographie et la réestimation des taux d'activité par sexe et classe d'âge.

Ces nouvelles évaluations de taux d'activité prennent en compte la réforme de 2003 (les précédentes projections de

Le grand nombre de scénarios permet d'évaluer la marge d'incertitude qui entoure les nouvelles projections de l'INSEE. Même si son ampleur est variable d'un scénario à l'autre, le vieillissement reste inéluctable

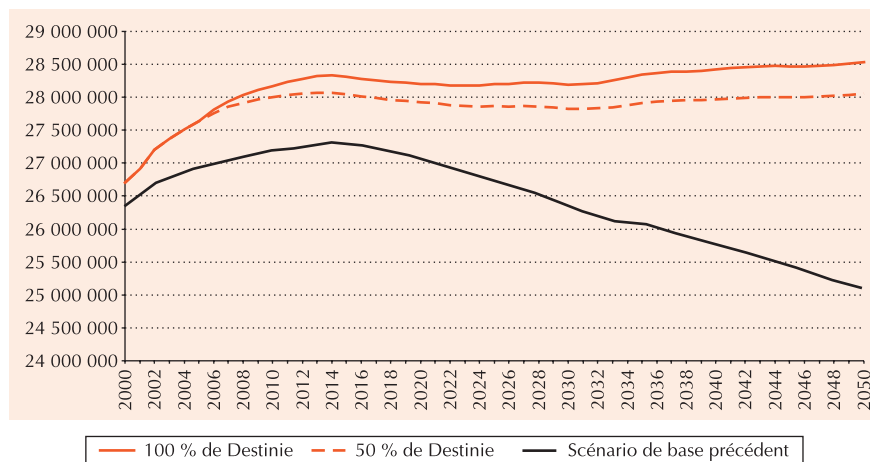
L'INSEE a modifié sa projection de la population active, en prenant en compte notamment les révisions de la démographie et les effets de la réforme de 2003. Après une forte hausse, la population active sera quasiment stable entre 2015 et 2050

l'INSEE dataient d'avant la réforme de 2003). Deux hypothèses d'effet des réformes de 1993 et 2003 ont été retenues : dans les deux cas, les évaluations reposent sur le modèle DESTINIE de l'INSEE. Dans le premier, seule la moitié des effets fournis par le modèle est prise en compte. Dans le second, la totalité des effets est retenue.

La première hypothèse est la plus proche de celle du scénario de base figurant dans le dernier rapport du Conseil de mars 2006. Il avait en effet été considéré dans les projections présentées au Conseil, à la suite des avis des experts de l'INSEE eux-mêmes, que le modèle de comportement de départ en retraite pouvait exagérer les changements de comportements dus à la nouvelle réglementation. Il avait donc été décidé de ne retenir que deux tiers des effets de DESTINIE. Les résultats élaborés avec 50 % des effets de DESTINIE doivent donc être considérés comme les plus comparables au scénario de base présenté au Conseil, et ceux correspondant à 100 % des effets de DESTINIE, comme une variante haute.

La révision de l'évolution de la population active, essentiellement due à celle de la population en âge de travailler, est sensible⁷. La population active augmenterait, comme dans le précédent scénario, jusqu'en 2015, mais à un rythme plus rapide. Par la suite, la population active serait quasiment stable jusqu'en 2050 alors qu'elle reculait nettement auparavant. Le changement de perspective est ainsi important.

Population active



L'écart de niveau de la population active en 2000 s'explique par un écart touchant le niveau de la population en âge de travailler et le taux d'activité moyen, plus élevés dans les nouvelles projections de l'INSEE.

Source : INSEE, COR.

7. À cette révision en évolution s'ajoute une révision des taux d'activité en niveau.

Cette révision à la hausse de la population active se répercute sur l'emploi et sur la croissance potentielle, les hypothèses de taux de chômage n'étant pas modifiées.

Dans l'hypothèse où le taux de chômage s'établit à 4,5 % à partir de 2015, l'emploi croîtrait d'environ 2 millions de personnes entre 2005 et 2015, un peu plus selon le scénario « 100 % des effets de DESTINIE », un peu moins selon la variante « 50 % des effets de DESTINIE ». Il évoluerait par la suite au même rythme que la population active, c'est-à-dire qu'il resterait à peu près stable entre 2015 et 2050. Dans le précédent exercice, l'emploi reculait de plus de 2 millions de personnes au cours de cette période.

L'évolution plus favorable de l'emploi conduirait à rehausser la croissance potentielle de moyen et long terme.

Les perspectives de croissance potentielle pour les dix prochaines années resteraient favorables à la condition que le chômage diminue : la croissance serait d'environ +2,5 % par an entre 2005 et 2015. Elle serait moins vigoureuse par la suite du fait de la stabilisation de la population active et du taux de chômage. Elle s'établirait, toutefois, à environ +1,8 % par an entre 2015 et 2050⁸, contre 1,5 % précédemment.

Les deux scénarios de population active de l'INSEE conduisent à des évaluations de croissance potentielle relativement proches.

• *Les conséquences des nouvelles projections de l'INSEE sur les perspectives financières des régimes aux horizons 2020 et 2050*

Il est présenté ici une estimation de l'impact des nouvelles hypothèses de l'INSEE sur les perspectives des régimes dans le cadre du scénario de base du Conseil⁹ et avant la prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003¹⁰.

Avec les nouvelles hypothèses de l'INSEE, le nombre de retraités, en projection, serait peu différent de celui du scénario de base du Conseil de mars 2006

L'effectif de retraités dans le scénario de base présenté en mars 2006 ne peut pas être repris tel quel, compte tenu des modifications de la démographie. Il doit être revu pour tenir compte de la nouvelle estimation de la population faite par l'INSEE. On a choisi de calculer la part des retraités dans les inactifs de 60 ans et plus dans la projection de mars 2006 et d'appliquer cette part à l'effectif des inactifs de 60 ans et plus de la présente projection. Deux séries de retraités sont ainsi calculées selon que l'on prenne 50 % ou 100 % des effets de DESTINIE.

8. Dans un contexte de stabilisation de la population active et du taux de chômage, la croissance reflète l'évolution de la productivité du travail.

9. Dans ce scénario, le taux de chômage s'établit à 4,5 % à partir de 2015 et les gains de productivité du travail s'élèvent à +1,8 % par an en termes réels.

10. Hausses de cotisations à l'assurance vieillesse gagées par des baisses de cotisations à l'assurance chômage et contributions supplémentaires pour les régimes de la fonction publique.

Les écarts entre ces nouvelles évaluations et la projection de base du Conseil ne sont pas très importants. Dans le cas du scénario fondé sur la variante de la population active « 50 % des effets de DESTINIE », le nombre de retraités est inférieur en 2050 d'environ 400 000 personnes et les évolutions sont très proches. L'écart dans le cas du scénario « 100 % des effets de DESTINIE » est plus élevé (-900 000 retraités en 2050 par rapport aux projections précédentes).

Effectif des retraités (en milliers)

	2005	2020	2050	Évolution 2005-2050
Nouvelles projections :				
50 % des effets de DESTINIE	12 974	16 550	21 342	+ 64,5 %
100 % des effets de DESTINIE	12 974	16 296	20 866	+ 60,8 %
Projections de mars 2006	13 188	16 818	21 764	+ 65,0 %

Source : COR.

L'évolution de la pension moyenne est supposée identique à celle des anciennes projections.

Dans l'hypothèse « 50 % des effets de DESTINIE », sur toute la période de projection, la masse des prestations est voisine de celle qui avait été évaluée en mars 2006 dans le scénario de base du Conseil, les évolutions de la pension moyenne étant identiques et celle de l'effectif de retraités très proches. Cependant, comme le PIB a été revu en hausse à la suite de la révision de l'emploi, cette masse de prestations représente une plus faible part du PIB tout au long de la période de projection. L'écart est faible en 2020 (13,6 % contre 13,7 %) et sensible en 2050 (14,6 % contre 16,0 %), les évolutions de l'emploi ayant divergé surtout après 2015.

Du fait également de la révision du niveau de l'emploi, la masse des cotisations est revue en hausse en milliards d'euros. Les cotisations et le PIB

étant modifiés dans la même proportion, les cotisations représentent la même part de PIB dans la projection actuelle et dans la précédente (12,9 % à partir de 2006).

Le besoin de financement du système de retraite, dans le scénario de base du Conseil, serait de 0,7 % du PIB en 2020 avec les nouvelles hypothèses de l'INSEE (contre 0,8 % du PIB dans les projections de mars 2006). Les perspectives à 40 ou 50 ans sont plus incertaines

Un besoin de financement apparaîtrait dès les premières années de projection, comme cela avait été indiqué dans le rapport du Conseil de mars 2006. Il serait de -0,7 % du PIB en 2020, ce qui révisé peu les perspectives présentées alors pour cet horizon (-0,8 % du PIB). En revanche, en 2050, le besoin de financement serait plus faible qu'initialement projeté : il serait de -1,7 % du PIB contre -3,1 % du PIB précédemment.

Comme ces révisions le montrent, les perspectives à 40 ou 50 ans sont très incertaines. C'est ce qui avait d'ailleurs conduit en mars 2006 à publier les résultats d'un assez large éventail de variantes concernant le taux de chômage (3 %, 4,5 %, 7 % et 9 % à partir de 2015), les gains annuels de productivité du travail (1 %, 1,8 % et 2,5 % en termes réels), la fécondité (1,5, 1,8 et 2,1 enfants par femme), la mortalité (hypothèses basse, centrale et haute de l'INSEE) et le solde migratoire net (+50 000, +100 000 et +150 000 par an)¹¹. Selon les résultats de ces variantes, le besoin de financement du système de retraite en 2050 serait compris entre un peu moins de 2 points de PIB et près de 5 points de PIB.

Dans le cadre de la préparation du rendez-vous de 2008, on peut penser qu'à l'horizon 2020 les contours de la projection sont balisés, en ce qui concerne les évolutions démographiques, et qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause les raisonnements conduits dans le rapport de mars 2006. La manière dont, d'ici 2020, notre pays fera face simultanément à une vague importante de départs en retraite et à une hausse de la population active, alors que le chômage se situe encore à un niveau élevé, sera déterminante.

3. Les enseignements pour les travaux du Conseil

Des besoins de financement plus élevés que prévu apparaissent à court terme sous l'effet notamment des départs en retraite anticipée. Des travaux complémentaires devront être conduits dans les mois qui viennent dans la perspective du rendez-vous de 2008 pour disposer d'analyses, plus fines que ce n'est actuellement le cas, des comportements de cessation d'activité et de liquidation des pensions par génération.

Les nouvelles projections démographiques réalisées par l'INSEE ne remettent pas en cause l'estimation du besoin de financement du système de retraite à l'horizon 2020, tel qu'il a été présenté au Conseil en mars 2006.

À plus long terme, ces projections conduiraient à des résultats se situant en terme de besoin de financement dans la partie basse de la fourchette présentée en mars 2006, si l'on considère que la dégradation des comptes à court terme n'influe pas sur les résultats des projections de long terme.

L'analyse des projections financières des régimes de retraite à un horizon relativement éloigné montre les limites d'un pilotage du système de retraite par les soldes uniquement et il conviendrait d'élargir la réflexion sur les moyens d'améliorer le pilotage du système de retraite. Ce point est développé au premier chapitre de la seconde partie du rapport.

11. Les hypothèses rappelées entre parenthèses sont relatives au scénario de base et aux variantes.

II – Évolution de la situation de l'emploi et du travail

Les dernières projections de l'INSEE montrent que, quel que soit le scénario démographique envisagé, la France devrait compter, en 2050, entre 1,3 et 1,4 actif pour un inactif de plus de 60 ans, contre 2,2 en 2005¹². L'allongement de la durée de vie, l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby-boom* et la réduction du nombre de naissances entraînent donc un déséquilibre croissant entre le nombre d'actifs (qui payent des cotisations sociales) et le nombre de retraités (qui en bénéficient).

Le relèvement du taux d'emploi des seniors constituait un axe essentiel d'une politique des retraites

Dès son premier rapport, en 2001, le Conseil d'orientation des retraites a considéré que le relèvement du taux d'emploi des seniors constituait un axe essentiel d'une politique des retraites. La loi du 21 août 2003 a tenu compte de cette orientation dans plusieurs de ses dispositions. En plus de mesures destinées à modifier le Code du travail et le droit de la fonction publique, elle a notamment prévu une obligation d'engager une négociation interprofessionnelle, dans un délai de trois ans après la publication de la loi, sur la prise en compte de la pénibilité au travail et l'amélioration de l'emploi des salariés âgés de plus de 50 ans¹³.

Dans son rapport de 2004, le Conseil avait constaté que l'accroissement du taux d'emploi des 55-64 ans entre 2000 et 2003 résultait moins d'une modification des comportements des salariés et des employeurs que d'effets de structure démographique. L'objet ici est de déterminer ce qu'il en est aujourd'hui, la prise de conscience des enjeux liés au vieillissement démographique, à la gestion des âges et à l'emploi des seniors semblant avoir progressé ces dernières années, en particulier grâce aux débats qui ont entouré la réforme des retraites de 2003. Ce faisant, nous présenterons également les principales mesures du plan national d'action concertée pour l'emploi des seniors, ainsi que les évolutions des négociations collectives de branche et d'entreprise (notamment sur les mises à la retraite) et les initiatives prises dans le secteur public.

1. Situation générale de l'emploi et évolution récente de l'emploi des seniors

• Taux d'emploi

Bien que l'emploi ait progressé de façon significative entre 2004 et 2005, le taux d'emploi global, rapportant le niveau de l'emploi au nombre de

12. Coudin É. (2006) « Projections 2005-2050 - Des actifs en nombre stable pour une population âgée toujours plus nombreuse », *INSEE Première* n° 1092.

13. Voir le deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites, (2004), *Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information*, Paris, La Documentation française.

personnes âgées de 15 à 64 ans, est à peine stabilisé (62,3 % en moyenne en 2005 contre 62,4 % en 2004 et 62,9 % en 2002) et s'est éloigné progressivement de la cible de 70 % en 2010 définie par les instances de l'Union européenne à l'occasion du sommet européen de Lisbonne (mars 2000). En revanche, le taux d'emploi des femmes (56,9 % en moyenne en 2005) continue de croître et atteint quasiment l'objectif intermédiaire de 57 % en 2005 fixé lors du Conseil européen de Stockholm (mars 2001).

Parmi les pays européens, la France se caractérise par l'un des plus faibles taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans : 37,8 % contre 42,5 % pour l'ensemble de l'Union européenne en 2005 ¹⁴. À ce jour, seule une minorité de pays de l'Union européenne dépasse ou approche la cible de 50 %. Il s'agit principalement de pays scandinaves, du Royaume-Uni, du Portugal et des ex-pays de l'Est. La plupart des autres pays de l'Union européenne sont encore assez éloignés de la cible de 50 %.

Le taux d'emploi des 55 à 64 ans était en 2005 de 37,8 % en France, inférieur à la moyenne de l'Union européenne (42,5 %) et loin de la cible fixée au niveau communautaire (50 %) en 2010

Une progression substantielle a toutefois été observée entre 2001 et 2005 en France, puisque le taux d'emploi des 55-64 ans a progressé de 5,4 points. Mais cette amélioration est en grande partie le résultat d'effets de structure démographique, liés à l'arrivée à l'âge de 55 ans des premières générations du *baby-boom* à partir de 2001. En augmentant le poids des 55-59 ans dans la population des 55-64 ans, ce phénomène accroît mécaniquement l'emploi des seniors, les 55-59 ans étant structurellement davantage en emploi que les 60-64 ans en raison, notamment, de l'importance des départs en retraite à partir de 60 ans (voir le tableau ci-dessous). Au contraire, à partir de 2006, cet effet de composition démographique devrait contribuer à freiner la hausse du taux d'emploi des 55-64 ans avec l'arrivée à l'âge de 60 ans des premières générations du *baby-boom*. Lorsque l'on corrige de ces effets de structure démographique, la progression du taux d'emploi des 55-64 ans entre 2001 et 2005 n'est plus que de 2,4 points.

La hausse de +5,4 points du taux d'emploi des 55-64 ans entre 2001 et 2005 est en grande partie le résultat d'effet de structure démographique

En outre, cette amélioration résulte essentiellement de l'arrivée aux âges élevés de cohortes de femmes ayant davantage travaillé que leurs aînées. En effet, l'accroissement du taux d'emploi « sous-jacent » des 55-59 ans au cours de la période 2001-2005 (+3,2 points ¹⁵) s'explique par la poursuite de l'augmentation de la proportion de femmes qui sont en emploi, la proportion d'hommes en emploi ayant stagné sur la même période.

14. Les données qui suivent sont celles publiées par Eurostat. Elles se distinguent de celles de l'INSEE dans la mesure où l'âge retenu est celui au moment de l'enquête et non celui au 31 décembre de l'année d'interrogation. De ce fait, les taux d'emploi des seniors calculés par Eurostat sont plus faibles que ceux calculés par l'INSEE (37,8 contre 40,7 en 2005).

15. Pour tenir compte du passage de l'enquête emploi annuelle à l'enquête emploi en continu, l'évolution du taux d'emploi sur l'ensemble de la période considérée (2001-2005) est égale à la somme des évolutions avant et après la rupture de série en 2002 (3,2 = 1,8 + 1,4).

Taux d'emploi des 55-59 ans et des 60-64 ans

Source	Année	55-59 ans		60-64 ans	
		Taux d'emploi*	Taux d'emploi « sous-jacent »**	Taux d'emploi*	Taux d'emploi « sous-jacent »**
Enquête emploi annuelle (à la date de l'enquête)	1990	46,9	47,1	14,2	14,2
	1996	47,5	47,5	10,8	10,8
	2000	47,4	46,6	9,9	9,9
	2001	48,6	47,8	9,6	9,6
	2002	50,8	49,6	11,0	11,1
Enquête emploi en continu (moyenne annuelle)	2002	53,7	52,1	12,6	12,7
	2003	54,2	52,3	13,2	13,2
	2004	54,1	52,6	13,6	13,1
	2005	53,9	53,5	13,5	12,9

Concepts : emploi au sens du BIT, âge atteint à la date de l'enquête.

* Nombre de personnes en emploi rapporté à la population totale de la classe d'âge.

** Moyenne non pondérée des taux d'emploi de chaque âge (chaque âge a le même poids quels que soient ses effectifs). Cet indicateur permet d'éliminer l'effet de déformation de la structure par âge des 55-64 ans.

Lecture : en 2005, parmi les 55-59 ans, 53,9 % occupent un emploi, indicateur qui est de 53,5 % en donnant le même poids à chacun des 5 âges qui composent cette classe d'âge.

Source : enquêtes Emploi, INSEE (annuelle 1990-2002, continu 2002-2005) ; calculs DARES.

Selon Eurostat, presque la moitié de l'augmentation du taux d'emploi des 55-64 ans en France, entre 2000 et 2005, résulte de la répartition démographique interne à cette classe d'âge contre un cinquième en moyenne pour l'ensemble des vingt-cinq pays de l'Union européenne. Cette caractéristique française, qui traduit l'ampleur particulièrement marquée du *baby-boom* d'après guerre, risque de rendre plus difficile que dans les autres pays européens l'atteinte des objectifs de taux d'emploi fixés au niveau communautaire.

Le niveau relativement faible du taux d'emploi des seniors en France s'explique essentiellement par les départs en retraite qui sont concentrés

Le faible taux d'emploi des seniors s'explique surtout par les départs en retraite concentrés autour de 60 ans et par les dispositifs publics de retrait anticipé de l'activité

autour de 60 ans et par les dispositifs publics de retrait anticipé de l'activité. Une étude de l'INSEE ¹⁶ montre, en effet, que les probabilités de sortie de l'emploi, que ce soit vers le chômage, la préretraite, la retraite ou toute autre forme d'inactivité sont importantes avant 60 ans ; elles dépassent 10 % par an entre 55 et 59 ans. En revanche, la probabilité d'un mouvement symétrique du non-emploi vers l'emploi devient pratiquement nulle au-delà de 56 ou 57 ans. Pour les femmes, cette probabilité chute moins en fin de carrière

16. Aubert P., Blanchet D. et Blau D. (2005), « Le marché du travail après 50 ans : éléments de comparaison franco-américaine », *L'économie française - comptes et dossiers*, INSEE, édition 2005-2006.

que pour les hommes, vraisemblablement parce que le retour à l'emploi après 50 ans est, en ce qui les concerne, davantage une nécessité pour continuer à accumuler des droits à la retraite qu'un choix¹⁷, ce qui les conduit à accepter plus souvent des emplois moins qualifiés ou à temps partiel.

• Taux de chômage

Sur l'ensemble de l'année 2005, le nombre de chômeurs au sens du BIT a reculé de 124 000 personnes, dont près de 110 000 pour le seul second semestre. La diminution s'est accélérée au cours du premier semestre de 2006 (-146 000 chômeurs). De 10,1 % à la fin du premier trimestre 2005, le taux de chômage est passé à 8,7 % de la population active en novembre 2006. Les premiers résultats de l'enquête sur l'emploi en 2005¹⁸ font apparaître que la baisse en 2005 a essentiellement concerné les seniors, en particulier les femmes de 50 ans et plus (-8,0 % par rapport à 2004), alors que la diminution du chômage au cours du premier semestre 2006 a concerné toutes les catégories, un peu plus les jeunes de moins de 25 ans et les hommes¹⁹.

Avec un taux de chômage moyen de 6,7 % en 2005, contre 9,8 % pour l'ensemble de la population, les personnes âgées de plus de 50 ans apparaissent moins touchées par le chômage. Toutefois, dans la mesure où il ne tient pas compte de la plupart des personnes qui sont dispensées de recherche d'emploi et qui, pour une part d'entre elles, auraient néanmoins souhaité continuer de travailler, ce taux ne permet pas d'apprécier complètement la situation des seniors sur le marché du travail. Si environ 600 000 demandeurs d'emploi²⁰ étaient âgés de 50 ans ou plus fin décembre 2005, 400 000 autres personnes dans cette tranche d'âge, bénéficiaires du régime d'assurance chômage ou du régime de solidarité chômage, étaient également sans emploi mais dispensées de recherche d'emploi²¹.

Le taux de chômage des seniors (6,7 % en 2005) ne tient pas compte de la plupart des quelque 400 000 chômeurs âgés dispensés de recherche d'emploi

17. Anglaret D. et Bernard S. (2003), « Chômage et retour à l'emploi après 50 ans : une moindre exposition au chômage, des difficultés pour retourner en emploi », *Premières Synthèses* n° 45.1, DARES.

18. Attal-Toubert K. et Lavergne H. (2006), « Premiers résultats de l'enquête sur l'emploi 2005 », *INSEE Première* n° 1070.

19. « Le marché du travail en juin 2006 », *Premières Synthèses* n° 31.1, DARES, août 2006.

20. Ce chiffre comprend l'ensemble des demandeurs d'emploi à l'exception des personnes sans emploi, non immédiatement disponibles (il s'agit par exemple des personnes en arrêt maladie, en formation) et des personnes pourvues d'un emploi, à la recherche d'un autre emploi.

21. « Les demandeurs d'emploi seniors », *Les essentiels*, l'Observatoire de l'ANPE, mars 2006.

Taux de chômage selon le sexe et l'âge ¹ en moyenne annuelle (%)

	2002	2003	2004	2005
Ensemble	8,8	9,8	9,9	9,8
15-29 ans	14,7	16,7	17,4	17,3
30-49 ans	7,5	8,2	8,3	8,3
50 ans et plus	6,5	7,2	7,1	6,7
Hommes	7,8	8,8	9,0	9,0
15-29 ans	13,9	15,9	16,6	16,6
30-49 ans	6,1	6,8	7,0	7,0
50 ans et plus	6,1	6,8	6,6	6,5
Femmes	10,1	11,0	11,0	10,8
15-29 ans	15,5	17,6	18,4	18,1
30-49 ans	9,2	9,8	9,8	9,8
50 ans et plus	7,0	7,8	7,6	7,0

1. L'âge est celui atteint au 31 décembre de l'année de l'enquête.

Source : enquêtes Emploi 2002 à 2005, INSEE.

Les chômeurs de plus de 50 ans sont majoritairement des chômeurs de longue durée

S'ils sont moins exposés que les plus jeunes au risque de perte d'emploi, une fois au chômage, les seniors ont plus de difficultés à en sortir, même quand la situation économique s'améliore ²². Les chômeurs de plus de 50 ans sont majoritairement des chômeurs de longue durée. Ce désavantage lié à l'âge est particulièrement net lorsque l'on observe le chômage de très longue durée (deux ans ou plus) qui concernait en 2005 environ 40 % des chômeurs quinquagénaires, contre environ 20 % des chômeurs plus jeunes. Dans la majorité des pays de l'OCDE, les chômeurs âgés connaissent également une période de chômage plus longue que les plus jeunes, mais dans des proportions souvent moins marquées ²³.

Au-delà de ces tendances moyennes, des disparités existent selon le secteur et la taille des établissements. La situation des seniors n'est pas figée et un véritable marché du travail existe pour une partie d'entre eux. Dans l'agriculture, le bâtiment et les secteurs de services aux particuliers (hôtels et restaurants, activités récréatives, culturelles et sportives, services personnels), les entrées et sorties de l'emploi de seniors sont fréquentes ²⁴.

22. Anglaret D. et Bernard S. (2003), *op. cit. supra*.

23. « Vieillesse et politiques de l'emploi - France », OCDE, rapport 2005.

24. Voir Lainé F. et Marioni P. (2006), « Recrutements et départs des entreprises des salariés âgés de plus de 50 ans », *Données sociales - la société française*, INSEE et le rapport du Conseil d'analyse économique, *Les seniors et l'emploi en France*, Paris, La Documentation française, 2005.

2. Dispositifs de cessation anticipée d'activité (dont les retraites anticipées) et parcours de sortie d'activité

• *Les dispositifs de cessation anticipée d'activité dans le secteur privé*

Le faible taux d'emploi des seniors pèse non seulement sur le niveau de production potentielle de l'économie, mais aussi sur l'équilibre des comptes sociaux. Depuis quelques années, en rupture avec les politiques passées, les pouvoirs publics cherchent à faire participer davantage les seniors à l'activité.

Depuis quelques années, en rupture avec les politiques passées, les pouvoirs publics cherchent à faire participer davantage les seniors à l'activité

Les réformes des retraites (en 1993 et en 2003) et le durcissement des conditions d'accès aux dispositifs de préretraites sont les principaux leviers de cette politique. Jusqu'à présent, l'impact de cette politique sur l'emploi a été limité ²⁵. Les départs en préretraite dans le cadre des dispositifs publics ont fortement diminué, mais ils ont été notamment compensés par l'augmentation des dispenses de recherche d'emploi (DRE) dont peuvent bénéficier les chômeurs âgés sous certaines conditions à partir de 55 ans et sans condition à partir de 57 ans et demi.

Entre fin 2000 et fin 2005, le nombre de bénéficiaires de préretraites publiques (hors congés de fin d'activité dans la fonction publique et préretraites progressives) a baissé de 40 %. Recentrés sur les petites et moyennes entreprises et les établissements en très grande difficulté économique, les flux d'entrées en Allocation spéciale du fond national de l'emploi (ASFNE) sont maintenant très faibles (moins de 4 000 en 2005 contre plus de 50 000 en 1993). L'Allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) n'accueille plus aucun nouveau bénéficiaire depuis le 1^{er} janvier 2003. La préretraite progressive (PRP) a été supprimée le 1^{er} janvier 2005. Restent deux dispositifs spécifiques : l'un ciblé sur les personnes ayant connu des conditions de travail difficiles (CATS ²⁶), l'autre ciblé sur les anciens travailleurs de l'amiante (CAATA ²⁷). Les conditions d'éligibilité à CATS ont été durcies par la loi de 2003 et les flux d'entrées ont en conséquence baissé depuis 2003.

25. Lainé F. et Marioni P. (2006), *op. cit. supra*.

26. Cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés.

27. Cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante.

Stocks de bénéficiaires de préretraites publiques, de dispenses de recherche d'emploi et de retraites anticipées en fin d'année (milliers)

	1994	1997	2000	2003	2004	2005
Préretraites publiques, hors congés de fin d'activité des fonctionnaires et préretraites progressives	207,6	191,5	158,7	103,1	98,3	95,6
Dispenses de recherche d'emploi	285,2	275,0	348,8	400,3	409,0	408,7
Retraite anticipée					100,4	161,5
Total	485,4	465,0	507,5	503,4	607,6	665,8

Source : UNEDIC, CNAV ; calculs DARES.

Dans le même temps d'autres modes de rupture du contrat de travail se développent, la loi de 2003 a ouvert la possibilité de départs anticipés en retraite pour carrière longue et le nombre des dispensés de recherche d'emploi progresse régulièrement

Si l'on observe une diminution des ruptures liées à l'âge en raison d'un durcissement de la législation, on assiste dans le même temps au développement d'autres modes de rupture du contrat de travail, plus souples et moins onéreux pour les employeurs, comme les licenciements pour motifs personnels assortis d'une transaction²⁸. Parallèlement, certaines entreprises continuent à mettre en œuvre leurs propres dispositifs de préretraite, malgré les pénalités financières instituées par les pouvoirs publics.

De plus, la réforme des retraites de 2003 a rendu possible le départ en retraite anticipée avant 60 ans de personnes ayant eu de longues carrières : 113 000 personnes en ont bénéficié en 2004, 101 600 en 2005 et 57 600 au premier semestre 2006. La tendance d'environ 100 000 bénéficiaires par an devrait se prolonger jusqu'en 2008 mais, comme cela a déjà été indiqué, ce nombre devrait se réduire ensuite progressivement pour ne concerner, à terme, que les départs à 59 ans, compte tenu de la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans pour les assurés nés à partir de 1953.

Depuis 1999, date à laquelle son accès a été élargi sous certaines conditions aux chômeurs d'au moins 55 ans, le nombre de dispensés de recherche d'emploi (DRE) progresse régulièrement. Inférieur à 300 000 en 1998, le nombre de DRE dépasse aujourd'hui 400 000²⁹. Si la diminution des entrées dans les dispositifs de préretraites publiques constitue un élément d'explication, la principale raison de cette progression est

28. Voir le rapport au Conseil d'orientation des retraites, Amauger-Lattes M.-C. et Desbarats I. (2005), *Les formes juridiques de cessation d'activité des salariés âgés de 55 à 64 ans*.

29. Une étude de la DREES montre que, compte tenu des revenus de remplacement plus élevés dans certains cas, les DRE sont une voie de sortie possible du marché du travail en cas de mauvaise santé, ce qui pourrait expliquer que le recours aux pensions d'invalidité soit moins fréquent en France que dans d'autres pays d'Europe, comme le Royaume-Uni et la Suède, alors qu'un mauvais état de santé joue autant en France qu'ailleurs sur la probabilité de cesser son activité (Barnay T. et Jeger F. (2006), « Quels dispositifs de cessation d'activité pour les personnes en mauvaise santé ? », *Études et Résultats* n° 492).

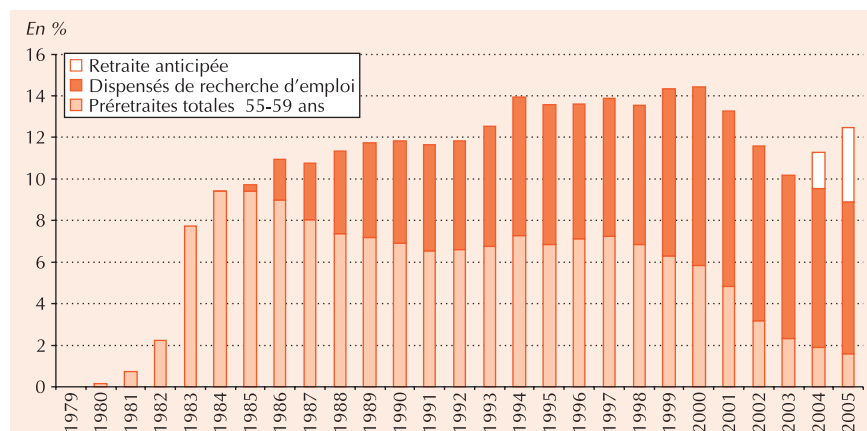
l'arrivée des générations du *baby-boom* dans la tranche d'âge des 55 ans et plus dans un contexte de chômage élevé ³⁰.

Au total, la proportion de personnes de 55 à 59 ans bénéficiaires d'un dispositif de cessation anticipée d'activité (pré-retraite publique, DRE ou retraite anticipée) a globalement diminué entre 2001 et 2006 (voir le graphique ci-dessous).

Des effets de structure démographique peuvent expliquer en partie les évolutions récentes. La baisse de la proportion de bénéficiaires de dispositifs de cessation anticipée d'activité entre 2001 et 2004 peut en effet provenir pour partie de l'arrivée à l'âge de 55 ans des premières générations du *baby-boom* qui a accru davantage le nombre de bénéficiaires potentiels (les 55-59 ans) que celui des bénéficiaires effectifs, la probabilité d'être en cessation anticipée d'activité étant croissante avec l'âge. À l'inverse, l'accroissement de la proportion de bénéficiaires de dispositifs de cessation anticipée d'activité depuis 2004, qui provient exclusivement des départs en retraite anticipée autorisés par loi de 2003, peut s'expliquer, pour partie, par l'arrivée des générations nombreuses du *baby-boom* aux âges auxquels la probabilité d'être en cessation anticipée d'activité est la plus élevée (57, 58 et 59 ans). Ces effets démographiques ne s'observeront pas dans les prochaines années car les personnes âgées de 55 à 59 ans appartiendront toutes aux générations du *baby-boom*.

L'évolution récente de la part des bénéficiaires d'un dispositif de cessation d'activité parmi les 55-59 ans est perturbée par des effets de structure démographique

Proportion de bénéficiaires de préretraite publique, de dispense de recherche d'emploi et de retraite anticipée au sein de la population des 55-59 ans (moyennes annuelles)



L'ensemble des retraites anticipées pour carrière longue ont été ici affectées aux 55-59 ans : sont comptabilisés comme effectifs bénéficiaires du dispositif de retraite anticipée, ceux qui n'ont pas encore atteint l'âge de 60 ans. Les effectifs de bénéficiaires sont rapportés à la population mesurée par l'enquête emploi annuelle jusqu'en 2001 et l'enquête en continu à partir de 2002.

Sources : UNEDIC, CNAV, INSEE ; calculs DARES.

30. Merlier R. et Jugnot S. (2006), « Fin 2004, la dispense de recherche d'emploi concerne près de 6 % des 55-64 ans », *Premières Synthèses* n° 24.1, DARES.

Il faut donc prendre en compte les effets de structure démographique pour pouvoir apprécier correctement les tendances sous-jacentes. Ainsi, une analyse de l'évolution du taux d'activité des hommes âgés de 55 à 59 ans entre 2000 et 2005 montre que sa baisse (-1,0 point) s'explique pour moitié par un effet de structure démographique défavorable et pour moitié par une baisse des taux d'activité par âge. Cependant, sur cette période, les dispositifs de cessation anticipée d'activité auraient plutôt contribué à augmenter le taux d'activité des hommes de 55 à 59 ans, malgré un recours massif au dispositif de retraite anticipée : les taux de recours aux dispositifs de préretraite publique et de dispense de recherche d'emploi ont en effet, quant à eux, fortement diminué de respectivement 5,9 points ³¹ et 2,2 points au cours de la période ; dans le même temps, la part des hommes âgés de 55 à 60 ans bénéficiant de l'allocation adultes handicapés (AAH) a légèrement augmenté (+0,3 point), ainsi que le taux de pension d'invalidité des 56-60 ans ³² (+0,6 point) entre fin décembre 2000 et fin décembre 2004. Au total, le taux de recours à l'ensemble de ces dispositifs aurait donc plutôt légèrement diminué sur la période.

• Les parcours de sortie du chômage et de l'emploi

Parmi les personnes âgées de 50 ans et plus sortant du chômage en 2004 ³³, environ trois sur dix ont repris un emploi, contre cinq demandeurs d'emploi sur dix tous âges confondus. À partir de 55 ans, les reprises d'emploi chutent et concernent moins de deux personnes sur dix, compte tenu des dispositifs de retrait anticipé de l'activité. Les sorties du chômage pour entrée en formation diminuent également très sensiblement à partir de 55 ans. Enfin, les sorties pour arrêt temporaire de recherche d'emploi qui recouvrent les arrêts de maladie concernaient en 2004 plus d'une sortie sur sept des demandeurs d'emploi âgés de 50 à 54 ans.

En 2004, quand ils ont repris un emploi, les chômeurs de plus de 50 ans ont obtenu plus souvent des contrats précaires (43,1 %) que des contrats à durée indéterminée (34,1 %). C'est la proportion de contrats aidés qui les a distingués principalement des plus jeunes (13,1 % contre 6,4 %). En outre, ils ont occupé plus souvent des emplois à temps partiel d'assez courte durée (22,8 % ont eu des contrats de moins de 20 heures contre 12,1 % pour les moins de 50 ans) ³⁴.

31. Les chiffres sur les préretraites publiques ne tiennent pas compte des CAATA, pour lesquels on ne dispose pas de ventilation par âge et sexe.

32. Il n'est pas possible de distinguer les pensions d'invalidité par sexe.

33. Données issues du cumul de quatre vagues (mars, juin, septembre et décembre 2004) de l'enquête trimestrielle réalisée par l'ANPE et la DARES auprès des sortants du chômage.

34. « Les demandeurs d'emploi seniors », *op. cit. supra*.

On estime aujourd'hui que seulement 40 % des salariés qui liquident leur retraite étaient en emploi l'année précédente (contre 60 % en 1983) ³⁵.

Seulement 40 % des salariés qui liquident leur retraite étaient en emploi l'année précédente

En 2004, comme en 1996, les départs en retraite ou préretraite publique représentaient près d'un départ sur deux de l'entreprise pour les plus de 55 ans. La part des licenciements pour raisons économiques était deux fois moins élevée qu'en 1996 : estimée à 4 %, elle était nettement inférieure à celle des licenciements pour motifs personnels (11 %). Rapportés à leur poids dans l'emploi, les plus de 55 ans étaient 1,5 fois plus souvent exposés aux licenciements économiques que l'ensemble des salariés. Ils étaient aussi 1,3 fois plus concernés par les licenciements individuels ³⁶.

• Les départs en retraite avant l'âge de droit commun dans le secteur public

La plupart des régimes spéciaux permettent aux agents de bénéficier de leurs droits à pension avant l'âge de 60 ans. C'est notamment le cas des fonctionnaires civils de l'État ou des collectivités territoriales et hospitalières qui peuvent liquider leurs droits à pension dès l'âge de 55 ans ³⁷ dès lors qu'ils ont réalisé au minimum quinze ans de services effectifs dans un corps classé en « catégorie active ». Ces régimes autorisent également leurs agents, père ou mère de trois enfants, à percevoir leurs pensions dès lors qu'ils ont accompli quinze ans de services et interrompu leur activité selon une durée continue au moins égale à deux mois pour chaque enfant.

La plupart des régimes spéciaux, y compris ceux de la fonction publique, permettent aux agents de bénéficier de leurs droits à pension avant l'âge de 60 ans

Au total, hors pensions d'invalidité ³⁸, ces départs anticipés ont représenté, en 2005, un peu plus de 49 % des départs pour les fonctionnaires civils de l'État, 23 % pour les fonctionnaires des collectivités territoriales et 73 % pour les fonctionnaires hospitaliers. Pour les catégories actives, l'âge moyen de départ en retraite a été estimé, pour 2005, à 55 ans et 1 mois pour les fonctionnaires de l'État, 53 ans et 4 mois pour les fonctionnaires des collectivités territoriales et 54 ans et 1 mois pour les fonctionnaires hospitaliers.

35. Guillemard A.-M. et Jolivet A. (2006), « De l'emploi des seniors à la gestion des âges », *Problèmes politiques et sociaux* n° 924, Paris, La Documentation française.

36. Lainé F. et Marioni P. (2006), *op. cit. supra*.

37. Cet âge minimal est même fixé à 50 ans pour certains corps spécifiques de la police, de l'administration pénitentiaire, des douanes ou encore certains agents travaillant dans les égouts ; les retraités de ces corps spécifiques bénéficient par ailleurs de bonifications d'annuités pour le calcul de leur retraite « compensant » ces départs précoces.

38. Les fonctionnaires peuvent également obtenir l'ouverture de leurs droits à pension, sans condition d'âge ou de durée de services, lorsqu'ils sont atteints d'une infirmité ou d'une maladie incurable les plaçant dans l'impossibilité d'exercer une quelconque profession.

Ces âges de départ peuvent être rapportés aux durées moyennes de service de la pension des différents corps de métier, appréciées par rapport aux flux de décès de l'année. Ainsi, pour les fonctionnaires de l'État, la durée moyenne de service de la pension s'établit à 25,1 années pour les agents appartenant à un corps classé en catégorie active, contre 20,6 années pour les autres agents ³⁹.

Les données précédentes ne portent pas sur les militaires. Les militaires disposent, en vertu de la loi, de dispositifs spécifiques de départ avant l'âge de droit commun et de durée minimale de cotisation, ainsi que de bonifications d'ancienneté. L'ensemble de ces éléments conduit à des âges précoces de perception d'une pension de retraite, à des durées de cotisation effective nettement plus faibles et à une fréquence élevée de cumul emploi-retraite. Ainsi, l'âge moyen de radiation des cadres était en 2005 de 45,6 ans (à titre de comparaison, cet âge s'établit à 58,9 ans pour les catégories sédentaires des fonctionnaires civils), avec un taux de bonification, en jours supplémentaires validés, de 34 % (contre 4 % en moyenne pour les fonctionnaires civils). On peut noter qu'une partie des avantages est liée au statut de militaire et que seule une fraction de ces avantages dépend de la situation objective dans laquelle est placée la personne au cours de sa carrière.

De tels dispositifs existent également dans les autres régimes spéciaux ⁴⁰. L'âge effectif d'ouverture des droits est proche de 55 ans dans le régime des industries électriques et gazières (IEG). À la SNCF, les agents de conduite ayant au moins quinze années de conduite (ou achevant leur carrière sur un grade d'agent de conduite) peuvent partir à la retraite dès 50 ans (âge moyen constaté en 2005 : 50,3 ans), les autres personnels pouvant percevoir leur pension dès 55 ans (âge moyen constaté en 2005 : 55,1 ans). Au total, la quasi-totalité des agents de la SNCF liquide sa pension avant l'âge de 60 ans. À la RATP, les âges d'ouverture des droits sont compris entre 50 et 60 ans et, toutes catégories d'emplois confondues, l'âge moyen de départ en retraite est inférieur à 55 ans (52 ans et 8 mois pour les personnels en catégorie active et 58 ans et 6 mois pour les personnels en catégorie sédentaire, en 2005) ; 86 % des agents sont partis en retraite avant 60 ans en 2005.

3. Le Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors

Prévue par la loi de 2003 et engagée en 2004, une négociation relative à l'emploi des seniors a débouché sur l'accord national interprofessionnel du 13 octobre 2005. Celui-ci a été signé par plusieurs organisations syndicales

39. Durées appréciées à partir des décès constatés en 2005.

40. Les données sont extraites du rapport de la commission des Affaires sociales du Sénat pour le projet de loi de finances 2007.

et patronales le 9 mars 2006 (la CFDT, la CFTC, la CFE-CGC et les trois organisations patronales MEDEF, CGPME et UPA). Le Plan pour l'emploi des seniors 2006-2010, élaboré dans le cadre d'un groupe de travail regroupant les partenaires sociaux et les représentants de l'État, reprend les dispositions de cet accord. Son objectif prioritaire est d'augmenter le taux d'emploi des 55-64 ans, pour parvenir à 50 % en 2010.

Le Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors vise prioritairement à augmenter le taux d'emploi des 55-64 ans pour atteindre 50 % en 2010

Aux côtés d'actions visant à améliorer les conditions de travail et les dispositifs de formation, ce plan comporte notamment les mesures suivantes :

- la possibilité ouverte aux branches de négocier des accords abaissant en dessous de 65 ans l'âge à partir duquel les employeurs peuvent recourir à la mise à la retraite de leurs salariés et les accords en vigueur devront être révisés afin qu'ils cessent de produire leurs effets au plus tard au 31 décembre 2009 ⁴¹ ;
- un CDD d'une durée maximale de dix-huit mois renouvelable une fois, au profit des chômeurs de plus de 57 ans en recherche d'emploi depuis plus de trois mois ou bénéficiaires d'une convention de reclassement personnalisé, est créé ;
- la contribution Delalande, que l'employeur doit verser en cas de rupture du contrat de travail de tout salarié de plus de 50 ans embauché avant l'âge de 45 ans, ne sera pas due pour les salariés embauchés à compter de la date de présentation du plan et sera définitivement supprimée à compter du 1^{er} janvier 2008 ⁴² ;
- le bénéfice de la retraite progressive, permettant aux salariés de plus de 60 ans de poursuivre à temps partiel une activité, tout en bénéficiant d'une fraction de leur pension (inversement proportionnelle à la durée travaillée), est ouvert jusqu'en 2008 aux salariés justifiant de 150 trimestres de cotisations validées. De surcroît, la retraite fait désormais l'objet d'une reliquidation lors du départ en retraite définitif ;
- la surcote permettant de majorer de 3 % la pension, par année supplémentaire validée, en cas de prolongement de l'activité au-delà de 60 ans pour les assurés qui remplissent les conditions pour bénéficier du taux plein, est maintenue à 3 % la première année d'activité après 60 ans et est portée à 4 % les années suivantes et 5 % au-delà de 65 ans ;
- le plafond de revenu global associé au dispositif de cumul d'une retraite du secteur privé et d'un revenu d'activité est revu à la hausse. Égal jusqu'alors au dernier salaire d'activité perçu avant le départ en retraite,

41. Pour permettre aux entreprises couvertes par de tels accords de bénéficier d'un délai d'adaptation, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2007 leur offre la possibilité entre 2010 et 2014 de rompre, avec son accord, le contrat de travail d'un salarié, âgé d'au moins 60 ans et pouvant bénéficier d'une retraite à taux plein, avant ses 65 ans, en lui versant une indemnité de mise à la retraite prévue à l'article L. 122-14-13 du Code du travail. Mais contrairement à l'indemnité de mise à la retraite, cette indemnité sera assujettie en totalité à la CSG et à la CRDS.

42. Le plan prévoyait une suppression à compter du 1^{er} janvier 2010, mais cette date a été avancée par la loi, portant diverses dispositions d'ordre économique et social, adoptée le 14 décembre 2006.

il passe à 1,6 SMIC dans les cas où le dernier salaire d'activité est inférieur à ce seuil.

Le plan vise d'abord à faire évoluer les représentations socioculturelles. Pour cela, une campagne de communication nationale en direction du grand public, des employeurs et des salariés a été lancée à l'automne 2006 afin de valoriser le potentiel des seniors. Un comité tripartite sera mis en place pour veiller à l'application du plan.

4. La négociation collective sur la pénibilité

Conformément à la loi de 2003, un cycle de discussions de la pénibilité a été engagé entre les partenaires sociaux

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 a fait de la pénibilité un sujet de négociation sociale entre les partenaires sociaux.

Les dispositions de l'article 12, bien que ne définissant pas la pénibilité, prévoient en effet que : « I. – Dans un délai de trois ans après la publication de la présente loi, les organisations professionnelles et syndicales représentatives au niveau national sont invitées à engager une négociation interprofessionnelle sur la définition et la prise en compte de la pénibilité [...] III. – Un bilan des négociations visées au septième alinéa de l'article L. 132-12 du Code du travail est établi au moins une fois tous les trois ans à compter de la fin de la négociation prévue au I de l'article 12 de la présente loi, par la commission nationale de la négociation collective [...] ».

Un cycle de discussions a été engagé depuis février 2005 par les organisations patronales (MEDEF, CGPME, UPA) et les cinq organisations syndicales représentatives (CFDT, CFTC, CGT, FO, CFE-CGC). Plusieurs séances de négociation ont eu lieu depuis. Si elles ont permis de progresser globalement sur les critères de pénibilité, la prévention, l'amélioration des conditions de travail et les facteurs de pénibilité, elles n'ont jusqu'alors pas abouti sur la question de la réparation.

5. Évolutions des négociations collectives de branche et d'entreprise (notamment sur les mises en retraite) et initiatives dans le secteur public

L'application du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors demeure soumise à sa déclinaison dans des accords d'entreprise et de branche.

• *Les négociations collectives de branche et d'entreprise*

Les accords dérogatoires de mise à la retraite à 65 ans

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 août 2003, de nombreuses conventions ou accords collectifs relatifs à la mise à la retraite ont été signés par les partenaires sociaux en application de l'article L. 122-14-13

alinéa 3 du Code du travail, permettant de déroger à l'interdiction de la mise à la retraite avant 65 ans, moyennant des contreparties en termes d'emploi ou de formation et sous réserve qu'ils soient étendus. À défaut, si les conditions de mise à la retraite ne sont pas réunies, la rupture du contrat de travail par l'employeur constitue un licenciement, avec toutes les exigences qui en découlent (motif réel et sérieux, respect de la procédure, indemnités...).

En 2004 et 2005, soixante et onze accords collectifs relatifs à la mise à la retraite avant l'âge de 65 ans ont été signés ⁴³. Huit accords ne font pas référence à un abaissement de l'âge légal de la mise à la retraite (65 ans). Quatre accords ne prévoient aucune contrepartie emploi/formation professionnelle et ils ne peuvent donc être étendus en l'état : toute mise à la retraite dans ces branches sera considérée comme un licenciement.

Les contreparties en terme d'emploi correspondent en général soit à la conclusion d'un contrat de travail pour une ou plusieurs mises à la retraite, soit au fait d'éviter un licenciement économique. Certains accords prévoient un remplacement des départs de un pour un, mais la plupart des accords sont dans un rapport de un pour deux ou de un pour trois. Il est, de fait, difficile d'apprécier les niveaux effectifs de remplacement, notamment pour des grandes entreprises qui assurent de fait une certaine rotation des effectifs.

Les contreparties en terme de formation professionnelle prennent souvent la formule d'un renvoi à la négociation sur la formation professionnelle dans la branche, d'un pourcentage du fonds de formation réservé aux plus de 45 ou 50 ans, ou d'un dépassement du minimum légal dû au titre de la contribution des employeurs.

Si, en 2004, six conventions collectives fixent une part minimale des dépenses de formation professionnelle à consacrer aux salariés de plus de 45 ans entre 10 et 30 %, celles de 2005 déterminent des dépenses à hauteur de 10-15 %. Cette baisse est compensée par des actions définies plus précisément en faveur des plus de 45 ans : entretien spécifique destiné à élaborer un programme de formation adapté à la poursuite de la carrière, bilan de compétences et, plus largement, priorité à la formation des plus de 45 ans. Ces actions plus précisément définies résultent de la diffusion dans les branches des termes de l'accord national interprofessionnel du 15 décembre 2003 sur la formation tout au long de la vie et des thèmes abordés par les partenaires sociaux au cours de leur négociation sur l'emploi des seniors en 2005.

De nombreux accords ont été conclus et étendus permettant de déroger à l'interdiction de la mise à la retraite avant 65 ans, avec des contreparties en termes d'emploi et de formation professionnelle

D'autres accords de branche et d'entreprise traduisent la volonté de favoriser l'emploi ou le maintien en activité des seniors

43. Au 6 octobre 2006, 91 accords avaient été conclus et étendus sur un nombre total de 122 accords de branches signés (relevé de la direction du travail).

Les possibilités de mise à la retraite avant 60 ans dans certaines conventions collectives

On notera, par ailleurs, que, sur le fondement d'une interprétation contestable de la loi, certains accords collectifs prévoient la possibilité de mise à la retraite de salariés âgés de moins de 60 ans dès lors qu'ils sont susceptibles de bénéficier de la retraite anticipée ⁴⁴.

Le recours aux procédures de mise à la retraite est favorisé par un régime social et fiscal assez favorable, autant pour l'entreprise que pour le salarié comparativement à celui du départ volontaire du salarié à la retraite ⁴⁵.

La conclusion d'accords en faveur de l'emploi des seniors

A contrario, d'autres dispositifs sous forme d'accords de branche et d'entreprise traduisent la volonté de favoriser l'emploi ou le maintien en activité des seniors.

Un certain nombre d'accords de branches et d'entreprises sur le travail des seniors a été conclu depuis la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites ⁴⁶. La plupart se réfèrent aux dispositions de la loi visant à favoriser la poursuite d'activité des salariés de 50 ans et plus.

Sans entrer dans les détails de chacun d'eux, voici quelques exemples des mesures les plus représentatives :

- en vertu du principe de non-discrimination, les critères d'âges sont supprimés pour le recrutement ou la mutation interne, ainsi que pour la formation, la rémunération et la reconnaissance des compétences des seniors ;
- dans le cadre de la gestion active des carrières : entretien professionnel complet à partir de 45 ans (puis tous les cinq ans) et encouragement au bilan de compétences. L'accès à la formation pour les seniors est reconnu comme une priorité. Le droit individuel à la formation et la validation des acquis de l'expérience sont plus largement ouverts. La part du financement des formations accordées en priorité aux seniors est augmentée ;

44. À titre d'exemples, la convention collective nationale des ingénieurs et cadres de la métallurgie du 13 mars 1972 (avenant du 19 décembre 2003 relatif au départ et à la mise à la retraite) ; la convention collective nationale des services de l'automobile du 15 janvier 1981 (accord paritaire du 18 février 2004 annexé à l'avenant n° 39 relatif à la mise à la retraite) ; la convention collective nationale de l'animation du 28 juin 1988 (avenant n° 86 en date du 15 décembre 2004 qui comporte un article 4.4.4.3 relatif à « la mise à la retraite des salariés ayant eu de longues carrières ») ; les deux conventions collectives de la distribution et du commerce de gros des papiers et cartons (avenant en date du 20 janvier 2005) ; l'accord relatif au départ et à la mise à la retraite pour le personnel au sol des entreprises du transport aérien en date du 13 avril 2005 qui comporte un article 4.2 relatif à la « mise à la retraite à l'initiative de l'employeur des travailleurs handicapés et des travailleurs ayant effectué des carrières longues âgés de moins de 60 ans ».

45. Les indemnités de mise à la retraite sont, pour la part qui n'excède pas l'indemnité conventionnelle ou légale et dans la limite d'un plafond au-delà, non imposables à l'impôt sur le revenu (article 80 duodecies du CGI) et exonérées de cotisations de sécurité sociale, alors que les indemnités de départ à la retraite sont imposables pour la fraction supérieure à 3 050 euros (article 81, 22° du CGI) et assujetties aux cotisations sociales.

46. Par exemple, Fédération nationale des industries laitières, Coopératives laitières, La Mondiale, Groupe Alstom, Thalès, Schneider Electric, Caisse d'épargne, Mécanique chaudronnerie des Flandres, Association française des banques.

- embauche de seniors : développement des contrats de professionnalisation à destination de demandeurs d'emploi de plus de 50 ans ;
- prise en compte des conditions de travail et de la pénibilité des emplois : des priorités d'affectation sont prévues pour les seniors initialement sur des postes de haute pénibilité. Ce travail est mené en partenariat avec les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), en particulier en ce qui concerne la définition des postes à forte pénibilité ;
- aménagement de la fin de carrière : temps de travail aménagé pour les seniors âgés de 55 ans et plus, développement des actions de tutorat ;
- encouragement à la poursuite d'activité au-delà de 60 ans : majoration de l'allocation de fin de carrière ;
- suppression des dispositifs de préretraite, sauf plan de sauvegarde de l'emploi.

• *Les initiatives dans le secteur public*

Les employeurs publics ont pris également un certain nombre d'initiatives⁴⁷. La signature le 25 janvier 2006 de deux protocoles d'accord relatifs à l'action sociale et à la promotion professionnelle témoigne de la prise en compte de la gestion des carrières dans la fonction publique.

Suivent ici quelques indications sur les mesures qui, directement ou indirectement, pourraient avoir pour effet de favoriser l'emploi des seniors :

- les limites d'âge dans les concours (externes, internes, troisième voie) ont été supprimées par l'ordonnance du 2 août 2005 à l'exception des concours d'accès aux corps classés en services actifs⁴⁸ et, sur demande des administrations, des concours donnant accès à des formations d'au moins vingt-quatre mois en école d'application ;
- une indemnité exceptionnelle de sommet de grade est attribuée aux fonctionnaires des trois fonctions publiques au 1^{er} juillet 2005 pour compenser le blocage de tout avancement des agents qui sont depuis plus de trois ans à l'échelon terminal du grade ou du corps. Dans le même esprit, une bonification indemnitaire a été mise en place le 30 juin 2006 et expérimentée pendant trois ans au profit des fonctionnaires de catégories A et B des trois fonctions publiques bloqués à l'échelon terminal de leur corps depuis au moins cinq ans ;
- le dispositif relatif aux reconversions et aux « secondes carrières » est une réponse aux besoins de restructuration de l'emploi public (GIAT, France Télécom, défense). Il faut noter que l'article 77 de la loi de 2003 sur

Des initiatives prises par les employeurs publics pourraient avoir pour effet de favoriser l'emploi des seniors, directement ou indirectement

47. Voir le rapport au Conseil d'orientation des retraites, *Fonctions publiques : de la réforme des retraites à la gestion des parcours professionnels*, groupe de travail présidé par Frédéric Tiberghien et Marianne Berthod-Wurmser (rapporteur), janvier 2006.

48. Près d'un million de fonctionnaires sont classés en service actif, c'est-à-dire qu'ils bénéficient d'âges de départ en retraite plus précoces (50 et 55 ans) que les fonctionnaires sédentaires (60 ans) en raison des contraintes particulières de leur emploi (pénibilité, dangerosité).

les retraites, qui offre aux enseignants la possibilité de bénéficier d'un détachement suivi d'une intégration dans les différents corps de la fonction publique après quinze ans de service, est sans effet pratique à ce jour bien que les textes d'application aient été pris ⁴⁹ ;

- l'âge obligatoire de sortie du régime de cessation progressive d'activité a été repoussé de 60 à 65 ans. Le congé de fin d'activité est supprimé ;
- la création d'un entretien de carrière et la réforme du bilan professionnel sont des mesures qui devraient permettre d'améliorer le suivi des carrières et la construction de projets professionnels cohérents.

Il s'agit de mesures récentes, dont l'ampleur des effets ne peut être encore appréciée.

6. Les comportements des employeurs et des salariés

Les enquêtes récentes sur l'emploi des seniors soulignent les réticences des employeurs et une certaine perte de motivation des salariés ; elles révèlent aussi un début de prise de conscience de part et d'autre

L'objectif principal des initiatives qui ont été prises par les pouvoirs publics pour accroître l'emploi des seniors est d'opérer un changement d'état d'esprit des employeurs et des salariés.

• Les employeurs

Une des causes de la forte ancienneté de chômage des seniors est liée à la réticence des employeurs à recruter des salariés âgés. En effet, d'après l'enquête annuelle de l'ANPE sur les prévisions des entreprises en termes d'activité et d'emploi pour l'année à venir, seuls 58,7 % des établissements qui prévoyaient des recrutements en 2006 se déclaraient prêts à embaucher des personnes âgées de 50 ans ou plus. Cette proportion est toutefois en hausse (+4 points par rapport à 2005 et +7 points par rapport à 2004), signe peut-être d'un début de prise de conscience des employeurs de la nécessité de relever le taux d'emploi des seniors ⁵⁰. Cette hausse va de pair avec la signature d'accords sur l'emploi des seniors dans quelques grands groupes ⁵¹.

Selon la quatrième enquête barométrique sur le choc démographique ⁵², 41 % des directeurs des ressources humaines en 2006, contre 36 % en 2005 et 23 % en 2004, envisagent de recruter des seniors. Cette tendance positive reste encore à confirmer. Ce sont les PME qui se déclarent les plus ouvertes à cette possibilité (50 % d'entre elles) alors que les grandes entreprises ne le sont encore qu'à 23 %. La très grande majorité des entreprises

49. Décrets n° 2005-959 et n° 2005-960 du 9 août 2005.

50. Catala N. (2005), *L'emploi des seniors*, rapport du Centre interdisciplinaire de formation à la fonction personnel (CIFOFP), Paris, La Documentation française.

51. Par exemple, Fédération nationale des industries laitières, Coopératives laitières, La Mondiale, Groupe Alstom, Thalès, Schneider Electric, Caisse d'épargne, Mécanique chaudronnerie des Flandres, Association française des banques.

52. Enquête réalisée par l'Observatoire Cegos des performances de l'entreprise en février 2006 auprès d'un échantillon de 150 directeurs des ressources humaines et de 300 cadres.

interrogées (82 %) a procédé à des mises en préretraite et départs anticipés au cours des dernières années et elles restent nombreuses (39 %, dont 70 % au sein des très grandes entreprises) à envisager dans le futur de mettre en place des dispositifs facilitant ces départs anticipés.

Notons également que la plus ou moins bonne disposition à recruter des seniors n'est pas sans lien avec les difficultés de recrutement puisque, parmi les établissements prêts à embaucher des seniors, 56 % déclaraient avoir connu des difficultés de recrutement en 2003 contre seulement 38 % parmi les autres.

• Les salariés

Les réticences des employeurs à l'emploi des seniors peuvent être un facteur de démotivation des salariés. Les résultats de l'enquête Emploi montrent que les difficultés de retour à l'emploi peuvent entraîner une perte de motivation. La recherche d'emploi est moins active au fur et à mesure que l'âge s'élève : parmi les personnes qui se déclaraient au chômage en 2002, la recherche d'emploi concernait 87 % des 40 à 49 ans et seulement 64 % des 50 à 59 ans. Par ailleurs, après 55 ans, les chômeurs intériorisent la discrimination liée à l'âge et considèrent eux-mêmes qu'ils sont trop âgés pour être recrutés. Ainsi, parmi ceux qui déclaraient ne pas rechercher d'emploi, 43 % des 55 à 59 ans donnaient comme raison principale le fait qu'ils se jugent trop âgés pour les employeurs ⁵³.

Selon l'enquête SHARE collectée en 2004 dans dix pays de l'Union européenne, la proportion de personnes âgées de 50 à 59 ans exprimant le souhait de partir à la retraite le plus tôt possible est croissante du nord au sud de l'Europe, à l'exception de la Suisse. En France, elle est de 57 %. Elle culmine à 67 % en Espagne, son niveau le plus bas étant au Pays-Bas où elle est de 31 % ⁵⁴. Si les conditions de travail et l'état de santé sont déterminants, d'autres facteurs interviennent puisqu'à état de santé et pénibilité du travail donnés, les préférences pour un départ à la retraite précoce demeurent assez différenciées d'un pays à l'autre. La situation des seniors sur le marché du travail est un facteur possible.

Cela étant, comme pour les employeurs, il semble qu'il y ait un début de prise de conscience des salariés. Une étude de la DREES montre, en effet, que l'âge idéal cité pour le départ à la retraite est passé de 56 ans en moyenne de 2000 à 2002, à 58 ans en 2004 et 2005 ⁵⁵. Parmi les salariés du secteur privé âgés de 54 à 59 ans, les personnes les plus diplômées, celles qui vivent sans conjoint, mais aussi celles qui se déclarent satisfaites de

53. Anglaret D. et Bernard S. (2003), *op. cit. supra*.

54. Blanchet D. et Debrand T. (2005), « Aspiration à la retraite, santé et satisfaction au travail : une comparaison européenne », *INSEE Première* n° 1052.

55. Boisselot P. (2006), « L'évolution des opinions des Français en matière de santé, de handicap, de famille, de retraite, de pauvreté et de protection sociale entre 2000 et 2005 », *Dossiers Solidarité et Santé* n° 2, DREES.

leur emploi, à la fois souhaitent et envisagent de partir plus tard en retraite. En revanche, celles qui se déclarent en mauvaise santé ou qui ont exercé un métier dangereux manifestent le désir de partir plus tôt ⁵⁶. C'est aussi ce qu'indiquent les résultats de l'enquête SVP50, menée en 2003 par des médecins du travail ⁵⁷ ; cette enquête soulignait également l'importance des aspects liés au travail, à sa variété et à sa qualité.

III – Évolution des revenus des actifs et des retraités

Avant d'examiner plus particulièrement l'évolution des pensions de vieillesse, il paraît utile de fournir un éclairage d'ensemble et des éléments de contexte relatifs à la situation respective des actifs et des retraités. Ceci conduit à réunir des données dépassant le seul cadre des régimes de retraite.

Pour comparer le niveau de vie des actifs et des retraités, il est en effet nécessaire de tenir compte de l'ensemble de leurs revenus et des prélèvements sociaux et fiscaux auxquels ils sont soumis, ainsi que des caractéristiques des ménages auxquels ils appartiennent.

Les niveaux de vie des actifs et des retraités et leur évolution au cours de la période récente, estimés par l'INSEE sur la base des dernières enquêtes disponibles, font l'objet d'un examen dans un premier temps. L'évolution des pensions et celle des prélèvements sociaux qui s'y appliquent sont ensuite plus particulièrement étudiées.

1. Les niveaux de vie

Sont ici repris les termes habituels de la comparaison des revenus des ménages dont la personne de référence est un actif et des ménages dont la personne de référence est un retraité. Les données exploitées par l'INSEE proviennent des enquêtes Revenus fiscaux et ont été complétées notamment par des estimations des revenus sociaux. Le recours aux seules données fiscales ne permet pas, cependant, d'appréhender l'ensemble des revenus du patrimoine ⁵⁸ et conduit à sous-estimer les revenus.

56. Rapoport B. (2006), « Les intentions de départ à la retraite des salariés du privé âgés de 54 à 59 ans », *Études et Résultats* n° 478, DREES.

57. Une partie des résultats et les références bibliographiques sont accessibles sur le site (www.cisme.org).

58. La source fiscale, avant intégration des revenus soumis à prélèvement libératoire, ne prend en compte que 25 % des revenus du patrimoine de la comptabilité nationale.

• La comparaison du niveau de vie des ménages d'actifs et de retraités

L'appréciation du revenu disponible par ménage

Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales, nets des impôts directs ⁵⁹.

En 2004, il représentait en moyenne 23 008 euros pour les ménages de retraités, soit un montant inférieur de 30 % à celui des ménages d'actifs (32 812 euros en moyenne).

À cet écart, qui reflète en particulier des positions différentes dans le cycle de vie, ne correspond toutefois pas un écart aussi important de niveau de vie dans la mesure où les ménages de retraités sont en moyenne de plus petite taille que les ménages d'actifs.

En 2004, le revenu disponible des ménages de retraités était inférieur de 30 % à celui des ménages d'actifs

La nécessité de tenir compte de la taille des ménages : l'appréciation du revenu disponible par unité de consommation

Le niveau de vie s'obtient, en effet, en rapportant le revenu disponible au nombre d'unités de consommation, qui est fonction de la composition du ménage ⁶⁰. Ainsi, le niveau de vie moyen s'élevait en 2004 à 17 434 euros pour les ménages de retraités et 19 315 euros pour les ménages d'actifs, soit un écart de -10 %.

L'écart entre retraités et actifs en 2004 était à peine plus élevé en termes de niveau de vie médian ⁶¹ (-10,6 %). Les plus modestes des retraités étaient toutefois dans une situation plus favorable que leurs homologues actifs, avec un niveau de vie moyen du premier décile ⁶² de 8 255 euros, supérieur de 718 euros à celui du premier décile des actifs.

En 2004, le niveau de vie moyen des ménages de retraités, qui tient compte de la taille des ménages, était inférieur de 10 % à celui des ménages d'actifs

La question de la prise en compte des revenus du patrimoine et des « loyers fictifs »

Le revenu disponible et donc le niveau de vie intègrent les revenus du patrimoine.

Les revenus du patrimoine recensés dans les données fiscales sont plus élevés en moyenne pour les ménages de retraités que pour les ménages d'actifs (respectivement 1 747 euros et 854 euros en 2004). Le niveau de

59. Quatre impôts directs sont pris en compte : l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation, la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS).

60. L'échelle d'équivalence utilisée ici attribue 1 unité de consommation (UC) au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans.

61. Le niveau de vie médian se définit comme le niveau au-dessous duquel se situent 50 % des ménages. Il peut différer du niveau de vie moyen (qui correspond à la moyenne des niveaux de vie des ménages).

62. Le premier décile correspond aux 10 % des ménages ayant les niveaux de vie les plus faibles.

Les revenus du patrimoine, repérés dans les données fiscales, sont en moyenne deux fois plus élevés pour les ménages de retraités que pour les ménages d'actifs. Une mesure plus complète de ces revenus conduirait à rehausser le niveau de vie relatif des retraités

La prise en compte des revenus du patrimoine dans les niveaux de vie est sujette à discussion et appelle certaines précautions. La détention du patrimoine est extrêmement dispersée au sein de la population

vie moyen hors revenus du patrimoine des ménages de retraités était ainsi inférieur de 14 % à celui des ménages d'actifs en 2004 (respectivement 15 617 euros et 18 076 euros). L'écart de niveau de vie moyen était, comme indiqué précédemment, de 10 % en intégrant les revenus du patrimoine appréhendés par la source fiscale. Si l'on disposait d'une source mesurant la totalité des revenus du patrimoine, l'écart de niveau de vie entre actifs et retraités se réduirait.

Cette prise en compte des revenus du patrimoine lorsque l'on compare les niveaux de vie des actifs et des retraités est sujette à discussion pour diverses raisons et appelle certaines précautions.

Tout d'abord, la détention inégale de patrimoine en fonction de l'âge reflète des différences de position dans le cycle de vie. Le patrimoine des retraités est dans un certain nombre de cas le fruit de sacrifices passés (épargne sur les revenus d'activité). Il y a alors une prise en compte du revenu à deux reprises : au moment de l'effort d'épargne et à chaque fois que le capital en résultant produit un revenu ou des intérêts.

Par ailleurs, la détention de patrimoine est extrêmement dispersée au sein de la population, une minorité de ménages détenant la majorité du patrimoine. Cette dispersion se retrouve dans la distribution des revenus correspondants.

Selon la dernière enquête Patrimoine, le patrimoine médian des retraités s'élevait en 2004 à environ 109 000 euros et celui des actifs à près de 100 000 euros, les valeurs moyennes étant toutes deux proches de 170 000 euros. Mais alors que les 10 % de ménages les plus riches, parmi les retraités et parmi les actifs, disposaient d'un patrimoine supérieur à près de 400 000 euros, les 10 % les plus pauvres avaient un patrimoine inférieur à 820 euros parmi les actifs seuls et à 2 200 euros parmi les retraités seuls.

Le patrimoine des actifs est inférieur à celui des retraités à tous les niveaux de la distribution et apparaît plus dispersé, surtout dans le bas de la distribution. Ceci traduit surtout une position différente dans le cycle de vie. Une proportion importante de ménages d'actifs n'a quasiment pas de patrimoine car, du fait de leurs faibles moyens financiers, en particulier en début de carrière, ils ne peuvent pas épargner.

Enfin, les revenus du patrimoine sont mal appréhendés par les enquêtes et leur sous-estimation rendrait nécessaires des redressements des données recueillies ⁶³.

63. Aucun redressement de ce type n'a été effectué sur les données d'origine fiscale citées ici concernant les revenus du patrimoine.

Ceci doit conduire, lorsque l'on examine la situation respective des actifs et des retraités, à tenir compte des différences de structure de revenus en fonction du niveau de revenu des ménages et à garder à l'esprit le statut différent des divers types de revenu. Il n'en reste pas moins que, si l'on souhaite avoir une vision d'ensemble des situations des différentes catégories de ménage, il faut pouvoir appréhender l'ensemble de leurs revenus.

Par ailleurs, le niveau de vie tel que défini précédemment ne tient pas compte de la disposition *gratuite* d'un certain nombre de biens ou de services tels que le logement et les services de santé. Or, l'appréciation portée, à revenu monétaire donné, sur la situation matérielle des ménages de retraités pourra varier sensiblement selon qu'ils sont ou non propriétaires de leur logement et qu'ils bénéficient ou non d'une prise en charge collective des dépenses de santé et de celles afférentes à la dépendance.

L'ajout de « loyers fictifs » imputés aux revenus des propriétaires accroît le niveau de vie moyen relatif des ménages de retraités, plus souvent propriétaires de leur logement

Deux solutions peuvent être proposées pour appréhender les dépenses de santé dans le niveau de vie. La première solution – inspirée des concepts de comptabilité nationale – consisterait à intégrer les remboursements de sécurité sociale dans le revenu : un niveau de remboursement élevé contribue en effet positivement au niveau de vie des ménages. La seconde solution – plus proche de la façon dont les ménages concernés perçoivent leur niveau de vie – consisterait à déduire du revenu disponible ce que coûtent finalement au ménage les dépenses de santé non remboursées par la sécurité sociale. Les corrections à effectuer sur le niveau de vie moyen relatif des personnes âgées restent modestes, selon des estimations portant sur l'année 1990 ⁶⁴ : +3 points selon la première approche, -1 point selon la seconde approche ⁶⁵.

La question de la dépendance pose plus généralement celle de l'évolution des besoins avec l'âge. Les besoins diminuent en général lors du passage à la retraite : les frais professionnels disparaissent, les ménages peuvent réduire et optimiser leurs dépenses grâce au temps libre retrouvé. Plus tard, au fur et à mesure que les personnes vieillissent, certaines dépenses liées aux loisirs et aux transports se réduisent, tandis que d'autres liées au confort et à la perte d'autonomie s'accroissent ⁶⁶. Les comparaisons de niveau de vie ignorent ces variations des besoins au cours du cycle de vie.

64. Hourriez J.-M. (1995), « Le niveau de vie des personnes âgées », *Économie et Statistique* n° 283-284, INSEE.

65. Dans ce calcul, on se limite à la médecine de ville. Si l'on imputait en plus les dépenses d'hospitalisation engagées par l'État et la sécurité sociale, alors la correction serait de +10 points au lieu de +3 points (pour la première méthode). Mais inclure toute l'hospitalisation dans le revenu reviendrait à raisonner en revenu élargi. Or ce dernier inclut aussi les dépenses d'éducation, qui bénéficient aux jeunes ; il n'est donc pas évident que la valeur du niveau de vie relatif en termes de revenu élargi soit plus élevée que sa valeur en termes de revenu disponible.

66. Bodier M. (1999), « Les effets d'âge et de génération sur le niveau et la structure de la consommation » *Économie et Statistique* n° 324-325, INSEE.

La question du logement peut être abordée par l'ajout de loyers imputés aux revenus des ménages propriétaires. Il s'agit de « loyers fictifs », correspondant à des estimations des loyers que les ménages propriétaires auraient à payer s'ils occupaient le même logement à titre de locataire.

Les retraités sont beaucoup plus souvent propriétaires que les actifs. Selon la dernière enquête Logement, 74 % des ménages de retraités étaient propriétaires de leur résidence principale en 2002, contre 56 % pour l'ensemble des ménages. Les ménages de retraités possèdent des logements de moindre valeur en moyenne (-7 % en 2002), car plus anciens, avec moins de confort et un peu plus petits. Mais ces caractéristiques doivent être mises en regard avec la plus petite taille des ménages de retraités liée au départ des enfants du foyer.

L'ajout de loyers imputés aux revenus des propriétaires accroît donc davantage le niveau de vie moyen des ménages de retraités que celui des ménages d'actifs. Cette prise en compte appelle le même type de précautions que celles mentionnées précédemment à propos des revenus du patrimoine. L'ajout des loyers imputés, dont on sait qu'ils sont souvent le résultat d'efforts passés, dans le revenu des ménages concernés conduisait en 2003 à relever de 5 points le niveau de vie relatif moyen des plus de 65 ans par rapport aux moins de 55 ans.

La question de la prise en compte des loyers fictifs et, plus largement, des revenus du patrimoine revêt plus d'importance lorsqu'on étudie la distribution des niveaux de vie, en raison de la forte dispersion du patrimoine des ménages. Concernant les ménages de retraités, on notera en particulier qu'il existe des différences importantes dans la proportion de propriétaires selon la génération, l'ancienne catégorie socioprofessionnelle et la localisation.

• *L'évolution comparée du niveau de vie des actifs et des retraités entre le milieu des années 1990 et 2004*

Malgré les changements méthodologiques de l'enquête Revenus fiscaux au fil du temps, il est possible de dégager quelques grandes tendances dans l'évolution du niveau de vie des actifs et des retraités. On notera que les données disponibles couvrent la période jusqu'en 2004 et que les effets de la réforme des retraites de 2003, entrée en vigueur en 2004, restent à venir.

Les évolutions récentes du niveau de vie moyen

Entre 1970 et 1996, le niveau de vie moyen des retraités a beaucoup augmenté et l'écart avec le niveau de vie moyen des actifs s'est nettement réduit, sous l'effet notamment de la hausse des droits à la retraite consécutive à la montée en charge des régimes et à l'accroissement de l'activité féminine. Ainsi, le revenu fiscal annuel moyen ⁶⁷ par unité de consommation

67. Hors revenus du patrimoine. Le revenu fiscal n'intègre pas le minimum vieillesse, l'aide au logement, et les prestations familiales.

des ménages de retraités rapporté à celui des ménages d'actifs est passé de 62 % en 1970 à 72 % en 1979, 81 % en 1990 puis 91 % en 1996 ⁶⁸.

Cette tendance s'est interrompue entre 1998 et 2003, période pendant laquelle les évolutions de niveau de vie ont été plus favorables aux actifs qu'aux retraités. Alors que le niveau de vie des actifs a progressé en euros constants de près de 10 % (moyenne comme médiane) au cours de la période, celui des retraités a augmenté de 5,9 % pour la médiane et de 7,3 % pour la moyenne.

Il est encore difficile de faire la part des phénomènes conjoncturels dans ces évolutions récentes.

La tendance à la hausse du niveau de vie moyen des retraités par rapport à celui des actifs s'est interrompue entre 1998 et 2003, sans que l'on puisse faire la part des phénomènes conjoncturels

La fin des années 1990 correspond, en effet, à une conjoncture économique favorable même si cette conjoncture s'est dégradée au cours des années 2002 et 2003, avec même une légère diminution des niveaux de vie moyens en 2003. Il est logique qu'une amélioration conjoncturelle profite davantage aux actifs qu'aux retraités. Il sera nécessaire avec un peu plus de recul d'apprécier dans les évolutions observées ce qui relève de ce phénomène et ce qui relève de tendances plus lourdes.

Les évolutions récentes du niveau de vie des ménages les plus modestes

Ce sont les ménages les plus modestes qui ont connu les plus fortes hausses de niveaux de vie entre 1998 et 2003 et, là encore, l'amélioration a été plus forte pour les actifs que pour les retraités, avec une hausse en euros constants de 13,6 % pour le niveau de vie moyen des 10 % des ménages d'actifs les plus modestes et de 9,8 % pour le niveau de vie moyen des 10 % des ménages de retraités les plus modestes.

L'examen de la situation des ménages les plus modestes renvoie en particulier à la question de la pauvreté. Or, l'ensemble des indicateurs de pauvreté monétaire fait apparaître une augmentation de la pauvreté des personnes âgées en 2002 que les données plus récentes ne remettent pas totalement en question et dont l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale s'est fait l'écho dans son dernier rapport 2005-2006.

Ainsi, le nombre de personnes pauvres ⁶⁹ au sein des ménages de retraités, qui est resté stable entre 1996 et 2001 à un niveau un peu inférieur à 500 000 personnes, a avoisiné les 600 000 personnes en 2002 et, malgré une baisse les deux années suivantes, restait supérieur à 500 000 en 2004.

68. Premier rapport du Conseil d'orientation des retraites, *op. cit. supra*.

69. Le seuil de pauvreté est calculé par rapport au niveau de vie médian, correspondant à une notion de pauvreté relative. Le seuil traditionnellement utilisé en France et repris ici est fixé à 50 % du niveau de vie médian mais le seuil de 60 % est de plus en plus utilisé, notamment par l'Union européenne. En 2004, le seuil de pauvreté correspondant à 50 % de la médiane valait, en France, 657 euros par mois pour une personne seule.

Le taux de pauvreté des retraités aurait augmenté depuis 2002 mais reste inférieur à celui de l'ensemble de la population (respectivement 3 % et 6 %)

Le taux de pauvreté des retraités connaît les mêmes inflexions au cours de la période récente. On rappellera toutefois qu'il est aujourd'hui plus faible que pour l'ensemble de la population, de l'ordre de 3 % pour les retraités et de 6 % pour l'ensemble de la population, et qu'il a chuté depuis 1970, date à laquelle il dépassait 20 %.

La lutte contre la pauvreté est une priorité du Gouvernement qui s'inscrit dans la stratégie européenne d'inclusion sociale définie à Lisbonne en 2000. Le Gouvernement s'est d'ailleurs engagé, lors de la réunion du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion du 12 mai 2006, à fixer des objectifs de réduction de la pauvreté dès janvier 2007, sur la base d'indicateurs de mesure de la pauvreté sous tous ses aspects et d'impact des politiques publiques au niveau national et local.

• *D'autres critères d'analyse de l'évolution comparée des niveaux de vie*

Pour appréhender les disparités de revenus ou de niveaux de vie au sein de la population et mettre l'accent sur les catégories les moins favorisées, l'opposition entre actifs et retraités pris globalement n'apparaît pas la plus pertinente. L'examen des données conduit, d'une part, à distinguer, au sein des actifs, les actifs en emploi et les actifs au chômage et, d'autre part, à retenir des découpages par classe d'âge qui isolent les plus jeunes et les plus âgés.

L'examen des niveaux de vie des actifs conduit à distinguer les chômeurs et les actifs en emploi

En 2004, le niveau de vie moyen des ménages d'actifs les plus modestes était inférieur à celui des ménages de retraités les plus modestes, en raison notamment de la faiblesse des niveaux de vie des actifs au chômage

Les niveaux de vie des actifs sont un peu plus dispersés que ceux des retraités, notamment en bas de la distribution, et le niveau de vie moyen des 10 % des ménages d'actifs les plus modestes était en 2004 inférieur au niveau de vie moyen des 10 % des ménages de retraités les plus modestes. Cette situation tient notamment à la faiblesse des niveaux de vie des personnes qui ont connu des périodes de chômage.

Selon une étude de l'INSEE portant sur l'année 2001 ⁷⁰, les indépendants et les personnes ayant été salariées toute l'année disposaient d'un niveau de vie moyen respectivement de 20 850 euros et 18 560 euros alors que le niveau de vie moyen des personnes passées par le chômage n'était que de 14 270 euros pour celles qui avaient été employées au moins un mois dans l'année et de seulement 11 520 euros pour celles qui n'avaient pas du tout travaillé. Dans le même

70. Legendre N. (2004), « Évolution des niveaux de vie de 1996 à 2001 », *INSEE Première* n° 947, janvier 2004.

temps, le niveau de vie moyen des personnes retraitées ou inactives et âgées de 60 ans et plus était estimé à 15 930 euros.

Dans son dernier rapport 2005-2006, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale met d'ailleurs l'accent sur le lien entre pauvreté et difficultés à trouver et à conserver un travail.

L'opinion des ménages sur leur niveau de vie, qui complète l'approche par la mesure du revenu disponible par unité de consommation ⁷¹, renforce le constat. Selon l'enquête Budget des familles datant de 2001, 45 % des chômeurs jugeaient leur niveau de vie faible, voire très faible, alors que seuls 8 % avaient cette opinion parmi les actifs en emploi et parmi les retraités (15 % parmi les retraités de 80 ans et plus).

Un examen par classe d'âge conduit à mettre en exergue les difficultés particulières des plus jeunes et des plus âgés

La distribution par tranche d'âge quinquennal des niveaux de vie moyens des personnes âgées de 20 ans et plus présente un profil en cloche.

Les personnes âgées de 50 à 59 ans disposaient en 2004 du niveau de vie moyen le plus élevé, dépassant 21 000 euros. Les classes d'âge ayant les niveaux de vie moyens les plus faibles étaient les jeunes âgés de 18 à 29 ans et les personnes âgées de 70 ans et plus qui avaient en 2004 un niveau de vie moyen de 16 900 euros.

En 2004, les 18 à 29 ans et les plus de 70 ans avaient les niveaux de vie moyens les plus bas parmi les différentes tranches d'âge

Ces données suggèrent en particulier de distinguer, au sein de la population des retraités, les plus jeunes des plus âgés.

La situation des retraités veufs, en grande majorité des femmes dont les revenus sont principalement constitués de pensions de réversion, doit être particulièrement prise en considération. Le cas des femmes divorcées, une fois à la retraite, mériterait également d'être examiné.

Niveau de vie des ménages de retraités en 2001

Type de ménage	Couples d'un retraité et d'un actif	Couples de deux retraités	Retraités de droit direct vivant seul	Couples d'un retraité et d'un inactif	Retraités de droit dérivé pur vivant seul
Âge moyen de la personne de référence	61 ans	73 ans	75 ans	68 ans	79 ans
Niveau de vie moyen	19 000 €	16 500 €	14 300 €	15 000 €	12 100 €

Source : A. Deloffre (DREES), dans les travaux de l'Observatoire de la pauvreté 2005-2006.

71. Le passage de l'activité professionnelle à la retraite améliore le bien-être matériel : les frais professionnels disparaissent, le temps libre augmente et peut être mis à profit pour accroître la production domestique, les retraités échappent aux difficultés sur le marché de l'emploi et à l'instabilité des ressources qui en découle.

2. Les pensions de vieillesse

La contribution des pensions à l'évolution des revenus des retraités est présentée dans un premier temps. L'évolution récente de la retraite moyenne, établie à partir des vagues successives de l'échantillon interrégimes de retraités (EIR), est ensuite examinée. Cet examen est complété par une analyse des effets des barèmes d'indexation et des prélèvements sociaux sur l'évolution des pensions servies par les principaux régimes de retraite ainsi que par des données relatives au minimum vieillesse.

• La contribution des retraites à l'évolution des revenus des retraités entre 1998 et 2003

Les pensions de vieillesse représentaient en 2003 les 4/5^e du revenu avant impôts des ménages de retraités.

Composition du revenu avant impôt des ménages de retraités et d'actifs en 2003

	Revenus avant impôts	Pensions de vieillesse	Revenus d'activité	Revenus du patrimoine	Revenus sociaux hors retraite
Retraités	100 %	79 %	12 %	7 %	2 %
Actifs	100 %	1 %	91 %	3 %	5 %

Source : enquête Revenus fiscaux 2003, INSEE.

Les pensions de vieillesse représentent les 4/5^e du revenu avant impôts des ménages de retraités. Ce dernier a progressé en moyenne moins vite que le revenu avant impôt des ménages d'actifs entre 1998 et 2003

Le montant moyen des pensions de vieillesse perçues par les ménages de retraités a augmenté en euros constants de +6,1 % entre 1998 et 2003. Cette évolution prend en compte les effets de structure dus à l'évolution de la population des retraités (notamment l'arrivée à l'âge de la retraite de générations plus jeunes ayant acquis des droits à la retraite plus élevés que les générations les plus anciennes). Elle est supérieure à celle du montant moyen des revenus totaux avant impôts (+3,8 %) et du revenu disponible (+5,4 %) par ménage de retraités.

Évolution entre 1998 et 2003 des revenus des ménages de retraités et d'actifs par catégorie de revenu (avant impôt)

	Revenus avant impôts	Pensions de vieillesse	Revenus d'activité	Revenus du patrimoine	Revenus sociaux hors retraite
Retraités	+3,8 %	+6,1 %	-16,0 %	+18,9 %	+12,0 %
Actifs	+8,6 %	ns	+9,0 %	+47,6 %	-6,9 %

Source : enquête Revenus fiscaux 1998 et 2003, INSEE.

Les revenus avant impôts des actifs ont progressé plus rapidement au cours de cette période que ceux des retraités (respectivement +8,6 % et +3,8 %) du fait d'une progression plus forte des revenus d'activité et, dans une moindre mesure, des revenus du patrimoine.

On notera que la fiscalité a évolué dans un sens favorable à l'ensemble des ménages entre 1998 et 2003, les évolutions du revenu disponible (net d'impôts) étant supérieures à celles du revenu avant impôts.

• Quelques données récentes sur les montants moyens de retraite

L'évolution de la retraite moyenne de droit direct entre 2000 et 2004

La plupart des retraités sont affiliés à plusieurs régimes (de base et complémentaires). Pour suivre les évolutions du total des pensions perçues par les retraités, la principale source d'information est l'échantillon interrégimes de retraités (EIR) de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), qui agrège pour chaque retraité les droits des différents régimes auxquels il a été affilié. L'EIR est un panel, c'est-à-dire que les individus présents dans l'échantillon lors d'une vague sont réinterrogés lors de la vague suivante qui a lieu quatre ans après. Cette nouvelle interrogation permet de faire une analyse fine de l'évolution de la retraite moyenne entre deux dates.

La retraite moyenne correspond au total des pensions perçues en moyenne par chaque retraité. Son évolution dépend à la fois des pensions des nouveaux retraités et de celle des retraités déjà présents dans l'échantillon.

Les moyennes considérées ici portent sur les pensions de droit direct, calculées sur la base d'une population ayant acquis des droits à la retraite en contrepartie de cotisations versées pendant la vie active. La population considérée est donc plus étroite que la population totale des personnes âgées de plus d'un certain âge, dont certaines ne bénéficient d'aucune pension de droit direct mais peuvent être titulaires de pensions de réversion et du minimum vieillesse.

Exprimées en termes bruts (sans déduction des prélèvements sociaux), ces moyennes ne tiennent, par ailleurs, pas compte de l'impact sur les revenus nets des retraités des modifications des prélèvements sociaux, qui est étudié plus loin. Cela étant, comme il n'y a pas eu de variations de prélèvements sociaux entre 2000 et 2004, l'évolution des pensions nettes est identique à celles des pensions brutes.

Entre 2000 et 2004, la pension de vieillesse moyenne de droit direct a augmenté en euros constants (indice des prix hors tabac) de 4,9 %, soit une hausse de 1,2 % en moyenne par an ⁷².

Entre 2000 et 2004, la pension de vieillesse moyenne de droit direct a augmenté de 4,9 % en euros constants essentiellement en raison du renouvellement de la population des retraités

72. Respectivement 4 % et 1 % si l'on corrige les évolutions de la hausse des prix y compris tabac.

Évolution de la pension de vieillesse moyenne de droit direct entre fin 2000 et fin 2004, en euros constants (indice des prix hors tabac)

Pension de vieillesse moyenne	+4,9 %
dont :	
– effet des entrées	+2,3 %
– effet des sorties	+1,5 %
– évolution des retraites des présents – présents	+1,1 %
dont :	
– effet des réévaluations	+0,2 %
– effet des acquisitions	+0,9 %

Champ : retraités nés en France, âgés de 55 ans ou plus, bénéficiant d'un droit direct dans un régime de base.

Source : EIR, DREES.

Cette évolution s'explique essentiellement (3,8 %) par le renouvellement de la population des retraités, les nouveaux entrants ayant des pensions nettement supérieures à celles des sortants. En effet, les jeunes retraités, qui apparaissent pour la première fois dans l'échantillon en 2004, bénéficient de retraites supérieures de 16 % à celles perçues en 2004 par les personnes déjà présentes dans l'échantillon en 2000 (« effet des entrées »). Au contraire, les retraités âgés, présents dans l'échantillon de 2000 et décédés entre 2000 et 2004, disposaient en 2000 de retraites inférieures de 10 % à celles des retraités survivants (« effet des sorties »).

Le reste de la progression de l'avantage de droit direct entre 2000 et 2004 est imputable aux réévaluations et à l'acquisition de nouveaux droits.

Les réévaluations correspondent aux revalorisations réglementaires des pensions ainsi qu'aux mesures ponctuelles touchant tout ou partie des retraités d'un régime (revalorisation des retraites les plus faibles, changement de nature de la pension – par exemple, passage d'une retraite progressive à une retraite normale –). Au total, ces réévaluations ont conduit, entre 2000 et 2004, à une augmentation du montant moyen de l'avantage de droit direct de 0,2 % en euros constants.

S'y ajoutent les effets de nouveaux droits liquidés entre 2000 et 2004 par des retraités déjà présents dans l'échantillon de 2000. C'est par exemple le cas de polypensionnés qui ont eu une carrière courte en tant que salariés du secteur privé et qui attendent 65 ans pour liquider leurs droits au régime général, alors qu'ils ont déjà liquidé leurs droits dans d'autres régimes. Si elles ne concernent qu'une petite minorité des assurés, ces nouvelles acquisitions en cours de retraite ont eu, sur la période 2000-2004, un effet global sur le montant de l'avantage de droit direct de l'ordre de +0,9 %.

Les montants moyens de retraite des hommes et des femmes

Les retraités âgés de 60 ans ou plus, nés en France et bénéficiaires d'au moins un avantage de droit direct versé par un régime de base, disposaient

en 2004 d'un montant total de pension égal en moyenne à 1 296 euros par mois ⁷³.

Avec 1 020 euros par mois en moyenne en 2004, les femmes disposaient d'un montant de retraite inférieur de 40 % à celui des hommes (1 636 euros). La dispersion des pensions de retraite des femmes était nettement plus élevée que celle des hommes. En effet, alors que le rapport inter-déciles ⁷⁴ était de 6,7 pour les femmes, il était de 4 pour les hommes. Le premier décile des pensions totales perçues par les femmes était inférieur de 61 % à celui des hommes, l'écart se réduisant progressivement jusqu'au dernier décile où la différence était de 35 %. Ainsi, trois quarts des femmes retraités avaient une pension globale inférieure à 1 200 euros par mois contre 37 % des hommes.

Avec 1 020 euros par mois en moyenne en 2004, les femmes disposaient d'un montant de retraite inférieur de 40 % à celui des hommes (1 636 euros)

Les femmes percevaient en 2004 un avantage principal de droit direct (acquis en contrepartie de cotisations versées) d'un montant mensuel moyen de 745 euros contre 1 550 euros pour les hommes, soit respectivement 73 % et 95 % de la retraite globale. La dispersion des pensions de retraite est encore plus importante lorsque l'on ne tient compte que des pensions de droit direct : le rapport inter-déciles était en 2004 de 9,6 pour les femmes contre 3,9 pour les hommes. La faiblesse relative des retraites perçues par les femmes s'explique en grande partie par des carrières plus courtes et moins bien rémunérées. En effet, même pour les carrières complètes, le montant moyen de l'avantage principal de droit direct des femmes était inférieur de 34 % à celui des hommes en 2004.

• *L'effet des revalorisations et des prélèvements sociaux sur les pensions déjà liquidées entre 1993 et 2005*

Les évolutions considérées ici concernent les retraités dont la pension est déjà liquidée et dont on suit l'évolution au cours de la retraite. Elles mesurent les effets des seules revalorisations des pensions. Dans le cas des retraités fonctionnaires, il n'est pas tenu compte, en raison de leur diversité, des majorations spécifiques accordées aux corps dont ils sont issus (les mesures catégorielles) et dont ils bénéficiaient avant la réforme de 2003, ce qui minore les évolutions effectives.

Dans un premier temps sont retracées les évolutions avant prélèvements sociaux (en termes bruts). Dans un second temps, les évolutions nettes de prélèvements sociaux sont présentées, afin d'analyser les conséquences sur les revenus des retraités des évolutions de ces prélèvements.

73. Burricand C. et Deloffre A. (2006), « Les pensions perçues par les retraités fin 2004 », *Études et Résultats* n° 538, DREES.

74. Le rapport inter-décile est le ratio du montant de pension au-dessus duquel se situent les 10 % de retraités les plus aisés et du montant de pension en dessous duquel se situent les 10 % de retraités les plus modestes.

Les évolutions sont exprimées en euros constants en utilisant l'indice des prix hors tabac, qui est l'indice de référence utilisé pour la revalorisation des pensions.

L'évolution des pensions brutes déjà liquidées : l'effet des revalorisations

Entre 1993 et 2005, sous le seul effet des revalorisations, les pensions brutes ont augmenté plus vite que les prix au régime général et dans les régimes alignés, moins vite à l'ARRCO et, surtout, à l'AGIRC

Entre 1993 et 2005, sous le seul effet des revalorisations, les pensions brutes en euros constants ont progressé pour le régime général et les régimes alignés mais ont diminué à l'ARRCO et, surtout, à l'AGIRC. C'est l'une des conséquences des accords ARRCO et AGIRC de 1996, selon lesquels la valeur de service du point a été indexée jusqu'en 2000 sur l'évolution du salaire moyen des cotisants pour l'ARRCO et du salaire médian pour l'AGIRC, diminuée de 1 point, dans la limite de l'augmentation des prix (le maintien du pouvoir d'achat constituait alors un objectif maximum pour cinq ans).

Les pensions brutes servies par le régime complémentaire de la CANCAVA ont également diminué en euros constants au cours de cette période, les revalorisations ayant été significativement inférieures à l'inflation au cours de la période 1998-2005.

Évolution au cours de la retraite de la pension brute.
Taux de croissance annuel moyen entre 1993 et 2005 (euros constants)

Régime général et régimes alignés	Régime des fonctionnaires*	ARRCO	AGIRC	Complémentaire CANCAVA
0,2 %	-0,3 %	-0,2 %	-0,5 %	-0,5 %

* Hors mesures catégorielles.
Source : COR, d'après DREES.

Enfin, hors les mesures catégorielles, les pensions des fonctionnaires ont progressé moins vite que l'inflation, suivant les évolutions du point de la fonction publique jusqu'en 2003. On notera que, depuis 2003, l'indexation des pensions des fonctionnaires sur les prix s'est révélée plus favorable que la progression du point de la fonction publique.

L'évolution des pensions déjà liquidées, nettes des prélèvements sociaux

Les évolutions des pensions déjà liquidées nettes des prélèvements sociaux résultent, d'une part, des revalorisations, globalement inférieures à l'inflation entre 1993 et 2006 (voir ci-dessus) et, d'autre part, des évolutions des prélèvements sociaux appliqués aux pensions (maladie, CSG et CRDS).

Plusieurs catégories de retraités doivent être considérées, pour lesquelles les taux de prélèvements sociaux sur les pensions diffèrent. Les retraités non imposables à l'impôt sur le revenu et non éligibles à la taxe d'habitation, ainsi que les personnes titulaires d'un avantage vieillesse ou invalidité non contributif, sont exonérées de cotisations sociales et les retraités non

imposables à l'impôt sur le revenu mais éligibles à la taxe d'habitation cotisent à un taux de CSG réduit.

En 2004, environ 40 % des foyers de retraités cotisaient à taux plein, un peu plus de 45 % étaient exonérés de cotisations sociales et un peu moins de 15 % bénéficiaient du taux réduit de CSG. L'évolution des pensions déjà liquidées nettes de prélèvements sociaux est présentée pour chacune de ces catégories.

Environ la moitié des foyers de retraités est exonérée de cotisations sociales ; l'évolution des pensions déjà liquidées, nettes de prélèvements sociaux, diffèrent selon les catégories de retraités

Taux de prélèvement sociaux appliqués aux pensions de retraite (%)

Entrée en vigueur	CSG		CRDS	Cotisation maladie				
	Plein	Réduit		Régime général	ARRCO AGIRC	Fonction publique	ORGANIC CANCAVA base	ORGANIC CANCAVA compl.
1 ^{er} janvier 1990	0	-	0	1,4	2,4	2,65	3,4	0
1 ^{er} février 1991	1,1	-	0	1,4	2,4	2,65	3,4	0
1 ^{er} juillet 1993	2,4	-	0	1,4	2,4	2,65	3,4	0
1 ^{er} janvier 1996	2,4	-	0	2,6	3,6	2,65	3,4	0
1 ^{er} février 1996	2,4	-	0,5	2,6	3,6	2,65	3,4	0
1 ^{er} mars 1996	2,4	-	0,5	2,6	3,6	3,05	3,4	0
1 ^{er} janvier 1997	3,4	1,0	0,5	2,8	3,8	2,80	2,4	0
1 ^{er} janvier 1998	6,2	3,8	0,5	0	1	0	0	0
1 ^{er} janvier 2005	6,6	3,8	0,5	0	1	0	0	0
1 ^{er} janvier 2006	6,6	3,8	0,5	0	1	0	0	0

Source : DREES.

a) Retraités exonérés de cotisations sociales.

Évolution au cours de la retraite de la pension nette de prélèvements sociaux pour les retraités exonérés.

Taux de croissance annuel moyen 1993-2005 (euros constants)

Régime général et régimes alignés	Régime des fonctionnaires*	ARRCO	AGIRC	Complémentaire CANCAVA
0,2 %	-0,3 %	-0,2 %	-0,5 %	-0,5 %

* Hors mesures catégorielles.

Source : COR, d'après DREES.

Pour les retraités exonérés de cotisations sociales, la pension nette évolue comme la pension brute sous le seul effet des revalorisations, dont on a déjà commenté les évolutions pour la période 1993-2005. On notera que,

pour des retraités ressortissants de l'AGIRC, l'hypothèse d'exonération de cotisations sociales est peu probable.

b) Retraités soumis à tous les prélèvements sociaux sur les pensions (dont CSG à taux plein).

Les modifications des taux de prélèvement de la CSG et de la CRDS (voir le tableau plus haut) s'appliquent aux pensions de tous les régimes. En revanche, les taux de cotisation maladie sur les pensions diffèrent selon les régimes.

Évolution au cours de la retraite de la pension nette de prélèvements sociaux pour les retraités soumis au taux plein de CSG.

Taux de croissance annuel moyen 1993-2005 (euros constants)

Régime général	Régimes alignés	Régime des fonctionnaires*	ARRCO	AGIRC	Complémentaire CANCAVA
-0,2 %	0,0 %	-0,5 %	-0,5 %	-0,9 %	-1,0 %

* Hors mesures catégorielles.

Source : COR, d'après DREES.

Les taux de prélèvements sociaux sur les pensions (CSG, CRDS et maladie) sont stables depuis 1998, si l'on excepte la hausse de 0,4 point du taux de CSG au 1^{er} janvier 2005, et les écarts de croissance au cours de la période 1993-2005 entre les pensions nettes et les pensions brutes sont dus aux hausses de prélèvements intervenues jusqu'en 1998.

L'instauration de la CRDS, les hausses de CSG et les évolutions des cotisations maladie sur les pensions du régime général ont contribué à ralentir la progression en euros constants des pensions déjà liquidées du régime, de 0,4 point par an en moyenne entre 1993 et 2005. Au total, les pensions nettes du régime général, contrairement aux pensions brutes, ont évolué un peu moins vite que l'inflation.

Pour les régimes alignés, sur la période 1993-2005, la baisse du taux de cotisation maladie n'a pas totalement compensé les effets de la création de la CRDS et de la hausse de la CSG. La progression en euros constants des pensions nettes entre 1993 et 2005 a été inférieure de 0,2 point par an en moyenne à celle des pensions brutes. En moyenne, la pension servie par les régimes alignés, nette de prélèvements sociaux, a été stable en euros constants sur la période.

Les pensions ARRCO et AGIRC ont subi les mêmes modifications de taux de prélèvements sociaux que les pensions du régime général ⁷⁵ et, nettes de prélèvements, la baisse des pensions en euros constants est accentuée.

75. Sur toute la période, le taux de cotisation maladie sur les pensions ARRCO et AGIRC est supérieur d'un point à celui qui s'applique sur les pensions du régime général, ce qui suscite une interrogation chez les assurés.

La baisse des pensions nettes du régime complémentaire de la CANCAVA en euros constants sur la période est la plus forte, les hausses de prélèvement contribuant à freiner la progression des pensions déjà liquidées à hauteur de 0,5 point en moyenne annuelle. Ces pensions ne sont en effet pas soumises au prélèvement maladie et la hausse du taux de CSG au 1^{er} janvier 1998 n'a pu être compensée, comme pour les pensions des autres régimes considérés ici, par la baisse, voire la suppression, de la cotisation maladie.

c) Retraités soumis au taux réduit de CSG.

Les retraités non imposables à l'impôt sur le revenu, mais éligibles à la taxe d'habitation, sont assujettis depuis 1997 à un taux réduit de CSG (1 % en 1997, 3,8 % à compter de 1998). Ils restent exonérés de cotisations maladie.

Évolution au cours de la retraite de la pension nette de prélèvements sociaux pour les retraités soumis au taux réduit de CSG.

Taux de croissance annuel moyen 1993-2005 (euros constants)

Régime général	Régimes alignés	Régime des fonctionnaires*	ARRCO	AGIRC	Complémentaire CANCAVA
-0,2 %	-0,2 %	-0,6 %	-0,5 %	-0,9 %	-0,9 %

* Hors mesures catégorielles.

Source : COR.

Entre 1993 et 2005, les pensions des retraités soumis au taux réduit de CSG ont évolué à un rythme annuel moyen inférieur à celui de l'inflation, proche du rythme annuel moyen des pensions des retraités soumis au taux plein de CSG. Sur cette période, les retraités soumis au taux réduit de CSG n'ont en effet pas bénéficié, à l'instar des retraités soumis au taux plein de CSG, des baisses des cotisations maladie, dont ils sont exonérés.

• L'évolution du minimum vieillesse

Le minimum vieillesse, créé en 1956, a pour objet de garantir un revenu minimal à toutes les personnes âgées d'au moins 65 ans (d'au moins 60 ans en cas d'incapacité au travail) et dont les ressources sont inférieures à certains seuils.

Avant la mise en œuvre de la loi du 21 août 2003, qui aligne la revalorisation du minimum vieillesse sur celle applicable aux pensions de vieillesse, le minimum vieillesse était revalorisé de manière discrétionnaire chaque année par décret.

Entre 1970 et 1981, son montant en euros constants a augmenté très fortement, de 7,2 % par an en moyenne, beaucoup plus rapidement par exemple que l'indice de revalorisation des pensions du régime général

(+4,0 % par an). La hausse s'est accélérée au cours de l'année 1981, avec une hausse de près de 25 % en termes réels au second semestre.

Depuis, le minimum vieillesse a suivi en moyenne l'inflation. Il a été revalorisé comme les pensions du régime général, à l'exception de quelques années (1995, 1996, 1999 et 2000) où des « coups de pouce » supplémentaires lui ont été appliqués.

Au 1^{er} janvier 2006, le montant mensuel du minimum vieillesse était fixé à 610,28 euros pour une personne seule et à 1 094,80 euros pour un couple.

Il est intéressant de comparer les montants du minimum vieillesse et du seuil de pauvreté, fixé ici à 50 % du niveau de vie médian ⁷⁶, ainsi que leurs évolutions respectives.

Le niveau de vie d'une personne seule et ayant pour unique ressource le minimum vieillesse (hors droits connexes dont elle peut bénéficier) était inférieur de 10 % au seuil de pauvreté en 2004

En 2004, le niveau de vie d'un ménage ayant pour seule ressource le minimum vieillesse était inférieur au seuil de pauvreté dans le cas d'un retraité vivant seul (-10,5 %) et un peu plus élevé dans le cas d'un couple (+7 %). Depuis le milieu des années 1980, la situation relative des bénéficiaires du minimum vieillesse a eu tendance à se dégrader, le niveau de vie médian ayant progressé plus vite que l'inflation. Ainsi, le niveau de vie d'un retraité vivant seul et ne bénéficiant que du minimum vieillesse était supérieur au seuil de pauvreté en 1984.

Ces données ne tiennent toutefois pas compte des droits connexes auxquels la qualité d'allocataire d'un minimum social ouvre droit de façon plus ou moins automatique. Pour obtenir une image fidèle du niveau de vie des bénéficiaires du minimum vieillesse, il serait nécessaire d'évaluer précisément le poids de ces droits connexes dans le revenu des intéressés, ce qui s'avère être une tâche difficile du fait de la diversité des droits connexes, notamment de ceux qui relèvent de l'initiative propre des collectivités territoriales ou des organismes locaux de sécurité sociale, comme en témoigne un rapport d'information au Sénat de 2005 ⁷⁷.

Le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse a été divisé par plus de quatre depuis 1959 ; il était estimé à 622 000 au 31 décembre 2004. Il s'agit d'une population très majoritairement féminine, qui se caractérise par une moyenne d'âge élevée et une très forte proportion de personnes isolées (célibataires, veuves ou divorcées). En 2004, ces dernières repré-

Les bénéficiaires du minimum vieillesse sont majoritairement des femmes âgées et seules

sentaient près de 70 % des bénéficiaires, contre environ 40 % dans l'ensemble de la population âgée de 60 ans et plus. La part des bénéficiaires du minimum vieillesse dans la population augmente avec l'âge ; en 2004, elle atteignait 12,5 % pour les personnes âgées de plus de 90 ans.

76. Ce seuil est traditionnellement retenu en France mais le seuil de 60 % est de plus en plus utilisé, notamment par l'Union européenne.

77. Rapport d'information au Sénat de M^{me} Létard fait au nom de la commission des affaires sociales sur les minima sociaux, n° 334, mai 2005.

IV – Les contraintes des finances publiques

La conférence nationale des finances publiques de janvier 2006 a défini l'engagement au désendettement public comme une priorité nationale qui se traduit par des objectifs en termes de soldes et de désendettement dans le programme de stabilité 2008-2010.

1. La Conférence des finances publiques et l'engagement national de désendettement

Le rapport de la commission présidée par Michel Pébereau, intitulé *Des finances publiques au service de notre avenir* et publié le 14 décembre 2005, a été un élément important du débat sur la nécessité et l'urgence de réduire l'endettement public.

Suite au rapport de Michel Pébereau, la première conférence nationale des finances publiques de janvier 2006 a défini

En matière de retraites, le rapport préconise de poursuivre la réforme en 2008 avec deux priorités : s'assurer de l'équilibre jusqu'en 2020 de l'ensemble des régimes, y compris les régimes spéciaux, et préciser les conditions de fonctionnement du Fonds de réserve pour les retraites (FRR).

l'engagement au désendettement public comme une priorité nationale

Dans cet esprit d'engagement au désendettement, la première conférence nationale des finances publiques, présidée par le Premier ministre, s'est tenue le 11 janvier 2006. Elle regroupait, outre le gouvernement, le Conseil économique et social, le Parlement, les associations d'élus locaux, les partenaires sociaux, les représentants des organismes de protection sociale obligatoire et l'administration.

La conférence a été, par la suite, institutionnalisée par le décret n° 2006-515 du 5 mai 2006 qui crée le Conseil d'orientation des finances publiques. Ce Conseil se réunira au moins deux fois par an et élaborera un rapport public annuel après l'adoption de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale et avant la tenue de la conférence nationale des finances publiques. Il jouera un rôle particulier dans la description et l'analyse de la situation des finances publiques, l'appréciation des conditions de la soutenabilité en proposant une répartition des objectifs entre les administrations publiques, la formulation de recommandations sur l'ensemble des sujets relatifs aux finances publiques et la discussion des hypothèses du Programme de stabilité. Pour son premier rapport annuel, le Conseil d'orientation des finances publiques a choisi comme thème le vieillissement, compte tenu de son importance pour la soutenabilité des finances publiques. Le rapporteur, Gilles Carrez, a présenté une première esquisse du rapport lors de la deuxième réunion du Conseil d'orientation des finances publiques qui s'est tenue le 6 décembre 2006.

L'objectif est un retour à l'équilibre des comptes publics et à un niveau de dette publique de 60 % du PIB au plus tard à l'horizon 2010

Au cours de la conférence nationale des finances publiques du 11 janvier 2006, le gouvernement a décidé d'engager une stratégie pluriannuelle de désendettement à partir d'un programme de stabilité transmis à la Commission européenne avec pour objectif un retour à l'équilibre des comptes publics et à un niveau de dette publique de 60 % du PIB au plus tard à l'horizon 2010 et plus rapidement si la croissance économique est favorable. Cette stratégie s'appuie sur trois piliers : le relèvement de la croissance potentielle de l'économie à 3 % pour permettre de dégager des ressources supplémentaires nécessaires pour faire face notamment au financement de dépenses liées au vieillissement démographique, une maîtrise de la dépense publique, enfin une gestion active du patrimoine des administrations publiques.

Le rapport du gouvernement de juin 2006, transmis au Parlement dans le cadre du débat d'orientation budgétaire et intitulé *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques*, confirme les orientations de la Conférence nationale. Le gouvernement considère l'engagement au désendettement comme une priorité nationale pour trois raisons ⁷⁸ :

- préserver le lien intergénérationnel : celui-ci est mis à mal dès lors que les générations à venir auront à rembourser les emprunts contractés pour payer des dépenses courantes présentes, en particulier en ce qui concerne les dépenses sociales. La réduction de l'endettement est présentée comme une nécessité au regard des perspectives de vieillissement démographique et du surcoût qu'il peut représenter ;
- accroître les marges de manœuvre pour préparer l'avenir : les charges d'intérêt de la dette de l'ensemble des administrations publiques absorbent la quasi-totalité du produit de l'impôt sur le revenu. La réduction de l'endettement permettrait d'accroître les marges de manœuvre de l'action publique ;
- respecter les engagements européens : afin de ne pas faire peser le coût des déséquilibres financiers sur la politique monétaire de l'Union européenne, les États sont tenus par la discipline collective mise en place par le pacte de stabilité et de croissance et le critère d'endettement public maximum de 60 % du PIB.

2. Les objectifs en termes de soldes et de désendettement

Les objectifs en termes de soldes et de désendettement affichés dans le programme de stabilité 2008-2010 sont présentés sur la base de deux scénarios.

Dans le scénario bas supposant une croissance économique annuelle de +2,25 %, le déficit des administrations publiques évoluerait de -2,7 et -2,5 % du PIB respectivement en 2006 et 2007, il serait résorbé (0,0 %) en 2010.

⁷⁸. Arguments développés par le gouvernement dans le cadre de son rapport de juin 2006.

Dans le scénario haut supposant une croissance économique annuelle de +3 %, le solde s'établirait à 0,8 % du PIB en 2010.

Le ratio d'endettement, ayant atteint 64,6 % du PIB en 2006, se situerait en 2010 à 58,0 % dans le scénario bas et à 55,1 % dans le scénario haut.

En ce qui concerne les finances sociales, la Conférence nationale des finances publiques ainsi que la programmation pluriannuelle des finances publiques 2008-2010 ont affiché l'objectif d'une croissance annuelle des dépenses limitée à un niveau proche de +1 % en volume. Sur la période 2008-2010, les dépenses des administrations de sécurité sociale augmenteraient en moyenne de +1,1 % dans le scénario bas et de 1,0 % dans le scénario haut. Plus précisément, il est supposé une évolution annuelle en valeur, entre 2008 et 2010, de +2,2 % (scénario bas) à +2,5 % (scénario haut) des dépenses d'assurance-maladie, de +4,25 % des prestations vieillesse ⁷⁹, et de -3,5 % (scénario bas) à -5,7 % (scénario haut) des prestations chômage. Le régime général de sécurité sociale connaîtrait un retour à l'équilibre fin 2009.

Il est visé une hausse des dépenses de sécurité sociale en volume proche de +1 % sur la période 2008-2010, dont +2,5 % pour les dépenses de la branche vieillesse

Dans son *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* de juin 2006, la Cour des comptes a qualifié d'« anomalie » la dette sociale au sens où l'emprunt doit être réservé aux dépenses d'investissement. Surtout, la Cour constate que « la montée de la dette sociale est en profond décalage avec les perspectives démographiques du pays : elle a pour effet de reporter dans le futur le financement d'une partie des dépenses sociales actuelles, alors que le vieillissement de la population française, qui crée des besoins de financement supplémentaires à terme dans les branches retraite et maladie et pour la dépendance, justifierait au contraire la constitution de réserves par la réalisation d'excédents » ⁸⁰.

L'atteinte de ces objectifs passe par un pilotage renforcé de l'ensemble des finances publiques.

En particulier, en matière de finances sociales, plusieurs mesures ont été prises, notamment dans le cadre de la loi organique du 2 août 2005 sur les lois de financement de la sécurité sociale. On citera, notamment, le renforcement du pouvoir parlementaire, la définition de « programmes de qualité et d'efficience » de la politique de sécurité sociale, l'établissement chaque année de projections des comptes de la sécurité sociale à l'horizon de quatre ans ou encore la recherche de gains d'efficience dans les caisses nationales du régime général à travers les

Le pilotage de l'ensemble des finances publiques, en particulier des finances sociales, est renforcé

79. L'hypothèse d'inflation retenue est de 1,75 %, ce qui correspond à une évolution annuelle en volume de +2,5 % des dépenses de la branche vieillesse.

80. Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat d'orientation budgétaire, juin 2006, p. 92.

conventions d'objectifs et de gestion. De plus, le gouvernement est désormais tenu de présenter chaque année, en fin de session, au parlement un rapport sur les orientations des finances sociales. Ce document est joint au rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques. Il fait l'objet de discussions lors du débat d'orientation budgétaire, celui-ci traitant à présent conjointement des finances de l'État et de celles de la sécurité sociale. Le rapport complète ainsi l'information délivrée au printemps et à l'automne par la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Chapitre 3

Les aspects internationaux

Les questions à traiter dans la perspective du rendez-vous de 2008 ont d'abord une portée nationale. Elles s'inscrivent néanmoins dans un contexte international concernant le domaine des retraites, dont il convient de tenir compte. Il est toujours utile d'essayer de tirer des enseignements pour le système de retraite français des évolutions des systèmes de retraite étrangers, même si, en la matière, les spécificités nationales rendent l'exercice délicat. De manière plus directe, les décisions prises ou les orientations préconisées au niveau de l'Union européenne dans le domaine des retraites influencent la façon dont certaines questions doivent être abordées au niveau national.

Ce chapitre consacré aux aspects internationaux ne se veut pas exhaustif. Dans une première partie, il rend compte de décisions ou orientations récemment prises concernant les systèmes de retraite de six pays : les États-Unis, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Il s'agit des six pays auxquels le Conseil s'était intéressé dans le cadre de son deuxième rapport publié en 2004, *Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information*. Dans une seconde partie sont décrits, au niveau de l'Union européenne, les enjeux récemment mis en évidence, les domaines d'action jugés prioritaires définis ainsi que les textes adoptés en matière de retraite.

I – Les évolutions récentes de quelques systèmes de retraite étrangers

Dans son deuxième rapport, le Conseil avait examiné les caractéristiques et les réformes en cours de systèmes de retraite de six pays étrangers : les États-Unis, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Il a souhaité actualiser cet examen en rendant compte de changements ou débats plus récents concernant ces systèmes de retraite.

Aux États-Unis, une proposition de réforme radicale du régime de retraite de la sécurité sociale, avancée par le président Bush au début des années 2000, a été débattue et rejetée. En revanche, les régimes privés en capitalisation ont fait l'objet d'une réforme votée en 2006.

L'Italie poursuit une politique de relèvement de l'âge auquel les assurés peuvent liquider une pension. De nouveaux plans d'épargne retraite ont été mis en place afin de compenser au moins partiellement la baisse prévue des taux de remplacement mais peu de salariés cotisent à un plan d'épargne retraite. Des mesures récentes visent à accroître la souscription à ces plans.

En Allemagne, le nouveau gouvernement poursuit une politique des retraites dans la lignée des réformes entreprises par le gouvernement précédent. En particulier, la baisse programmée des taux de remplacement du régime de base devrait s'accélérer.

Au Royaume-Uni, face à un taux de pauvreté important chez les personnes âgées, il est question d'une réforme d'envergure du système de retraite dans son ensemble, destinée notamment à augmenter les pensions de base.

Les systèmes de retraite au Pays-Bas et en Suède n'ont pas connu de modifications majeures depuis 2004. Nous en rappelons les caractéristiques principales. Aux Pays-Bas, le régime de base, qui verse des prestations forfaitaires, est complété par des régimes professionnels étendus. En Suède, une réforme en profondeur du système public de retraite est mise en œuvre progressivement depuis 1999.

À la fin de cette partie sont présentés deux tableaux synthétiques pour les pays étrangers étudiés et la France, l'un sur quelques données-clés du système de retraite et l'autre sur l'âge de la retraite dans les régimes de base.

1. États-Unis : une réforme des régimes de retraite d'entreprise

Le régime de retraite de la sécurité sociale américaine, qui est financé en répartition par des cotisations sociales, n'a pas fait l'objet de changements importants récents. Pendant son premier mandat, le président Bush proposait de permettre aux assurés de verser une partie de leurs cotisations obligatoires sur des comptes individuels d'épargne retraite. Cette

idée a suscité peu d'enthousiasme, aussi bien dans l'opinion publique qu'au Congrès, pourtant majoritairement républicain. En revanche, une réforme des dispositifs de retraite d'entreprise et d'épargne salariale du secteur privé a été votée en 2006 ⁸¹.

• *Le déclin des régimes de retraite d'entreprise du secteur privé*

Les régimes de retraite d'entreprise du secteur privé connaissent des difficultés dues en partie à l'évolution des rendements sur les marchés financiers. De plus, beaucoup d'employeurs les démantèlent afin de se désengager d'une responsabilité sociale vis-à-vis des salariés et ces derniers préfèrent souvent des plans d'épargne retraite, qui ne pénalisent pas la mobilité sur le marché du travail.

Les régimes de retraite d'entreprise sont généralement à prestations définies : l'employeur s'engage à verser une pension calculée sur la base de la carrière des salariés (nombre d'années de travail, niveau des salaires). Dans les entreprises ayant institué un tel régime, l'affiliation des salariés au régime est obligatoire.

La couverture des régimes de retraite d'entreprise est en déclin depuis des décennies. Actuellement dans le secteur privé, environ un salarié sur cinq est affilié à un tel régime, contre deux sur cinq il y a trente ans. Les régimes professionnels à prestations définies se maintiennent en revanche dans le secteur public, où ils concernent pratiquement tous les salariés à plein-temps de l'État fédéral, des États et des collectivités locales. La pension y est généralement calculée sur la base du salaire de fin de carrière et les régimes du secteur public sont parfois critiqués comme étant trop généreux, surtout en comparaison des évolutions dans le secteur privé.

Aux États-Unis, les régimes de retraite d'entreprise du secteur privé connaissent des difficultés et leur taux de couverture décline : seul un salarié sur cinq est aujourd'hui couvert par un tel régime

Dans le secteur privé, certains employeurs ont modifié le mode de calcul des pensions du régime de retraite d'entreprise en le basant sur le salaire moyen de carrière ⁸², et non plus sur le salaire de fin de carrière. Le droit des employeurs de procéder à ce type de transformation est contesté car il peut produire des pertes importantes de droits à pension pour les salariés anciens dans l'entreprise. Par ailleurs, chaque année, de nombreux régimes sont « gelés », ce qui signifie qu'ils n'accordent plus de droits nouveaux, même aux salariés déjà présents dans l'entreprise ; à terme, un régime « gelé » disparaît. Enfin, de nombreuses entreprises en redressement judiciaire ou en faillite abandonnent leurs régimes en transférant les engagements à un organisme de réassurance du gouvernement fédéral.

81. *Pension Protection Act.*

82. Ce type de régime est appelé *cash balance plan*.

Cet organisme, la *Pension Benefit Guaranty Corporation* (PBGC), réassure les engagements de tous les régimes à prestations définies du secteur privé. Il est financé par des cotisations versées par les régimes. Les régimes à prestations définies sont financés quasi exclusivement par des cotisations patronales, dont le montant varie selon l'importance des réserves par rapport aux engagements. L'État fédéral accorde des exemptions fiscales sur les cotisations patronales et sur les rendements des placements des réserves. Néanmoins, en cas de fermeture, les réserves des régimes sont souvent insuffisantes pour financer tous les droits des retraités et des salariés. La PBGC garantit le paiement des prestations dues, dans certaines limites, en cas de difficultés financières de l'entreprise, *a fortiori* en cas de faillite. Les nombreuses fermetures récentes de régimes à prestations définies sans réserves suffisantes menacent le financement de cet organisme public de réassurance et il existe des craintes que l'État fédéral ne soit mis à contribution.

La réforme de 2006 vise, entre autres, à conforter le financement des régimes à prestations définies en augmentant les primes qu'ils doivent verser à la PBGC et en exigeant un recouvrement plus rapide qu'auparavant de leurs déficits actuariels. Elle vise également à clarifier le statut légal du passage du salaire de fin de carrière au salaire moyen de carrière pour le calcul des pensions dans certains régimes.

• Le développement des plans d'épargne salariale

Les régimes d'entreprise tendent à disparaître pour être remplacés par des plans d'épargne salariale (dits « plans 401 (k) »), encouragés par une réforme en 2006

Les régimes traditionnels d'entreprise tendent à disparaître pour être remplacés par des plans d'épargne salariale (dits « plans 401 (k) »). Ces plans sont qualifiés de cotisations définies, expression qui signifie que l'employeur s'engage à cotiser mais ne prend aucun engagement sur le montant accumulé. La participation à ces plans est facultative pour les salariés. Les plans 401 (k) sont alimentés par des cotisations salariales et un abondement patronal. Les salariés choisissent les placements de leur épargne, qui est généralement bloquée jusqu'au départ de l'entreprise. Ils ont alors trois options : récupérer le capital, le reverser à un plan d'épargne salariale chez un nouvel employeur ou le reverser à un compte d'épargne retraite individuel ou IRA (*Individual Retirement Account*) assorti d'une fiscalité qui favorise la liquidation après l'âge de 59 ans et demi.

La réforme de 2006 modifie certaines dispositions des plans d'épargne salariale. Environ 30 % des salariés qui ont la possibilité de cotiser à un tel plan ne le font pas. La nouvelle réglementation vise à augmenter le taux de participation en incitant les employeurs à faire cotiser d'office les salariés, qui devront engager une démarche individuelle pour y échapper. Auparavant, les salariés devaient prendre l'initiative de cotiser. La réforme élargit les exemptions fiscales sur les cotisations et les rendements obtenus sur les placements. Enfin, les salariés qui détiennent des actions de leur

propre entreprise dans un plan d'épargne salariale ne peuvent pas être obligés de les conserver au-delà d'un certain délai et les possibilités pour un employeur d'inciter financièrement les salariés à détenir des actions de l'entreprise ont été restreintes.

Cette réforme pourrait accélérer la tendance actuelle des employeurs à abandonner leurs régimes de retraite pour y substituer des plans d'épargne salariale.

2. Italie : une mesure visant à accroître la participation des salariés aux fonds de pensions

Les réformes des retraites décidées dans les années 1990 prévoient une baisse à long terme des taux de remplacement garantis par les régimes de base pour un départ en retraite à un âge donné. D'ici là, face aux difficultés de financement à moyen terme, des mesures ont été prises pour obliger les assurés à retarder la liquidation de leurs retraites ; ces mesures prendront effet surtout à partir de 2008 ⁸³.

De nouveaux plans d'épargne retraite facultatifs ont été mis en place afin de compenser au moins partiellement la baisse prévue des taux de remplacement. Le taux de participation à ces plans reste assez faible pour le moment. On estime que 10 % des personnes en emploi cotisaient à un fonds de pension en 2001. Les pouvoirs publics souhaitent voir augmenter ce taux de participation et des mesures en ce sens ont été votées.

Les salariés du secteur privé ont depuis longtemps droit à une indemnité de départ (TFR, *trattamento di fine rapporto*). Elle est égale à 7,4 % du salaire brut de chaque année de service augmenté d'un taux de revalorisation annuel réglementaire de 1,5 % *plus* 75 % du taux d'inflation. Depuis 2000, les salariés du secteur public ont droit à une indemnité de départ semblable. Le financement des indemnités de départ génère des ressources pour les entreprises ; l'opération est équivalente à un prêt à bas taux d'intérêt de la part des salariés à l'entreprise.

Une mesure législative votée en 1993 a autorisé les salariés du secteur privé à faire verser par leur employeur 7,4 % de leur salaire à un fonds de pension, plutôt que de toucher une indemnité de départ ⁸⁴. Dans ce cas, l'entreprise bénéficie d'un crédit d'impôt, mesure destinée à compenser la perte occasionnée pour l'entreprise.

Une réforme votée en novembre 2005 prévoit, à partir de 2008, le transfert d'office de 7,4 % du salaire à un fonds de pension. Les salariés qui le souhaitent pourront conserver

Pour compenser la baisse prévue des taux de remplacements, les pouvoirs publics italiens encouragent les plans d'épargne retraite facultatifs et le remplacement de l'indemnité de départ par une retraite en capitalisation

83. Voir le deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites, *op. cit. supra*, (troisième partie, chapitre 3).

84. Pour mémoire, le taux de cotisation pour la retraite de base est de 32,7 % du salaire brut.

leur droit à une indemnité de départ, mais ils devront engager une démarche. Un salarié nouvellement embauché pourra choisir la formule de l'indemnité de départ dans un premier temps et, dans un deuxième temps, décider de faire transférer 7,4 % de son salaire à un fonds de pension, mais, dans ce cas, il ne pourra pas revenir en arrière. Les salariés pourront choisir le fonds de pension vers lequel les cotisations sont transférées. Sinon, les cotisations pourraient être transférées d'office à un fonds ; il est question d'en faire transférer une partie à l'INPS, l'organisme qui gère le régime de base du secteur privé.

Les salariés du secteur public devraient avoir un choix semblable, entre une pension supplémentaire et une indemnité de départ, mais les termes n'en sont pas encore fixés. La pension supplémentaire pourrait être versée par l'INPDAP, l'organisme qui gère les retraites du secteur public. Dans ce cas, l'INPDAP leur garantirait un certain taux de revalorisation des cotisations, calqué sur les rendements des marchés financiers. Contrairement aux fonds de pension du secteur privé, le système pour le secteur public ne donnerait pas lieu à des réserves capitalisées, puisqu'il n'y aurait pas de transferts financiers et l'INPDAP n'effectuerait pas de placements.

3. Allemagne : une diminution du taux de remplacement du régime de base

La politique des retraites du nouveau gouvernement allemand est dans la lignée des réformes passées

Le gouvernement issu des élections de septembre 2005 poursuit une politique des retraites dans la lignée des réformes entreprises par le gouvernement précédent. En novembre 2005, l'accord conclu par les partis de la grande coalition (CDU-CSU et SPD) a précisé les positions du nouveau gouvernement concernant la protection sociale. L'un de ses objectifs principaux est de réduire les cotisations sociales patronales afin d'abaisser le coût du travail et favoriser l'emploi. Des augmentations de TVA et de l'impôt sur les revenus sont prévues. Sont envisagées en même temps certaines économies budgétaires et des réductions de prestations sociales, en particulier des indemnités de chômage. Des augmentations de cotisations sociales salariales sont également programmées, notamment pour financer l'assurance maladie.

• Une diminution du taux de remplacement du régime de base et un développement de la capitalisation

La coalition gouvernementale veille à contenir les augmentations des dépenses de retraite. En ce qui concerne le régime de base du secteur privé, une loi votée en 2004 a fixé des objectifs de taux de remplacement minimum et de taux de cotisation maximum. Le taux de remplacement pris comme référence pour suivre l'évolution des pensions est celui d'un salarié hypothétique qui aurait perçu le salaire moyen pendant quarante-cinq ans. Ce taux de remplacement, avant impôt et net de cotisations

sociales, ne doit pas passer en dessous de 46 % avant 2020 et en dessous de 43 % entre 2020 et 2030. Le taux de cotisation ne doit pas dépasser 20 % avant 2020 et 22 % entre 2020 et 2040. Le taux de remplacement de référence, avant impôt et net de cotisations sociales, était de 53 % en 2006 et le taux de cotisation devrait être de 19,9 % début 2007. La législation de 2004 sur les retraites dispose que le gouvernement doit présenter un rapport au parlement tous les quatre ans pour examiner l'évolution du système de retraite au regard de ces objectifs. Le premier de ces bilans doit avoir lieu en 2008.

Les pensions du régime de base sont indexées depuis 1992 sur l'évolution des salaires, nets d'impôts et de cotisations sociales. La réforme de 2004 a modifié la formule d'indexation. Les pensions sont indexées sur les salaires bruts corrigés d'un facteur qui prend en compte non seulement les cotisations obligatoires mais aussi les cotisations, bien que facultatives, que les assurés peuvent verser aux plans d'épargne retraite aidés par l'État (plans « Riester »). Comme le taux de cotisation à ces dispositifs d'épargne augmente, sa prise en compte ralentit la revalorisation des pensions. La loi de 2004 a introduit un nouveau facteur dit de « soutenabilité » (*Nachhaltigkeit*) qui ralentit la revalorisation lorsque le rapport entre le nombre de bénéficiaires de pensions et le nombre de cotisants augmente. Or, l'application de ce nouveau facteur, conjuguée à la prise en compte des cotisations aux plans d'épargne retraite et à la baisse actuelle du salaire moyen net en valeur nominale, pourrait conduire à une diminution des pensions en valeur nominale. La réglementation a été modifiée de manière à garantir le maintien de la valeur nominale des pensions, au moins jusqu'en 2009. En revanche, il est possible que les pensions ne soient pas revalorisées.

Pour contenir la hausse des dépenses de retraite, la formule de revalorisation des pensions prend désormais en compte un facteur démographique

Le développement de la retraite en capitalisation est encouragé pour compenser les baisses de taux de remplacement du régime de base

En même temps, une réforme majeure de l'impôt sur le revenu est à l'œuvre. Les pensions de retraite, qui n'étaient jusqu'alors pas imposables, entreront progressivement dans l'assiette de l'impôt des retraités. Cette réforme diminuera les revenus nets des personnes âgées par rapport à ceux de la population plus jeune.

Le gouvernement actuel, comme le précédent, mise sur le développement de la retraite en capitalisation pour compenser les baisses des taux de remplacement des régimes obligatoires. Il semble que les différentes formules qui font l'objet d'aides fiscales s'étendent ⁸⁵. Entre 2001 et 2005, le taux de participation aux régimes de retraite professionnels a augmenté dans le secteur privé de 38 % à 46 %. En 2005, environ 1,7 million de salariés verse une partie de leur salaire à un compte épargne retraite professionnel

85. Voir la fiche sur l'Allemagne présenté par la Commission européenne et le Comité de la protection sociale dans le rapport de synthèse sur les pensions adéquates et viables, 2006.

financé exclusivement par des cotisations salariales. Enfin, en juin 2006, environ 6,4 millions de contrats épargne retraite individuels (contrats « Riester ») avaient été souscrits.

- **Des mesures visant à repousser l'âge de cessation d'activité**

Le gouvernement de coalition prévoit d'augmenter progressivement l'âge de la retraite à taux plein de 65 ans à 67 ans

Le gouvernement de coalition prévoit d'augmenter l'âge de la retraite à taux plein de 65 ans à 67 ans. Une telle augmentation était recommandée en 2003 par la commission Rürup, qui proposait qu'elle soit mise en œuvre entre 2011 et 2035. La loi sur les retraites votée en 2004 prévoit un examen de cette question en 2008. Selon l'accord de la coalition gouvernementale, cette augmentation devait être mise en œuvre entre 2012 et 2035. Le gouvernement vise actuellement l'objectif de 67 ans en 2029.

Le taux d'emploi des seniors augmente mais l'âge de cessation de l'activité reste généralement bien inférieur à l'âge de la retraite à taux plein. En 2004, l'âge moyen de sortie du marché du travail était de 61,3 ans. Le gouvernement essaie de favoriser l'emploi des seniors, notamment en encourageant le réemploi des chômeurs âgés de 50 ans ou plus, à travers des subventions pour les employeurs qui les embauchent et des aides pour les salariés concernés. L'âge auquel les chômeurs peuvent commencer à percevoir une pension de retraite complète est en train d'augmenter : entre 2006 et 2008, il doit passer de 60 ans à 63 ans. Toute condition d'âge particulière pour les chômeurs devrait être supprimée à partir de 2012. Il est question également de restreindre les possibilités pour les employeurs de procéder à des mises à la retraite d'office : actuellement, de nombreuses entreprises imposent un départ aux salariés âgés de 65 ans et certaines le font dès 60 ans. L'emploi des seniors sera parmi les points à l'ordre du jour du rendez-vous de 2008 sur le système de retraite allemand.

4. Royaume-Uni : un projet de réforme d'envergure du système de retraite

Le Royaume-Uni est confronté à des problèmes persistants de pauvreté chez les personnes âgées. En 2003-2004, 14 % de la population âgée de 65 ans ou plus disposaient d'un revenu inférieur à la moitié du revenu médian. Le taux d'emploi des seniors au Royaume-Uni est parmi les plus élevés en Europe. Avec 56,9 % de la population âgée de 55 à 64 ans en emploi en 2005, le Royaume-Uni dépasse largement la cible de 50 % fixée par le Conseil européen de Stockholm pour l'année 2010.

- **Des mesures visant à encourager l'emploi des seniors**

Le gouvernement travailliste a adopté certaines mesures et en a proposé d'autres destinées à encourager l'emploi des seniors.

Depuis 2005, les assurés qui retardent la liquidation de leur retraite bénéficient d'une majoration de leur pension de base de 10,4 % pour chaque année travaillée au-delà de l'âge d'ouverture du droit à la retraite (actuellement 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes).

Les régimes professionnels proposent souvent une pension de retraite anticipée et l'âge minimum auquel ce type de pension peut être versée passera de 50 à 55 ans d'ici 2010. Les salariés du secteur public peuvent, en outre, liquider une pension professionnelle complète dès 60 ans, après trente-cinq années de service ; le gouvernement propose de faire passer cet âge à 65 ans pour les nouveaux recrutés.

Enfin, le gouvernement propose, dans une loi sur l'égalité dans l'emploi en fonction de l'âge, d'interdire la mise à la retraite d'office avant 65 ans. De plus, il a annoncé son intention de faire supprimer toute possibilité de mise à la retraite d'office d'ici 2011.

Au Royaume-Uni, des mesures adoptées ou envisagées par le gouvernement travailliste relatives au calcul des pensions et aux âges de la retraite visent à encourager l'emploi des seniors

• Les évolutions récentes du système de retraite

La base du système public de retraite est composée de deux dispositifs qui versent des prestations minimales : l'assistance publique et un régime contributif dont la pension, forfaitaire, calculée au *pro rata* du nombre d'années travaillées, est au plus égale à environ 15 % du salaire moyen. Il existe en plus un régime complémentaire géré par l'État qui verse des pensions calculées en fonction du salaire, mais les prestations sont d'un montant faible et l'affiliation n'est pas obligatoire, les salariés ayant le choix pour leur couverture complémentaire entre ce régime public, un régime d'employeur ou un compte épargne retraite individuel.

Pour l'essentiel, la garantie d'un remplacement des revenus du travail pendant la retraite est laissée à la responsabilité des employeurs et des assurés, qui peuvent accumuler des fonds capitalisés pour financer les retraites. Cependant, ni les employeurs, ni les assurés n'épargnent suffisamment pour garantir un niveau de retraite suffisant pour tous. De plus, de fortes inégalités existent entre branches professionnelles et entreprises selon qu'elles sont dotées de régimes de retraite complémentaires ou non et selon que ces régimes sont plus ou moins avantageux.

La garantie d'un remplacement des revenus du travail pendant la retraite est principalement laissée à la responsabilité des employeurs et des assurés. L'assistance pour les personnes âgées a parallèlement été augmentée

Le gouvernement travailliste a changé certains aspects du système de retraite depuis son arrivée au pouvoir en 1997.

L'assistance pour les personnes âgées a été augmentée et les conditions de ressources assouplies pour les ménages modestes qui ont épargné pour leur retraite. Du fait de l'indexation des pensions publiques sur les prix, le taux de remplacement assuré par les régimes publics a tendance à se

réduire et la part des prestations d'assistance attribuées sous condition de ressources augmente. Après avoir accordé des revalorisations exceptionnelles aux pensions publiques, le gouvernement travailliste a remplacé l'ancien régime complémentaire public en 2002 par un nouveau régime, plus généreux pour les bas revenus (avec un taux de remplacement dégressif en fonction des salaires).

Une réforme des régimes d'employeur votée en 2004, le *Pensions Act*, a renforcé les garanties pour les salariés qui ont acquis des droits dans le cadre de ces régimes. Elle a instauré un fonds commun (*Pension Protection Fund*) pour protéger les salariés dont l'entreprise fait faillite avec un fonds de pension insuffisamment provisionné pour couvrir les prestations dues. Des mesures d'aide ont été prévues pour les salariés et anciens salariés qui ont perdu des droits à pension avant l'instauration de ce fonds commun.

• Les propositions d'évolution du système de retraite

Le gouvernement travailliste envisage une réforme d'envergure du système de retraite visant à relever les pensions de base, à fondre le régime complémentaire public avec le régime de base et à rendre obligatoire la constitution d'une retraite par capitalisation

Parallèlement, le gouvernement travailliste a nommé une commission sur les pensions en 2002, dont la mission était d'évaluer la capacité du système de retraite, basé largement sur l'initiative volontaire, à garantir des revenus de retraite d'un niveau satisfaisant et, le cas échéant, de proposer un système d'épargne retraite obligatoire. La commission a rendu ses conclusions en 2005. Elle a estimé que, sans réforme, la pauvreté se développerait chez les personnes âgées et que la part des dépenses d'assistance dans le budget de l'État augmenterait. Elle a proposé, d'une part, d'améliorer les prestations du système public et, d'autre part, de rendre obligatoire la capitalisation en vue de la retraite.

Dans un Livre blanc, intitulé *Security in retirement : towards a new pensions system* (La sécurité pendant la retraite : vers un nouveau système de pensions), paru en mai 2006, le gouvernement reprend largement les conclusions formulées par la commission sur les pensions. Au lieu d'indexer les pensions de base sur l'inflation, comme c'est le cas depuis le début des années 1980, le gouvernement propose de les indexer sur les salaires, dans le but d'améliorer le niveau de vie des retraités et de réduire le recours à l'assistance. En même temps, le régime complémentaire public, qui verse des pensions dont le montant est lié aux salaires, serait progressivement fondu avec le régime de base, dont les pensions sont forfaitaires mais proratisées avec la durée de carrière. L'État ne verserait plus de pensions liées aux salaires, l'obtention de taux de remplacement d'un niveau satisfaisant étant laissée aux dispositifs financés en capitalisation.

Le régime de base deviendrait plus universel et moins contributif qu'il ne l'est actuellement. Le gouvernement propose, en effet, de réduire la durée de cotisation requise pour toucher une pension complète à seulement 30 ans (contre 44 ans pour les hommes et 39 ans pour les femmes actuellement). Cette mesure augmenterait significativement les droits à pension,

en particulier ceux des femmes : le Livre blanc de 2006 estime que, parmi les personnes qui ont liquidé leurs droits récemment, 85 % des hommes perçoivent une pension complète contre seulement 30 % des femmes. Le gouvernement propose également d'augmenter les droits à pension accordés aux individus qui prennent en charge des personnes dépendantes. Il envisage, enfin, de relever l'âge auquel il est possible de bénéficier de la pension de base, de manière à contenir les dépenses du régime.

L'âge requis actuellement pour liquider la pension de base est de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. En 1995, il a été décidé de porter progressivement l'âge pour les femmes à 65 ans, entre 2010 et 2020. Le Livre blanc de 2006 recommande que l'âge soit augmenté par la suite pour tout le monde pour atteindre 66 ans en 2026, 67 ans en 2036 et 68 ans en 2046⁸⁶.

Le gouvernement propose de rendre obligatoire la constitution d'une retraite par capitalisation pour tous les travailleurs. Ceux-ci auraient le choix entre deux modalités : soit un compte individuel dans le cadre du nouveau plan d'épargne retraite national (*National Pensions Savings Scheme*), géré par une instance publique, soit un régime de retraite d'employeur à prestations définies, pour les salariés dont l'employeur en propose un, à condition que les pensions promises soient supérieures ou égales à celles qui proviendraient d'un compte individuel.

La création d'une instance publique pour gérer le plan d'épargne retraite national vise à réduire les frais de gestion, qui représentent une charge importante dans les plans individuels actuels. Cette instance choisirait les placements pour les participants qui n'exerceraient pas leur liberté de choix. Le législateur définirait un taux de cotisation minimal au nouveau plan d'épargne retraite national, pour les salariés et leurs employeurs ; libre aux individus qui le souhaitent de cotiser au-delà du taux obligatoire.

En résumé, les propositions actuelles visent, d'une part, à relever les prestations de retraite publiques et de réduire ainsi les dépenses d'assistance pour les personnes âgées et, d'autre part, à rendre obligatoire la capitalisation en vue de la retraite. La réforme envisagée est centrée sur l'augmentation de l'épargne versée à des fonds de pension, dans le cadre de l'épargne individuelle ou des régimes de retraite d'employeur, comme en témoigne le titre du chapitre du Livre blanc consacré à la réforme du régime de base : « *Providing a foundation for private saving* » (Construire les fondements de l'épargne privée).

86. L'âge moyen de cessation d'activité diffère de l'âge requis pour liquider une pension. En 2002, il était de 61,9 ans pour les femmes et de 62,7 ans pour les hommes.

5. Les Pays-Bas : un régime universel, complété par des régimes professionnels étendus

Les pensions de retraite aux Pays-Bas proviennent essentiellement de deux sources :

- le régime de base, qui verse des pensions aux résidents âgés de 65 ans ou plus ;
- les régimes professionnels, instaurés et gérés pour la plupart par les partenaires sociaux, qui concernent plus de 90 % des personnes en emploi.

En 2004, la masse des pensions versées par le régime de base représentait 4,9 % du PIB et la masse versée par les régimes professionnels représentait 4,1 % du PIB.

Les Pays-Bas n'ont pas entrepris de réforme fondamentale de leur système de retraite mais font évoluer leurs systèmes de préretraite, d'invalidité et de chômage, afin d'augmenter l'emploi des seniors

Les Pays-Bas n'ont pas entrepris de réforme fondamentale de leur système de retraite pour faire face à l'augmentation prévue des prestations au cours des prochaines décennies. Les Néerlandais considèrent que les besoins de financement du régime de base pourront être couverts en complétant les recettes provenant des cotisations par des paiements du budget de l'État. En ce qui concerne les régimes professionnels, ils estiment que les revenus des placements des fonds de pension devraient suffire à financer les prestations sans augmenter les cotisations outre mesure.

Des changements importants en cours concernent les régimes de préretraite, le dispositif d'invalidité et le dispositif de chômage qui accorde des indemnités sans condition de recherche d'emploi au-delà d'un certain âge. Bien que le régime de base ne verse pas de pensions avant l'âge de 65 ans, l'âge moyen de fin d'activité était de 61,1 ans en 2004. Les conditions d'accès aux prestations d'invalidité et de chômage ont été restreintes et les prestations réduites ; les régimes de préretraite, qui sont conventionnels, devraient être supprimés à terme. Aussi, le taux d'activité de la population en général et celui des personnes âgées entre 55 et 65 ans en particulier ont augmenté de façon significative depuis le milieu des années 1990. Entre 2001 et 2004, le taux d'emploi des seniors a continué à progresser, passant de 39,6 % à 45,2 %.

• *Le régime de base universel*

Le régime de retraite de base verse une pension universelle forfaitaire aux personnes âgées de 65 ans ou plus, sans condition de ressources, ni restriction sur le cumul emploi-retraite. Pour bénéficier de la pension pleine, il faut avoir résidé aux Pays-Bas pendant au moins 40 ans entre les âges de 15 ans et 65 ans. Sinon la pension est calculée au *prorata* de la durée de résidence aux Pays-Bas.

En avril 2005, la pension de base complète, nette d'impôt et de cotisations sociales, était de 869,52 euros par mois pour une personne vivant seule ⁸⁷. Un bénéficiaire vivant en couple perçoit une pension égale à environ 70 % de la pension pour une personne seule. La pension nette est réévaluée régulièrement suivant l'évolution du salaire minimum net, qui, lui, suit plus ou moins l'évolution du salaire moyen.

Le régime de base est financé par des cotisations prélevées sur le revenu salarial imposable de la population âgée de moins de 65 ans, dans la limite des deux premières tranches de l'impôt sur le revenu (environ 90 % du salaire moyen). Le taux de cotisation est de 17,9 % et ne pourra dépasser 18,25 % selon la législation actuelle.

Selon les projections officielles publiées en 2006, les dépenses du régime de base passeraient de 4,9 % du PIB en 2004 à 6,7 % en 2020 et 9,6 % en 2040 ⁸⁸. Compte tenu du plafonnement du taux de cotisation, les recettes ne devraient couvrir les dépenses qu'à hauteur d'environ 5 points de PIB en 2040. Le gouvernement prévoit de financer le reste par le budget de l'État.

• *Les régimes professionnels*

Plus de 90 % des personnes en emploi sont affiliées à un régime professionnel. Un régime professionnel peut concerner le personnel d'une seule entreprise, les salariés de tout un secteur d'activité ou encore une profession libérale. L'instauration d'un régime n'est pas obligatoire mais les régimes négociés au niveau d'un secteur ou d'une profession ont souvent été étendus par le législateur à l'ensemble des entreprises de la branche ou l'ensemble de la profession. Les régimes de branche étendus couvrent la plupart des salariés.

Parmi les salariés non affiliés à un régime, on trouve les salariés âgés de moins de 26 ans, ceux embauchés avec un contrat précaire et des salariés de petites entreprises qui n'ont pas instauré de régime. En outre, il existe souvent une période de « stage » suivant l'embauche pendant laquelle la nouvelle recrue n'est pas affiliée.

La grande majorité des affiliés – 93 % en 2004 – le sont à un régime à prestations définies : la pension représente un pourcentage du salaire. Jusqu'à récemment, le salaire servant de base au calcul était généralement celui de fin de carrière, mais, de plus en plus souvent, le salaire moyen de la carrière dans le groupe affilié est utilisé. Il est courant d'accorder, à une personne ayant effectué une carrière d'une durée de 40 ans en étant affilié au même régime, une pension totale à partir de l'âge de 65 ans égale à 70 % du salaire brut moyen de carrière.

87. Ce montant comprend un supplément annuel pour les vacances, égal à environ 6 % de la pension mensuelle.

88. *The Dutch pension system*, rapport du groupe de travail sur le vieillissement de la population du Comité de politique économique sous l'égide de la Commission européenne, 2006.

La pension est calculée sur la tranche du salaire qui dépasse le salaire minimum utilisé comme référence pour le calcul de la pension du régime de base. Les personnes dont la rémunération a été très faible ou qui ont connu des carrières incomplètes peuvent ne percevoir que la seule pension de base, même si elles ont été affiliées à des régimes professionnels. Les régimes professionnels néerlandais sont ainsi différentiels (et non additifs) par rapport au régime de base et le montant des pensions professionnelles est affecté par l'évolution des pensions du régime de base.

La plupart des régimes professionnels revalorisent les pensions en cours de paiement mais l'indexation dépend souvent de la situation financière du régime.

Il existe des accords entre certains régimes qui prévoient un transfert intégral des droits d'un régime à l'autre mais, d'une manière générale, la portabilité n'est pas parfaite. Les salariés qui changent de régime au cours de leur carrière subissent généralement une perte de droits par rapport à ceux qui restent affiliés au même régime toute une carrière durant.

Les régimes professionnels fonctionnent en capitalisation et sont financés par des cotisations patronales et parfois salariales et par les rendements obtenus sur les placements de leurs fonds.

Les caisses de retraite sont tenues de détenir des réserves leur permettant de couvrir leurs engagements ; il n'existe pas de compensation entre les caisses. Les fonds de pension des régimes professionnels néerlandais sont les plus importants d'Europe : en 2004, les réserves de l'ensemble des régimes étaient équivalentes à 135 % du PIB. Elles sont placées en obligations et en actions, aux Pays-Bas et à l'étranger.

Dans les années fastes des marchés boursiers, les réserves des régimes dépassaient largement les évaluations actuarielles de leurs engagements. Pendant cette période, les taux de cotisation des employeurs et des salariés ont été réduits et de nombreux régimes ont même cessé de collecter des cotisations. Les pensions en cours de paiement ont été systématiquement relevées en fonction des prix ou même des salaires. De nombreux régimes ont accordé des pensions dès l'âge de 60 ans.

En raison des rendements plus faibles, voire négatifs, qui ont suivi le krach boursier de 2001, les taux de cotisation ont dû être relevés et certains régimes ont instauré des cotisations salariales là où il n'y en avait pas auparavant. Les régimes ont cherché alors à ralentir la croissance de leurs dépenses : en relevant l'âge de la retraite ; en faisant calculer les pensions sur la base du salaire moyen de carrière ou du salaire moyen d'une partie de la carrière, plutôt que sur le salaire de fin de carrière ; en refusant des revalorisations systématiques des pensions en cours de paiement. Le gouvernement a encouragé ces politiques. Une réglementation plus contraignante concernant le provisionnement des engagements doit entrer en vigueur en 2007.

La masse des prestations versées par les régimes professionnels devrait passer de 4,1 % du PIB en 2004 à 5,8 % en 2020 et 8,9 % en 2040 ⁸⁹. Les Néerlandais estiment cependant que les réserves actuelles, complétées par les gains sur les placements, suffiront à financer les prestations sans une augmentation trop forte des taux de cotisations ⁹⁰.

6. La Suède : une réforme de grande envergure, progressivement mise en œuvre

La Suède a transformé en profondeur son système de retraite public par une réforme votée en 1998, suite à des consultations et débats qui ont commencé vers 1990 ⁹¹. Plutôt que d'ajuster les paramètres de leur système, les Suédois ont décidé de mettre progressivement en place un système entièrement nouveau. Celui-ci est conçu de telle sorte que le taux de cotisation est stabilisé ; le montant des retraites au fil des générations prend en compte les gains d'espérance de vie et un « mécanisme correcteur automatique » permet d'ajuster la masse des prestations à celle des cotisations.

• La transition de l'ancien au nouveau système

Le nouveau système est introduit progressivement au fil des générations et les deux systèmes coexisteront pendant plusieurs années encore. Les assurés nés avant 1938 relèvent entièrement de l'ancien système ; ceux nés entre 1938 et 1953 relèvent en partie de l'ancien et en partie du nouveau système ; enfin, les assurés nés en 1954 (ou plus tard) relèvent entièrement du nouveau système. En 2015, ces derniers atteindront l'âge de 61 ans, l'âge d'ouverture du droit à une pension sous le nouveau système.

L'ancien système consiste en un régime universel qui verse une pension forfaitaire à tous les résidents âgés et un régime contributif, appelé ATP, dont la pension augmente avec le niveau des rémunérations. L'âge normal de la retraite pour ces deux régimes est de 65 ans mais la liquidation peut être anticipée dès 60 ans, moyennant une décote, ou repoussée jusqu'à 70 ans, donnant droit à une surcote. En 1998, les pensions publiques représentaient 10,3 % du PIB, dont un tiers provenait du régime universel et deux tiers du régime contributif. Les personnes âgées à faibles revenus bénéficient en outre d'un supplément de pension, ainsi que d'allocations logement.

La Suède a transformé en profondeur son système de retraite public par une réforme votée en 1998, instaurant une période transitoire pendant laquelle l'ancien et le nouveau dispositif coexisteront

À partir de l'instauration du régime contributif en 1960, le taux de cotisation a été fixé au-dessus du niveau nécessaire pour couvrir les dépenses et

89. *The Dutch pension system, op. cit. supra.*

90. Des projections officielles faites en 2001 prévoyaient une augmentation des cotisations de 6,8 % de la masse salariale à 7,2 % en 2040.

91. Pour des informations plus complètes sur les raisons et le processus de la réforme suédoise de 1998, voir le deuxième rapport du Conseil, *op. cit. supra.*

le régime ATP a accumulé des réserves importantes. En 1998, elles représentaient l'équivalent de quelque cinq années de prestations (environ 40 % du PIB). Les réserves sont placées sur les marchés financiers et fournissent des ressources supplémentaires aux cotisations pour le système de retraite dans son ensemble, y compris le nouveau système.

Depuis 1999, l'ancien et le nouveau système sont financés par les mêmes cotisations. Le taux de cotisation global est de 18,5 %⁹² des revenus du travail sous un plafond égal à environ 1,1 fois le salaire moyen. Les cotisations sur le salaire sous plafond sont réparties à raison d'environ 40 % pour les salariés et 60 % pour les employeurs.

La réforme du système public a entraîné des changements concomitants de la plupart des régimes conventionnels. Ces régimes complètent le système public et ils couvrent environ 90 % des salariés. Ils ont été instaurés par des négociations collectives interprofessionnelles dans les années 1960 et 1970. Les quatre régimes couvrent les groupes professionnels suivants : les fonctionnaires de l'État, les fonctionnaires des collectivités locales, les cols bleus du secteur privé et les cols blancs du secteur privé. Le taux de remplacement offert par ces régimes est de l'ordre de 10 % en moyenne et les taux de cotisation se situent entre 2 % et 5 %. Ces régimes jouent un rôle important pour les salariés dont la rémunération dépasse le plafond de la sécurité sociale.

Auparavant, les régimes conventionnels fonctionnaient tous en prestations définies : la pension était calculée comme un pourcentage du salaire de fin de carrière. Parallèlement à la réforme du système public, entre 1996 et 2001, les deux régimes de fonctionnaires, ainsi que celui des cols bleus, ont adopté une formule d'épargne retraite à cotisations définies⁹³, avec un choix individuel pour les assurés de leurs placements financiers. Le régime des cols blancs du secteur privé reste en revanche entièrement à prestations définies.

• *Le nouveau système public*

Le nouveau système remplace la pension forfaitaire, la pension contributive et le supplément de pension pour les personnes âgées à faible revenu. Il comporte trois volets :

- l'élément le plus important est un régime contributif en « comptes notionnels » financé en répartition. Chaque assuré se voit attribuer un compte individuel sur lequel sont créditées ses cotisations, revalorisées chaque année. Lors de la liquidation de la retraite, le solde inscrit sur le compte, libellé en numéraire, est converti en une pension, dont le montant dépend de l'espérance de vie à la retraite ;

92. Le taux de 18,5 % s'applique au salaire net de cotisations retraite, soit 93 % du salaire brut. Le taux de cotisation rapporté au salaire brut est donc de 17,21 % (93 % x 18,5 %) : 7 % à la charge des salariés et 10,21 % à la charge des employeurs.

93. Pour les deux régimes de fonctionnaires, la formule à cotisations définies s'applique seulement au salaire en dessous du plafond de la sécurité sociale ; une formule à prestations définies s'applique au salaire qui dépasse le plafond.

- le deuxième élément est constitué de comptes individuels d'épargne retraite en capitalisation auxquels cotisent tous les travailleurs ;
- ces deux régimes sont complétés par une pension minimum garantie dont le montant est proche de celui de l'ancienne pension forfaitaire. Les personnes dont la pension totale est inférieure à un minimum bénéficient de cette prestation différentielle.

Le régime en répartition et le régime en capitalisation sont financés par la cotisation de 18,5 % du salaire plafonné : 16 points sont affectés au régime en « comptes notionnels » et 2,5 points aux comptes d'épargne retraite. La pension minimum garantie est financée par le budget de l'État.

La principale originalité de la réforme suédoise est la mise en place d'un régime en « comptes notionnels » financé en répartition, dont le montant des pensions dépend des gains d'espérance de vie à la retraite

Le régime en répartition : les « comptes notionnels »

Pendant la carrière, les cotisations salariales et patronales affectées à ce régime sont inscrites au compte de chaque assuré. La somme inscrite au compte est revalorisée annuellement par un taux qui suit la croissance du salaire moyen. Lors de la liquidation de la retraite, la somme inscrite au compte ou le « capital virtuel », qui représente la somme des cotisations de toutes les années de carrière, augmentée des revalorisations, est convertie en une pension.

Les congés maladie ainsi que les périodes de chômage ou d'incapacité donnent lieu à une augmentation des droits à pension. Certaines périodes pendant lesquelles l'assuré ne cotise pas (consacrées à l'éducation de jeunes enfants, au service national, à des études...) donnent lieu également à une augmentation des droits. Dans ces cas, les cotisations correspondantes sont versées au compte de l'assuré par le budget de l'État, sur la base d'un revenu du travail fictif. Ainsi, la totalité des droits à pension a pour contrepartie des cotisations, soit prélevées sur les revenus du travail, soit prises en charge par l'État.

Comme dans le cas d'une rente viagère achetée auprès d'une compagnie d'assurance, un coefficient de conversion⁹⁴ est utilisé pour calculer la pension de telle sorte que la valeur actuelle des pensions futures soit égale au capital virtuel. Le coefficient prend en compte l'espérance de vie à la retraite et un taux d'actualisation qui correspond à la croissance attendue du salaire réel moyen, soit 1,6 %.

Les assurés peuvent liquider leur pension à tout âge à partir de 61 ans. Ils peuvent même liquider une pension partielle ou interrompre le versement de la pension en cas de reprise d'activité. Le coefficient de conversion du capital virtuel en pension prend en compte l'espérance de vie de la cohorte à laquelle appartient l'assuré à l'âge où il liquide ses droits, sans distinction de sexe ou de catégorie professionnelle. Plus un assuré retarde

94. Équivalent au prix d'achat d'une unité de rente auprès d'une compagnie d'assurance.

la liquidation, plus sa pension sera élevée ; plus l'espérance de vie aux âges élevés augmente, plus les pensions versées à un âge donné seront faibles.

Le taux de revalorisation des pensions au cours de la période de la retraite est égal au taux d'inflation augmenté de l'écart entre, d'une part, le taux de croissance observé du salaire réel moyen et, d'autre part, 1,6 %, qui représente le taux de croissance tendanciel du salaire réel moyen.

Afin de prévenir des déséquilibres à long terme, un « mécanisme correcteur automatique » a été instauré en 2001. En cas de déséquilibre entre les engagements du régime à long terme et les recettes attendues à long terme, ce mécanisme permet d'ajuster le taux de revalorisation qui s'applique aux pensions et au capital virtuel, donc aux retraités et aux actifs, de telle sorte que le régime soit financièrement soutenable.

Le régime en capitalisation : les comptes individuels d'épargne retraite

Une part des cotisations obligatoires, égale à 2,5 points, est versée à des comptes individuels en capitalisation. Ces comptes sont gérés par une agence gouvernementale qui collecte les cotisations. Elle agréé des gestionnaires privés qui proposent différents fonds de placements aux assurés⁹⁵. Les assurés peuvent choisir entre les fonds et les panacher. L'agence gouvernementale centralise les demandes de placements, les consolide et les transmet aux organismes gestionnaires. L'agence choisit des placements par défaut pour les assurés qui ne se prononcent pas.

Lors du départ en retraite, le capital accumulé sur le compte de l'assuré est converti en pension par l'agence gouvernementale. Le bénéficiaire peut choisir entre une pension d'un montant fixe (non revalorisée) garantie pour toute la durée de la retraite ou une pension dont le montant varie selon le rendement des placements financiers. Le taux auquel le capital est converti en pension varie selon l'âge de l'individu lors de la liquidation ; les assurés mariés ont la possibilité de transférer tout ou partie de leur capital à un conjoint, moyennant un prélèvement de 14 % des sommes transférées.

La pension minimum garantie

Le nouveau système garantit un niveau minimum de pension aux personnes âgées de 65 ou plus. En 2004, la pension minimum garantie, pour une personne seule ne percevant aucune autre pension, était de 7 000 SEK par mois (environ 770 euros), soit environ le tiers du salaire moyen suédois. La pension minimum est réduite de 10 % pour une personne qui vit en couple. Les conditions pour en bénéficier sont similaires à celles de l'ancienne pension forfaitaire : il faut être âgé d'au moins 65 ans et avoir résidé pendant quarante ans en Suède pour avoir droit à la prestation complète. Mais, alors que la pension forfaitaire était versée indépendamment des autres ressources du bénéficiaire, la pension minimum garantie est une allocation différentielle, égale à la différence entre le montant garanti et les autres pensions. La pen-

95. En 2006, environ 700 fonds étaient proposés.

sion minimum garantie est indexée sur les prix et son niveau par rapport aux autres pensions devrait diminuer au cours du temps.

• L'information donnée aux assurés sous le nouveau système

La réforme comprend un important volet relatif à l'information des assurés sur leur situation individuelle en matière de retraite. Tous les assurés reçoivent un relevé de compte annuel. Ce relevé indique la retraite mensuelle totale (en additionnant la pension financée en répartition et la pension financée en capitalisation) que la personne devrait percevoir en supposant que celle-ci continue à travailler à son niveau actuel de rémunération jusqu'à la liquidation de sa retraite. Ce montant est donné pour plusieurs âges de liquidation (61, 65 et 70 ans) et selon deux hypothèses de taux de croissance du salaire réel moyen : 0 % et 2 %. Le relevé précise le solde du capital virtuel, le solde du compte épargne retraite et le total des deux. Enfin, pour les comptes d'épargne retraite, il fait apparaître les gains et les pertes enregistrés sur les différents placements.

Données-clés sur les retraites dans quelques pays européens

	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
Emploi						
Âge moyen de cessation d'activité (2004)	61,3 ans	58,9 ans	ND	61,1 ans	62,1 ans	62,8 ans
Taux d'emploi – toute la population (2005)						
– 25-54 ans	77,4 %	79,8 %	72,3 %	82,9 %	81,2 %	83,9 %
– 55-59 ans	63,4 %	54,0 %	43,1 %	61,7 %	68,6 %	79,5 %
– 60-64 ans	28,1 %	13,4 %	18,0 %	24,9 %	42,1 %	58,1 %
Taux d'emploi – femmes (2005)						
– 25-54 ans	71,0 %	72,9 %	57,9 %	75,5 %	74,8 %	81,1 %
– 55-59 ans	55,3 %	50,2 %	31,1 %	48,3 %	61,9 %	77,3 %
– 60-64 ans	20,7 %	12,4 %	9,1 %	17,5 %	30,8 %	54,3 %
Taux d'emploi – hommes (2005)						
– 25-54 ans	83,7 %	87,0 %	86,6 %	90,3 %	87,8 %	86,6 %
– 55-59 ans	71,5 %	58,0 %	55,5 %	74,9 %	75,5 %	81,6 %
– 60-64 ans	35,8 %	14,5 %	27,6 %	32,3 %	53,9 %	61,8 %
Démographie						
Population 65 et plus/ population 15-64 (2004)	26,8 %	25,2 %	28,9 %	20,5 %	24,3 %	26,4 %
Prestations de retraite						
Prestations de retraite publiques/ PIB (2004)	11,4 %	12,8 %	14,2 %	7,7 %	6,6 %	10,6 %
Prestations de retraite totales/ PIB (2003) ¹	13,4 %	13,0 %	15,1 %	14,1 %	11,0 %	12,7 %
Revenus des retraités						
Revenus des 65 et plus/revenus des 0-64 ans (2005) ²	88 %	90 %	95 %	84 %	74 %	77 %

1. Sources ESSPROS et EUROSTAT. Comprend les pensions versées par des régimes de retraite privés.

2. Les données sur les revenus ne sont sans doute pas complètement harmonisées entre les pays, malgré la volonté d'EUROSTAT d'utiliser une méthodologie commune.

Source : EUROSTAT.

Régime de base des salariés du secteur privé en France et dans quelques pays étrangers : âge de la retraite pour les liquidations en 2006 et changements prévus par la législation

Pays	Retraite en 2006		Changements prévus par la législation	
	Âge d'ouverture du droit à une pension	Âge de la retraite à taux plein	Âge d'ouverture du droit à une pension	Âge de la retraite à taux plein
Allemagne	65 ans 63 ans avec 35 années d'assurance 61 ans pour chômeurs et personnes en préretraite progressive 60 ans pour invalides avec 35 années d'assurance 60 ans pour femmes avec 15 années d'assurance, dont 10 après l'âge de 40 ans	65 ans	2012 – 65 ans – 63 ans avec 35 années d'assurance – 60 ans pour invalides avec 35 années d'assurance	Proposition de loi pour relever l'âge du taux plein : – 2023 – 66 ans – 2029 – 67 ans
France	60 ans 56 à 59 ans pour les assurés ayant eu des carrières longues et ayant commencé à travailler jeune	65 ans 60 à 64 ans avec 40 années d'assurance	Pas de changement prévu	2012 – 65 ans 60 à 64 ans avec 41 années d'assurance 2013 à 2020 – augmentations du nombre d'années requises en fonction des gains d'espérance de vie
Italie	65 ans pour hommes 60 ans pour femmes 57 ans avec 35 années d'assurance Tout âge avec 39 années d'assurance	*	2008 – tout âge avec 40 années d'assurance – 60 ans avec 35 années d'assurance 2010 – 61 ans avec 35 années d'assurance 2013 – tout âge avec 40 années d'assurance Pas de changement prévu	*
Pays-Bas	65 ans	*	Pas de changement prévu	*
Royaume-Uni	65 ans hommes 60 ans femmes	*	2020 – 65 ans pour femmes et hommes Proposition de loi pour relever l'âge : – 2026 – 66 ans ; 2036 – 67 ans ; 2046 – 68 ans	*
Suède	61 ans	*	Pas de changement prévu	*
États-Unis	62 ans	66 ans	Pas de changement prévu	2022 – 67 ans

* En Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède, il n'existe pas de notion d'âge de taux plein.

II – Le rôle de l'Union européenne dans le domaine des retraites

Le deuxième rapport du Conseil en 2004 avait consacré un chapitre au rôle de l'Union européenne en matière de retraite et à son interaction avec les réformes en cours dans les États membres de l'Union. Nous nous efforçons ici de faire un point sur les enjeux récemment mis en évidence, les domaines d'action jugés prioritaires ainsi que les textes adoptés.

1. La méthode ouverte de coordination dans le domaine des retraites

En décembre 2001, lors du Conseil européen de Laeken, une « méthode ouverte de coordination » a été mise en place pour déterminer des objectifs communs en matière de retraite, les États membres définissant eux-mêmes leurs stratégies nationales. La méthode ouverte de coordination en matière de retraite repose sur onze objectifs précis, regroupés selon les trois thèmes suivants : adéquation, viabilité et modernisation. En 2003, un premier rapport conjoint sur des pensions adéquates et viables a été adopté par la Commission et le Conseil à partir des rapports stratégiques nationaux remis par les États membres. Ce rapport décrivait les réformes des retraites conduites dans la plupart des États membres comme un processus continu visant à assurer la « viabilité de pensions adéquates ». Par ailleurs, il a été décidé en 2005 que les méthodes de coordination ouverte sur la protection et l'inclusion sociales participent de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi dans le cadre de lignes directrices intégrées.

Dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, le rapport conjoint de la commission et du Conseil de 2006 fait la synthèse des rapports stratégiques nationaux dans le domaine des retraites ; il souligne les progrès réalisés et les enjeux pour l'avenir

La deuxième série de rapports stratégiques nationaux des États membres remis en juillet 2005 a été analysée par la Commission et le Comité de la protection sociale dans un rapport de synthèse sur les systèmes de pension adéquates et viables en février 2006. Ce rapport souligne les « progrès substantiels » enregistrés dans les réformes des régimes de retraite : « Les obstacles à la prolongation de la vie active ont été réduits, les incitations renforcées, le lien entre cotisations et prestations a été resserré et l'espérance de vie davantage prise en compte dans les régimes de retraite. [...] les retraites complémentaires ⁹⁶ ont été mises en valeur et le cadre juridique amélioré. Certains États membres se sont aussi attaqués à la pauvreté des personnes âgées notamment en relevant le niveau des minima de pensions garantis ».

96. Elles renvoient aux régimes du deuxième pilier défini au niveau communautaire (les régimes collectifs financés en capitalisation). Les régimes complémentaires obligatoires français appartiennent au premier pilier.

Au regard du rapport conjoint de 2003, quatre priorités demeurent :

- renforcer les mesures incitant à prolonger la vie active ;
- concevoir une démarche pour la totalité du cycle de vie et établir une relation plus étroite entre cotisations et prestations, tout en garantissant un revenu de remplacement adéquat et en gérant la progression de la longévité ;
- accroître la capacité d'adaptation des régimes de retraite aux changements structurels ;
- renforcer le rôle des minima de pension et de la solidarité dans les régimes de retraite.

En outre, les réformes conduites dans les États membres révèlent deux autres enjeux :

- garantir des retraites privées complétant et remplaçant partiellement l'offre des régimes publics ;
- consolider la gouvernance des régimes de retraite.

Le rapport de 2006 souligne que « toute réforme des retraites doit s'inscrire dans un projet plus large de société et de politique économique [...]. Si l'on veut atteindre les objectifs de Lisbonne en matière d'emploi tout en soutenant une croissance durable, et par là même préserver un haut niveau de protection sociale au sein de nos sociétés vieillissantes, il est vital de renforcer l'emploi des travailleurs âgés. La réforme des retraites, l'emploi et la croissance sont donc intimement liés ».

Un certain nombre de points méritent, selon le rapport, un suivi attentif :

- favoriser un bon fonctionnement des marchés du travail pour inciter notamment au prolongement de la vie active ;
- adapter les régimes pour faire face à l'évolution de l'espérance de vie ;
- moderniser les régimes pour tenir compte en particulier des nouvelles formes d'emploi ;
- définir avec soin les règles d'indexation des minima de pension ;
- surveiller la viabilité des finances publiques dans leur ensemble ;
- garantir des régimes sûrs et équitables ;
- accroître la transparence et promouvoir une meilleure information ;
- instituer des mécanismes réguliers d'examen et d'ajustement.

Les actions à venir devraient s'orienter dans les deux directions suivantes :

- poursuivre le suivi global des progrès enregistrés dans la réalisation des objectifs communs, sans imposer aux États membres une production excessive de rapports. Comme l'indique la communication de la Commission, les échéances seront alignées sur le cycle triennal de Lisbonne (2005-2008). Les États ne seront pas tenus de présenter un rapport de stratégie nationale au cours des années intermédiaires. Durant ces années, la méthode ouverte de coordination se concentrera sur des analyses approfondies de certains sujets, sur la diffusion des résultats et sur l'évaluation d'indicateurs mesurant le chemin parcouru vers les objectifs communs ;
- axer l'analyse stratégique et l'échange de bonnes pratiques sur des questions fondamentales. En plus des travaux menés actuellement sur les taux de remplacement, une action transversale pourrait porter à l'avenir sur la

définition d'un revenu minimal pour les personnes âgées, l'établissement d'une corrélation plus étroite entre cotisations et prestations, la relation entre l'assouplissement des modalités de départ à la retraite et la prolongation de la vie active, les principaux enjeux caractérisant le développement des retraites privées, la conception de mécanismes réguliers d'examen et d'ajustement.

Par la suite, il n'y aura plus de rapport spécifique sur les pensions. Les États membres devront rendre un rapport unique de stratégie sur l'inclusion sociale et la protection sociale dans le nouveau cadre rationalisé de la méthode ouverte de coordination.

2. Les travaux de la Commission en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

Dans sa communication du 1^{er} mars 2006 (SEC (2006) 275) – une feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010 – la Commission décrit six domaines prioritaires pour l'action de l'Union européenne relative à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Dans le cadre du premier domaine d'actions prioritaires d'une indépendance économique égale entre les hommes et les femmes, la feuille de route vise une égalité entre les sexes dans la protection sociale et la lutte contre la pauvreté : « Les systèmes de protection sociale devraient supprimer tout ce qui dissuade les femmes et les hommes d'entrer et de rester sur le marché du travail, et permettre d'accumuler des droits individuels à pension. Les femmes sont encore susceptibles d'avoir des carrières plus courtes ou interrompues et, en conséquence, d'accumuler moins de droits que les hommes. Cela augmente le risque de pauvreté, en particulier pour les parents isolés, les femmes âgées ou les femmes travaillant dans des entreprises familiales, par exemple dans l'agriculture ou la pêche [...]. Il est essentiel que les systèmes de protection sociale assurent que ces femmes ont accès à des prestations appropriées, notamment quand elles partent à la retraite ». Dans cette perspective, la Commission préparera, en 2007, des manuels sur l'égalité entre les sexes à l'intention des acteurs impliqués dans ces processus et évaluera de quelle manière les systèmes de protection sociale peuvent promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le sujet de l'égalité entre les femmes et les hommes en matière de retraite fera l'objet d'un rapport spécifique du Conseil en 2007.

3. La transposition en droit français de la directive 2003/41 du 3 juin 2003 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle

L'ordonnance n° 2006-344 du 23 mars 2006 relative aux retraites professionnelles supplémentaires a transposé la directive 2003/41 du 3 juin 2003

concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle.

Elle définit les règles prudentielles afin de permettre aux institutions dûment habilitées dans les autres États membres de fournir librement des prestations de retraite supplémentaire par capitalisation aux entreprises et aux non salariés. Réciproquement, les institutions françaises pourront proposer des prestations de retraite supplémentaire dans d'autres États membres de l'Union européenne dans les conditions prévues par la directive du 3 juin 2003.

L'ordonnance complète également, pour tenir compte de la directive, les règles propres au plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) : les gestionnaires de PERCO pourront proposer des services de retraite professionnelle supplémentaire dans d'autres États membres de l'Union.

4. La proposition de directive sur l'amélioration de la possibilité de la portabilité des droits à pension complémentaire

La proposition de directive sur l'amélioration de la possibilité de la portabilité des droits à pension complémentaire, adoptée par la Commission le 20 octobre 2005, a pour objectif de renforcer la qualité des droits des affiliés aux régimes de retraite complémentaire, afin d'améliorer les conditions de libre circulation des travailleurs dans l'Union européenne et de mobilité professionnelle à l'intérieur des États membres. Ce texte concerne l'accès aux régimes de retraite complémentaire (durée des clauses de stage ou d'acquisition de droits à l'entrée du régime), la préservation des droits et leur transfert.

Pour la France, la proposition concerne les régimes de retraite d'entreprise de deuxième pilier, pour l'essentiel en capitalisation, qui complètent les régimes de base et les régimes complémentaires obligatoires en répartition.

Deuxième partie

Les questions à traiter et les orientations à retenir

Chapitre 1

Le pilotage du système de retraite

Les questions à traiter et les orientations à retenir dans la perspective du rendez-vous de 2008 doivent répondre aux objectifs que l'on entend poursuivre à travers le système de retraite. Assurer, sur le long terme, l'équilibre financier du système de retraite constitue un objectif majeur. Pour y parvenir, différentes politiques sont possibles, il s'agit de définir celle qui permettra, notamment, de répondre au mieux aux objectifs sociaux. Cette préoccupation renvoie à la question générale du pilotage du système de retraite.

Le point de départ de la réflexion du Conseil sur cette question est « l'abaque », qui permet de représenter de manière synthétique la diversité des choix possibles conduisant à l'équilibre du système de retraite à un horizon donné, en l'occurrence ici 2020, l'horizon de la réforme de 2003. Après une présentation des hypothèses retenues pour la construction de l'abaque, quelques situations caractéristiques sont observées en fonction du levier d'action sur lequel on souhaite plus particulièrement faire porter les efforts d'ici 2020 : l'âge moyen de départ en retraite, le niveau de prélèvement pour les retraites ou le niveau relatif de la pension moyenne nette de prélèvement. Les limites et la portée de l'abaque sont enfin rappelées.

Dans le prolongement des raisonnements tenus à partir de l'abaque, le Conseil ouvre la réflexion sur les pistes qui permettraient d'améliorer les conditions de pilotage du système de retraite. Dans un premier temps, il précise comment les résultats annuels des projections financières à long terme du système de retraite pourraient être enrichis par des calculs de dette des régimes. Dans un second temps, il montre la nécessité de

développer, à côté des indicateurs financiers de solde et de dette, toute une batterie d'outils complémentaires de pilotage afin de satisfaire non seulement la contrainte d'équilibre financier des régimes de retraite mais aussi les objectifs sociaux poursuivis à travers le système de retraite.

Enfin, le Conseil, qui a consacré une grande partie de son rapport de 2004 au droit à l'information en matière de retraite (*Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information*), revient sur ce thème, qui est indissociable de la question du pilotage du système de retraite. Trois aspects du sujet sont plus particulièrement abordés : l'accroissement des besoins d'information en matière de retraite face à un système complexe et en évolution, la nécessité d'une information générale sur le système de retraite et la mise en œuvre du droit à l'information des assurés sur leur situation individuelle.

I – L'abaque et les trois leviers d'action (recettes des régimes, niveau des pensions, âge de la retraite)

Un objectif majeur étant d'assurer sur le long terme l'équilibre financier du système de retraite, le Conseil a jugé utile, à l'instar de ce qu'il avait fait dans son premier rapport, de fournir aux décideurs une présentation synthétique de la diversité des choix possibles pour garantir le financement des retraites. C'est le rôle de l'abaque qui met en relation les trois leviers d'action possibles que sont les recettes des régimes (et donc le niveau des prélèvements pour la retraite), l'âge moyen de départ en retraite et le niveau des pensions comparé aux salaires. Par abus de langage, la notion de salaire correspond, dans toute cette partie consacrée à l'abaque, aux revenus d'activité, y compris ceux des non salariés.

Deux raisons expliquent le choix de l'année 2020 pour cette présentation. D'une part, la réforme de 2003 met en place, à cet horizon, un processus d'adaptation du système d'assurance vieillesse aux évolutions démographiques et économiques, avec pour objectif de garantir le financement des régimes de retraite d'ici là, d'autre part, l'actualisation avec le nouveau scénario démographique de l'INSEE des résultats des projections présentées dans le rapport de mars 2006 a montré que les contours de la projection sont moins incertains à cet horizon. Pour autant, on ne saurait se dispenser d'une évaluation de la situation à plus long terme ; c'est pour cette raison que le Conseil a présenté en mars 2006 les résultats de projections financières du système de retraite à l'horizon 2050, pour un grand nombre de variantes.

Les hypothèses retenues pour déterminer la relation entre les trois leviers d'action à l'horizon 2020 sont d'abord présentées. Quelques situations caractéristiques visualisées sur l'abaque sont ensuite décrites. Enfin, les limites et la portée de l'exercice sont rappelées.

1. Les hypothèses retenues pour construire l'abaque

L'abaque représente l'arbitrage qu'il est possible de faire entre les trois paramètres (les recettes, le montant des pensions et l'âge de la retraite) pour équilibrer le système de retraite en 2020.

L'abaque représente l'arbitrage qu'il est possible de faire entre les trois paramètres (les recettes, le montant des pensions et l'âge de la retraite) pour équilibrer le système de retraite en 2020

Il se fonde sur la projection, mise à jour à partir des nouvelles perspectives démographiques et de population active de l'INSEE, du scénario de base du Conseil qui repose notamment sur l'hypothèse d'un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015. Aucune correction n'a été apportée pour tenir compte des informations nouvelles concernant la situation financière actuelle des régimes de retraite. On suppose implicitement que la dégradation des comptes des régimes sur le passé récent, telle qu'elle apparaît dans le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2006, n'influe pas sur leur solde à l'horizon 2020. Dans le cas contraire, le besoin de financement en 2020 et, en conséquence, les ajustements nécessaires seraient accrus.

Selon ce scénario, il resterait un besoin de financement de 0,7 point de PIB à l'horizon 2020, avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003, à savoir une hausse des cotisations à l'assurance vieillesse, gagée par une baisse correspondante des cotisations à l'assurance chômage, et un accroissement des contributions aux régimes de la fonction publique.

Il est fait l'hypothèse simplificatrice d'une absence de rétroaction des différents choix qui peuvent être effectués (concernant l'âge de départ en retraite, le taux de prélèvement pour la retraite et le niveau des pensions) sur les évolutions économiques.

La construction de l'abaque part de l'équation d'équilibre d'un régime en répartition selon laquelle la masse des prélèvements pour la retraite est égale à la masse des pensions. Les prélèvements pour la retraite correspondent aux cotisations sociales versées par les employeurs ou les salariés ainsi qu'aux impôts, taxes et autres ressources finançant les retraites. Ce calcul prend en compte les prélèvements pour les autres risques sociaux, à la charge des employeurs, des salariés et des retraités. Les taux de ces prélèvements sont supposés constants à leur niveau de 2003 tout au long de la période de projection.

Il en découle (voir l'encadré *infra*) que la pension moyenne nette rapportée au salaire moyen net est fonction du taux de prélèvement pour la retraite¹ et du ratio de l'effectif des cotisants rapporté à l'effectif des retraités. Le salaire moyen net est défini comme le salaire super brut

1. Les taux de prélèvement sont définis par rapport aux salaires (au sens de revenus d'activité) bruts.

(salaire brut augmenté des cotisations des employeurs), diminué de l'ensemble des prélèvements tels que définis ci-dessus ².

L'équation d'équilibre d'un régime de retraite par répartition

À tout moment, dans un régime par répartition, on a l'égalité suivante :

$$\text{Cotisations} = \text{prestations}$$

La masse des cotisations peut s'exprimer comme le produit du taux de prélèvement moyen pour la retraite par la masse salariale brute (elle-même égale au produit du salaire moyen brut par le nombre de cotisants).

$$\text{Cotisations} = \text{taux de prélèvement pour la retraite} \times \text{salaire moyen brut} \times \text{nombre de cotisants}$$

De la même manière, la masse des prestations est le produit de la pension moyenne par le nombre de retraités.

$$\text{Prestations} = \text{pension moyenne brute} \times \text{nombre de retraités}$$

On en déduit la relation (1) suivante à l'équilibre financier du régime :

$$\frac{\text{Pension moyenne brute}}{\text{Salaire moyen brut}} = \text{Taux de prélèvement pour la retraite} \times \frac{\text{Nombre de cotisants}}{\text{Nombre de retraités}}$$

Par ailleurs, on a les relations (2) et (3) suivantes :

$$\text{Pension moyenne nette} = \text{pension moyenne brute} \times (1 - \text{taux de prélèvement à la charge des retraités})$$

$$\text{Salaire moyen net} = \text{salaire moyen brut} \times (1 - \text{taux de prélèvement pour la retraite} - \text{taux de prélèvement pour les autres risques sociaux})$$

Comme les taux de prélèvements pour les risques sociaux autres que la retraite (donc, en particulier, ceux à la charge des retraités) sont supposés constants à leur niveau de 2003, d'après les relations (1), (2) et (3), la pension moyenne nette rapportée au salaire moyen net est une fonction du taux de prélèvement pour la retraite et du ratio de l'effectif des cotisants rapporté à l'effectif des retraités.

L'abaque traduit les mécanismes simplifiés suivants :

- Un décalage de l'âge de la retraite influe sur l'équation d'équilibre d'un régime en répartition par l'intermédiaire des effectifs de cotisants et de retraités.

Pour évaluer l'effet du décalage d'un an de l'âge de la retraite, l'hypothèse suivante a été retenue : décaler l'âge de la retraite d'un an conduit toutes les personnes supposées liquider leur retraite en 2020 dans le compte de base à rester dans la situation où elles sont en 2019. Les actifs restent actifs un an de plus et les inactifs restent inactifs un an de plus. Ces derniers continuent donc de percevoir des prestations, qui ne sont pas prises en compte dans l'équilibre des régimes de retraite puisqu'il ne s'agit pas de prestations de retraite. La charge du décalage de l'âge de liquidation est alors reportée sur d'autres comptes sociaux pour certains inactifs, ce qui ne se lit pas sur l'abaque.

2. Hors les prélèvements à la charge des retraités.

L'effectif de la génération partant en retraite serait de l'ordre de 750 000 personnes en 2020. À cet horizon, selon les projections réalisées par l'INSEE avec le modèle DESTINIE, environ la moitié des hommes et un tiers des femmes seraient en emploi au moment de leur départ en retraite. Le décalage d'un an de l'âge de la retraite conduirait alors à diminuer l'effectif de retraités de 750 000 personnes et à augmenter l'effectif de cotisants d'environ 315 000 personnes. Un décalage de deux ans conduit à multiplier ces effets par deux. Si les mesures en faveur de l'emploi des seniors se traduisaient en 2020 par une proportion plus élevée de personnes en emploi jusqu'au départ en retraite, un recul de l'âge moyen de départ en retraite impliquerait une hausse plus importante du nombre de cotisants et contribuerait de ce fait davantage à l'équilibre du système de retraite.

- Dans le cas d'une hausse du taux de prélèvement pour les retraites, aucune distinction n'est faite entre les différentes catégories de ressources et le salaire net est diminué. Il est plus faible qu'en l'absence de hausse de cotisation et le ratio « pension moyenne nette sur salaire moyen net » augmente, alors que la pension moyenne nette n'est pas modifiée. Maintenir ce ratio au niveau antérieur impliquerait soit d'augmenter les prélèvements sur les pensions, soit de réduire les pensions brutes.

- Les droits à la retraite peuvent enfin être modifiés, ce qui fait varier le ratio « pension moyenne nette sur salaire moyen net », les valeurs des autres paramètres étant fixées.

2. Les choix possibles visant à assurer l'équilibre du système de retraite en 2020

Sous les hypothèses du scénario de base du Conseil prenant en compte les nouvelles projections de l'INSEE, les choix pour assurer l'équilibre financier du système de retraite en 2020 sont retracés dans l'abaque ci-après. Avant de caractériser certains de ces choix, il est utile de préciser le mode de lecture de l'abaque.

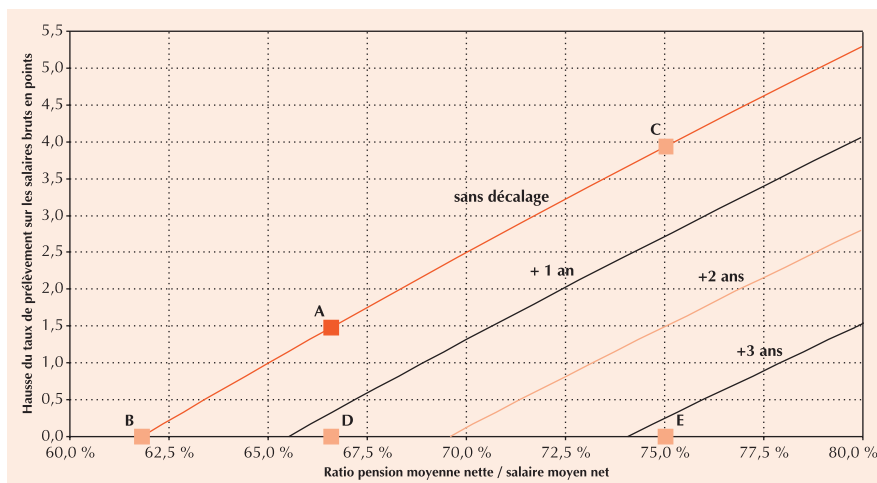
L'abaque permet de visualiser différentes situations d'équilibre en 2020, fonction notamment du paramètre sur lequel on souhaite plus particulièrement faire porter les efforts

• Guide de lecture de l'abaque

Le ratio « pension moyenne nette sur salaire moyen net » est représenté sur l'axe horizontal et la hausse en points du taux de prélèvement pour la retraite sur les salaires bruts, par rapport au taux de 2003³, figure sur l'axe vertical.

3. Le taux de prélèvement pour la retraite, rapportant l'ensemble des prélèvements pour la retraite à la masse des revenus bruts d'activité, est estimé à 27,5 % des revenus bruts en 2003. Il est un peu plus élevé en 2006, compte tenu des hausses de taux de cotisation intervenues au 1^{er} janvier 2006 au régime général, dans les régimes alignés et à l'AGIRC.

Les trois leviers d'action en 2020 : prélèvements, niveau de pension et âge de la retraite



La droite BC représente le choix entre le niveau du ratio « pension moyenne nette sur salaire moyen net » et celui du taux de prélèvement pour la retraite, à âge moyen de départ en retraite inchangé par rapport à celui atteint en 2020 dans le scénario de base du Conseil. Cet âge est un peu plus élevé que l'âge moyen de départ en retraite qui aurait été observé en l'absence de la réforme de 2003 ⁴.

La droite suivante représente le même type d'arbitrage entre le niveau des pensions et le niveau des prélèvements pour la retraite, une fois l'âge moyen de départ en retraite décalé d'un an supplémentaire. Chaque droite représente un décalage de l'âge moyen de départ en retraite d'un an vis-à-vis de la droite immédiatement à gauche. Tous les points sur ces droites représentent des situations compatibles avec l'équilibre du système de retraite en 2020. Ils sont caractérisés par les valeurs des trois paramètres : décalage de l'âge moyen de départ en retraite par rapport à la situation de référence, niveau du ratio « pension moyenne nette sur salaire moyen net » et hausse du taux de prélèvement pour la retraite par rapport au taux de 2003.

• Quelques situations caractéristiques en 2020

Quelques points sont représentés sur l'abaque. Ils correspondent à des situations particulières d'équilibre du système de retraite en 2020.

4. Selon les hypothèses de comportement retenues dans le scénario de base du Conseil, la réforme de 2003 conduirait à terme à décaler l'âge moyen de départ en retraite de +0,2 an dans le secteur privé et de +1,5 an dans la fonction publique.

Dans l'hypothèse volontariste mais possible d'un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015 et en prenant en compte le dernier scénario démographique central de l'INSEE, le besoin de financement du système de retraite représenterait 0,7 point de PIB en 2020, compte tenu des effets estimés de la réforme de 2003, en particulier d'un recul supplémentaire de l'âge moyen de départ en retraite dû à la réforme d'environ 0,2 an dans le secteur privé et de 1,5 an pour les fonctionnaires ⁵.

Ce besoin de financement pourrait être couvert grâce aux nouvelles ressources envisagées en 2003, soit une hausse des cotisations à l'assurance vieillesse (gagée par une baisse des cotisations à l'assurance chômage) et un accroissement des contributions aux régimes de la fonction publique. Ces nouvelles ressources représenteraient au total une hausse du taux de prélèvement pour la retraite de 1,5 point sur les revenus d'activité bruts. Dans cette hypothèse, le ratio « pension moyenne nette sur salaire moyen net » serait en 2020 inférieur d'environ 10 % à la situation actuelle ⁶. Dans ce scénario, correspondant au scénario de base du Conseil, l'équilibre du système de retraite serait atteint en 2020 par l'effet combiné d'un recul de l'âge de la retraite, d'une hausse du niveau des prélèvements pour la retraite et d'une baisse du ratio « pension moyenne nette sur salaire moyen net » (c'est le **point A** de l'abaque ⁷).

Mais l'abaque montre qu'en théorie, l'équilibre en 2020 pourrait être atteint en agissant, de manière plus sensible, sur un seul des trois leviers d'action possibles : soit sur l'âge moyen de départ en retraite (point E), soit sur le ratio « pension moyenne nette sur salaire moyen net » (point B), soit sur le taux de prélèvement pour la retraite (point C) ⁸.

Le **point E** fait référence à la situation de 2003 en termes de ratio « pension moyenne nette sur salaire moyen net ». Évalué à 75 %, un tel ratio était possible en 2003 alors qu'il ne le sera plus en 2020 sans augmentation des prélèvements pour la retraite ou sans décalage de l'âge moyen de départ en retraite car, en 2020, la situation démographique sera beaucoup moins favorable que la situation actuelle pour l'équilibre des régimes de retraite. Pour stabiliser à l'horizon 2020 le niveau de la pension moyenne nette relativement à celui du salaire moyen net estimé en 2003 sans hausse des prélèvements pour la retraite, il serait nécessaire de décaler l'âge moyen de départ

5. Le principe du partage des gains d'espérance de vie entre durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein et durée de retraite est supposé s'appliquer jusqu'en 2020.

6. Le ratio « pension moyenne nette sur salaire moyen net » est évalué à 75 % en 2003. Il passerait en 2020 à environ 67 % dans le scénario de base du Conseil.

7. Par hypothèse de construction de l'abaque, les taux de prélèvement pour les risques sociaux autres que la retraite sont stables. Le ratio « pension moyenne nette sur salaire moyen net » indiqué par le point A ne tient donc pas compte de la baisse du taux de cotisation à l'assurance chômage. Cependant, cette baisse pourrait être faible en 2020, si elle est l'exacte contrepartie de la hausse de cotisation retraite nécessaire à l'équilibre des comptes de la CNAV, et son effet sur le ratio « pension moyenne nette sur salaire moyen net » serait marginal.

8. On suppose toutefois acquis le décalage de l'âge moyen de départ en retraite du scénario de base du Conseil dans les situations correspondant aux points B et C.

en retraite d'environ trois années supplémentaires par rapport à l'âge moyen de départ en retraite du scénario de base du Conseil.

Le **point B** correspond à la situation dans laquelle il n'y aurait ni décalage supplémentaire de l'âge moyen de liquidation par rapport au scénario de base du Conseil, ni hausse des prélèvements pour la retraite par rapport à la situation de 2003. Le besoin de financement serait couvert par des économies de prestations, se traduisant par un ratio « pension moyenne nette sur salaire moyen net » plus faible que dans le scénario de base, aux alentours de 62 %.

Le **point C** correspond à la situation où le ratio « pension moyenne nette sur salaire moyen net » resterait au niveau de 2003 sans que les assurés ne décalent davantage leur âge de liquidation par rapport à la situation projetée dans le scénario de base. Il serait nécessaire, dans cette configuration, d'augmenter le taux de prélèvements pour la retraite de 4 points.

Enfin, le **point D** représente la situation dans laquelle, sans hausse de taux de prélèvement pour la retraite, le ratio « pension moyenne nette sur salaire moyen net » atteint le niveau estimé dans le scénario de base du Conseil. Un effort supplémentaire en termes de décalage de l'âge moyen de départ en retraite, estimé à environ cinq trimestres, serait alors nécessaire pour équilibrer le système de retraite en 2020.

3. Limites et portée de l'abaque

En dépit de ses limites liées aux hypothèses et aux simplifications retenues pour sa construction, l'abaque est une aide au pilotage du système de retraite

Si la lecture de l'abaque peut paraître relativement simple, eu égard à la complexité et à la multiplicité des règles du système de retraite français, les résultats qu'elle permet de visualiser de manière très synthétique doivent être interprétés avec recul compte tenu des hypothèses et des simplifications retenues pour sa construction.

L'abaque ne traite pas d'importantes questions, comme celle de la diversité des régimes, puisque ceux-ci sont agrégés et traités comme un régime unique en répartition. La façon dont est atteint tel niveau de pension moyenne relativement au salaire moyen n'est pas abordée non plus : les revenus des actifs et des retraités sont pris en compte en moyenne, sans faire de distinction, par exemple, entre la pension à la liquidation et l'évolution des pensions une fois liquidées. Le mode d'indexation des pensions n'est donc pas traité par cet abaque.

De même, le cheminement entre la période présente et 2020 n'est pas indiqué. Il y a autant d'abaques que d'années puisqu'à chaque année correspond une situation démographique particulière. Il n'est donc pas possible de tracer une évolution entre deux dates dans ce cadre. L'abaque est une photographie pour une année donnée (ici 2020) de l'ampleur des ajustements à réaliser sur les trois leviers d'action possibles pour équilibrer le système de retraite cette année-là.

Aussi, le cheminement qui permettrait d'atteindre chaque point caractéristique B, C, D ou E en 2020 n'est pas connu. Pour y parvenir, il serait nécessaire de modifier les barèmes de retraite, par rapport à la législation actuelle prenant en compte la montée en charge progressive de la réforme de 2003, selon des modalités difficiles à préciser car l'évolution du ratio « pension moyenne nette sur salaire moyen net » dépend également de la structure de la population à la retraite et de celle de la population en activité.

En revanche, le cheminement permettant d'atteindre le point A est connu puisqu'il correspond, par construction, au scénario de base du Conseil, dans lequel les barèmes de retraite issus de la réforme de 2003 s'appliquent, avec l'hypothèse que le besoin de financement est couvert par une hausse du taux de prélèvement pour la retraite ⁹.

Il est important de rappeler que l'abaque est construit à partir du scénario de base du Conseil qui repose notamment sur une hypothèse volontariste de retour au plein-emploi en 2015, correspondant à un taux de chômage de 4,5 %. Une hypothèse moins favorable d'évolution du chômage conduirait à un besoin de financement du système de retraite plus élevé, avant toute mesure nouvelle, et les ajustements des paramètres nécessaires pour équilibrer le système de retraite devraient, alors, être plus importants. Dans la variante de taux de chômage à 7 % à partir de 2015, étudiée par le Conseil, le besoin de financement du système de retraite en 2020 serait ainsi accru de 0,5 point de PIB par rapport au scénario de base.

Malgré ses limites, l'abaque est utile car il permet de fixer les ordres de grandeur concernant des modifications des paramètres, nécessaires pour équilibrer le système de retraite, ce qui fournit, une fois le choix effectué, une cible vers laquelle converger au moyen de mesures de réglementation ou d'actions à préciser. Des indicateurs statistiques adéquats devraient alors être définis et faire l'objet d'un suivi régulier, pour permettre de vérifier que le chemin déjà parcouru est compatible avec la cible à atteindre et, sinon, de prendre à temps des mesures correctrices.

II – Améliorer les conditions de pilotage du système de retraite

À partir de la construction de l'abaque qui permet de visualiser les efforts à réaliser pour équilibrer le système de retraite à un horizon donné, il est possible de définir la cible que l'on cherche à atteindre à cet horizon, en termes d'ajustement des paramètres d'âge de départ en retraite, de niveau des pensions et de taux de prélèvement. Un objectif nécessaire est, en effet, d'assurer l'équilibre du système de retraite.

9. Encore faut-il que les hypothèses de comportement de départ en retraite du scénario de base se vérifient.

Reste à préciser le cheminement pour parvenir à la cible souhaitée, les moyens pour s'assurer que l'on ne s'en écarte pas trop et les mesures correctrices à apporter si besoin.

Le Conseil souhaite élargir la réflexion à la détermination d'instruments de pilotage du système de retraite autres que les projections financières

À plusieurs reprises, le Conseil a indiqué qu'il souhaitait que les travaux sur les instruments de projection se poursuivent. Il conviendrait sans doute d'élargir la réflexion à la détermination d'autres instruments de pilotage du système de retraite que les projections financières.

En effet, si l'approche par les soldes de financement est nécessaire et peut être complétée par des indicateurs plus synthétiques de dette, d'autres indicateurs, renvoyant en particulier aux objectifs sociaux poursuivis, doivent être mobilisés pour assurer le pilotage du système de retraite.

1. L'approche par les soldes peut être complétée par le calcul des engagements financiers des régimes de retraite

Pour la présentation des résultats des projections, le Conseil a privilégié des indicateurs de solde de financement, différences entre les recettes et les dépenses. Les soldes de financement des régimes de retraite sont ainsi évalués, année après année, sur toute la période de projection. Ces soldes sont exprimés en euros constants ou en proportion du produit intérieur brut (PIB) pour l'année correspondante. Cette approche conduit à mettre en avant, pour chaque régime ou pour l'ensemble du système de retraite obligatoire, une série de données (les soldes annuels ou les soldes à différents horizons - 2020 et 2050 pour les projections publiées en mars 2006 -).

Il existe cependant des indicateurs plus synthétiques que la chronique des soldes de financement qui visent à mesurer la charge financière future afférente aux régimes de retraite correspondant à leurs engagements financiers. Ainsi, le calcul des engagements financiers s'impose aux entreprises finançant leurs propres régimes de retraite, en application de la norme comptable internationale dite « IAS19 ».

Cette approche est parfois étendue à l'analyse de l'ensemble des régimes en répartition et la question du chiffrage de ces engagements a récemment été soulevée en France, notamment à l'occasion de la préparation du rapport de la commission présidée par Michel Pébereau ¹⁰.

Il est utile d'examiner les conditions et la portée de cette approche et d'apprécier la façon dont elle se relie aux données présentées dans le cadre des travaux du Conseil.

10. Pébereau M. (2005), *Rompre avec la facilité de la dette publique : pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, collection des « Rapports officiels », Paris, La Documentation française.

En fait, plusieurs approches de la notion d'engagement ou de dette sont possibles ¹¹.

La distinction principale oppose, d'une part, les approches « en droits acquis » et « en système fermé », dont l'objectif est de mesurer les engagements vis-à-vis des personnes déjà présentes dans le système de retraite (ceux ayant acquis des droits, actuellement cotisants ou retraités) et, d'autre part, l'approche « en système ouvert », qui prend également en compte les flux de cotisations et de prestations relatifs aux générations futures (celles qui n'ont pas encore commencé à cotiser) et qui, de ce fait, est la mieux adaptée aux régimes en répartition.

Parmi les différentes approches de la notion d'engagement ou de dette, l'approche en « système ouvert » qui prend en compte les cotisations et prestations des générations futures, est la mieux adaptée aux régimes en répartition

• Les approches « en droits acquis » et « en système fermé »

Les deux premiers concepts mesurent les réserves dont devrait disposer le système de retraite s'il était intégralement provisionné ¹². Ils ont une signification concrète pour les régimes facultatifs d'employeur, par exemple en cas de fermeture brutale de l'entreprise (faillite).

Ils sont moins pertinents pour des régimes en répartition financés par prélèvements obligatoires, dont le risque de fermeture est *a priori* écarté. Tout d'abord, il s'agit de régimes définis par voie légale et réglementaire dans lesquels il n'y a pas à proprement parler d'engagement sur le montant précis des prestations. D'autre part, même si l'on considère ces régimes comme ayant une dette vis-à-vis de leurs cotisants et retraités actuels, en contrepartie des cotisations que ces derniers ont versées, cette dette, en régime permanent, est à son tour contrebalancée par les flux des cotisations qui sont attendus de la part des générations ultérieures.

La question pour les systèmes en répartition est d'apprécier la distance qui les sépare de ce régime permanent. C'est l'objet de l'approche « en système ouvert », alors que les approches « en droits acquis » et « en système fermé » permettent de mesurer la taille du régime plutôt que ses déséquilibres potentiels : un régime en répartition a toujours, selon ces deux approches, des engagements financiers importants, même dans le cas d'un régime parfaitement équilibré.

11. Pour une présentation détaillée, voir le dossier « Les engagements implicites des systèmes de retraite », Blanchet D. et Ouvrard J.-F., dans *L'économie française*, comptes et dossiers, édition 2006-2007, INSEE.

12. Le concept de « droit acquis » consiste à figer les droits acquis dans le passé. Les charges de retraites sont évaluées dans le futur à partir de ces droits acquis. Dans le « système fermé », on ajoute aux charges relatives aux droits acquis les charges relatives aux droits acquis dans le futur par les cotisants actuels. Ces charges sont considérées nettes des cotisations versées dans le futur par les cotisants actuels. Ce concept est dit en « système fermé » au sens où on ne considère pas les flux financiers relatifs aux nouveaux cotisants qui entreront dans le système.

Estimation des engagements en 2005 du système de retraite français, selon les approches « en droits acquis » et « en système fermé » et selon la valeur du taux d'actualisation ¹ (en points de PIB)

Taux d'actualisation	Droits acquis	Système fermé
2 %	470	450
3 %	390	310
4 %	320	210

1. Le calcul des engagements conduit à agréger des montants à des dates différentes. Le taux d'actualisation permet de convertir des euros de demain en des euros d'aujourd'hui.

Source : D. Blanchet et J.-F. Ouvrard (2006).

• L'approche « en système ouvert », la mieux adaptée aux régimes en répartition

L'approche « en système ouvert » consiste à résumer, en un indicateur unique, la chronique des besoins de financement futurs du système de retraite (chronique mise en avant dans la présentation des résultats des travaux de projection du Conseil).

Trois indicateurs sont le plus souvent utilisés :

- la « dette implicite *ex ante* », qui mesure la masse d'argent qu'il faudrait placer aujourd'hui à un certain taux d'intérêt pour couvrir les besoins de financement futurs (elle est égale à la somme des besoins de financement futurs actualisés au taux d'intérêt considéré) ;
- la « dette explicite *ex post* », qui indique le niveau de la dette qui serait atteint à un horizon donné dans l'hypothèse où les besoins de financement projetés se réalisent et sont financés par endettement ;
- enfin « l'écart de financement actualisé » ou *tax gap*, qui traduit le montant en points de PIB du surcroît de recettes ou d'économies qu'il faudrait effectuer durablement pour couvrir les besoins de financement futurs à législation inchangée.

Le Conseil considère que, pour l'examen des régimes en répartition, il est préférable d'utiliser ces indicateurs de mesure des déséquilibres plutôt que les indicateurs d'engagement « en droits acquis » ou « en système fermé ».

Parmi ces indicateurs, les indicateurs de dette aboutissent en général à des montants exprimés en points de PIB en apparence très élevés, car ils correspondent au cumul de déficits futurs sur une longue période. Leur niveau est également très sensible au choix du taux d'actualisation.

Le *tax gap* a l'avantage d'être beaucoup moins sensible au taux d'actualisation et il peut s'interpréter plus facilement à l'aune des réformes envisageables (en termes d'effort en prélèvements supplémentaires ou en moindres dépenses). Il fournit, de ce fait, des ordres de grandeur plus facilement compréhensibles. En outre, son estimation à différentes dates (aujourd'hui, dans un an et dans cinq ans par exemple) permet de rendre

compte de l'effort supplémentaire à accomplir lorsque les mesures de financement ne sont pas prises immédiatement.

Indicateurs de déséquilibre du système de retraite français selon l'approche « en système ouvert » et selon la valeur du taux d'actualisation (à partir du scénario de base du Conseil) (en points de PIB)

Taux d'actualisation	Dettes implicites ¹	Dettes explicites en 2050	Tax gap ¹
Croissance du PIB + 1,5 %	154	93	2,3
Croissance du PIB + 2 %	105	100	2,1
Croissance du PIB + 2,5 %	77	108	1,9

1. En 2005 et en tenant compte d'un besoin de financement de régime permanent au-delà de 2050.
Source : D. Blanchet et J.-F. Ouvrard (2006).

• Les enseignements pour la présentation des résultats des projections du Conseil

Quel que soit l'indicateur retenu, les calculs restent néanmoins conventionnels. Leurs limites découlent de leur ambition à vouloir ramener à un indicateur unique l'ensemble des déséquilibres futurs. C'est pourquoi le Conseil considère qu'ils ne peuvent se substituer à l'examen des projections plus détaillées des besoins de financement futurs.

Aussi le Conseil continuera-t-il, pour la suite de ses travaux de projection, à privilégier la présentation de chroniques de besoins de financement futurs, même s'il juge intéressant de pouvoir l'enrichir par des mesures de dette ou de *tax gap* selon l'approche « en système ouvert », particulièrement adaptée au système en répartition.

Les indicateurs synthétiques d'engagement ou de dette ne peuvent se substituer à l'examen des projections plus détaillées des besoins de financement futurs des régimes de retraite

2. La nécessité d'approches complémentaires pour piloter le système de retraite

• Un pilotage par les soldes qui ne saurait suffire

Les projections financières à long terme sont sans conteste un outil de pilotage du système de retraite indispensable. Se limiter à la présentation des soldes, à travers une chronique annuelle ou un indicateur synthétique de dette, ne suffit cependant pas pour aider à la définition de la politique des retraites. Si les projections révèlent des besoins de financement sur le long terme, des mesures sont à prendre mais lesquelles ?

Les projections financières à long terme sont un outil de pilotage du système de retraite indispensable mais insuffisant pour éclairer les décideurs sur les mesures à prendre

Les déséquilibres futurs indiqués par les soldes projetés ne disent rien des ajustements à réaliser. Un solde équilibré année après année n'est pas un

objectif en soi. Les chocs démographiques font qu'un régime en répartition est susceptible de connaître des écarts de moyen terme par rapport à un solde équilibré. De plus, les recettes des régimes de retraite sont étroitement liées à la conjoncture économique.

Dans le cas d'une situation déséquilibrée à long terme, il est bien sûr nécessaire d'assurer par des ajustements la soutenabilité financière du système, mais ceci ne se traduit pas nécessairement par l'équilibre, année après année, du solde. Il est toutefois nécessaire de rappeler que la situation conjoncturelle depuis 2005 est plutôt favorable et que, dans ce cadre, la détérioration récente des soldes des régimes n'est pas un bon signal.

Le solde constitue par ailleurs un indicateur exclusivement comptable, qui ne rend compte ni des conséquences économiques, ni de l'équité des transferts.

Au total, le solde est une résultante qui ne permet pas d'éclairer le décideur sur les mesures à prendre pour réorienter le système, si l'on estime qu'il s'éloigne d'un sentier d'équilibre compatible avec les objectifs sociaux assignés au système de retraite.

• **La nécessité de développer des outils complémentaires de pilotage**

Des outils complémentaires de pilotage doivent être définis dans le but de satisfaire à la fois à la contrainte d'équilibre financier des régimes et aux objectifs sociaux poursuivis à travers le système de retraite ¹³. L'équilibre des régimes et la façon dont ceux-ci répondent à des objectifs sociaux sont à mettre en relation avec quatre types de variables :

Les projections financières doivent être complétées par le suivi d'indicateurs, renvoyant aux objectifs sociaux poursuivis à travers le système de retraite

- les recettes, notamment les cotisations ;
- les durées d'emploi ;
- le niveau des pensions par rapport au niveau des rémunérations d'activité ;
- les durées de service des pensions.

La réforme de 2003, à travers notamment l'exposé des motifs du projet de loi, suggère des objectifs généraux, susceptibles d'ailleurs d'être réévalués en 2008, en particulier :

- un partage des gains d'espérance de vie à 60 ans visant à stabiliser le ratio « temps de travail/temps de retraite » ;
- un haut niveau de retraite, de l'ordre en moyenne des deux tiers du revenu d'activité ;

13. Dans les régimes en points (Allemagne) ou en comptes notionnels (Suède), l'objectif mis en avant est la stabilisation des taux de prélèvement. Le pilotage du système conduit alors à faire porter les ajustements sur les prestations servies aux retraités et les droits des actifs, *via* notamment la valeur du point (Allemagne) ou le taux de revalorisation du capital virtuel des cotisants et celui des pensions des retraités (Suède).

– l'affectation de recettes nouvelles au système de retraite ¹⁴, qui pourrait représenter 0,7 point de PIB en 2020 avec un taux de chômage de 4,5 % à cet horizon, selon les projections actualisées du scénario de base du Conseil.

Ces objectifs sont parfois assortis d'objectifs plus particuliers. C'est le cas pour les personnes ayant commencé à travailler très jeunes, avec la possibilité de départ en retraite avant 60 ans, ou pour les basses pensions, avec la référence à 85 % du SMIC net.

Il serait utile d'explorer la possibilité de mettre en face de ces objectifs, à partir de grandes enquêtes nationales (enquêtes Emploi, enquêtes Patrimoine, échantillon interrégimes de cotisants, échantillon interrégimes de retraités...) et de données administratives, une observation directe d'un certain nombre d'indicateurs, et notamment les débuts de carrière, les durées d'activité, les rémunérations au long de la carrière et lors du passage à la retraite, les parcours de sortie d'activité et les âges de départ en retraite, les durées de retraite, le niveau relatif des retraites ou encore, plus globalement, le niveau de vie relatif des retraités.

Les données par génération devraient être privilégiées, dans la mesure où les réformes organisent une évolution des paramètres par génération. Les données annuelles, qui s'en déduisent, sont plus délicates à interpréter compte tenu des effets de structure par âge.

La réflexion doit être engagée pour définir plus précisément ces données, repérer les enquêtes qui permettent de les obtenir à une fréquence suffisante et, si besoin, envisager des compléments d'enquête pour les données non disponibles.

Le travail engagé par la direction de la sécurité sociale dans le cadre des programmes de qualité et d'efficience de la loi de financement de la sécurité sociale constitue une base utile pour faire avancer la réflexion. Pour chaque branche, ont été définis des objectifs ainsi qu'un ensemble d'indicateurs : d'une part, des indicateurs de contexte permettant de donner des éléments de cadrage et d'état des lieux, d'autre part, des indicateurs correspondant à chaque objectif. Pour la branche retraite, cinq objectifs ont été identifiés : assurer un niveau de vie adapté aux retraités, offrir une plus grande liberté de choix quant à l'âge de départ en retraite, garantir la solidarité entre retraités, accroître l'emploi des salariés âgés et garantir la viabilité financière des régimes de retraite.

Il conviendrait enfin d'articuler les objectifs sociaux généraux et les conditions d'équilibre financier à court et moyen termes des régimes. Concernant le premier point, il s'agit de définir des instruments de pilotage macro-sociaux qui permettent d'appréhender le cheminement de l'ensemble du système de retraite, à resituer dans la problématique d'ensemble de la

14. Hausse de cotisations à l'assurance vieillesse en contrepartie de baisses de cotisations à l'assurance chômage et contributions supplémentaires aux régimes de la fonction publique.

protection sociale. Concernant le second point, il s'agit de définir des instruments de pilotage de l'équilibre à court et moyen termes des régimes, en distinguant si possible les effets structurels et les effets conjoncturels, ce qui suppose une analyse par les régimes de l'impact des mesures prises.

• *Un enrichissement indispensable de l'identification des différentes situations des assurés*

Devant la diversité de la situation des assurés au regard de leurs droits à la retraite, il est nécessaire de compléter les instruments de pilotage par une analyse plus fine des droits individuels.

L'examen de la diversité des situations au regard des droits à la retraite nécessiterait de développer une batterie de cas-types et les indicateurs habituels de taux de remplacement pourraient être complétés par d'autres indicateurs

En particulier, les cas de polypensionnés, qui sont de plus en plus fréquents, mériteraient d'être étudiés plus précisément, sachant que certaines dispositions actuelles les avantage et que d'autres les pénalisent. De même, les situations en haut et en bas de la distribution des retraites sont encore mal connues.

Ces besoins nécessiteraient au minimum, dans un premier temps, de développer une batterie de cas-types partagés entre les différentes administrations, ce qui, d'ailleurs, permettrait éventuellement de rétroagir sur la réglementation pour la simplifier ou corriger des effets non souhaités.

L'échantillon interrégimes de cotisants, dont la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) vient d'exploiter la première vague, offre à cet égard des possibilités nouvelles de calage pour la définition de cas-types pertinents.

Pour cet examen, les indicateurs habituels de taux de remplacement (première pension rapportée au dernier salaire ou à une moyenne de salaires) restent des indicateurs fondamentaux. Ils renvoient à l'idée selon laquelle la pension de vieillesse est destinée à assurer à son bénéficiaire un revenu en relation avec ses rémunérations d'activité et répondent au besoin des assurés d'avoir des indications claires sur leur niveau de retraite.

Ces indicateurs pourraient être complétés par des indicateurs qui prennent en compte le caractère contributif du système de retraite en répartition ou qui peuvent être utilisés lorsqu'on veut comparer la situation de groupes (générations, catégories d'assurés, régimes...) et que l'on cherche à faire le bilan de « l'opération retraite » du point de vue des assurés sur leur cycle de vie.

Divers indicateurs existent, permettant d'introduire dans le raisonnement la mesure de l'effort contributif ou le rapport entre durée d'activité et durée de retraite. On citera en particulier le délai de récupération, qui mesure au bout de combien d'années de retraite la totalité des cotisations versées au cours de la vie active est récupérée sous forme de pensions de retraite, le taux de récupération, qui rapporte la masse des pensions

reçues au cours de la retraite à la masse des cotisations versées au cours de la vie active, ou encore le taux de rendement interne, qui mesure le taux d'intérêt que l'assuré devrait recevoir sur les cotisations qu'il a versées afin de générer une pension égale à celle du régime en répartition.

Il faut cependant être prudent dans l'utilisation et l'interprétation de ces indicateurs, qui ont tous des limites. Par exemple, le délai et le taux de récupération varient en fonction du taux d'actualisation utilisé pour agréger des montants correspondant à des périodes différentes, et un taux de rendement interne élevé peut s'accompagner d'un niveau faible de pension lorsque l'assuré a peu cotisé durant sa vie active. Il convient enfin de rappeler systématiquement, à l'occasion de ces calculs, les conditions de l'équilibre financier du régime de retraite sur longue période ¹⁵.

III – Les actions en termes d'information

Le Conseil d'orientation des retraites a souligné, dès son premier rapport, la nécessité du droit à l'information en matière de retraite, qu'il s'agisse de l'information générale sur le système de retraite et son évolution ou de la connaissance par chaque assuré de ses propres droits à la retraite.

Répondre au besoin d'information générale en matière de retraite est indispensable pour que les assurés puissent renouveler leur confiance dans le système de retraite en répartition. Parallèlement, ces derniers ont besoin de prévoir pour eux-mêmes et de comprendre quelles perspectives personnelles leur sont offertes, afin d'évaluer les conséquences de leurs choix et de définir la stratégie qui leur convient.

Au cœur de la réforme de 2003, le droit à l'information est un enjeu essentiel afin de mieux répondre à une demande accrue des personnes confrontées à un système en évolution et devenu complexe

La loi du 21 août 2003, à partir notamment des travaux préparatoires effectués à la demande du Conseil, a défini les modalités d'une mise en œuvre progressive du droit à l'information. Elle a posé les fondements d'une coordination entre les régimes pour la constitution puis la diffusion de l'information, avec la mise en place d'un groupement d'intérêt public – le GIP Info Retraite – qui associe tous les organismes gestionnaires de régimes de retraite et les services de l'État chargés de la liquidation des pensions des fonctionnaires.

Le Conseil se félicite des avancées importantes qui ont été récemment réalisées dans ce cadre puisque, outre la refonte du site internet du GIP Info Retraite (www.info-retraite.fr), et la mise à disposition d'un simulateur de retraite m@rel, les deux décrets d'application relatifs au droit à l'information ont été publiés.

15. Des indicateurs avantageux pour certaines générations peuvent être incompatibles avec l'équilibre à long terme du régime de retraite.

Avant de faire le point sur les travaux du GIP Info Retraite, plus généralement sur l'état du droit à l'information en matière de retraite, et de cerner les pistes qui resteraient à développer, il importe d'identifier les principales raisons qui conduisent à un besoin accru d'information en matière de retraite et les risques encourus si ce besoin n'était pas ou mal satisfait.

1. Un besoin accru d'information

Le succès rencontré par le site Internet du GIP Info Retraite, qui est le premier site commun à tous les organismes de retraite obligatoire français, et du simulateur de retraite *m@rel*, notamment accessible par ce site, démontre l'ampleur des besoins d'information en matière de retraite.

Selon une étude récente de la CNAV, réalisée à partir de l'enquête Intentions de départ à la retraite auprès de salariés âgés de 54 à 59 ans ¹⁶, le niveau d'information des assurés en matière de retraite demeure limité, même s'il s'améliore lorsque l'assuré se rapproche de l'âge de 60 ans. Les femmes paraissent globalement moins bien informées que les hommes et les salariés des catégories sociales les plus élevées détiennent une meilleure information. Les assurés ayant connu des périodes de chômage, et donc des aléas de carrière, ont une moins bonne connaissance de leurs droits à l'assurance vieillesse.

• *L'information, l'une des orientations de la réforme de 2003*

L'information est un enjeu d'autant plus important que la réforme de 2003 met l'accent sur la liberté de choix en matière d'âge de départ en retraite et que cette liberté ne peut s'exercer sans avoir préalablement une information précise sur les droits à la retraite.

C'est la raison pour laquelle le droit à l'information constitue l'une des orientations principales de la réforme de 2003.

• *L'information nécessitée par un système et des règles complexes*

Le besoin et la nécessité d'information se ressentent d'autant plus que le système de retraite est complexe. Or, force est de constater que la réforme de 2003 a souvent rendu les règles plus compliquées.

La complexité des modalités de décompte des durées entrant dans le calcul des pensions du régime général et des régimes alignés en est une illustration. La distinction entre périodes cotisées, périodes assimilées et périodes reconnues équivalentes, d'une part, et la mosaïque des cas possibles de prise en compte ou non de chacune de ces périodes dans le calcul des droits à la retraite (pour la décote, la surcote, le minimum contributif

16. Bridenne I. (2006), « Le niveau d'information des assurés en matière de retraite », CNAV, article paru dans le n° 3 des dossiers *Solidarité et Santé* de la DREES (juillet-septembre 2006).

ou les départs anticipés), d'autre part, conduisent à des modalités de calcul particulièrement complexes, dont il est difficile de comprendre la logique.

Sans doute faut-il rappeler que la simplicité des règles est le meilleur gage de l'acceptation d'une réforme.

La réforme de 2003 conduit à rapprocher certaines des règles des régimes, en matière d'indexation des pensions par exemple, mais des différences importantes subsistent. Or, pour les personnes affiliées à plusieurs régimes de retraite, dont la proportion tend à augmenter, la coexistence de règles différentes est également source de confusion.

L'exemple des modalités de décompte des durées permet, là encore, de souligner l'ampleur des difficultés. À celles qui viennent d'être présentées s'ajoutent le fait que le principe de calcul diffère totalement dans les cas, par exemple, du régime général et des régimes de la fonction publique : validation des trimestres en fonction du salaire perçu au cours de l'année pour le premier, validation des trimestres *pro rata temporis* pour les seconds.

• **L'information liée à un environnement en évolution**

Des besoins d'information s'expriment nécessairement dans le contexte d'une réforme qui, par nature, modifie les règles et exige des explications pour être comprise et si possible acceptée.

L'ajustement des règles par génération

La réforme de 2003 met en œuvre un ajustement des règles (durée d'assurance, coefficient de proratisation et décote) par génération et non, comme cela est souvent compris, par année. La confusion résulte du fait que le calendrier d'ajustement est généralement présenté année après année et que ces années ne renvoient pas classiquement aux années civiles mais aux générations qui, ces années-là, atteignent l'âge minimum de liquidation. Ce principe générationnel, qu'on trouve notamment dans l'exemple fréquemment cité de la Suède, est motivé, d'une part, pour des raisons d'équité et, d'autre part, par la nécessité de donner aux assurés davantage de visibilité et de capacité de choix en amont.

Selon la loi du 21 août 2003, la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite complète devrait augmenter d'un trimestre par an entre 2008 et 2012, passant de 160 trimestres à 164 trimestres. Cela signifie qu'elle devrait passer, par exemple pour les assurés du régime général, de 160 trimestres pour les personnes âgées de 60 ans en 2008 (nées en 1948) à 164 trimestres pour celles âgées de 60 ans en 2012 (nées en 1952), quelle que soit la date de départ en retraite de ces personnes ; un assuré né en 1948 et partant en retraite à 64 ans en 2012 verra ainsi sa retraite calculée sur la base de 160 trimestres (et non 164 trimestres).

Le principe d'ajustement des règles par génération permet d'éviter que les règles changent en fonction de la date de départ en retraite ; il est une garantie de nature à sécuriser la poursuite d'activité après 60 ans

Le principe d'ajustement par génération conduit à ce que les règles ne changent pas en fonction de la date de départ à la retraite de chaque personne. Il constitue une forme de garantie dans la phase de montée en charge de la réforme, au cours de laquelle les conditions de liquidation sont de plus en plus contraignantes pour les assurés. Une mauvaise connaissance de ce principe peut conduire certaines personnes à souhaiter partir au plus vite à la retraite, avant que les règles ne changent en leur défaveur.

Le renforcement du principe générationnel

Le Conseil note avec satisfaction que le législateur a étendu la portée de ce principe d'ajustement générationnel, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, s'agissant du calcul du salaire annuel moyen et du coefficient de proratisation. Désormais, les principaux paramètres de calcul de la pension sont donc déterminés à raison de la génération : les règles applicables au soixantième anniversaire de l'assuré continuent de lui être appliquées en cas de liquidation postérieure à cette date. Cette garantie paraît de nature à sécuriser la poursuite d'activité après 60 ans.

Dans le cadre de cette mesure, le législateur a également corrigé un effet de seuil relatif à l'année 2008, qui aurait pu avoir un impact négatif pour les assurés nés avant 1948 et poursuivant leur activité au-delà de 60 ans.

Les réformes de 1993 et de 2003 avaient, en effet, instauré une exception au principe d'ajustement générationnel. La réforme de 1993, concernant le nombre des meilleures années à prendre en compte pour le salaire annuel moyen de référence, et la réforme de 2003, concernant le coefficient de proratisation appliqué à la durée d'assurance dans le régime général, prévoyaient un alignement de ces règles en 2008 pour toutes les générations de liquidants : salaire annuel moyen calculé sur les vingt-cinq meilleures années et durée pour le coefficient de proratisation égale à 160 trimestres.

Cette exception à la règle d'ajustement générationnel aurait pénalisé les personnes qui peuvent partir à la retraite avant 2008 et souhaiteraient attendre cette date avant de liquider leurs droits ¹⁷. Elle conduisait à brouiller la logique de la réforme, pouvait entraîner de la défiance à son encontre et inciter les personnes à partir au plus tôt en retraite, avant que les règles ne leur soient plus défavorables.

17. Une personne âgée de 60 ans en 2006 (génération 1946) bénéficie d'une retraite du régime général calculée sur la base des salaires des vingt-trois meilleures années de carrière et d'un coefficient de proratisation de 1/156^e s'il liquide ses droits en 2006 mais aurait vu sa retraite calculée sur la base des salaires des vingt-cinq meilleures années de carrière et d'un coefficient de proratisation de 1/160^e en partant à la retraite en 2008.

La loi précise désormais que les assurés nés avant 1948 continuent de bénéficier, après 2008, des paramètres de calcul applicables à leur génération.

Il paraît important que ces règles puissent faire l'objet d'une large information auprès des assurés.

2. La nécessité d'une information générale

Le Conseil réaffirme l'importance de l'information collective en matière de retraite. Comme il l'écrivait dans son deuxième rapport, « dans un contexte d'évolution du système de retraite qui devrait s'étaler sur plusieurs années, par étapes, faisant elles-mêmes l'objet d'une mise en œuvre progressive, développer l'information collective en matière de retraite constitue aux yeux du Conseil d'orientation des retraites un enjeu stratégique. Le développement d'une information citoyenne est une condition pour qu'un débat démocratique et responsable puisse s'instaurer à chacune des étapes d'ores et déjà fixées par la loi du 21 août 2003 ».

• *Le contenu de l'information générale*

L'information générale doit donner au citoyen les éléments nécessaires à la formation de son jugement sur les évolutions en cours et à venir sur un sujet – les retraites – essentiel pour tous les Français. Elle doit également donner à l'assuré les informations générales qui lui permettront, compte tenu de ce qu'il sait du déroulement de son activité professionnelle, de bien comprendre sa situation personnelle.

L'information générale en matière de retraite est nécessaire pour que chacun puisse être en mesure d'apprécier les évolutions en cours et de bien comprendre sa propre situation

L'information générale doit donc porter sur deux types de données :

- des éléments relatifs aux principes d'organisation des régimes, aux choix collectifs qui ont été faits en matière de retraite, aux paramètres démographiques et économiques qui influent sur l'avenir du système, ainsi qu'à la manière dont se présentent les choix possibles ;
- des données très concrètes sur l'organisation des régimes, le niveau des retraites et leurs modalités de calcul.

• *Les acteurs de l'information et leur rôle respectif*

La multiplicité des acteurs

De nombreux acteurs sont susceptibles de contribuer à l'information générale en matière de retraite : les pouvoirs publics, les caisses de retraite, le GIP Info Retraite, le Conseil lui-même, la presse écrite et audiovisuelle... Cette multiplicité de canaux d'information permet de toucher un public très large.

La contrepartie est cependant d'assurer la cohérence entre les diverses informations. À cet égard, comme le Conseil le suggérait dans son deuxième

rapport, il serait intéressant d'examiner la possibilité d'établir une charte, dont les modalités sont à définir, avec les institutions proposant des produits facultatifs pour la retraite pour leur demander de relayer, en plus de leur information propre, une information générale fournie par les pouvoirs publics, le Conseil d'orientation des retraites ou encore le GIP Info Retraite.

Le Conseil d'orientation des retraites

Le Conseil d'orientation des retraites doit jouer un rôle dans la production de l'information générale, concernant notamment la première série de données indiquée précédemment, ainsi que dans sa diffusion et son explication.

Il y contribue avec la publication de ses rapports. Le troisième rapport du Conseil, *Retraites : perspectives 2020 et 2050*, publié en mars 2006 et le présent rapport permettent ainsi de disposer d'un ensemble de constats et d'analyses qui visent à éclairer le débat et à préparer le rendez-vous des retraites de 2008.

La mise en ligne sur le site du Conseil (www.cor-retraites.fr), immédiatement après chaque réunion plénière, de tous les documents de travail étudiés, l'organisation régulière de colloques, ou encore les réponses aux diverses sollicitations de participation au débat et aux fréquentes demandes d'information des médias sont autant d'actions conduites par le Conseil qui permettent d'enrichir l'information collective.

Le GIP Info Retraite est complémentaire du Conseil d'orientation des retraites pour la délivrance d'une information générale via son site www.info-retraite.fr

Le GIP Info Retraite

Le GIP Info Retraite apparaît complémentaire du Conseil pour ce qui concerne la délivrance d'une information générale en matière de retraite. C'est la structure la plus à même de délivrer des données concrètes sur l'organisation des régimes, le niveau des retraites et les modalités de calcul des retraites (en l'occurrence, la seconde série de données relatives à l'information générale).

Le site du GIP Info Retraite (www.info-retraite.fr) est le premier site commun à tous les organismes de retraite obligatoire français. Sa refonte a été décidée afin de remédier au manque de vue d'ensemble des assurés concernant le système de retraite, les régimes et les réformes. La nouvelle version, mise en ligne en juin 2006, marque un progrès notable.

Le site du GIP Info Retraite délivre une information générale de premier niveau, transverse aux différents régimes, dans le but d'éclairer les personnes sur l'organisation du système de retraite et le fonctionnement des régimes qui le composent. Il n'a pas vocation à se substituer aux sites des régimes, dans la mesure où la relation directe avec les assurés demeure du ressort des caisses. Des liens vers les sites des régimes permettent d'ailleurs d'orienter les assurés à la recherche d'informations précises et conduisent, au total, à délivrer une masse très importante d'informations.

Le site du GIP Info Retraite donne aux assurés qui le souhaitent une information générale sur la retraite en France, que ce soit sur son organisation, son histoire ou son fonctionnement. Il présente en particulier les différents régimes de retraite profession par profession, en expliquant les modes de calcul de la retraite dans ces régimes, ainsi que des fiches synthétiques exposant de façon transversale les droits attachés à différentes situations spécifiques (travail dans plusieurs pays, droit relatif aux enfants, cumul emploi-retraite...).

La mise en ligne de ces données répond à une attente forte des Français, avec une fréquentation du site de l'ordre de 4 000 visiteurs par jour. Le recul manque cependant pour apprécier pleinement la pertinence, par rapport aux attentes des Français, de l'information générale délivrée par le GIP Info Retraite. Les remontées d'information, via la rubrique « votre avis sur le site » ou les « contacts webmaster » depuis le site Internet, ne sont pas encore suffisamment nombreuses et sont, par nature, parcellaires.

Compte tenu de sa généralisation au sein de la population française et de sa souplesse, Internet est certainement un mode de communication à privilégier. Il ne permet cependant pas d'atteindre toutes les personnes et sa forme n'est pas nécessairement la mieux adaptée à chacun pour la délivrance d'une information générale sur la retraite.

Il est souhaitable que l'information soit diffusée par des canaux divers (brochures, sites Internet, plates-formes téléphoniques, lieux d'accueil...), comme le font traditionnellement les caisses de retraite.

C'est pourquoi un dépliant « Le paysage de la retraite en France » conçu par le GIP Info Retraite, qui explique l'organisation et les principes de fonctionnement du système de retraite français, sera envoyé par courrier avec le « relevé de situation individuelle » et « l'estimation indicative globale », dans le cadre du droit individuel à l'information (voir ci-après).

De plus, le GIP Info Retraite mettra à jour et complètera les guides d'information sur les retraites qui avaient été élaborés à la suite de la réforme de 2003 (*Ma retraite, mode d'emploi* destiné en priorité aux assurés du régime général et des régimes alignés et *La retraite des fonctionnaires, guide pratique*), pour aboutir à un document unique. Ce guide, régulièrement mis à jour, sera téléchargé depuis le site www.info-retraite.fr et les sites des régimes ; il pourra également faire l'objet d'une impression par les régimes pour une diffusion auprès de leurs assurés.

Ce guide permettra d'enrichir la masse des informations déjà disponibles sur le site du GIP Info Retraite, notamment par une information synthétique sur la réforme des retraites de 2003. En l'état actuel du site, on peut seulement regretter que les grandes lignes de la réforme, en particulier la logique d'ajustement des paramètres par génération, n'apparaissent pas clairement ; l'information existe mais elle est délivrée de manière éparse au niveau de chaque profession et avec des degrés de précision divers.

3. La mise en œuvre du droit à l'information individuelle

La loi du 21 août 2003 reconnaît le droit à l'information individuelle des assurés sur leur future retraite ; le GIP Info Retraite est chargé d'assurer la mise en œuvre de ce droit.

• *Les décrets relatifs au droit à l'information individuelle*

L'information des assurés sur leur future retraite est un droit reconnu par la loi de 2003 et mis en œuvre par le GIP Info Retraite ; les premiers documents officiels du droit à l'information individuelle seront envoyés à partir du 1^{er} juillet 2007

Rappelons que la loi de 2003 reconnaît le droit de la personne à une information individuelle sur sa retraite selon deux modalités :

- périodiquement, un « relevé de situation individuelle » donnera à chaque personne une information consolidée sur les droits qu'elle s'est constitués dans l'ensemble des régimes de retraite obligatoires dont elle a relevé ;
- à partir d'un certain âge, une « estimation indicative globale » fournira une évaluation des montants de retraite qu'elle est susceptible de percevoir pour l'ensemble des régimes légalement obligatoire auxquels elle aura été affiliée.

Les deux décrets d'application relatifs au droit à l'information individuelle ont été publiés au *Journal officiel* du 20 juin 2006.

Le premier, un décret en Conseil d'État ¹⁸, fixe le cadre juridique des travaux de mise en œuvre du droit à l'information.

Il autorise les organismes gestionnaires à échanger les données nécessaires à la constitution des documents du droit à l'information, tant les données d'identification de la personne que les données de carrière et tous les éléments susceptibles d'avoir une incidence sur l'âge de départ en retraite ou sur le montant de la pension.

Il établit quelques restrictions pour une période transitoire (cas des personnes susceptibles de partir en retraite avant 60 ans ou ayant fait valoir leurs droits à retraite dans un régime) et fixe un calendrier de montée en charge sur quatre ans, selon les modalités du tableau ci-après.

18. Décret n° 2006-708 du 19 juin 2006.

LES QUESTIONS À TRAITER ET LES ORIENTATIONS À RETENIR

↓ Fin de la période transitoire

1 ^{er} juillet...	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Génération										
1949	58 ans							65 ans		
1950		58 ans							65 ans	
1951		57 ans			60 ans					65 ans
1952			57 ans			60 ans				
1953			56 ans				60 ans			
1954				56 ans				60 ans		
1955				55 ans					60 ans	
1956					55 ans					60 ans
1957	50 ans					55 ans				
1958		50 ans					55 ans			
1959			50 ans					55 ans		
1960				50 ans					55 ans	
1961					50 ans					55 ans
1962						50 ans				
1963		45 ans					50 ans			
1964			45 ans					50 ans		
1965				45 ans					50 ans	
1966					45 ans					50 ans
1967						45 ans				
1968							45 ans			
1969			40 ans					45 ans		
1970				40 ans					45 ans	
1971					40 ans					45 ans
1972						40 ans				
1973							40 ans			
1974								40 ans		
1975				35 ans					40 ans	
1976					35 ans					40 ans
1977						35 ans				
1978							35 ans			
1979								35 ans		
1980									35 ans	
1981										35 ans

■ Génération recevant une estimation indicative globale

■ Génération recevant un relevé de situation individuelle

Le second, un décret simple ¹⁹, précise le périmètre du droit à l'information, à savoir toute personne relevant ou ayant relevé d'un régime légalement obligatoire, et la nature de l'information fournie dans les deux documents :

- pour le relevé de situation individuelle : l'état civil, les années d'affiliation ou de rattachement à chaque régime, les droits constitués dans ces régimes et les données susceptibles d'influencer les droits à pension ;
- pour l'estimation indicative globale : les données du relevé de situation individuelle auxquelles s'ajoute une estimation détaillée du montant des pensions à différents âges (à l'âge d'ouverture des droits, à l'âge atteint à la date prévisible à laquelle la pension pourra être liquidée au taux plein ou sans coefficient d'abattement, enfin à l'âge de 65 ans ou à l'âge limite applicable à la catégorie dont relève la personne).

Le décret précise également les conditions dans lesquelles le relevé de situation individuelle peut être délivré à la demande du bénéficiaire (au plus tous les deux ans, à compter du 1^{er} juillet 2007).

Il prévoit enfin que l'indication de l'envoi de ces documents à titre de renseignement, le caractère provisoire des données figurant sur le relevé de situation individuelle, le caractère estimatif et non contractuel de l'estimation indicative globale, ainsi que l'absence d'engagement de calculer la pension sur la base de ces données ou de verser aux âges indiqués le montant estimé figureront sur ces documents.

On notera ici un point qui mériterait d'être amélioré dans le cadre du droit à l'information individuelle (et générale). La durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein à partir de 2013 sera fixée par décret en 2012, ce qui soulève un problème de droit à l'information au-delà. Dès lors, la question de fixer par décret la valeur prévisionnelle des paramètres futurs mérite d'être posée.

• **Le simulateur multi-activités m@rel**

L'estimation du montant de la retraite global sur internet (simulateur m@rel) et la délivrance par courrier des documents officiels (relevé de situation individuelle et estimation indicative globale) doivent être accompagnées d'un service davantage personnalisé encore

Pour compléter le droit à l'information individuelle, le GIP Info Retraite a décidé de mettre en œuvre, pour les assurés les plus jeunes, un simulateur accessible notamment depuis son site permettant d'obtenir une évaluation du montant global de la retraite. Plusieurs organismes de retraite disposent de simulateurs internes mais aucun d'entre eux ne permet de procéder à des estimations sur des carrières correspondant à plusieurs activités.

Par le biais de m@rel, mis en ligne le 21 juin 2006 (www.marel.fr), ces estimations deviennent possibles. Elles sont effectuées sur la base des informations personnelles fournies par l'assuré qui saisit les éléments principaux de sa

19. Décret n° 2006-709 du 19 juin 2006.

carrière ainsi que différents éléments nécessaires au calcul des pensions (nombre d'enfants par exemple). L'assuré doit ensuite choisir entre plusieurs scénarios d'évolution de sa carrière future.

M@rel estime alors le montant global de la retraite, tous régimes confondus, à différents âges de départ, généralement entre 60 et 65 ans.

Ce simulateur répond à une attente, jusque-là non satisfaite, puisqu'il a été visité par plus d'un million d'internautes depuis son ouverture au public (environ 6 000 connexions quotidiennes). Il répond également au souhait que le Conseil avait formulé dans le cadre de son deuxième rapport de donner accès aux assurés de moins de 55 ans à ce type d'outil, directement *via* internet.

Les personnes, même lorsqu'elles n'ont pas de préoccupations immédiates en termes de cessation d'activité, peuvent se soucier de leurs droits à la retraite, dans un contexte professionnel ou familial particulier (changement d'activité, divorce, veuvage...) ou en liaison avec une préoccupation d'épargne (acquisition de logement, épargne retraite...).

Les estimations sont par nature sommaires puisqu'il s'agit de projeter la carrière et les droits à la retraite correspondants sur une période qui peut représenter quelques dizaines d'années. Elles peuvent cependant entraîner de nombreuses interrogations auxquelles il est important de pouvoir répondre.

Dans la version actuelle du simulateur m@rel, le choix a été fait de ne pas proposer directement un lien avec la dernière caisse d'affiliation (adresse, numéro de téléphone...) au moment de la délivrance de l'estimation, pour des raisons techniques mais aussi pour éviter de surcharger les services d'accueil des caisses de retraite dans la phase de mise en œuvre progressive du droit à l'information. Des messages de prudence accompagnent la délivrance de l'estimation : « réalisée à titre gratuit, elle n'a qu'une valeur indicative et aucune trace n'en sera conservée » ; « si vous êtes proche de la retraite, nous vous conseillons de vous rapprocher de votre caisse de retraite pour obtenir des informations plus précises et un conseil personnalisé ».

En régime de croisière, il serait cependant souhaitable de pouvoir mettre plus facilement en relation les internautes avec leurs caisses d'affiliation et d'offrir ainsi un service de conseil, d'un standard au moins équivalent à ce que proposent les organismes privés qui se sont positionnés sur le créneau, en développement, du droit à l'information en matière de retraite.

Il est important également de pouvoir assurer la cohérence entre les différents outils du droit à l'information individuelle. Il serait notamment utile que le GIP Info Retraite soit en mesure de mettre en œuvre d'ici quelques années une deuxième version du simulateur m@rel intégrant directement les données du relevé de situation individuelle que l'internaute pourra avoir reçues, ce qui assurerait une plus grande cohérence dans les services offerts via le GIP Info Retraite et limiterait le nombre et les erreurs de saisies.

• *L'importance de la première étape de 2007*

Les premiers envois des documents relatifs au droit individuel à l'information auront lieu à compter du 1^{er} juillet 2007 (voir le tableau *supra*) : le relevé de situation individuelle pour la génération née en 1957 (âgée de 50 ans en 2007) et l'estimation indicative globale pour celle née en 1949 (âgée de 58 ans en 2007).

Après la première étape de conception en 2004 et 2005, qui a permis de préciser le mode de fonctionnement du GIP Info Retraite et de définir les documents destinés aux assurés et les échanges de données entre les systèmes d'information des régimes, une deuxième étape de réalisation a été franchie, en 2006, avec la mise en relation effective des systèmes d'information et la construction des outils communs indispensables. En 2007, la troisième étape sera consacrée à la préparation et à l'accompagnement de l'envoi du relevé de situation individuelle et de l'estimation indicative globale, d'une part, en continuant à réaliser des tests et des expériences pilotes visant aux derniers ajustements et, d'autre part, en développant les actions de communication.

Cette troisième étape est essentielle. La mise en œuvre concrète pour les assurés du droit à l'information individuelle doit être réussie si l'on veut asseoir la confiance dans le système de retraite obligatoire en répartition. Ce sera le cas si les personnes concernées reçoivent bien les documents, si ces derniers sont compréhensibles et si les demandes d'information complémentaires qu'ils pourraient susciter sont correctement gérées.

L'enjeu est d'autant plus important que ces premiers documents seront envoyés juste avant le rendez-vous des retraites de 2008.

• *Développer la fonction de conseil au sein des caisses de retraite*

Chaque caisse de retraite doit être prête à répondre au défi que constitue le droit à l'information individuelle.

Le GIP Info Retraite a établi, à cet égard, des règles claires de partage des responsabilités.

Un régime, choisi parmi les derniers régimes d'affiliation de l'assuré, joue le rôle pivot d'édition et d'expédition des documents. Outre la mise à disposition des données, ce régime répond aux questions d'ordre général posées par les assurés. Le principe retenu pour la gestion des retours repose sur la subsidiarité. Si tous les régimes peuvent répondre à des questions de premier niveau sur la nature des documents ou l'organisation du système de retraite, chacun d'entre eux conserve l'entière vocation à répondre aux questions portant sur ses données particulières. Charge à chaque régime de rediriger les assurés fourvoyés vers le régime concerné.

Dans le contexte particulier du second semestre de l'année 2007, avec la proximité du rendez-vous de 2008, la sensibilité au thème des retraites

devrait être plus grande encore et la réception des premiers documents du droit à l'information individuelle pourrait susciter de nombreuses demandes d'informations complémentaires.

L'ampleur de la tâche pour les caisses de retraite ne doit pas être sous-estimée, dans la perspective de la première étape d'envoi des documents en 2007 et à plus long terme avec la généralisation du droit à l'information individuelle. Les fonctions de conseil, qui par nature mobilisent du personnel, vont de plus en plus supplanter en termes de moyens humains les fonctions traditionnelles de gestion qu'il est plus facile d'automatiser. Il s'agit d'un changement important de métier et de culture, qui suppose d'importantes actions de formation en interne.

L'estimation du montant global de la retraite sur Internet via le simulateur m@rel et la délivrance par courrier des documents officiels du droit à l'information doivent être accompagnées d'un service plus personnalisé encore, que seules les caisses de retraite peuvent assurer et assurent déjà dans un certain nombre de cas avec la mise en place de plates-formes téléphoniques et la possibilité de rendez-vous avec des conseillers retraite.

Sous l'impulsion du GIP Info Retraite, les caisses se préparent à ces évolutions, en mettant notamment en place des programmes de formation en interne sur les outils du droit à l'information individuelle (relevé de situation individuelle, estimation indicative globale, simulateur m@rel).

Un recensement des demandes les plus fréquentes, une mutualisation des expériences existantes et, pour les cas les plus complexes, la création en commun de quelques équipes spécialisées sont des pistes que recommande à nouveau le Conseil.

Chapitre 2

La mise en œuvre de la loi de 2003 : durée d'assurance, revalorisation des pensions et faibles pensions

Parmi les questions à traiter pour le rendez-vous de 2008, un premier groupe est constitué des questions pour lesquelles les textes prévoient explicitement qu'elles doivent être abordées. C'est le cas pour la question du décalage de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein (article 5 de la loi de 2003) et des questions relatives au niveau et à l'évolution du montant des pensions (articles 4 et 27 de la loi de 2003).

Concernant la première question relative à la durée d'assurance, le Conseil a souhaité élargir la réflexion. Partant de la question spécifique de l'allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, il s'interroge sur les règles actuelles de décompte de la durée d'assurance dans les principaux régimes de retraite ainsi que sur les modalités de calcul du salaire annuel moyen au régime général et dans les régimes alignés. Il prolonge ensuite sa réflexion autour de la question de l'efficacité, en termes de relèvement de l'âge moyen de départ en retraite, de l'allongement de la durée d'assurance²⁰, qui renvoie au problème de l'inactivité juste avant le départ en retraite et à la question des bornes d'âge de la retraite (60 et 65 ans). Cet examen conduit le Conseil à proposer enfin quelques orientations générales en matière de politique en faveur de l'emploi des seniors.

20. Conjugué avec la mise en place du système de décote et de surcote.

Concernant les questions relatives au niveau et à l'évolution du montant des pensions, le Conseil s'en tient plus précisément aux termes de la loi de 2003. Dans un premier temps, il traite de la question ouverte par l'article 27 de la loi de 2003 qui dispose que, par dérogation au principe général d'indexation sur les prix, une correction du taux de revalorisation de l'année suivante puisse être proposée au Parlement ; cette question fera l'objet d'une conférence tripartite en 2007. Dans un second temps, des questions relatives aux minima de pension sont abordées : celle du montant total de retraite à la date de la liquidation en 2008 que devrait percevoir un assuré, ayant eu une carrière complète, à temps complet et rémunérée sur la base du SMIC, et celle du minimum vieillesse. La première renvoie à l'objectif de 85 % du SMIC net fixé par l'article 4 de la loi, dont il est prévu un réexamen en 2008 ; la seconde renvoie à la règle de revalorisation du minimum vieillesse posée par la loi de 2003 (en fonction de l'évolution des prix, comme l'ensemble des pensions) et au seuil de pauvreté.

I – La question du décalage de la durée d'assurance résultant de la réforme de 2003 et les actions dans le champ de l'emploi

1. Les questions relatives à la durée d'assurance et au calcul du salaire annuel moyen

• *L'évolution de la durée d'assurance permettant de bénéficier d'une retraite complète*

La loi de 2003 organise un processus d'allongement de la durée d'assurance visant à partager les gains d'espérance de vie à 60 ans entre durée d'assurance et durée moyenne de retraite

La réforme des retraites de 2003 a fixé un mécanisme « semi-automatique » d'augmentation de la durée d'assurance, donnant droit à une retraite complète, qui vise à partager les gains d'espérance de vie à 60 ans entre durée d'assurance et durée moyenne de la retraite. La règle est la suivante :

- de 2009 à 2012, la durée d'assurance augmente d'un trimestre par an ;
- à partir de 2013 et jusqu'en 2020, la durée d'assurance s'ajuste de manière à maintenir constant le rapport entre la durée d'assurance et l'espérance de vie en retraite (ratio noté « A/R ») par rapport à son niveau de 2003.

De 2009 à 2012, cette règle revêt, en principe, un caractère automatique. Un décret peut cependant, dans certaines conditions, ajuster le calendrier de mise en œuvre de l'allongement. À partir de 2013, dans le cadre des rendez-vous quadriennaux prévus par la loi de 2003, un décret, pris après avis de la commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites, fixe les durées d'assurance.

L'espérance de vie à 60 ans utilisée pour le calcul de la durée d'assurance est celle publiée par l'INSEE. Afin de laisser de la visibilité aux assurés, il s'agit des résultats publiés cinq ans auparavant.

Les résultats d'espérance de vie à 60 ans déjà publiés

Année de publication	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Années	1994-1996	1995-1997	1996-1998	1997-1999	1998-2000	1999-2001	2000-2002	2001-2003	2002-2004
Espérance de vie à 60 ans	22,39	22,46	22,59	22,72	22,84	23,03	23,21	23,28	23,52

Source : INSEE.

Selon la dernière estimation disponible d'août 2006 ²¹, l'espérance de vie à 60 ans, estimée sur 2002-2004, s'établissait à 23,52 ans. D'après la loi de 2003, ce chiffre sert à fixer la durée cible pour la génération ayant 60 ans en 2011 (année de publication plus cinq ans) et, sauf décision contraire après avis de la commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites, la chronique d'évolution de la durée d'assurance donnant droit à une retraite complète est connue jusqu'en 2011.

Les hypothèses de mortalité future de l'INSEE n'interviennent donc pas en soi dans la règle du ratio « A/R ». Toutefois ces hypothèses fixent le cadre des projections de long terme, en particulier la durée d'assurance cohérente avec la règle du ratio « A/R ».

Dans ce cadre, les nouvelles projections de l'INSEE de 2006 sont susceptibles de modifier les perspectives d'allongement de la durée cible puisqu'elles reposent sur une hausse plus modérée de l'espérance de vie que dans les projections de 2002, disponibles au moment de l'élaboration de la réforme.

En effet, en prenant en compte une hypothèse de hausse de l'espérance de vie à 60 ans de 1,1 an tous les 10 ans (compatible avec les nouvelles hypothèses de projection de l'INSEE), la durée cible serait de 166 trimestres en 2020 au lieu de 167 trimestres prévus au moment de la réforme.

• Le décompte des durées dans les principaux régimes de retraite et les modalités de calcul du salaire annuel moyen

À la suite des réformes intervenues dans les régimes de retraite en 1982, 1993 puis 2003, la durée d'assurance a pris une importance majeure dans la détermination des droits à la retraite.

Dans la plupart des régimes de retraite de salariés et de non salariés, le moment où l'assuré est susceptible de partir en retraite en bénéficiant du « taux plein » dépend non seulement de son âge, mais aussi de la durée

21. « La situation démographique en 2004, mouvement de population », INSEE *Résultat Société* n° 55, août 2006.

Dans une perspective de cohérence, de simplification et de lisibilité, il paraît utile de conduire une réflexion sur les conditions de décompte de la durée d'assurance, paramètre devenu essentiel dans le calcul des droits à la retraite

d'assurance totale qu'il a validée dans l'ensemble des régimes de retraite de base dont il a relevé tout au long de sa carrière.

Par ailleurs, la durée validée dans chaque régime de base sert, d'une part, à la détermination de la durée nécessaire pour l'obtention d'une retraite à taux plein et, d'autre part, au calcul du montant de la pension dans ce régime, l'assuré ayant une pension complète lorsqu'il a validé dans le régime la durée maximale susceptible d'y être validée (aujourd'hui 40 ans en général) ou une pension proratisée en fonction de la durée effectivement validée lorsque celle-ci est inférieure à la durée maximum validable.

La notion de durée d'assurance est le fruit d'une construction sociale plus ou moins conventionnelle selon les régimes ; elle n'est pas directement observable notamment par les assurés sociaux. Pour ce qui concerne les périodes d'activité professionnelle, si elles correspondent dans les fonctions publiques et la plupart des régimes spéciaux à une durée calendaire (de la prise de fonction à la cessation de fonction), elle est calculée dans le régime général et les régimes alignés à partir du montant de rémunération professionnelle perçu au cours de l'année ²². Diverses périodes d'inactivité sont prises en compte (maladie, chômage, périodes d'éducation des enfants notamment). Les conditions de prise en compte de la durée d'assurance diffèrent, en outre, selon que les assurés sont monopensionnés ou polypensionnés.

Selon les régimes et les types d'avantages attribués (retraite anticipée, pension normale, minimum de pension, surcote...), le mode de décompte des périodes d'assurance ²³ a tendu à se compliquer au fil des réformes, différents éléments restrictifs étant introduits, compte tenu des contraintes financières et des objectifs visés par les différents dispositifs.

La loi de 2003 a ouvert, par ailleurs, la possibilité de racheter des trimestres de cotisation, dans la limite de douze trimestres, au titre des années d'études supérieures et au titre des années incomplètes (validées par moins de quatre trimestres). On rappellera que le rachat dans le régime général permet l'accès à une retraite à taux plein et un départ avant 65 ans, avec pour conséquence l'attribution dans les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC d'une retraite sans abattement, en contrepartie de laquelle aucune contribution particulière n'aura été versée à ces régimes. Ceci pose un problème du point de vue de la neutralité actuarielle globale du système puisque, sans contribution correspondante, l'assuré pourra recevoir sa

22. Un salaire égal à 200 fois le SMIC horaire permet de valider un trimestre. Il y a lieu de retenir autant de trimestres que de fois 200 heures, avec un maximum de quatre trimestres par année civile. La règle permet à une personne travaillant à mi-temps sur la base du SMIC de valider quatre trimestres dans une année.

23. Périodes cotisées, assimilées (maladie, chômage...), périodes d'éducation des enfants.

retraite complémentaire pendant une durée plus longue. Le dispositif est, en outre, particulièrement avantageux pour les personnes qui sont dans des tranches d'imposition élevées. Il y a là des questions qui méritent réflexion, tant du point de vue du travail des seniors que du point de vue de la solidarité.

Les tableaux de l'annexe 7 détaillent les diverses modalités de décompte des durées au régime général et dans la fonction publique, selon le type de période et le type de dispositif auquel s'applique le décompte de la durée de la période considérée.

Il paraît, dès lors, utile de conduire une réflexion sur les conditions de décompte de la notion de durée d'assurance dans une double perspective :

- une perspective de cohérence entre les objectifs assignés (en termes d'âge de la retraite et de montant de pension) et les modalités techniques retenues ;
- une perspective de simplification et de lisibilité pour les assurés, indispensables dans le cadre de régimes soumis à des ajustements progressifs.

La réflexion devra être approfondie dans la suite des travaux du Conseil notamment sur deux sujets, sur lesquels on se contente ici d'avancer quelques premiers éléments de réflexion :

- le statut attribué aux différentes périodes validées et leurs conditions de valorisation pour la retraite dans les différents régimes ;
- les conditions d'articulation du calcul du salaire annuel moyen, du coefficient de proratisation de la pension et du minimum contributif dans le régime général.

Dans cette réflexion, il conviendra de prendre en compte les points de départ différents des régimes, notamment pour ceux non concernés par les réformes de 1993 et de 2003. Ces sujets renvoient également à des questions relatives à la détermination des droits, d'une part, des polyensionnés relativement aux monopensionnés, d'autre part, des personnes ayant eu des carrières accidentées, questions qui sont abordées dans le chapitre consacré à l'égalité de traitement des cotisants.

Durée d'assurance au régime général et dans les régimes alignés

La notion de durée d'assurance utilisée pour déterminer le moment où un assuré peut prendre sa retraite en bénéficiant du taux plein au régime général ou dans un régime aligné est une notion construite qui s'éloigne très sensiblement de la représentation intuitive que peuvent en avoir les assurés qui la conçoivent spontanément comme une durée calendaire. Une complexité supplémentaire résulte de modes de décompte variables selon que l'on considère le droit au départ avant 60 ans, le droit entre 60 et 65 ans ou les dispositifs de surcote et de décote.

Cette complexité découle notamment du nombre important d'assurés qui remplissent, bien avant 60 ans, les conditions de durée d'assurance pour l'octroi du taux plein ; ces situations devraient cependant diminuer au fil

des générations compte tenu du recul progressif des âges d'entrée dans la vie active.

Par ailleurs, même si son décompte est complexe, la durée constitue, en particulier pour les hommes, un élément de discrimination au bénéfice des catégories entrées tôt dans la vie active, mais qui ont en moyenne une espérance de vie inférieure à la moyenne. La pertinence de ce critère de durée doit néanmoins être réévaluée aujourd'hui en tenant compte des difficultés d'insertion sur le marché du travail des jeunes sans qualification.

Le passage à un calcul sur la base des vingt-cinq meilleures années fait entrer dans le salaire annuel moyen (SAM) davantage de moins bonnes années, ce qui peut être très pénalisant pour certaines personnes

Le calcul du salaire annuel moyen (SAM)

Lorsque le calcul de la pension se faisait sur la base des dix meilleures années, la probabilité était forte que les années prises en compte pour le calcul du salaire annuel moyen (SAM) soient des années d'activité complète avec des salaires significatifs (relativement aux salaires perçus par l'assuré tout au long de sa carrière). Les trimestres validés au titre notamment des périodes d'assurance vieillesse des parents au foyer ou des périodes assimilées n'intervenaient qu'au niveau du coefficient de proratisation, majorant ainsi systématiquement le montant de la pension. Il en était de même des périodes d'activité à temps partiel (pour les assurés ayant travaillé au moins dix ans à temps plein).

Pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2008 (sauf pour les assurés nés avant 1948), le passage à un calcul de la pension sur la base des vingt-cinq meilleures années fait entrer dans le calcul du SAM davantage de moins bonnes années (années incomplètes, avec de faibles rémunérations), phénomène dont les effets sur le montant des pensions sont amplifiés par l'indexation sur les prix des salaires portés au compte. Pour une carrière de 40 ans, désormais ce sont les quinze moins bonnes années qui sont exclues du calcul du SAM au lieu de trente précédemment. Cet effet est bien celui recherché par la réforme de 1993 qui visait à renforcer la contributivité du système et à limiter la dynamique de hausse des taux de remplacement induite par une formule dont les paramètres avaient été calibrés à un moment (le début des années 1970) où l'on cherchait à accroître rapidement le niveau de pensions trop faibles. Cette dynamique ne pouvait se poursuivre au même rythme dès lors qu'on approchait d'une parité moyenne de niveau de vie entre actifs et retraités.

Cependant, le fait de diviser les salaires pris en compte pour le calcul du SAM par un nombre entier d'années civiles est sévère lorsque l'assuré n'a pu valider quatre trimestres pour certaines des années retenues dans le calcul du SAM, du fait de la faiblesse de ses salaires²⁴ et de l'absence de validation au titre de périodes assimilées par exemple. En effet, le montant

24. Ceci se produit notamment en cas d'activités à temps très partiel, interrompues ou ponctuelles au cours de l'année, dont la rémunération est inférieure à 40 % du SMIC annuel.

de la retraite est dans ce cas doublement affecté, par un SAM faible et par un coefficient de proratisation (rapport entre le nombre de trimestres validés et la durée de proratisation) réduit. C'est pour atténuer ce type d'effet que, lors de la réforme de 2003, ont été exclues du calcul du SAM les années au cours desquelles étaient enregistrés des salaires insuffisants pour valider un trimestre²⁵. Par ailleurs, dans certains régimes alignés, le calcul du revenu moyen continue de tenir compte du nombre de trimestres validés.

Le mode de calcul appliqué renforce l'importance des conditions de validation des périodes assimilées.

Comme il a déjà été noté lors de précédents travaux du Conseil, l'extension de la période de référence pour le calcul du SAM augmente également la probabilité que des périodes d'assurance vieillesse de parents au foyer entrent dans son calcul avec un effet négatif sur le montant de la pension.

2. L'influence des barèmes (durée d'assurance, décote et surcote) sur les âges de départ en retraite

L'allongement de la durée d'assurance donnant droit à une retraite complète n'implique pas un décalage de même ampleur de l'âge moyen de départ en retraite, comme l'indiquent les dernières projections du Conseil. Alors que la durée d'assurance donnant droit à une retraite complète est supposée augmenter entre 2003 et 2020 de 1 an $\frac{3}{4}$ pour les assurés du régime général et de 4 ans $\frac{1}{4}$ pour les fonctionnaires²⁶, le recul de l'âge moyen de départ en retraite dû à la réforme²⁷ ne serait que d'environ 0,2 an dans le secteur privé et d'environ 1 an $\frac{1}{2}$ pour les fonctionnaires, selon le scénario de base du Conseil.

L'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein n'implique pas un décalage de même ampleur de l'âge moyen de départ à la retraite

Les mécanismes sous-jacents doivent être explicités. On le fera en se concentrant sur le cas de la réforme de 2003 et du secteur privé, à partir de simulations du modèle de projection DESTINIE de l'INSEE. Celles-ci portent sur les générations 1965-1974 pour qui la réforme de 2003 s'appliquera intégralement. Deux versions du modèle ont été utilisées : la version « standard » dans laquelle les assurés arbitrent entre l'âge de liquidation de la pension et le montant de cette pension et une seconde version dans laquelle ils liquident dès qu'ils ont droit au taux plein.

25. Ce qui était d'ailleurs le cas avant 1994.

26. Passage de 40 ans à 41 ans $\frac{3}{4}$ au régime général et de 37 ans $\frac{1}{2}$ à 41 ans $\frac{3}{4}$ pour les fonctionnaires.

27. Le recul effectif de l'âge moyen de départ en retraite entre 2003 et 2020 est plus important. Il prend également en compte un recul tendanciel lié aux entrées plus tardives dans la vie active.

Le **modèle DESTINIE** (modèle Démographique, Économique et Social de Trajectoires INDividuelles SIMuléEs) de l'INSEE simule l'évolution d'une population de près de 50 000 individus issus de l'enquête Patrimoine 1998 de l'INSEE, par une combinaison de règles déterministes, de tirages aléatoires et de fonctions de comportement.

Le modèle a été principalement construit pour analyser l'évolution de la situation des retraités et une attention particulière a été portée à la modélisation des événements démographiques (naissances, décès, unions, séparations) et aux carrières salariales (niveau de salaire, passages éventuels par le chômage ou l'inactivité).

La population du modèle comprend des salariés du secteur privé, des salariés du secteur public et des indépendants. Les profils de carrière et les règles en matière de droit à la retraite sont spécifiques à chacun de ces secteurs. Dans l'enquête Patrimoine 1998 de l'INSEE, il n'est pas possible de connaître le secteur d'activité chaque année de la carrière mais uniquement celui en 1998. Pour cette raison, les individus sont supposés effectuer toute leur carrière dans le même régime, ce qui constitue l'une des principales limites du modèle.

La version standard de DESTINIE repose sur un modèle de comportement, selon lequel les individus choisissent de cesser ou non leur activité en fonction de critères financiers (niveau de pension ou de salaire...) et de leurs préférences (pour le temps disponible, pour le présent, pour le risque). Il est également possible de simuler les effets de départs en retraite dès l'acquisition du taux plein.

La question est d'analyser le lien entre l'allongement de près de deux ans de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein dans les régimes du secteur privé et le décalage moyen de l'âge effectif de liquidation des pensions à l'horizon 2030, tel qu'il est évalué dans le modèle. Il convient évidemment d'adopter une grande prudence vis-à-vis des résultats d'une telle modélisation. Leur qualité dépend de la qualité de la projection des carrières individuelles, qui est un exercice difficile. Intervient également le fait que certains des facteurs susceptibles d'intervenir dans le choix du départ en retraite sont mal, voire pas du tout pris en compte dans le modèle, comme par exemple l'âge du conjoint dans un couple. À cet égard, la connaissance des motifs de départ en retraite doit encore être approfondie et seul un suivi *ex post* des effets de la réforme permettra de dire comment la réforme aura réellement affecté les comportements. Mais ces chiffres *ex ante* ont l'intérêt de bien montrer la complexité – et l'ambiguïté – des mécanismes en jeu, ainsi que l'effet indirect des contraintes qui existent du côté de la demande de travail.

Si les effets de la réglementation sur les comportements sont complexes, c'est parce qu'ils laissent une certaine latitude de choix aux assurés entre la date de départ en retraite et le niveau de leur pension. L'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein n'a donc aucune raison de se répercuter automatiquement en un décalage de l'âge de liquidation du même laps de temps. Celui-ci dépendra *in fine* de l'arbitrage que peuvent effectuer les assurés. Ce choix s'effectue dans le cadre de différentes règles qui peuvent limiter l'effet de l'allongement de la durée d'assurance sur le décalage moyen de l'âge de liquidation ou au

contraire l'amplifier. Outre le contexte de l'emploi, les facteurs de limitation de l'effet de l'allongement de la durée d'assurance sur l'âge moyen de liquidation sont au nombre de quatre :

- la réduction de la décote dans le secteur privé peut inciter une personne à avancer son âge de liquidation ou à ne pas le modifier ;
- les mesures pour carrière longue permettent à certains assurés de partir avant 60 ans alors que ce n'était pas possible avant la réforme ;
- avoir la durée requise pour bénéficier du taux plein après la réforme à l'âge de 60 ans peut conduire l'assuré à partir au même âge, 60 ans, avant comme après la réforme (si la surcote n'est pas incitative et si l'assuré n'a pas la possibilité de liquider sa retraite de façon anticipée) ;
- ne pas avoir la durée requise pour avoir le taux plein à l'âge de 65 ans peut amener les assurés à partir, avant comme après réforme, à l'âge de 65 ans ²⁸.

Pour ces deux dernières raisons, les bornes d'âge de 60 et 65 ans peuvent conduire à limiter l'efficacité de l'allongement de la durée d'assurance en termes de recul de l'âge moyen effectif de départ en retraite.

L'instauration de la surcote est au contraire un facteur qui conduit à amplifier l'effet de l'allongement de la durée d'assurance sur le décalage de l'âge moyen effectif de départ en retraite. Une personne bénéficiant de la surcote peut décaler son âge de départ (par rapport à avant la réforme) d'une période de temps supérieure à l'allongement de la durée requise pour avoir le taux plein.

Notons que l'analyse présentée ici ne permet pas d'isoler un effet « pur » de l'allongement de la durée d'assurance, mais porte sur l'effet global de la réforme de 2003, tel qu'il ressort des simulations du modèle DESTINIE. En particulier, interviennent également l'assouplissement de la décote, l'introduction de la surcote et la mesure de retraites anticipées pour carrières longues.

• Les principaux résultats des simulations

Pour les générations considérées, 1965 à 1974, la durée d'assurance requise serait de 41 ans $\frac{3}{4}$ avec l'hypothèse retenue dans les dernières projections du Conseil ²⁹. Cette durée correspond à un allongement de 1 an $\frac{3}{4}$ par rapport à une situation sans réforme. Selon DESTINIE, cet accroissement de la durée d'assurance requise ne se répercuterait dans l'âge de liquidation de la pension que de façon limitée : le décalage moyen d'âge effectif de départ en retraite serait de +0,2 an.

Selon les simulations, la réforme de 2003, dans l'hypothèse d'une hausse de la durée d'assurance de près de 2 ans d'ici 2020, conduirait à un recul supplémentaire de l'âge moyen de départ en retraite de 0,2 an dans le secteur privé

28. Dans le modèle DESTINIE, il est fait l'hypothèse d'une absence de départs après 65 ans, étant donné qu'ils sont peu observés actuellement.

29. Donc avant prise en compte des nouvelles projections démographiques de l'INSEE.

Dans la version standard du modèle DESTINIE, le poids des inactifs dans la population susceptible de liquider ses droits à la retraite contribuerait pour l'essentiel au faible recul de l'âge moyen de départ en retraite. En effet, à la suite de la modification des modes de calcul des pensions due à la réforme de 2003, les inactifs avanceraient leur âge de liquidation au lieu de le retarder, alors que les actifs décaleraient leur âge de liquidation de +1,3 an.

Distinguer les comportements des hommes et les comportements des femmes est nécessaire dans la mesure où le décalage moyen de +0,2 an de l'âge effectif de liquidation recouvrirait un recul de 0,8 an pour les hommes et une avance de 0,4 an pour les femmes.

Décalage de l'âge de départ en retraite dû à la réforme de 2003 (générations 1965-1974) selon le genre et le statut d'activité au moment de la liquidation

Statut au moment de la liquidation	Hommes		Femmes	
	Poids	Décalage	Poids	Décalage
En activité	52 %	+1,3	34 %	+1,4
En inactivité	48 %	+0,3	66 %	-1,3
Ensemble	100 %	+0,8	100 %	-0,4

Source : simulation du modèle DESTINIE, INSEE.

Les hommes (actifs et inactifs) décaleraient ainsi, en moyenne, leur départ en retraite de +0,8 an alors que la durée d'assurance requise augmenterait de plus du double (+1 an $\frac{3}{4}$). L'écart de -0,9 an s'expliquerait essentiellement par le comportement des inactifs qui ne décaleraient leur âge de liquidation que de +0,3 an. Le reste de l'écart proviendrait des départs à 65 ans, avant comme après réforme, et dans une moindre mesure des départs à 60 ans, avant comme après réforme. Les départs anticipés pour carrière longue auraient un impact assez faible à cet horizon, peu de personnes étant susceptibles d'en bénéficier aux alentours de 2030.

Les femmes inactives avanceraient leur départ en retraite en raison de l'assouplissement de la décote

Les femmes (actives et inactives) avanceraient leur départ en retraite de 0,4 an. L'écart constaté en moyenne par rapport à la hausse de la durée d'assurance cible (-2,1 ans) proviendrait de façon massive des femmes inactives qui, en moyenne, avanceraient leur date de liquidation de 1,3 an ³⁰. C'est l'assouplissement de la décote qui serait à l'origine de cette avance, en permettant à de nombreuses femmes inactives de liquider leur retraite plus tôt qu'avant réforme, la pénalité étant moins importante. Les femmes actives qui partiraient en retraite à 65 ans, avec ou sans réforme, contribueraient dans une moindre mesure à limiter l'impact de

30. Le décalage moyen d'âge de liquidation, dû à la réforme, des femmes actives serait analogue à celui des hommes actifs (+1,4 an contre +1,3 ans).

l'allongement de la durée requise. La borne de 60 ans apparaîtrait comme un facteur limitant le recul de l'âge moyen de liquidation au même titre que la borne de 65 ans, si les départs en retraite se faisaient dès le taux plein acquis mais pas selon la version standard du modèle DESTINIE ³¹.

• *Les enseignements dans la perspective du rendez-vous de 2008*

D'après ces résultats, l'impact effectif de la réforme de 2003 en termes de recul de l'âge moyen de liquidation serait beaucoup moins fort pour les inactifs que pour les actifs. Ces résultats soulèvent des questions d'équité, dans un contexte où une forte hétérogénéité subsisterait entre des assurés actifs employés et des assurés inactifs ou chômeurs pour lesquels les implications des mesures adoptées seraient très différentes.

Même si l'ampleur de cet effet peut surprendre, ce phénomène n'est pas en soi étonnant. Non seulement les inactifs ne sont pas dans la situation de choisir entre travailler davantage ou travailler moins, mais ils peuvent aussi avancer leur âge de liquidation du fait de l'assouplissement de la décote. Les incitations à retarder leur âge de liquidation mises en place par la réforme de 2003 sont probablement peu opérantes sur eux.

Les simulations mettent ainsi en évidence l'impact potentiellement élevé de la diminution de la décote en termes d'avancée de l'âge moyen de départ en retraite, notamment pour les femmes inactives. Le recul manque, cependant, pour apprécier les conséquences effectives de l'assouplissement de la décote sur les comportements d'activité et de départ en retraite ; la réduction de la décote, progressive dans le temps, est à ce jour limitée et on n'observe pas pour l'instant de hausse de la part des liquidations avec décote. Cette mesure ainsi que la surcote ont été mises en place dans le but de donner davantage de souplesse et de liberté de choix aux assurés. Cependant, leur calibrage renvoie d'abord à un critère de neutralité financière pour les régimes de retraite et l'incertitude concernant leur impact sur les comportements reste grande ³². Il reste que si l'assouplissement à terme de la décote conduisait à limiter plus fortement qu'attendu le relèvement de l'âge moyen de départ en retraite, ses modalités mériteraient d'être réexaminées. On peut également s'interroger sur le rythme de montée en charge de la décote dans la fonction publique, dont le régime de croisière (décote de 5 % par année manquante et annulation de la décote lorsque le fonctionnaire atteint la limite d'âge) ne s'appliquera qu'aux générations qui pourront liquider leurs droits à partir de 2020.

Les situations d'inactivité juste avant la retraite expliqueraient principalement la faiblesse du recul de l'âge moyen de départ en retraite dû à la réforme de 2003

31. Cette différence entre les deux versions de DESTINIE provient de l'importance de la surcote pour les femmes dans le modèle standard : certaines femmes qui pourraient partir à 60 ans avec le taux plein ne le font pas et repoussent leur départ pour obtenir la surcote. Ce comportement est différent de celui des hommes qui partent à 60 ans dès qu'ils ont le taux plein dans le modèle standard.

32. Dans son avis du 14 février 2006, le Conseil rappelait la difficulté d'anticiper l'impact de la surcote sur les comportements.

La mesure de départ anticipé en retraite pour longue carrière renvoie au même type de questionnement, à court terme. Si les simulations rappellent que cette mesure devrait à terme avoir un faible impact sur les comportements ³³, il n'en est rien à court terme et ses effets dominent l'impact des mesures visant à inciter les personnes à prolonger leur activité. La mesure de départ anticipé répond à une incontestable demande sociale, justifiée pour des raisons d'équité, mais son succès est plus important que prévu ³⁴ et il importe d'en comprendre les raisons. Depuis le décret n° 2006-879 du 17 juillet 2006, le versement pour la retraite (rachat de trimestres instauré par la loi de 2003) ne peut plus être pris en compte pour l'étude des conditions d'ouverture à la retraite anticipée, lorsqu'il se rapporte à une période postérieure à l'année des dix-sept ans de l'assuré ³⁵. En outre, le dispositif a été aménagé dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 afin de le recentrer sur son objectif initial : les versements pour la retraite effectués afin d'ouvrir droit à une retraite anticipée feront l'objet d'un barème spécifique, établi dans le respect du principe de neutralité actuarielle ³⁶.

Les bornes d'âge (60 et 65 ans) y contribueraient aussi, mais dans une moindre mesure, et doivent être analysées au regard de préoccupations d'équité

Les simulations illustrent enfin le fait que les bornes d'âge de départ en retraite (60 et 65 ans) contribueraient à limiter l'efficacité de l'allongement de la durée d'assurance en termes de recul de l'âge moyen de liquidation. Notons que l'importance respective de chaque borne dépend de l'horizon retenu. Si, selon les simulations, un relèvement de la borne de 65 ans serait, à l'horizon 2030, plus efficace qu'un relèvement de la borne de 60 ans ³⁷, on peut penser, en revanche, que plus l'horizon est proche, plus la borne de 60 ans contribuerait à limiter l'efficacité de l'allongement de la durée d'assurance compte tenu de la plus grande proportion de personnes ayant validé la durée cible dès 60 ans.

La question des bornes ne se limite toutefois pas à celle de l'efficacité de l'allongement de la durée d'assurance et des préoccupations en termes d'équité doivent également être prises en compte dans la réflexion.

Ces simulations mettent une nouvelle fois en évidence le rôle crucial de l'emploi des seniors pour assurer l'efficacité de la réglementation, actuelle ou future. À ce titre, il convient de noter que la réglementation peut elle-même avoir une influence sur l'emploi des seniors. La fixation d'« âges pivots » à 60 et 65 ans peut ainsi conduire entreprises et salariés à anticiper, dès la tranche d'âge précédente, la fin de la vie active ³⁸.

33. Compte tenu du faible nombre de personnes susceptibles alors de bénéficier de la mesure de départ anticipé.

34. Voir le chapitre 2 de la première partie du rapport.

35. Article D. 351-7 du Code de la sécurité sociale.

36. Article 114 de la LFSS pour 2007. Ce dispositif devrait s'appliquer en 2007.

37. Sauf pour les femmes actives dans l'hypothèse où elles décideraient de partir dès le taux plein acquis.

38. D'Autume A., Bethèze J.-P. et Hairault J.-O. (2005), *Les seniors et l'emploi en France*, rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française.

3. La politique de l'emploi

Comme le Conseil l'a toujours indiqué, une politique favorisant la croissance, l'emploi et le bon fonctionnement du marché du travail est un élément essentiel du contexte de la politique de l'emploi des seniors. Aussi, les réflexions précédentes mettent en évidence le caractère stratégique de l'activité et de l'emploi à tous les âges pour rendre opérants les ajustements des paramètres des régimes engagés par les réformes de 1993 et de 2003.

La question du taux d'emploi, des seniors en particulier, est stratégique pour l'avenir des régimes de retraite ; la priorité doit être de permettre aux seniors de rester en emploi au moins jusqu'à 60 ans

Le Conseil estime, à cet égard, qu'il est nécessaire de conduire une politique de l'emploi en cohérence avec la loi de 2003. La priorité doit être de permettre aux seniors de rester en emploi au moins jusqu'à 60 ans, ce qui suppose une amélioration de la situation du marché du travail et un rehaussement du taux d'emploi en général.

• *Faire preuve de cohérence en matière de relèvement du taux d'emploi des seniors*

Compte tenu de l'importance du relèvement du taux d'emploi des seniors, le Conseil juge indispensable de faire preuve d'une grande cohérence dans les mesures prises susceptibles d'avoir un impact sur les comportements d'activité.

Le Conseil juge indispensable de faire preuve d'une grande cohérence dans les mesures prises susceptibles d'avoir un impact sur les comportements d'activité

Les mesures qui entraînent une réduction de la période active doivent rester l'exception et faire l'objet d'une attention toute particulière conduisant, d'une part, à vérifier la légitimité des objectifs qu'elles poursuivent et, d'autre part, à s'assurer qu'elles répondent précisément à ces objectifs.

Les récents débats entourant la remise en cause des accords dérogatoires de mise à la retraite à 65 ans, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, doivent être resitués dans ce cadre et mettent en évidence l'ambiguïté des positions sur ce sujet. À ce titre, le Conseil regrette le maintien jusqu'en 2014 d'un dispositif incitant à des départs en retraite plus précoces.

Parallèlement, l'efficacité des mesures visant à prolonger l'activité des seniors passe par une plus grande publicité relative à ces mesures, auprès tant des assurés que des entreprises. Les dispositions du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010 et la mise en œuvre du droit à l'information à travers les actions du GIP Info Retraite devraient y contribuer largement.

• *Assurer un suivi effectif des effets des mesures visant à relever le taux d'emploi des seniors*

Une attention particulière doit être portée aux évolutions actuelles de l'emploi des seniors et des parcours de sortie d'activité (en intégrant le

dispositif de la retraite anticipée), de faible ampleur semble-t-il, mais dont le détail devrait être analysé avec davantage de précision dans la perspective du rendez-vous de 2008.

Il en va de même des dispositions du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010 ainsi que de celles issues des négociations collectives interprofessionnelles, de branche et d'entreprise dont l'importance est au moins aussi grande que celle des lois et règlements qui peuvent intervenir dans le domaine.

Le suivi du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010

Même si des réserves peuvent exister de la part de certains membres du Conseil sur tel ou tel aspect du contenu ou de l'équilibre général du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010, celui-ci concrétise ce que le Conseil d'orientation des retraites a appelé de ses vœux dès 2001 dans son premier rapport : « Pour sortir du cercle vicieux qui a abouti au fil des ans à l'exclusion des travailleurs âgés du monde du travail, il est nécessaire d'agir sur l'ensemble des éléments qui forment aujourd'hui un système. Une grande politique nationale à bâtir par l'État et les partenaires sociaux est, à cette fin, indispensable »³⁹.

Il est trop tôt pour juger de l'efficacité du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors ; le Conseil pense utile que le groupe permanent de suivi, auquel il est prêt à s'associer, soit rapidement mis en place

Il est évidemment trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité du plan et il importe d'en assurer un suivi dans la durée, ce qui est prévu avec la mise en place d'un groupe permanent de suivi composé de cinq représentants de l'État, cinq représentants des syndicats de salariés et de cinq représentants des syndicats d'employeurs et organisations professionnelles.

Le Conseil est naturellement prêt à s'associer au groupe permanent de suivi, comme l'y invite l'objectif n° 5 du plan, pour l'aider à répondre à ses missions.

Selon l'objectif n° 5, « ce groupe a pour missions, en lien avec le Conseil d'orientation des retraites et le Conseil d'orientation pour l'emploi :

- de définir et de suivre quelques indicateurs globaux de performance (taux d'emploi des seniors, réduction de la durée moyenne de chômage, cessations d'activité avant 60 ans) et quelques indicateurs de mobilisation des moyens sur les principaux objectifs fixés par le Plan d'action ;
- d'élaborer et de suivre un tableau de bord des actions menées par les parties prenantes au Plan ;
- de proposer aux parties prenantes toute action de nature à renforcer l'efficacité de la mise en œuvre du Plan ou d'améliorer les connaissances statistiques en matière d'emploi, de formation et de conditions de travail des seniors. »

39. Premier rapport du Conseil d'orientation des retraites p. 200, *op. cit. supra*.

Même si le Plan d'action vient juste d'être lancé, le Conseil juge utile que le groupe de suivi permanent soit rapidement mis en place car ce dernier pourrait utilement jouer un rôle de catalyseur et être force de mobilisation pour tous les acteurs concernés, en particulier au sein de l'administration.

Par la suite, tous les acteurs devront veiller à la mise en place de mesures additionnelles, si elles s'avèrent nécessaires, permettant d'aller plus loin dans la facilitation du maintien dans l'emploi des seniors par la formation et l'aménagement des fins de carrière, la restriction des voies d'accès anticipé à l'inactivité (par exemple la dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés) et le renforcement des incitations à travailler plus longtemps (ou à retrouver un emploi pour les chômeurs âgés).

Le suivi des négociations collectives interprofessionnelles, de branche et d'entreprise

Parallèlement au suivi du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors, il est nécessaire de renforcer le suivi des négociations collectives interprofessionnelles, de branche et d'entreprise ainsi que des accords auxquels ces négociations peuvent aboutir, concernant l'emploi et les conditions de travail des seniors.

Il est nécessaire de renforcer le suivi des négociations et des accords concernant l'emploi et les conditions de travail des seniors, dont la pénibilité au travail

Ce suivi incombe en premier lieu au ministère délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes.

Dans ce cadre, le Conseil relève en particulier que les partenaires sociaux ne sont pas parvenus à ce stade à un accord sur le thème de la pénibilité ⁴⁰, thème important pour le Conseil car la question de la pénibilité au travail est au cœur de la problématique plus générale du maintien dans l'emploi des salariés vieillissants.

Dans son premier rapport, le Conseil s'est exprimé pour écarter, à l'avenir, une conception d'ensemble selon laquelle la pénibilité au travail, quelles que soient les formes qu'elle revêt, serait à traiter de façon systématique et *a priori* par l'intermédiaire des régimes de retraite. Une telle conception conduirait à se satisfaire des situations de travail pénibles, alors que l'approche à privilégier dans ce domaine est celle de la mise en œuvre d'une politique de prévention des situations de travail pénibles, notamment par l'amélioration des conditions de travail, dans le secteur privé comme dans le secteur public.

Toutefois, le Conseil observe que la question de la prise en compte par les régimes de retraite de situations de travail pénibles doit continuer d'être posée, en particulier dans deux cas : d'une part, pour les générations qui n'ont pas bénéficié de tels aménagements et, d'autre part, pour toutes les situations de travail qui entraînent un risque accru de pathologies irréversibles. À cet égard, un rapport remis au Conseil par Monsieur Yves Struillou

40. Voir le II du chapitre 2 de la première partie du rapport.

en avril 2003 ⁴¹ esquisse plusieurs voies d'évolutions possibles pour traiter de la situation des personnes dont les conditions de travail conduisent à une réduction de l'espérance de vie sans incapacité ⁴².

II – La revalorisation des pensions et les faibles pensions

Le dispositif de la réforme de 2003 conduit à aborder deux sujets relatifs à l'évolution des pensions à l'horizon de 2008 :

- le premier est celui des modalités d'indexation des pensions : la loi prévoit une indexation sur les prix des pensions des principaux régimes de retraite de base mais évoque, par dérogation, la possibilité d'une correction du taux de revalorisation de l'année suivante ;
- le second a trait à l'évolution des plus faibles pensions au regard de l'objectif de 85 % du SMIC net pour une carrière complète fixé par la loi.

Le second sujet renvoie à la situation des bénéficiaires des minimums dits contributifs, prévus dans le cadre des régimes pour les assurés ayant cotisé sur de faibles rémunérations.

Un troisième thème, dans le prolongement des deux précédents, mérite également d'être étudié ; il concerne le niveau et l'évolution du minimum vieillesse, lequel est, depuis la réforme de 2003, revalorisé comme les pensions des principaux régimes de base.

Ces sujets sont abordés successivement. Pour chacun d'entre eux, un rappel des termes de la loi est suivi d'éléments de problématique.

1. La revalorisation générale des pensions

• Les termes de la loi

La loi de 2003 prévoit le principe général de revalorisation des pensions sur les prix. Par dérogation, une correction du taux de revalorisation des pensions peut être proposée par une conférence tripartite, qui doit se réunir en 2007

La loi du 21 août 2003 pose le principe d'une indexation des pensions sur les prix dans les principaux régimes de base : régime général, régimes alignés et régimes de fonctionnaires. L'index retenu pour revaloriser les pensions liquidées sert aussi à actualiser les salaires ou revenus d'activité pris en compte pour le calcul de la pension, dans le régime général et les régimes alignés.

Pour le régime général, les régimes alignés et les régimes de fonctionnaires, la loi prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2004, le coefficient annuel de revalorisation des pensions est fixé par arrêté pour les deux premiers, par décret en

41. Struillou Y. (2003), *Pénibilité et retraite*, rapport remis au Conseil d'orientation des retraites.

42. Voir l'annexe 8 du deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites.

Conseil d'État pour les derniers, conformément à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée, avec possibilité d'ajustement l'année suivante, en fonction de l'évolution effectivement constatée.

La loi précise également dans son article 27 relatif à la revalorisation des pensions du régime général et des régimes alignés que « par dérogation [...] et sur proposition d'une conférence présidée par le ministre chargé de la sécurité sociale et réunissant les organisations syndicales et professionnelles représentatives au plan national, dont les modalités sont fixées par décret, une correction du taux de revalorisation de l'année suivante peut être proposée au Parlement dans le cadre du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale ».

Dans l'exposé des motifs de l'article de loi, qui reprend les termes du relevé de décision du 15 mai 2003, il est précisé que cette conférence devrait se tenir tous les trois ans et que les propositions devront tenir compte de la santé financière des régimes de retraite. Le relevé de décision du 15 mai 2003 indique également que « dans la fonction publique, selon la même périodicité, des modalités particulières de discussion seront mises en place ».

Le texte réglementaire permettant d'organiser la conférence tripartite n'était jusqu'à présent pas nécessaire, puisque le rythme triennal envisagé conduit à une première réunion de la conférence trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, soit en 2007 comme annoncé par le gouvernement. Le texte réglementaire qui doit être pris d'ici là devrait, outre la composition de la conférence et ses modalités de fonctionnement, prévoir le champ des régimes de base concernés.

• ***Le contexte d'une éventuelle correction du taux de revalorisation des pensions : la situation financière des régimes et la situation relative des retraités***

L'appréciation sur l'opportunité d'une correction du taux de revalorisation des pensions, permettant une revalorisation générale des pensions au-delà de ce que prévoit la loi, devrait être portée en tenant compte, non seulement des éléments de comparaison de la situation des actifs et des retraités, mais aussi de la situation financière des régimes, comme le précise l'exposé des motifs de la loi.

L'opportunité d'une telle correction doit être appréciée en tenant compte de la situation des retraités par rapport à celle des actifs et de la situation financière des régimes

La situation des retraités par rapport à celle des actifs

Les réformes mises en œuvre depuis la fin des années 1980 ont conduit, dans la plupart des régimes, à passer d'une revalorisation des pensions sur les salaires à une revalorisation sur les prix. Celle-ci assure les retraités contre le risque d'inflation en garantissant le pouvoir d'achat des pensions

servies à la date de la liquidation. Elle leur permet de bénéficier d'un revenu stable, non soumis aux aléas de la conjoncture, contrairement aux revenus des actifs. Si les salaires augmentent plus vite que les prix, l'indexation sur les prix entraîne cependant un décrochage, au cours de la période de retraite, du pouvoir d'achat des pensions par rapport à celui des salaires : les pensions augmentent au cours de la période de retraite mais moins que les salaires⁴³. Dans l'hypothèse d'une hausse du salaire moyen net de prélèvements sociaux de 1 % par an en euros constants, qui est un ordre de grandeur compatible avec les dernières projections à long terme réalisées pour le Conseil, la perte de pouvoir d'achat relatif des pensions de chaque retraité, par rapport au salaire moyen net, serait par exemple de 22 % après vingt années passées en retraite.

Le niveau de vie moyen des retraités est proche de celui des actifs, même si la tendance à l'amélioration du niveau relatif des retraités s'est interrompue entre 1998 et 2003

En régime permanent⁴⁴, quel que soit le mode d'indexation retenu, la pension moyenne des retraités augmente néanmoins, sous l'effet du renouvellement des générations, exactement au même rythme que le revenu d'activité professionnelle moyen (effet noria).

Cependant, le passage à un mode d'indexation sur les prix se traduit par un écart transitoire entre le taux de croissance des pensions et celui des salaires, cet écart étant négatif si le pouvoir d'achat des salaires augmente. Plus précisément, dans ce cas, la transition entraîne une baisse, d'une part du niveau relatif des pensions par rapport aux salaires, d'autre part de la pension relative des retraités les plus anciens par rapport à celle des plus jeunes. Cet écart temporaire entre la progression des salaires et celle des pensions est d'autant plus important que la croissance des salaires par rapport au prix est forte et que l'espérance de vie à la retraite est longue.

Afin de comparer les niveaux de vie des actifs et des retraités, il convient de prendre en compte, au-delà des salaires et des pensions, toutes les composantes du revenu (transferts sociaux, revenus du patrimoine...), y compris les incidences de la fiscalité.

Les données récentes attestent d'un niveau de vie moyen des retraités comparable à celui des actifs. Ces niveaux de vie ont connu des évolutions proches sur la période récente, quoique légèrement moins favorables pour les retraités. Il faut toutefois distinguer, parmi les actifs, les personnes en emploi et les chômeurs, dont le niveau de vie moyen est le plus faible, et il est encore difficile de faire la part des phénomènes conjoncturels dans les évolutions récentes.

43. Ceci n'est vrai que si les prélèvements sur les retraites (et les salaires) n'augmentant pas trop, pour financer, par exemple, les dépenses de l'assurance maladie ou du risque dépendance.

44. Le terme « régime permanent » caractérise une situation où les revenus d'activité croissent à un taux constant, la structure par âge de la population est stable et l'espérance de vie est constante.

Au total, les écarts entre l'évolution des pensions et celle des revenus d'activité ne peuvent être appréciés que prudemment et sur longue durée.

On rappellera que, dans le scénario de base du Conseil dans lequel le pouvoir d'achat des pensions individuelles est maintenu constant après la liquidation ⁴⁵, le ratio de la pension moyenne nette sur le salaire moyen net passerait d'un indice 100 en 2003 à 90 en 2020 et 82 en 2050 ⁴⁶.

Les enjeux financiers pour les régimes

Les enjeux financiers associés à une correction du taux de revalorisation des pensions sont importants puisque la mesure a un impact direct et immédiat sur les pensions de toutes les générations de retraités (à l'exception de celle qui vient de liquider ses droits).

Accorder un « coup de pouce » de 1 %, par exemple, augmente d'autant la masse des pensions. À cet effet direct s'ajoutent les conséquences sur la masse des pensions, plus étalées dans le temps, de la revalorisation plus forte des salaires portés au compte pour le régime général et les régimes alignés.

Ces effets doivent être rapportés aux masses de prestations de retraite servies par les régimes, prévues, pour l'année 2006, aux alentours de 75 milliards d'euros pour le régime général et de 50 milliards d'euros pour les régimes de la fonction publique (soit un coût annuel immédiat de l'ordre de 750 millions d'euros pour le régime général et 500 millions d'euros pour les régimes de la fonction publique dans le cas d'un « coup de pouce » de 1 %, ce qui correspond à un ajout instantané de 0,1 point de PIB de dépense publique).

Une correction de +1 % du taux de revalorisation des pensions représenterait un coût annuel immédiat d'environ 750 millions d'euros pour le régime général et 500 millions d'euros pour les régimes de la fonction publique

Des variantes d'indexation des pensions ont été étudiées dans le cadre du dernier exercice de projection à long terme du Conseil, notamment celle d'une indexation sur les prix majorés de 0,9 point par an (ce qui correspond globalement à une indexation sur les salaires nets dans le scénario avec bouclage financier *via* des hausses de cotisation). Les résultats obtenus donnent ainsi des ordres de grandeur des conséquences financières à terme d'une règle permanente de revalorisation des pensions et des salaires portés au compte plus rapide que les prix.

Cette règle d'indexation conduirait, par rapport à l'hypothèse d'indexation sur les prix, à augmenter la masse des pensions des principaux régimes de base de l'ordre de 10 % à l'horizon 2020. À l'horizon 2050, le surcroît de masse de pensions serait de l'ordre de 15 % pour les régimes de la fonction publique et de près de 30 % pour le régime général, compte

45. Les pensions sont en effet indexées sur les prix conformément à la législation en vigueur.

46. Voir le troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites (2006), *Retraites : perspectives 2020 et 2050*, Paris, La Documentation française.

tenu de l'hypothèse de revalorisation également plus forte des salaires portés au compte. Selon les projections du Conseil publiées en mars 2006, avec les hypothèses du scénario de base ⁴⁷, l'indexation sur les salaires nets plutôt que sur les prix conduirait à doubler le besoin de financement des régimes de retraite obligatoires en 2050, qui passerait de 3,1 à 6,5 points de PIB.

Les déséquilibres à long terme des régimes, tels qu'ils ressortent par exemple de ces projections, militent contre l'engagement de dépenses nouvelles sans prévoir leur mode de financement. À court terme, selon le

Toute mesure générale de correction du taux de revalorisation des pensions devrait être accompagnée de mesures de financement afin de ne pas compromettre le nécessaire retour à l'équilibre financier des régimes

rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2006, la CNAV enregistre en 2005 un déficit, pour la première fois depuis 1998, à hauteur de 1,9 milliard d'euros et le déficit se creuserait en 2006 (-2,4 milliards d'euros) et en 2007 (-3,5 milliards d'euros).

Au total, compte tenu de la situation financière actuelle et projetée des régimes de retraite, toute mesure générale de correction du taux de revalorisation des pensions devrait être accompagnée de mesures de financement afin de ne pas compromettre le nécessaire retour à l'équilibre financier des régimes.

• Les questions complémentaires associées à la revalorisation des pensions

Au-delà des questions qui relèvent de la conférence tripartite, peuvent notamment être évoquées :

- la question de l'actualisation des rémunérations portées au compte des assurés du régime général et des régimes alignés ;
- la question de l'évolution des pensions servies par les régimes complémentaires ;
- la question des prélèvements sociaux et fiscaux sur les pensions.

L'actualisation des rémunérations portées au compte

Dans le régime général et les régimes alignés, l'index de revalorisation des pensions sert également à actualiser les rémunérations servant de base au calcul de la pension.

La question pourra se poser de distinguer entre la revalorisation des pensions déjà liquidées et celle des rémunérations portées au compte

La question pourra se poser de distinguer entre la revalorisation des pensions déjà liquidées, qui concerne les retraités actuels, et l'actualisation des rémunérations portées au compte, qui affecte le niveau à la liquidation des pensions des futurs retraités.

47. Scénario élaboré avec un taux de chômage de 4,5 % de la population active à partir de 2015.

Le principe d'indexation sur les prix des pensions et des rémunérations portées au compte au régime général et dans les régimes alignés est observé depuis le milieu des années 1980.

Compte tenu des règles de liquidation actuelles applicables à la génération âgée de 60 ans en 2006 ⁴⁸ et de la chronique passée des coefficients de revalorisation, le taux de remplacement de la dernière rémunération par la pension du régime général ou d'un régime aligné est estimé à 46,5 % en termes bruts (environ 55 % en termes nets de prélèvements sociaux) dans le cas d'une personne liquidant ses droits en 2006 et ayant eu une carrière complète au plafond de la sécurité sociale. À terme, dans l'hypothèse où les salaires portés au compte restent revalorisés selon l'inflation et où le salaire moyen brut augmente de +1,8 % par an en termes réels conformément au scénario de base des dernières projections réalisées pour le Conseil, le taux de remplacement brut après une carrière complète au plafond de la sécurité sociale représenterait environ 40 % ⁴⁹ (soit 47 % environ en termes nets de prélèvements sociaux). Ce taux de remplacement concerne uniquement le régime général et ne tient pas compte des pensions servies par les régimes complémentaires obligatoires.

Les effets du mode d'actualisation des rémunérations portées au compte sur le niveau des pensions sont mal connus des assurés. Nombreux sont ceux qui assimilent le taux de remplacement après une carrière complète (sous le plafond de la sécurité sociale) au taux de liquidation de 50 % qui apparaît dans le barème de la pension ⁵⁰, ce qui est source de confusion et d'incompréhension. En outre, les différences de prélèvements sociaux entre les salaires et les pensions introduisent des écarts importants entre les taux de remplacement bruts et les taux de remplacement nets.

Afin d'accroître la transparence et l'équité des règles de calcul de la pension tout en maintenant les taux de remplacement effectifs à leurs niveaux moyens actuels, une option pourrait être de modifier la règle de revalorisation des salaires portés au compte, en passant d'une revalorisation sur les prix à une revalorisation sur les salaires, tout en diminuant parallèlement le taux de liquidation de 50 % à près de 40 %. Les niveaux des taux de remplacement effectifs seraient ainsi en moyenne proches de ceux du système actuel et, pour des carrières complètes (sous le plafond de la sécurité sociale), proches du taux de liquidation (environ 40 % en termes bruts) ; la pénalisation financière pour les polypensionnés, les personnes ayant interrompu leur carrière et celles ayant des fins de carrière difficiles, serait réduite, au détriment des assurés pour lesquels les règles actuelles sont les plus favorables.

48. Calcul du salaire annuel moyen sur les vingt-trois meilleures années.

49. Si les salaires augmentent de +1 % en termes réels, le taux de remplacement brut à terme serait d'environ 45 %.

50. Ce résultat est vérifié si les rémunérations portées au compte sont actualisées en fonction de l'évolution des salaires.

La remise en cause de la revalorisation des salaires portés au compte sur les prix, si elle n'était pas compensée par une baisse du taux de liquidation, accroîtrait sensiblement les charges des régimes

Toutefois, il faut constater que la remise en cause de la revalorisation des salaires portés au compte sur les prix, si elle n'était pas compensée par une baisse du taux de liquidation, accroîtrait sensiblement les charges des régimes.

En effet, si ses effets à la hausse sur la masse des pensions seraient de faible ampleur à court terme puisque la mesure ne concerne dans un premier temps que les nouveaux retraités, à plus long terme, en revanche, son impact financier serait très important : le surcroît de masse des pensions consécutif à une plus forte revalorisation des rémunérations portées au compte devrait être du même ordre de grandeur que celui consécutif à une modification analogue de l'indexation des pensions liquidées ⁵¹.

L'évolution des pensions servies par les régimes complémentaires

La décision de corriger le taux de revalorisation des pensions des régimes de base semble difficile à prendre indépendamment des perspectives d'évolution des paramètres d'indexation dans les régimes complémentaires

Pour les salariés du secteur privé et les non salariés, l'évolution du niveau de la retraite résulte non seulement de l'évolution de la pension du régime de base mais aussi de l'évolution des pensions servies par les régimes complémentaires. De ce fait, la décision de corriger le taux de revalorisation des pensions des régimes de base semble difficile à prendre indépendamment des perspectives d'évolution des paramètres d'indexation dans les régimes complémentaires.

Sur ce point, la méthode est difficile à définir. Il est, en effet, logique que des régimes qui interviennent en complément des régimes de base décident de leurs évolutions une fois les paramètres de ces derniers fixés. Il serait, en revanche, peu légitime que les régimes de base soient conduits à s'ajuster pour compenser les effets sur le niveau de vie des retraités des décisions prises au niveau des régimes complémentaires.

Cette dernière réflexion renvoie notamment à la question de l'évolution à long terme des paramètres de l'ARRCO et de l'AGIRC, dans la mesure où les derniers accords AGIRC-ARRCO se sont traduits par des baisses de rendement, qui entraînent progressivement une diminution des taux de remplacement offerts par ces régimes.

La question de l'évolution à long terme des paramètres des régimes complémentaires se pose au regard notamment des baisses de rendement consécutives aux derniers accords AGIRC-ARRCO

Des simulations sur cas-types présentées dans le précédent rapport du Conseil en donnent des ordres de grandeur en projection.

Selon l'accord AGIRC-ARRCO de novembre 2003 qui couvre la période 2004-2008, la valeur d'achat du point

51. Selon les projections du Conseil de mars 2006, le solde technique de la CNAV serait doublé en 2050 dans l'hypothèse de revalorisation des pensions et des salaires portés au compte sur les prix +0,9 point par an, par rapport à l'hypothèse de revalorisation sur les prix.

(salaire de référence) est indexée sur les salaires et la valeur de service du point, dont dépend le niveau des pensions au cours de la retraite, est indexée sur les prix. La valeur de service du point évolue de ce fait moins vite que la valeur d'achat du point et les rendements de l'ARRCO et de l'AGIRC sont décroissants.

Dans l'hypothèse d'une poursuite de ces règles d'indexation après 2008, les taux de remplacement nets des régimes complémentaires ne cesseraient de diminuer au fil des générations (par rapport à l'hypothèse de rendements constants avec indexation sur les prix après 2008, les écarts de taux de remplacement seraient relativement faibles à l'horizon 2020 mais de l'ordre de -1/3 à l'horizon 2050 ⁵¹).

Taux de remplacement nets à la liquidation à l'ARRCO et à l'AGIRC selon différentes hypothèses d'indexation après 2008 et à taux de cotisation constants ¹

Génération	1938	1955		1985	
Année de liquidation	2003	2020		2050	
Règles d'indexation après 2008*	-	Prix	Accord actuel	Prix	Accord actuel
Cas-type « non-cadre du secteur privé »					
ARRCO	27,6 %	25,0 %	23,8 %	23,3 %	14,3 %
Cas-type « cadre du secteur privé »					
ARRCO	11,8 %	10,1 %	9,8 %	8,9 %	5,9 %
AGIRC	25,4 %	22,8 %	21,9 %	21,2 %	13,7 %

1. À partir de 2006.

* – Prix : indexation sur les prix des valeurs d'achat et de service du point.

– Accord actuel : indexation sur les salaires de la valeur d'achat du point et sur les prix de la valeur de service du point.

Source : troisième rapport du COR, 2006.

Dans les deux hypothèses toutefois, les pensions complémentaires de chaque retraité évoluent comme les prix (en fonction de la valeur de service du point).

La question de l'évolution des paramètres des régimes complémentaires se pose d'autant plus que les pensions complémentaires représentent une part importante de la retraite totale, de l'ordre d'un tiers et de la moitié respectivement pour les cas-types de non-cadre et de cadre considérés ici.

Les prélèvements sociaux et fiscaux sur les pensions

Il est certain que les prélèvements sociaux et fiscaux peuvent jouer de façon significative sur l'évolution effective du niveau de vie des retraités.

51. Ils seraient même un peu accentués si l'on prenait en compte les contraintes d'équilibre financier des régimes et si ces contraintes étaient intégralement supportées par les salariés.

Il serait utile de suivre l'évolution des prélèvements sociaux et fiscaux par catégorie de ménage, car ces prélèvements ont un impact significatif sur le niveau de vie des retraités

À cet égard, il serait utile qu'un suivi de l'évolution de ces prélèvements par catégorie de ménages soit assuré (tous les retraités, notamment, ne sont pas concernés par les hausses de CSG ou les évolutions du barème de l'impôt sur le revenu - voir le chapitre 2 de la première partie -), permettant d'éclairer l'appréciation portée sur la situation des uns et des autres et les perspectives d'évolution future.

On notera ici que la Cour des comptes évaluait, dans son rapport public particulier de novembre 2005 sur les personnes âgées dépendantes, à environ 7 milliards d'euros les dépenses fiscales de l'État consacrées en 2003 aux personnes âgées de plus de 60 ans, dépendantes ou non. Ce chiffre ne comptabilisait pas les exonérations et plafonnements d'impôts locaux, le dégrèvement de la redevance télévisuelle, ni l'exonération des prestations d'assistance de l'impôt sur le revenu. Sur ce périmètre des dépenses fiscales de l'État, la Cour posait alors la question du « ciblage » des objectifs en considération de critères d'ordre sanitaire et de redistribution sociale.

2. Les minimums dits contributifs

Des minimums dits contributifs sont prévus dans le cadre des régimes pour les assurés qui ont cotisé sur de faibles rémunérations. Dans le cas du régime général et des régimes alignés, il s'agit du dispositif de « minimum contributif » ; dans le cas des régimes de la fonction publique, il s'agit du dispositif de « minimum garanti ».

Des dispositions relatives à l'évolution de ces minimums ont été prises dans le cadre de la loi du 21 août 2003, traduisant dans les régimes l'objectif d'un niveau minimum de pension fixé par la loi à hauteur de 85 % du SMIC net pour une carrière complète en 2008.

• *L'objectif de minimum de pension après une carrière complète en 2008*

L'article 4 de la loi de 2003 portant réforme des retraites dispose que « la Nation se fixe pour objectif d'assurer en 2008 à un salarié ayant travaillé à temps complet et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein, un montant total de pension lors de la liquidation au moins égal à 85 % du salaire minimum de croissance net lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du salaire minimum de croissance ».

Au moment de l'adoption de la loi, la question de la portée de l'engagement ainsi pris a été posée lors des débats parlementaires. La disposition a fait l'objet d'amendements à l'Assemblée nationale, visant à remplacer la notion « d'objectif » par celle de « garantie ». Ces amendements ont été rejetés au motif que le Gouvernement ne pouvait s'engager à la place des partenaires sociaux, compétents en matière de régimes complémentaires.

Le rapport du Sénat précise, dans le même sens, que l'article 4 de la loi « est dépourvu de caractère normatif, et donc contraignant, puisqu'il ne s'agit que d'un objectif et ne porte pas en soi la création d'un minimum contributif global ».

Dès lors, les 85 % du SMIC net fixés dans la loi apparaissent comme un objectif. Celui-ci s'applique à la pension totale (base et complément), au moment de la liquidation. Des dispositions particulières de la loi relatives au régime général sont prises pour assurer qu'il soit atteint d'ici 2008 pour les ressortissants de ce régime. La loi ne prévoit aucune mesure particulière au-delà de 2008, l'indexation sur les prix s'appliquant alors aux minimums contributifs ou garantis comme à l'ensemble des pensions.

La loi de 2003 fixe un objectif en 2008 de 85 % du SMIC net comme montant total de pension à la liquidation après une carrière complète, à temps plein et rémunérée au SMIC

L'exposé des motifs de l'article 4 de la loi précise que « l'objectif sera réexaminé dans cinq ans en tenant compte des perspectives financières des régimes de retraite et des réformes intervenues ».

Pour garantir l'objectif fixé par la loi, il a été décidé de revaloriser le minimum contributif servi par le régime général de 3 % au 1^{er} janvier 2004, 3 % au 1^{er} janvier 2006 et 3 % au 1^{er} janvier 2008. Cette revalorisation porte uniquement sur le minimum attribué au titre des périodes cotisées⁵³. Le minimum est attribué à tous les assurés faisant liquider une pension à taux plein (soit parce qu'avant 65 ans ils totalisent la durée d'assurance ouvrant droit au taux plein, soit parce qu'ils attendent 65 ans pour faire liquider leur pension, soit parce qu'ils appartiennent à l'une des catégories ouvrant droit au taux plein à partir de 60 ans notamment en raison de l'invalidité au travail). Le minimum est proratisé, s'il y a lieu, en fonction de la durée d'assurance totalisée par l'assuré. Le minimum, enfin, est garanti à la liquidation de la pension, cette dernière étant ensuite, pour les bénéficiaires du minimum contributif comme pour les autres pensionnés, indexée sur les prix.

Concernant le minimum garanti dans les régimes de la fonction publique, à la suite de la réforme de 2003, l'indice de référence passe progressivement de l'indice majoré 216 à fin 2003 à l'indice majoré 227 au 1^{er} janvier 2013. En contrepartie, le taux plein du minimum garanti est acquis pour une durée de service de 40 ans et non plus de 25 ans, selon un barème qui évolue progressivement jusqu'en 2013. En particulier, en 2008, pendant la phase transitoire, le taux de liquidation après quinze années de service correspondra à 58,5 % du montant maximum ; il progressera ensuite de 3,1 points par an entre 15 ans et 27 ans ½ de service et de 0,22 point

53. Selon une étude de la CNAV portant sur le flux des bénéficiaires du minimum contributif en 2005 hors retraites anticipées, la part de la durée cotisée dans la durée validée (tous régimes) était égale à 55 % pour les monopensionnés et 83 % pour les polypensionnés (dans le cas des femmes, respectivement 52 % et 76 %).

par année supplémentaire au-delà et jusqu'à quarante années pour atteindre 100 % ⁵⁴.

• *Simulations sur cas-types à l'horizon de 2008*

Pour apprécier la situation en 2008 des assurés visés par la loi (assurés titulaires de faibles rémunérations ayant effectué une carrière complète), il est nécessaire de faire diverses hypothèses : des hypothèses sur l'évolution du SMIC net d'une part, des hypothèses sur les pensions servies par les régimes complémentaires et les prélèvements supportés par les retraités concernés, d'autre part.

Des cas-types ont été construits à cet effet, permettant d'apprécier les conditions dans lesquelles l'objectif fixé par l'article 4 de la loi de 2003 sera atteint en 2008.

Ces cas font référence à une personne sans enfant qui, après une carrière continue de quarante années rémunérées au SMIC ⁵⁵, liquide ses droits à la CNAV et à l'ARRCO en 2008.

Toutes les périodes validées sont des périodes réellement cotisées, donnant droit au minimum contributif majoré c'est-à-dire au minimum contributif majoré en euros constants de +3 % en 2004, en 2006 puis en 2008. Le montant du minimum contributif majoré après une carrière complète s'élève, en ce cas, à 7 172,54 euros en 2006 ; en 2008, il représentera 7 387,72 euros 2006 compte tenu de la hausse annoncée de 3 % au 1^{er} janvier 2008. Les calculs sur cas-type prennent en compte cette hausse.

Le SMIC brut en euros constants est supposé progresser d'ici 2008, conformément à la loi et *a minima*, à hauteur de 50 % des gains de pouvoir d'achat du salaire horaire. Les cotisations sociales au niveau du SMIC sont supposées stables et il est fait l'hypothèse que l'assuré a cotisé au taux de cotisation moyen de l'ARRCO tout au long de sa carrière.

Enfin, les trois cas possibles ont été envisagés pour la CSG sur les pensions, en fonction des revenus imposables du foyer auquel appartient le retraité : taux plein (6,6 %), taux réduit (3,8 %) et exonération totale (0 %). Rappelons que le taux de cotisation maladie est nul sur la pension de base ; il est de 1 % sur la pension complémentaire dans le cas où le salarié cotise au taux plein de la CSG et nul dans le cas contraire (exonération totale ou partielle de CSG).

54. À terme, au 1^{er} janvier 2013, le taux de liquidation obtenu après quinze années de service correspondra à 57,5 % du montant maximum ; il progressera ensuite de 2,5 points par an entre quinze et trente ans de service et de 0,5 point par année supplémentaire au-delà et jusqu'à 40 années pour atteindre 100 %.

55. Pendant la phase transitoire qui a suivi la mise en œuvre des 35 heures, on a considéré la garantie minimale de rémunération (GMR) 5.

Taux de remplacement net en 2008 après une carrière complète au SMIC, avec le taux moyen de cotisation à l'ARRCO

Taux de CSG sur la pension	Taux de remplacement net en 2008
6,6 %	80,8 %
3,8 %	83,5 %
0,0 %	87,3 %

Ces cas-types montrent que l'objectif serait quasiment atteint en 2008 pour les assurés du régime général ayant cotisé par le passé sur la base du taux moyen de cotisation ARRCO et bénéficiant du taux réduit de CSG (3,8 % au lieu de 6,6 %) ; il serait même dépassé pour les retraités exonérés totalement de CSG.

Il existe en revanche des cas, dont la fréquence est difficile à apprécier, dans lesquels l'objectif ne serait pas atteint (assurés ayant cotisé par le passé sur la base du taux de cotisation minimum ARRCO ou soumis, en raison des revenus imposables de leur foyer, au taux normal de CSG).

En première approche, on peut penser que les personnes bénéficiant du minimum contributif sont surreprésentées parmi les personnes exonérées de CSG ou soumises au taux réduit, qui représentent environ 60 % des retraités (voir le chapitre 2 de la première partie).

Une revalorisation importante du minimum contributif majoré, qui s'ajouterait aux trois majorations de 3 % déjà prévues, apparaît particulièrement coûteuse au regard de l'objectif énoncé dans la loi, puisqu'elle porterait sur une population *a priori* bien plus large que celle visée par l'article 4 de la loi de 2003. En bénéficieraient, en effet, non seulement les personnes ayant effectué une carrière complète avec de faibles rémunérations mais aussi les personnes ayant une carrière incomplète, dans certains cas très courte, qui voient leur pension portée au minimum proratisé et qui constituent la majorité des bénéficiaires du minimum contributif. Parmi le flux des bénéficiaires du minimum contributif à la CNAV en 2005, environ les deux tiers des femmes et un peu plus de la moitié des hommes ont validé une durée d'assurance tous régimes inférieure à la durée nécessaire pour l'obtention d'une retraite à taux plein.

L'objectif serait presque atteint, voire dépassé, pour les assurés ayant cotisé au taux moyen ARRCO et n'étant pas soumis, à la retraite, au taux plein de CSG ; il ne le serait pas dans d'autres cas, dont la fréquence est difficile à apprécier

• Le minimum garanti dans la fonction publique

L'objectif de 85 % est atteint en toute hypothèse pour les ressortissants des régimes de fonctionnaires, compte tenu du barème spécifique du minimum dit « garanti » qui leur est appliqué. Le montant du minimum garanti à taux plein représente actuellement environ 100 % du SMIC net. Cette estimation renvoie en fait à un cas théorique puisque la liquidation sur la base

Le minimum garanti (à taux plein) dans la fonction publique représente environ 100 % du SMIC net ; ses modalités d'attribution et son barème mériteraient un examen particulier

de l'indice terminal pour une carrière complète accomplie au sein du grade le moins élevé de la fonction publique aboutit à une pension supérieure au minimum garanti.

De fait, le minimum garanti bénéficie à des agents ayant eu des carrières incomplètes dans la fonction publique, dont notamment des agents radiés des cadres pour invalidité et des polypensionnés. Ainsi, l'analyse des flux des retraités de la fonction publique (État et collectivités locales) en 2005 souligne la faiblesse des durées de carrière dans le régime concerné pour les bénéficiaires du minimum garanti : 22,1 ans en moyenne contre 32,9 ans pour l'ensemble des retraités considérés.

Le dispositif du minimum garanti présente par ailleurs certaines particularités qui mériteraient d'être examinées dans la perspective du rendez-vous de 2008. Contrairement au minimum contributif, l'attribution du minimum garanti n'est pas subordonnée à l'obtention du taux plein et son calcul n'est pas linéaire en fonction de la durée de cotisation. En effet, alors qu'un barème linéaire conduirait à accorder 2,5 % du minimum garanti pour chaque année de service (soit 100 % pour quarante années de service), le dispositif mis en place par la loi de 2003 prévoit, par exemple pour les pensions liquidées en 2008, d'accorder 3,9 % du minimum garanti par année de service pour quinze années de service (soit au total 58,5 % du minimum garanti), 3,1 % du minimum garanti par année de service comprise entre la 15^e et la 27^e ½ année et seulement 0,22 % du minimum garanti par année de service comprise entre la 27^e ½ et la 40^e année ⁵⁶. Ce barème est particulièrement favorable aux personnes, généralement polypensionnées, ayant eu une faible durée de cotisation dans un régime de la fonction publique. Il n'incite pas ceux qui ont validé une durée plus longue (entre 27 ans ½ et 40 ans en 2008, entre 30 ans et 40 ans à partir de 2013) à prolonger leur activité dans la fonction publique au-delà de l'âge minimum de liquidation, compte tenu de sa faible progressivité.

• *Les questions ouvertes par l'objectif de pension minimale*

La nature de l'objectif social poursuivi

Cette première appréciation peut conduire à approfondir la réflexion sur la nature de l'objectif social poursuivi par les mesures prises.

En effet, selon les termes de la loi, la cible visée est celle d'assurés ayant une carrière complète avec de très faibles salaires. Il s'agit, suivant l'intention du législateur de 1983, d'assurer aux personnes ayant travaillé toute leur vie

56. À terme, pour les pensions liquidées à partir de 2013, le barème sera le suivant : 57,5 % du minimum garanti pour quinze années de service (soit 3,83 % par année de service), puis 2,5 % et 0,5 % par année de service comprise respectivement entre la quinzième et la trentième année et entre la trentième et la quarantième année.

une retraite totale sensiblement supérieure au minimum vieillesse attribuée à tous au titre de la solidarité nationale.

Or, dans les faits, les minimums de pension bénéficient très majoritairement à des assurés ayant une carrière incomplète. Il peut difficilement, d'ailleurs, en être autrement dès lors que des salariés travaillant toute leur vie à temps complet connaissent généralement des progressions de rémunération qui font qu'*in fine* leur salaire s'écarte du SMIC, cependant que les personnes dont la rémunération reste toujours proche du SMIC et, de fait, titulaires des plus faibles pensions ont souvent des carrières heurtées marquées par des interruptions ou des périodes d'activité à temps partiel.

L'approfondissement de la réflexion peut ainsi porter à la fois sur le critère de faible pension, sur le public que l'on vise par des mesures de rattrapage dans les régimes et sur les barèmes de calcul des minimums.

Quel objectif après 2008 ?

Des questions relatives à la mise en œuvre de l'objectif de 85 % du SMIC net par les différents régimes au-delà de 2008 doivent, en outre, être mentionnées :

- la loi n'évoque pas le devenir de l'objectif au-delà de 2008. Si l'on s'en tient à la lettre du texte, au-delà de cette date, les minimums de pension évoluent comme l'ensemble des pensions, c'est-à-dire comme les prix. Ceci signifie qu'au-delà de cette date, dès lors que le SMIC net évoluerait plus vite que les prix, les pensions portées au minimum dans les différents régimes de base décrocheraient de nouveau de l'objectif atteint en 2008. La question des mesures éventuelles à prendre dans les régimes au-delà de 2008 est ainsi posée ;

- la loi indique que l'objectif s'applique au montant total des pensions de chaque assuré. Elle n'indique toutefois pas comment la responsabilité du respect de cet objectif est partagée entre les différents régimes et, notamment, comment les efforts doivent être répartis entre régimes de base et complémentaires. Jusqu'en 2008, elle fait le choix de revalorisations ne concernant que les régimes de base. Au-delà, la question des engagements des différents régimes au regard de l'objectif est ouverte.

Le Conseil propose d'approfondir la réflexion sur la nature de l'objectif social poursuivi car les personnes dont la rémunération reste toujours proche du SMIC ont rarement une carrière complète

Une éventuelle mise en œuvre, au-delà de 2008, de l'objectif de 85 % du SMIC net pose notamment la question de la répartition des efforts entre régimes de base et régimes complémentaires

Quelques observations peuvent être faites à propos de ces questions.

Si la référence au-delà de 2008 est exprimée en pourcentage du SMIC net, les mesures à prendre en matière de retraite pour garantir son respect sont notamment conditionnées par l'évolution du SMIC sur longue période. La loi prévoit un mécanisme d'indexation du SMIC en termes réels sur la moitié des gains de pouvoir d'achat du salaire horaire mais des coups de pouce sont possibles et, dans le passé, sur longue période, le SMIC a plutôt bénéficié de l'intégralité des gains de pouvoir d'achat des salaires.

Certains membres du Conseil considèrent qu'une répartition des efforts entre régimes de base et régimes complémentaires après 2008 devrait être que chacun garantisse, après une carrière complète au SMIC, le niveau du taux de remplacement net offert par le régime en 2008. Ce critère suggère que la répartition des efforts en 2008 est jugée « équitable ».

Dans cette perspective, à prélèvements sur les pensions inchangés, le minimum contributif devrait être revalorisé comme le SMIC net (au titre des périodes cotisées) pour que la pension servie par la CNAV aux assurés ayant eu une carrière complète au SMIC, nette de prélèvements sociaux, puisse représenter un même pourcentage du SMIC net au fil des générations de nouveaux retraités.

Pour l'ARRCO, garantir le niveau de taux de remplacement offert en 2008 pourrait être relativement aisé à atteindre à moyen terme (2020) si l'objectif retenu fait référence au cas d'une personne ayant cotisé pendant toute sa carrière au taux de cotisation minimum obligatoire (mais, en contrepartie, le taux de remplacement de référence – celui offert par l'ARRCO en 2008 – serait relativement plus faible). En effet, la hausse du taux de cotisation minimum, entre 1995 et 1999, et l'allongement au fil des générations de la durée cotisée correspondant à une carrière complète compenseraient à cet horizon, pour une large part, la baisse du rendement de l'ARRCO décidée dans le cadre des derniers accords. Ce serait moins le cas avec la chronique du taux de cotisation moyen et, à plus long terme, le respect de l'objectif pour l'ARRCO exigerait au minimum de stabiliser le rendement du régime, donc de revenir sur les termes de l'accord en cours.

En tout état de cause, d'autres membres du Conseil et, en particulier, les partenaires sociaux responsables de la gestion des régimes complémentaires considèrent que l'objectif est du ressort du seul régime de base.

À l'inverse, d'autres membres du Conseil estiment qu'il ne pourrait être demandé d'effort supplémentaire au régime de base au-delà des trois relèvements du minimum contributif prévus par le relevé de décision du 15 mai 2003.

Pour éclairer le débat sur les diverses questions ayant trait à l'objectif fixé par l'article 4 de la loi de 2003, le Conseil juge utile de pouvoir disposer des caractéristiques et du niveau de pension totale liquidée (en distinguant la base et le complément) pour les personnes dont la pension de base est portée au minimum contributif, ainsi que d'éléments de chiffrage des impacts sur les finances publiques.

3. Le minimum vieillesse

Le minimum vieillesse est attribué à partir de 65 ans (ou de 60 ans en cas d'inaptitude au travail) à l'ensemble des personnes âgées, au titre de la solidarité nationale.

La loi de 2003 pose la règle d'une revalorisation du minimum vieillesse comme l'ensemble des pensions, c'est-à-dire en fonction de l'évolution des prix.

Si une correction du taux de revalorisation était accordée aux pensions du régime général et des régimes alignés, elle devrait l'être également au minimum vieillesse puisque l'article 27 de la loi de 2003 dispose que ce dernier est revalorisé chaque année aux mêmes dates et selon les mêmes conditions que celles prévues pour les pensions de base.

L'évolution du minimum vieillesse renvoie cependant à une problématique spécifique, liée à un objectif de solidarité nationale. Si l'on s'en tient à une revalorisation sur les prix, le minimum vieillesse risque de progressivement décrocher du seuil de pauvreté défini en pourcentage du niveau de vie médian. Des corrections du taux de revalorisation du minimum vieillesse seraient alors justifiées si l'on souhaitait éviter, sur longue période, ce décrochage.

Le sujet n'est toutefois pas simple car le minimum vieillesse est, en droit, lié à l'évolution d'autres minima sociaux (l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation supplémentaire invalidité) et les allocataires bénéficient de façon plus ou moins automatique de droits connexes qui améliorent leurs conditions de vie.

Un recensement de ces droits, aussi précis que possible, des éléments d'appréciation sur les besoins des allocataires, et des éléments de chiffrage financier sont certainement des préalables pour approfondir les réflexions sur le niveau souhaitable du minimum vieillesse.

La réflexion sur le niveau et l'évolution souhaitable du minimum vieillesse, en regard du seuil de pauvreté, doit tenir compte des droits connexes, dont les allocataires du minimum vieillesse peuvent bénéficier

4. Synthèse sur les questions posées par la loi de 2003 liées à la revalorisation et au minimum des pensions

Le gouvernement a confirmé que la conférence tripartite qui examinera la question de la revalorisation des pensions se réunirait en 2007. Il paraît aujourd'hui souhaitable que le texte réglementaire permettant d'organiser cette conférence soit rapidement pris.

Pour pouvoir examiner dans les meilleures conditions la question des règles relatives à la revalorisation des pensions, les membres de la conférence devront disposer d'éléments généraux de contexte relatifs, d'une part, à la situation financière des régimes et, d'autre part, à la situation des retraités et des actifs. Sur ce dernier point, il s'agit, comme cela a commencé à être fait dans le présent rapport, de rassembler des données permettant d'avoir une vision complète de la situation relative des retraités, sur les revenus, le logement, la santé ou encore les prélèvements sociaux et fiscaux.

Au total, le choix peut se poser en termes d'équité et d'efficacité entre des mesures ciblées vers les petites pensions et des ajustements de portée plus générale

Toute éventuelle correction du taux de revalorisation des pensions ne devant pas compromettre le nécessaire retour à l'équilibre financier des régimes, le Conseil estime qu'en pareil cas, des mesures supplémentaires de redressement seraient d'autant plus nécessaires. Au demeurant, les analyses précédentes montrent que le choix peut se poser en termes d'équité et d'efficacité entre des mesures ciblées vers les petites pensions et des ajustements de portée plus générale.

Les objectifs affichés au moment de la réforme de 2003 doivent être respectés. Ceci n'exclut pas qu'il faille préciser la nature de l'objectif social poursuivi dans le cadre de l'article 4 de la loi de 2003 faisant référence à l'objectif de pension minimum égale à 85 % du SMIC net. En effet, les salariés au SMIC à temps plein ne sont pas les seuls à percevoir le minimum contributif. Pour mieux cibler les bénéficiaires de la mesure souhaitée, il est nécessaire de rassembler davantage de données concernant les personnes dont la pension de base est portée au minimum contributif, notamment des données relatives à leurs carrières professionnelles (niveau de rémunération, temps plein ou temps partiel, carrière continue ou discontinue...) et le niveau de leur pension totale, en distinguant la base et le complément.

Enfin, la question du niveau et de l'évolution du minimum vieillesse doit également être posée. Elle nécessite là encore de pouvoir rassembler des données, notamment sur les droits connexes dont peuvent bénéficier les allocataires du minimum vieillesse.

Chapitre 3

Les questions à traiter pour assurer l'égalité de traitement entre les cotisants

Certaines dispositions de la loi de 2003 visent à assurer une plus grande égalité de traitement entre les cotisants, comme les mesures spécifiques prises en faveur de certains polypensionnés, le principe général de revalorisation sur les prix des pensions des principaux régimes de retraite de base ou encore, pour ces mêmes régimes, la convergence de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Des questions relatives à l'égalité de traitement entre les cotisants subsistent, cependant, sur différents sujets.

Le Conseil souhaite mettre l'accent sur quatre d'entre eux :

- l'égalité entre les hommes et les femmes et, par extension, les droits familiaux et conjugaux en matière de droits à la retraite, sujet auquel le Conseil consacrera un rapport spécifique en 2007 ;
- l'égalité de traitement en fonction des parcours professionnels, qui renvoie notamment à la question des droits à la retraite des personnes qui ont connu des carrières accidentées (début de carrière difficile, interruptions d'activité plus ou moins longues...) et celle des personnes qui ont été affiliées à plusieurs régimes de retraite de base (les polypensionnés) ;
- la question des régimes spéciaux qui, en dehors de ceux de la fonction publique, n'ont pas fait l'objet d'une réforme des droits des assurés dans le cadre de la loi de 2003 ⁵⁷ ;

57. Depuis, le régime de la Banque de France est engagé dans une réforme des droits des assurés, sur laquelle un accord vient d'être conclu.

- enfin, la question du développement de l'épargne retraite que la loi de 2003 encourage.

Chacun de ces sujets, dans cet ordre, et les questions auxquelles ils renvoient sont examinés dans la suite du présent chapitre.

I – L'égalité entre hommes et femmes, les droits familiaux et conjugaux

Le Conseil d'orientation des retraites a engagé une réflexion sur l'égalité entre hommes et femmes et sur les évolutions possibles des droits familiaux et conjugaux en matière de retraite. Ce sujet fera l'objet d'un rapport spécifique du Conseil en 2007. Nous dressons ici un bilan d'étape des orientations qui pourraient être retenues, à partir desquelles seraient construits des scénarios cohérents d'évolution des droits familiaux et conjugaux.

1. La situation de la France au regard des modèles étrangers de protection sociale

Au regard des modèles étrangers, la France est dans une position intermédiaire et originale qui conduit à un système de retraite attribuant aux femmes une combinaison de droits (droits propres, droits liés à l'éducation des enfants, droits dérivés du conjoint)

La situation de la France présente un caractère composite au regard des modèles étrangers de protection sociale dès lors que l'on intègre la dimension familiale.

Elle est proche de celle des pays scandinaves par le niveau des taux d'activité féminins et l'ampleur de l'offre de services collectifs de garde d'enfants. En France, cette offre publique de garde d'enfants est toutefois complétée par une offre privée et, dans un certain nombre de cas, informelle. De plus, la spécialisation dans l'emploi entre les hommes et les femmes ⁵⁸ ainsi que la part du travail à temps partiel sont moins importantes que dans les pays scandinaves. De ce point de vue, la situation de la France se rapproche de celle des États-Unis. Par ailleurs, la dimension familiale y est très largement prise en compte, à l'instar de ce que l'on peut observer dans les pays d'Europe continentale et d'Europe du Sud. L'idée d'une différenciation des rôles entre hommes et femmes y est largement admise.

Ceci place la France dans une position intermédiaire et originale qui conduit à un système de retraite attribuant aux femmes une combinaison de droits : droits propres tirés de l'activité professionnelle, droits propres au titre des périodes d'éducation des enfants et droits dérivés de ceux du conjoint.

58. Marc C. et Zajdéla H. (2006), « Articuler travail et famille en France et en Suède », *Connaissance de l'emploi* n° 28.

2. La construction de scénarios d'évolution des droits familiaux et conjugaux ouverts dans les régimes de retraite français

Toute construction de scénarios d'évolution des droits familiaux et conjugaux dans les régimes de retraite suppose au préalable des réponses à un certain nombre de questions reflétant des choix de société. Cette construction implique également de tenir compte à la fois des réalités sociales françaises actuelles et de l'évolution du droit national ainsi que du cadre juridique européen.

Toute construction de scénarios d'évolution des droits familiaux et conjugaux suppose au préalable de répondre à des questions reflétant des choix de société

À cet égard, le champ des possibles est notamment déterminé par une jurisprudence communautaire particulièrement attentive à l'égalité de traitement entre hommes et femmes qui impliquerait une uniformité des règles s'appliquant aux hommes et aux femmes⁵⁹. Ce n'est qu'à titre dérogatoire et exceptionnel qu'un traitement différencié ne contreviendrait pas aux exigences du droit communautaire.

• Les questions préalables

Une première question est celle de la différenciation des rôles entre hommes et femmes qui se traduit par un investissement différent dans la vie professionnelle et les activités domestiques. Son examen conduira à des scénarios contrastés : les uns dans lesquels la réalisation de l'égalité supposerait une évolution vers une implication égale des hommes et des femmes dans les différentes sphères d'activité, les autres dans lesquels l'égalité conçue de façon complexe serait compatible avec le maintien d'une implication différente dans les diverses sphères d'activité. Les modalités de réalisation de ces différents scénarios ont une traduction dans le domaine des retraites et, notamment, influent sur la nature des droits ouverts et des compensations éventuellement nécessaires.

Ces questions renvoient à la différenciation des rôles entre hommes et femmes, au niveau de prise en charge des enfants, à la reconnaissance accordée aux individus, au couple ou à la famille, enfin à la part laissée à des normes sociales ou à la liberté individuelle

Une deuxième question liée est celle de la place donnée à la prise en charge des enfants. Son examen peut également conduire à des options assez différentes selon que l'on privilégie le temps passé par les parents auprès de leurs enfants ou l'accès à des modes de garde, publics ou privés. Dans le domaine des retraites, cette question se prolonge par celle des fondements des avantages ouverts au titre des périodes d'éducation des enfants.

59. À titre illustratif, l'arrêt *Griesmar*, rendu par la Cour de justice des Communautés européennes le 29 novembre 2001, a imposé, dans la fonction publique, l'extension du dispositif de la bonification pour enfants aux hommes, pour respecter le principe d'égalité des rémunérations entre hommes et femmes, tel qu'il a été interprété par la Cour.

Une troisième question est celle de la reconnaissance accordée respectivement aux individus, au couple et à la famille. Là aussi, les choix peuvent être différents, soit qu'ils considèrent les seuls individus, soit qu'ils attachent des droits à certaines situations familiales. Leur traduction dans le champ de la réversion conduit à des systèmes qui peuvent être très éloignés, prenant notamment en charge de façon variable les membres du couple et les enfants.

Dans tous les cas, enfin, la question doit être posée de la part laissée à des normes sociales, éventuellement explicitement énoncées, et à la liberté de choix individuel.

• *Les objectifs poursuivis et les scénarios d'évolution*

Une cohérence d'ensemble doit être recherchée en tenant compte des problèmes d'articulation avec les autres champs concernés (politique familiale, politique d'emploi, fiscalité, démographie)

Toute réflexion suppose qu'au préalable les objectifs poursuivis aient été définis et clarifiés. L'approche doit être systémique et prendre en compte les dimensions multiples du sujet. Une cohérence d'ensemble doit être recherchée en tenant compte des problèmes d'articulation qui peuvent exister avec les autres champs concernés : politique familiale, politique d'emploi, fiscalité, démographie. Un point particulier doit être mentionné, celui des droits familiaux et conjugaux extrêmement disparates selon les régimes. À cet égard, des évolutions sont sans doute nécessaires dans le sens d'une certaine harmonisation et d'une adaptation aux évolutions de la société.

Au regard de la recherche de l'égalité entre les hommes et les femmes en matière de retraite, l'élévation du taux d'activité féminin pourrait constituer la perspective à privilégier et un levier stratégique, aucune prestation sociale ne pouvant remplacer des droits résultant de l'activité. Les salaires féminins plus faibles, les carrières féminines plus courtes et le temps partiel imposé, générant des pensions inférieures, ainsi que des discriminations de fait constituent des obstacles importants.

Si l'on ne veut pas que l'augmentation de l'activité empêche, néanmoins, les familles de réaliser leur désir d'enfants et nuise à la natalité également nécessaire à l'équilibre des régimes de retraite, un axe à privilégier serait celui de la conciliation entre activité professionnelle et vie familiale.

Ces problématiques soulèvent une double question :

- celle des actions à conduire pour corriger les sources d'inégalité en amont ;
- celle des mesures correctrices à prendre en aval dès lors que subsistent des inégalités de départ.

Sur le premier point, l'orientation à explorer pourrait être des arrêts de travail courts et bien indemnisés et une offre accrue pour l'accueil des jeunes enfants. L'idée serait ici de privilégier les mesures qui incitent au partage

des tâches familiales et favorisent le bien-être des enfants, tout en intégrant les contraintes de la jurisprudence qui conduit à ouvrir des droits dans les mêmes conditions aux pères et aux mères. Plus généralement, il convient dans une démarche de réduction des inégalités de s'interroger sur les moyens propres à faire évoluer les situations et les comportements.

Sur le second point, il pourrait apparaître difficile d'abandonner un certain nombre de compensations notamment pour des catégories de femmes concernées par le temps partiel, les faibles salaires ou la monoparentalité. Ce dernier sujet, les femmes seules avec enfant(s), mérite une attention particulière. Une réflexion pourrait être menée sur les conditions de prise en charge et le mode de financement des périodes de maternité, qui en toute hypothèse, ne concernent que les femmes et qui pèsent aujourd'hui dans le calcul du salaire annuel moyen (compte tenu du passage aux vingt-cinq meilleures années).

En ce qui concerne plus spécifiquement les pensions de réversion, il conviendrait d'évaluer la pertinence de leurs règles au regard des évolutions sociales et, en particulier, celles des structures familiales. Il apparaîtrait souhaitable également, notamment au vu des expériences étrangères, de s'interroger sur la façon dont la législation française prend en charge d'une part les conjoints survivants et d'autre part les orphelins. À titre d'exemple, le modèle de partage des droits (*splitting*) introduit en Allemagne en 2001 pourrait être examiné en tant que mode alternatif de protection des conjoints survivants.

Plus généralement, dans un contexte difficile pour l'équilibre des finances sociales, un raisonnement en termes de redéploiement pourrait être exploré. Ceci pourrait conduire à faire des arbitrages entre les dépenses réalisées au bénéfice des familles au moment de l'éducation des enfants et celles réalisées *a posteriori* par l'intermédiaire des droits à pension. L'analyse devra notamment tenir compte des avantages fiscaux.

Il convient également d'être attentif au ciblage des dispositifs visant à compenser l'impact sur les pensions de certains parcours professionnels et familiaux (maternité, temps partiel...).

Ces éléments de réflexion devraient contribuer à la construction de scénarios qui intégreront nécessairement quelques problématiques et préoccupations générales, notamment :

- celle de la bonne allocation des temps sociaux entre temps professionnel, temps familial, temps bénévole ;
- celle de la réduction des inégalités sociales ;
- celle relative à la tension entre, d'une part, l'existence de normes juridiques et sociales et, d'autre part, la possibilité de facultés de choix individuels qui renvoie à la question de savoir dans quelle mesure les politiques sociales doivent chercher à créer du lien social.

II – L'égalité des droits en fonction des parcours professionnels

L'article 3 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites pose le principe de l'égalité de traitement entre les cotisants : « Les assurés doivent pouvoir bénéficier d'un traitement équitable au regard de la retraite, quels que soient leurs activités professionnelles passées et le ou les régimes de retraite dont ils relèvent ». Les évolutions récentes de la législation dans le domaine des retraites soulèvent toutefois plusieurs questions concernant, d'une part, le cas de carrières accidentées, d'autre part, le cas de polypensionnés.

1. Le traitement des carrières accidentées

Alors que les règles évoluent vers une plus grande contributivité, la situation au regard des droits à la retraite des assurés ayant eu une carrière accidentée mérite un examen particulier

Un certain nombre d'assurés a eu des débuts de carrière difficiles ou connu de longues périodes de chômage ou des interruptions d'activité. L'évolution de leur situation et de leurs droits au regard de la retraite mérite une évaluation particulière, compte tenu notamment des évolutions récentes en matière de décompte des durées intervenant dans le calcul des droits à la retraite et de l'allongement aux vingt-cinq meilleures années pour le calcul du salaire annuel moyen concernant les pensions du régime général et des régimes alignés. Le cas des allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), qui à ce titre ne valident pas de droits à la retraite, mérite un examen particulier.

Outre cette étude de la situation effective des assurés, un bilan d'ensemble de l'évolution des règles déterminant leurs droits devrait être effectué du point de vue des principes qui les inspirent.

La réforme introduit, en effet, en particulier pour le calcul du minimum contributif, une distinction entre les périodes strictement cotisées et les périodes validées à d'autres titres (notamment l'éducation des enfants et le chômage). La portée de l'évolution vers une plus grande contributivité ainsi engagée devra être attentivement étudiée.

2. Les droits à la retraite des polypensionnés comparés à ceux des monopensionnés

La réforme de 2003 rapproche les règles des régimes de la fonction publique, du régime général et des régimes alignés, avec un alignement progressif de la durée d'assurance permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein ainsi que du système de décote et de surcote. Des mesures spécifiques aux polypensionnés ont en outre été prises, notamment la proratification, en fonction de la durée d'assurance dans chaque régime, du

nombre des meilleures années prises en compte pour le calcul du salaire annuel moyen.

Cependant, les règles des régimes ne sont pas complètement harmonisées et la pluriactivité continue à avoir des conséquences sur les droits à la retraite, qui peuvent être favorables ou non par rapport à la situation des monopensionnés.

Le Conseil considère que la question de la situation des polypensionnés, comparativement à celle des monopensionnés, doit être examinée de près, sachant que la proportion de polypensionnés parmi les retraités tend à augmenter et représentait 38 % en 2004 selon l'échantillon interrégimes de retraités (EIR).

La pluriactivité (elle concernait 38 % des retraités en 2004) continue à avoir des conséquences sur les droits à la retraite, qui méritent examen

Deux aspects méritent notamment d'être étudiés :

- les conséquences de la pluriactivité sur le montant total de la retraite ;
- les règles spécifiques aux régimes de la fonction publique concernant, d'une part, les transferts de droit pour les fonctionnaires n'ayant pas accompli quinze années de services effectifs et, d'autre part, la validation des services auxiliaires.

• *Les conséquences de la pluriactivité sur le montant total de la retraite*

Le Conseil n'a pas cherché, à ce stade, à identifier toutes les mesures qui conduisent à des traitements différents pour le calcul du montant total de la retraite selon que le retraité a été affilié à un ou plusieurs régimes de base. Il souhaite ici attirer plus particulièrement l'attention sur deux sujets : l'application du principe de proratisation du nombre des meilleures années prises en compte pour le calcul du salaire annuel moyen et les règles relatives au minimum contributif.

D'autres sujets mériteraient d'être examinés, comme la pluriactivité simultanée ou les modalités de calcul de la surcote en fonction du dernier régime d'affiliation, qui conduisent actuellement à des problèmes d'égalité de traitement entre monopensionnés et polypensionnés. Les deux exemples suivants en sont une illustration.

La pluriactivité simultanée ou les modalités de calcul de la surcote en fonction du dernier régime d'affiliation conduisent à des inégalités de traitement entre mono et polypensionnés

Un salarié qui déclare, au cours d'une année donnée, 150 heures de SMIC au titre du régime général et 100 heures de SMIC au titre du régime des salariés agricoles ne bénéficiera pas de la validation d'un trimestre pour sa retraite, alors qu'il a travaillé au total plus de 200 heures de SMIC dans l'année, seuil minimal pour valider un trimestre dans chacun de ces régimes ⁶⁰.

60. La possibilité de racheter des trimestres au titre des années « incomplètes » n'est guère adaptée dans le cas présent puisqu'elle conduirait des assurés à faibles revenus à racheter des périodes pour lesquelles ils ont déjà cotisé.

Une personne ayant validé 160 trimestres à l'âge de 60 ans et continuant à travailler au-delà bénéficie de la surcote sur sa retraite de base totale, si elle a été affiliée au régime général puis au régime de la fonction publique d'État, mais uniquement sur sa pension du régime général, si elle a été affiliée au régime de la fonction publique d'État puis au régime général ⁶¹.

La proratisation du nombre des meilleures années pour le calcul du salaire annuel moyen

La suppression de la plupart des règles de coordination entre les régimes pour le calcul de la pension, réalisée dans les années 1970 dans un souci de simplification de la gestion, conduit à des distorsions dans la prise en compte des activités effectuées respectivement par les monopensionnés et par les polypensionnés.

Le calcul du salaire annuel moyen sur la base des vingt-cinq meilleures années (à partir de la génération 1948) aurait pénalisé les polypensionnés par rapport aux monopensionnés, aboutissant dans certains cas à faire entrer dans le calcul de leur pension toutes leurs rémunérations, ce qui revenait, de fait, à un calcul sur la base du salaire moyen de carrière. Cette pénalisation a été en partie corrigée en 2003, par l'introduction d'un mécanisme de proratisation, pour les polypensionnés effectuant leur carrière dans différents régimes alignés sur le régime général ⁶².

La proratisation du nombre des meilleures années pour le calcul du salaire annuel moyen (SAM) ne s'applique pas pour les polypensionnés effectuant leur carrière dans un régime aligné et un qui ne l'est pas

Ce mécanisme ne s'applique pas, en revanche, pour les polypensionnés effectuant leur carrière dans un régime aligné et un qui ne l'est pas (régimes de la fonction publique, régime des professions libérales ou encore régime des exploitants agricoles).

Prenons l'exemple d'une personne qui a été affiliée à deux régimes de base différents : d'abord pendant huit ans au régime général puis pendant 32 ans dans un deuxième régime. Si le deuxième régime est un régime aligné, le salaire annuel moyen sera proratisé selon la durée d'assurance dans chacun des deux régimes.

La durée de carrière totale est de 40 ans, dont 1/5^e au régime général et 4/5^e dans le deuxième régime. La pension du régime général sera alors calculée sur la base des 5 meilleures années au régime général (et celle du régime aligné sur la base des 20 meilleures années dans ce régime). Si, en revanche, le deuxième régime est un régime non aligné, le salaire annuel moyen dans le régime général n'est pas

61. Les trimestres cotisés au-delà de la durée d'assurance ouvrant droit à la surcote donnent lieu à majoration de pension dans le dernier régime de base d'affiliation et, le cas échéant, dans les autres régimes de base auxquels l'assuré a été affilié au cours de sa carrière à l'exception des régimes de la fonction publique.

62. Régimes de artisans, des commerçants et des salariés agricoles. La correction est partielle car le mécanisme de proratisation conduit à ne retenir au total que vingt-cinq salaires annuels (répartis entre les différents régimes de base) mais très rarement les vingt-cinq meilleurs salaires de toute la carrière.

proratisé et il est calculé sur la base des 25 meilleures années dans le régime général. Dans notre exemple, toutes les années en tant qu'affilié du régime général, soit huit ans, seront alors prises en compte.

Toutefois, la différence dans le mode de calcul du salaire annuel moyen qui existe entre polypensionnés relevant de régimes alignés et polypensionnés relevant d'un régime aligné et d'un régime non aligné doit être mise en regard des règles différentes applicables pour la détermination du salaire annuel moyen dans chacun des régimes (salaire annuel moyen des vingt-cinq meilleures années dans les régimes alignés et, par exemple, salaires des six derniers mois dans les régimes de la fonction publique).

On notera en outre que certaines dispositions avantagent au contraire les polypensionnés.

Ainsi, l'écêtement du nombre de trimestres susceptibles d'être validés (quatre au sein d'une année et cent soixante au cours de la carrière) ne joue qu'à l'intérieur du régime général pour le calcul du montant de la pension et un polypensionné peut obtenir au sein d'une année la rétribution de plus de quatre trimestres s'il relève au cours de cette année de différents régimes et de plus de cent soixante trimestres au titre de sa carrière totale.

La généralisation du principe de la proratisation du nombre des meilleures années prises en compte dans le salaire annuel moyen consisterait à pondérer ce nombre par le rapport entre, d'une part, la durée d'assurance dans chaque régime concerné et, d'autre part, la durée d'assurance totale de l'assuré et non, comme actuellement, la durée d'assurance totale dans les seuls régimes concernés (régime général et régimes alignés). Elle conduirait cependant à des surcroûts de pensions du régime général et des régimes alignés pour les polypensionnés, donc à des coûts supplémentaires pour ces régimes.

Le Conseil juge à ce stade utile d'examiner plus précisément les conséquences de cette mesure sur la situation des assurés et les finances des régimes.

Les règles relatives au minimum contributif

La réforme de 2003 a introduit une distinction entre les périodes cotisées et les périodes non cotisées pour le calcul du minimum contributif auquel peut être portée la pension du régime général et des régimes alignés. Cette mesure s'accompagne de dispositions destinées à limiter le montant servi aux assurés ayant relevé de plusieurs régimes.

En particulier, pour un polypensionné ayant validé une durée totale supérieure à la durée nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein, le minimum contributif auquel est éventuellement portée sa pension est calculé en rapportant la durée validée dans ce régime à la durée validée tous régimes confondus.

Cette règle conduit à ne pas verser à des polypensionnés plus que le montant entier du minimum contributif. Elle remplace l'ancienne règle de cumul des minimas qui ne s'appliquait que lorsque l'assuré était susceptible de bénéficier, dans deux régimes différents, de pensions portées au minimum (un seul minimum était alors servi, le plus élevé).

Dans les autres cas (absence de cumul de minima), jusqu'à la réforme de 2003, le montant du minimum auquel pouvait être portée la pension de l'assuré était déterminé sans tenir compte de l'éventualité de la perception par le même assuré d'une autre pension au titre d'une autre activité. Il en résultait, principalement, un avantage pour les pluriactifs ayant eu une activité salariée accessoire et cotisé sur de faibles salaires, tout en exerçant une autre activité relevant d'un autre régime.

Afin de recentrer le bénéfice du minimum contributif sur les assurés ayant eu l'essentiel de leur carrière au sein du régime concerné, la loi de 2003 s'est contentée de limiter l'avantage procuré par le minimum contributif pour les assurés ayant relevé de plusieurs régimes et ayant eu les carrières les plus longues (soit une durée validée tous régimes supérieure à celle requise pour le bénéfice du taux plein), en proratisant le montant du minimum contributif en fonction du rapport entre la durée validée dans le régime concerné et la durée validée tous régimes.

Il aurait pu paraître cohérent avec l'objectif d'égalité de traitement entre les assurés ayant relevé d'un seul régime et ceux ayant relevé de plusieurs régimes d'aller plus loin en déduisant le montant de la pension acquise dans les autres régimes pour apprécier le droit au minimum contributif dans un régime.

Cette mesure n'a pas été retenue pour deux motifs. En premier lieu, elle aurait abouti pour de très nombreux pluriactifs à une suppression pure et simple de toute majoration de pension au titre du minimum contributif. En second lieu, elle aurait conduit à une gestion lourde pour les assurés et les caisses de retraite, puisque la pension éventuellement portée au minimum contributif n'aurait pu être calculée avant la liquidation de la pension de l'autre régime ou aurait dû être révisée après liquidation de cette pension.

Le Conseil juge nécessaire de remettre à plat les objectifs visés à travers le minimum contributif et d'évaluer les éventuels aménagements à apporter au dispositif, dont bénéficient environ 40 % des nouveaux retraités du régime général, parmi lesquels de nombreux polypensionnés

Compte tenu du fait que le minimum contributif bénéficie aujourd'hui à une large population de retraités (environ 40 % des nouveaux retraités de droit direct du régime général) et que la question des basses pensions fait partie des priorités à prendre en considération, la remise à plat des objectifs visés à travers le minimum contributif, la mesure des problèmes de mise en œuvre d'éventuels aménagements à apporter au dispositif et l'appréciation des conséquences de ces aménagements sur les situations individuelles et l'équilibre financier des régimes constituent un chantier que le Conseil juge nécessaire de (ré)ouvrir rapidement.

• **Les règles spécifiques aux régimes de la fonction publique**

Les règles spécifiques aux régimes de la fonction publique dont il est question ici sont, d'une part, les transferts de droit pour les assurés n'ayant pas accompli la période de stage (nombre minimum d'années de services effectifs donnant droit à retraite aux régimes de la fonction publique) et, d'autre part, la validation des services auxiliaires ⁶³.

Un réexamen complet des dispositifs de transfert des droits des fonctionnaires qui n'ont pas accompli quinze de service effectifs et de « validation des périodes auxiliaires » paraît nécessaire

Les fonctionnaires qui n'ont pas accompli quinze années de services effectifs

Dans le régime général et les régimes alignés, le droit à une pension est acquis dès le premier trimestre de cotisation. En revanche, pour obtenir une pension du Code des pensions civiles et militaires de retraite ou du régime des agents des collectivités locales, les fonctionnaires doivent avoir accompli au moins quinze années de services effectifs ⁶⁴ dans l'un ou l'autre de ces régimes. Cette condition n'est cependant pas exigée en cas de mise à la retraite pour invalidité.

Lorsque le fonctionnaire, à la date de sa cessation définitive d'activité, n'a pas accompli quinze ans de services effectifs (condition de stage), un transfert des droits est réalisé entre, d'une part, le régime de la fonction publique et, d'autre part, le régime général et l'IRCANTEC. L'intéressé est rétabli dans la situation qu'il aurait eue s'il avait toujours été rattaché à ces deux régimes. On notera que la condition de stage existe également dans les autres régimes spéciaux ⁶⁵.

Les cotisations transférées au régime général sont souvent inférieures à ce qu'elles auraient été si l'assuré concerné avait toujours cotisé à ce régime. Ceci s'explique par le fait que les cotisations ne portent en général que sur le traitement indiciaire, qui peut se situer en deçà du plafond de la sécurité sociale, alors que le salaire total (y compris primes et indemnités) sur lequel la cotisation du secteur privé est assise est plus proche du plafond ou même le dépasse.

En conséquence, ce transfert consiste à inscrire au compte de l'assuré de faibles niveaux de salaires, qui peuvent par la suite entrer dans le calcul du salaire annuel moyen.

63. Ces mesures s'appliquent généralement à des pluriactifs mais elles peuvent conduire à ce que le retraité ne bénéficie finalement que d'une seule pension de base (du régime général dans le premier cas et d'un régime de la fonction publique dans le second cas).

64. Entrent dans les services effectifs les congés annuels, les congés maternité, de paternité et d'adoption. Il en est de même des congés de maladie et de formation professionnelle lorsque le fonctionnaire a versé une cotisation.

65. Faute d'avoir accompli une durée de stage de quinze ans, les assurés de la CNIEG et des régimes de la SNCF, de la RATP et de la Banque de France se voient accorder une pension calculée selon les règles de droit commun, alors que, dans le cas notamment des régimes des mineurs, des marins, et des clercs et employés de notaire, les assurés bénéficient alors d'une pension dont le calcul peut être moins avantageux et l'âge de jouissance plus tardif.

Dans les cas, plus rares, où les cotisations prélevées sont supérieures à ce qui est transféré au régime général, le surplus est versé à l'IRCANTEC.

L'affiliation à l'IRCANTEC est effectuée dans les mêmes conditions : l'intéressé est affecté à ce régime rétroactivement. Les cotisations dues par le salarié et l'employeur sont calculées sur la base du salaire total (traitement et primes). De ce fait, comme ni l'un ni l'autre n'ont cotisé sur les primes, cette reconstitution nécessite le plus souvent de verser un complément de cotisations.

Cette situation présente un certain nombre de problèmes. Les opérations de rétablissement sont complexes, peu compréhensibles pour les personnes visées et s'étalent sur plusieurs années (deux ou trois ans). Il est possible que la condition de stage freine la mobilité sur le marché du travail, entre secteur public et secteur privé. Il est en tout cas probable que les effectifs concernés vont augmenter dans l'avenir avec les entrées plus tardives dans la fonction publique du fait des aléas des parcours professionnels et de la suppression des conditions d'âge pour se présenter aux concours.

La condition de stage est toutefois liée aux textes instituant les régimes spéciaux et sa suppression, recommandée par la Cour des comptes, nécessiterait un examen plus approfondi, notamment en termes d'impact financier pour les régimes.

La validation des périodes auxiliaires

Cette opération constitue en quelque sorte le pendant de l'opération précédente.

Les agents non titulaires des collectivités publiques sont affiliés pour leur retraite au régime général de sécurité sociale et à l'IRCANTEC. S'ils sont titularisés, ils peuvent, sous certaines conditions, faire prendre en compte leurs services de non titulaires pour leur retraite du régime des fonctionnaires ; cette opération est qualifiée de « validation des services auxiliaires ». Elle permet aux fonctionnaires civils et aux militaires d'acquérir des droits à pension plus rapidement et d'améliorer à terme le montant de leur retraite. Elle vise à atténuer les effets de la condition de stage.

Lors de la validation des services, le fonctionnaire paie des cotisations rétroactives dont sont déduites les cotisations déjà versées au titre du régime général de retraite et de l'IRCANTEC. Les sommes dues par le fonctionnaire peuvent être, au total, positives ou négatives.

Ce dispositif est utilisé par plus de la moitié des affiliés de l'IRCANTEC. Pourtant, il est d'une grande opacité car les différences de mode de calcul de la durée d'assurance tous régimes entre le régime des fonctionnaires et le régime général, ainsi que les différences concernant les avantages familiaux, conduisent à rendre les conséquences financières du transfert peu prévisibles pour l'agent.

Pour les régimes de retraite, les montants en jeu sont significatifs : l'IRCANTEC provisionne 10 % des cotisations de chaque année pour couvrir le risque de transfert.

Les difficultés présentées par cette opération sont nombreuses : la procédure est d'une rare complexité, les flux financiers sont mal identifiés et il est souvent très difficile pour le fonctionnaire de savoir s'il a avantage ou non à faire valider ses services de non titulaire, enfin la lourdeur et le coût de la gestion de ces opérations pour les administrations et les régimes de retraite sont manifestes.

Un réexamen de l'ensemble du dispositif paraît dans ces conditions nécessaire, en lien avec la question de la période de stage vue au point précédent.

III – Les régimes spéciaux

Dans son premier rapport, le Conseil d'orientation des retraites constatait l'existence d'écarts dans la situation des assurés relevant des différents régimes de retraite (en termes d'évolution prévisible des taux de remplacement, d'effort contributif, d'âges de cessation d'activité et de liquidation des pensions). Le Conseil indiquait que « la diversité des règles applicables dans les différents régimes de retraite soulève aujourd'hui des interrogations nouvelles du point de vue de l'égalité ».

La réforme de 2003 a sensiblement rapproché les règles de fonctionnement des régimes de fonctionnaires (civils et militaires pour l'État, agents des collectivités territoriales et des hôpitaux) de celles du régime général des salariés du secteur privé, s'agissant des conditions de durée d'assurance ouvrant droit au taux plein et des règles d'indexation des pensions. Elle a organisé pour ces régimes un processus d'adaptation par étape, tout en maintenant certaines spécificités des régimes de fonctionnaires.

La réforme de 2003 n'a pas traité la situation des autres régimes spéciaux, hors ceux de la fonction publique

En revanche, elle n'a pas traité la situation des autres régimes spéciaux. Ces régimes se caractérisent par une grande diversité. Ils concernent (en se limitant aux sept principaux régimes) :

- les agents des établissements publics à caractère industriel et commercial gérant un service public : EDF-GDF (régime des IEG), SNCF, RATP, Banque de France ;
- les professions à statut, que l'employeur soit public ou privé : marins (ENIM) et mineurs (CANSSM) ;
- les clercs et employés de notaires (CRPCEN).

Les régimes spéciaux hors fonction publique non réformés en 2003 représentent au total 6,4 % de la masse des pensions versées en 2003. Ces régimes s'équilibrent grâce à des subventions publiques, des taxes affectées ou des taux de cotisations employeur élevés.

On notera que le régime de la Banque de France devrait rejoindre, en 2007, le champ des régimes réformés. Des discussions ont en effet été ouvertes en juillet 2005 avec l'ensemble des organisations syndicales représentatives, afin d'examiner les conditions de mise en œuvre de la réforme. Le 24 novembre 2006, six syndicats sur sept ont approuvé le principe d'une évolution des paramètres du régime alignée sur celle de la fonction publique à compter du 1^{er} avril 2007⁶⁶.

Par ailleurs, la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a organisé l'intégration du régime spécial de la chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) au sein des régimes de droit commun. Les conditions de cette intégration ont fait l'objet de conventions entre le régime général et la CCIP.

Le Conseil a noté dans son rapport de mars 2006⁶⁷ que « dans une perspective d'équité entre cotisants, il est difficile de ne pas imaginer que la nouvelle étape de hausse de la durée d'assurance prévue en 2008 ne s'accompagne pas de questions sur l'évolution des régimes spéciaux des entreprises publiques dont la réglementation n'a jusqu'ici pas évolué ».

Par ailleurs, les régimes spéciaux ont récemment fait l'objet de plusieurs rapports. Les Assemblées ont examiné leur situation dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006⁶⁸. Il en va de même pour la loi de finances pour 2007 : deux documents⁶⁹ présentés par Dominique Leclerc au nom de la commission des Affaires sociales du Sénat traitent avec précision la question des principaux régimes spéciaux hors fonction publique. En outre, dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2006, la Cour des comptes analyse trois régimes d'entreprises publiques (IEG, RATP et SNCF).

1. Les conséquences des nouvelles normes comptables internationales sur les modalités de financement des pensions

Bien que non concernés par la réforme de 2003, les régimes couvrant de grandes entreprises publiques connaissent actuellement des évolutions dans leur financement, afin de répondre aux nouvelles exigences comptables européennes (normes IAS/IFRS). Ces normes imposent aux entreprises

66. Selon cet accord, les règles de liquidation seraient alignées progressivement, à compter du 1^{er} avril 2007, sur celles des fonctionnaires, notamment en matière de durée d'assurance et de revalorisation. En contrepartie la Banque de France s'est engagée, d'une part, à abonder annuellement la caisse de réserve des employés au titre des droits nouveaux acquis, d'autre part, à assurer la couverture progressive des engagements passés, par dotation à une réserve spéciale, « dans les limites permises par le résultat brut de la Banque et le versement à l'État de la part prépondérante de ce dernier ».

67. Troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites, *op. cit. supra*.

68. La commission des Finances de l'Assemblée nationale a réalisé un rapport, présenté par M. M. Diefenbacher, *Participations financières de l'État*, et D. Leclerc a présenté un avis au nom de la commission des Affaires sociales du Sénat « Régimes sociaux et de retraite ».

69. Rapport du n° 59 et Avis n° 82, Sénat, novembre 2006.

faisant appel public à l'épargne de provisionner et d'inscrire au bilan leurs engagements de retraite. Aussi faut-il éviter que cette obligation de provisionnement ne place les entreprises en position concurrentielle dans une situation financière dégradée. Les évolutions mises en œuvre laissent inchangés les droits à la retraite des affiliés et ne modifient que les modalités de financement des pensions.

L'aménagement comptable implique de distinguer les comptes du régime spécial de ceux de l'entreprise. Cette exigence comptable conduit à transférer la gestion du régime à un tiers extérieur en créant une caisse de retraite distincte, régie dans un cadre réglementaire. En effet, historiquement, les grands régimes spéciaux d'entreprises publiques relevaient généralement de règlements internes et étaient gérés directement par un service interne des entreprises, dépourvu de personnalité morale.

Dans ce cadre, plusieurs régimes spéciaux se sont financièrement adossés aux régimes de droit commun : régime général et régimes complémentaires (ARRCO et AGIRC). L'adossement signifie que les financements versés par les régimes de droit commun au régime adossé et les cotisations versées par le régime adossé aux régimes de droit commun sont déterminées sur des bases individuelles comme si les affiliés relevaient du régime général et des régimes complémentaires. L'opération implique donc d'identifier les prestations et cotisations qui seraient dues si les affiliés relevaient des régimes de droit commun et, par différence, les charges liées aux droits spécifiques. Afin de compenser les écarts entre les rapports démographiques (nombre de retraités/nombre de cotisants) du régime spécial et des régimes de droit commun, une soulte peut être versée par le régime adossé, selon des modalités prévues par convention entre les parties.

Des dispositions nouvelles ont été introduites dans la partie législative du Code de la sécurité sociale (articles L. 222-6 et L. 225-1-2 et un alinéa supplémentaire à l'article L. 921-1 et à l'article L. 922-1) pour fixer les principes d'adossement des régimes spéciaux aux régimes de droit commun et, en particulier, le principe de neutralité actuarielle pour le régime général (article L. 222-7 du Code de la sécurité sociale). Ces opérations d'adossement devront faire l'objet, préalablement à la signature de la convention, d'une information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat en charge des affaires sociales ainsi que des autres commissions concernées.

L'adossement aux régimes de droit commun est déjà entré en vigueur pour les industries électriques et gazières (IEG) au 1^{er} janvier 2005 (loi du 9 août 2004). Le financement des droits spécifiques diffère selon qu'il s'agisse de droits passés (droits validés avant le 1^{er} janvier 2005) ou de droits futurs (validés après le 1^{er} janvier 2005), et selon qu'il s'agisse d'activités régulées (transports et distribution) ou non. Le tableau suivant résume les modalités de financement des droits spécifiques pour les IEG.

Les nouvelles normes comptables internationales conduisent à revoir les modalités de financement des régimes spéciaux des grandes entreprises publiques ; le principe d'un adossement aux régimes de droit commun a été retenu pour les IEG et la RATP

Modalités de financement des droits spécifiques pour les IEG

	Droits spécifiques passés	Droits spécifiques futurs
Activités régulées	Contribution tarifaire d'acheminement (CTA)	Contribution employeur
Activités non régulées	Versement des entreprises	

S'agissant du régime spécial de la RATP, les discussions concernant l'adossment sont en cours. Cependant, une caisse spécifique est créée depuis le 1^{er} janvier 2006. Parallèlement, le pouvoir de détermination des paramètres du régime a été transféré au pouvoir réglementaire et de nouveaux circuits de financement ont été mis en œuvre faisant suite à la loi du 13 août 2004 modifiant l'organisation des transports publics en Île-de-France.

Il faut noter également que la loi de finances rectificative pour 2006 prévoit la modification du financement des retraites des fonctionnaires de La Poste, dans un contexte d'ouverture à la concurrence des activités. Dans un objectif d'équité concurrentielle, l'entreprise La Poste acquittera à un nouvel établissement public de financement des retraites une cotisation libératoire. La loi ouvre à ce nouvel établissement public la possibilité d'éventuelles conventions avec les régimes de droit commun.

Enfin, la question des modalités de passage aux nouvelles normes comptables internationales se pose également pour la SNCF.

2. Des perspectives démographiques très diverses

La situation démographique des régimes spéciaux, dont dépend leur situation financière, est extrêmement variable. Le nombre de cotisants pour un retraité connaîtrait des évolutions tantôt favorables, tantôt défavorables, selon les régimes et les périodes

La situation démographique des régimes spéciaux, dont dépend leur situation financière, est extrêmement variable. À l'instar des régimes de la fonction publique, les sept autres régimes étudiés ici (IEG, RATP, SNCF, Banque de France, Mines, ENIM, CRPCEN) ont réalisé en 2005 des projections à l'horizon 2050 pour le Conseil. Les hypothèses d'évolution des effectifs de cotisants sont largement conventionnelles. Le nombre de cotisants est supposé relativement stable, sauf pour la Banque de France (en début de période de projection) et le régime des marins où il diminue. Le régime des mines est même en voie d'extinction et ne devrait plus compter de cotisants à partir de 2040.

Ces hypothèses, conjuguées aux évolutions passées du nombre de cotisants, conduisent à des évolutions du nombre des retraités contrastées entre les régimes. Leur nombre ne cesserait de progresser à la RATP et à la CRPCEN. Il ne cesserait au contraire de diminuer à la SNCF et dans les mines. Les autres régimes connaîtraient des profils d'évolution plus complexes (voir tableau *infra*).

Le nombre de cotisants pour un retraité ⁷⁰, connaîtrait en conséquence des évolutions tantôt favorables, tantôt défavorables, selon les régimes et les périodes. En 2003, il était supérieur à 1 dans la fonction publique, les IEG, la RATP et la Banque de France, mais il était inférieur à 1 à la SNCF ainsi que dans les régimes des marins et des mines. À l'avenir, il diminuerait pour la plupart des régimes (au moins jusqu'en 2020), sauf à la SNCF où il augmenterait lentement tout en restant inférieur à 1. Au final, il serait inférieur à 1 dans la plupart des régimes dès 2020 et dans tous les régimes en 2050.

Perspectives démographiques des principaux régimes spéciaux

	Nombre de cotisants (en milliers)			Nombre de pensionnés ¹ (en milliers)			Nombre de cotisants pour un pensionné ²		
	2003	Évolution		2003	Évolution		2003	2020	2050
		2003-2020	2020-2050		2003-2020	2020-2050			
FPE ³	2 488	-330	-225	1 645	+776	+506	1,52	0,89	0,66
CNRACL	1 769	+305	-127	655	+717	+827	2,70	1,52	0,88
IEG	146	-9	0	128	+41	-5	1,14	0,81	0,83
RATP	43	+1	0	33	+9	+11	1,32	1,06	0,83
SNCF	177	-10	0	254	-27	-19	0,69	0,74	0,80
BdF ⁴	15	-4	0	13	+4	-5	1,15	0,68	0,97
Mines	18	-15	-3	303	-104	-175	0,06	0,02	0,00
ENIM	42	-4	-2	94	+9	-31	0,45	0,37	0,50
CRPCEN	42	+3	-5	45	+9	+34	0,93	0,83	0,46

1. Nombre de pensionnés = nombre de pensionnés de droit direct + 1/2 x nombre de pensionnés de droit dérivé.

2. Rapport « nombre de cotisants/nombre de pensionnés » (selon la définition ci-dessus).

3. Fonction publique d'État (civils plus militaires).

4. Banque de France.

Source : COR, projections réalisées en 2005.

3. Des règles particulières propres à chaque régime.

Les régimes spéciaux hors fonction publique étudiés ici (IEG, RATP, SNCF, Mines, ENIM et CRPCEN, ainsi que la Banque de France avant la réforme prévue en 2007) conservent pour le calcul de la pension des règles analogues à celles qui étaient en vigueur pour l'ensemble des fonctionnaires avant la réforme de 2003 : la durée de cotisation exigée pour bénéficier d'une retraite complète reste fixée à 37,5 annuités ⁷¹, et il n'existe ni décote ni surcote, si bien

La durée de cotisation exigée pour bénéficier d'une retraite complète reste fixée à 37,5 annuités ; les autres règles varient beaucoup d'un régime à l'autre

70. Rapport entre, d'une part, le nombre de cotisants et, d'autre part, la somme du nombre de retraités de droit direct et la moitié du nombre de retraités de droit dérivé.

71. Sauf pour les mineurs (trente annuités exigées)

que la pension est proportionnelle au nombre d'annuités (taux d'annuité de 2 %), dans la limite de 75 % du salaire de référence (80 % s'il y a une bonification de durée) ⁷².

Excepté ce point commun, les règles varient beaucoup d'un régime à l'autre. Les règles des régimes des EPIC s'inspirent fortement de la fonction publique, tandis que celles de la CRPCEN (clercs de notaires) s'inspirent plutôt du régime général. Deux régimes (mineurs et marins) se distinguent par des règles particulières. Selon le régime et les catégories de personnel, l'âge d'ouverture des droits à pension peut être ou non inférieur à 60 ans. Le tableau suivant résume les principales règles pour les différents régimes étudiés ici.

Vue d'ensemble des règles propres à chaque régime

	FPE civils, militaires et CNRACL	IEG (EDF-GDF)	RATP	SNCF	Banque de France ³	Mines	ENIM (marins)	CRPCEN
Âge d'ouverture des droits à pension	50 ¹ , 55 ¹ ou 60 ans ²	55 à 60 ans	50 ⁴ , 55 ou 60 ans	50 ⁴ ou 55 ans	55 à 60 ans	50 à 55 ans	50 à 60 ans	60 ans
Salaire de référence pour le montant de la pension	Traitement des six derniers mois	Salaire de fin de carrière (incluant une part variable de primes ⁵)				Salaire ou pension forfaitaire		Salaire des dix meilleures années
Revalorisation des pensions	Indexation sur les prix	Indexation sur les traitements d'activité				comme régime général	Indexé sur le salaire forfaitaire	comme régime général

1. 50/55 ans pour les catégories « actives » ou « insalubres » ; 60 ans pour les catégories « sédentaires ».
2. Pour les militaires : âge d'ouverture lié à une condition de durée de service et au grade.
3. Règles en vigueur en 2006. À compter du 1^{er} avril 2007, les règles devraient être alignées progressivement sur celles du régime de la fonction publique.
4. 50 ans pour les agents de conduite.
5. Gratification de fin d'année pour les IEG ; prime forfaitaire de travail et partie traitement de la prime de fin d'année à la SNCF ; pas de prime à la RATP ; pas de prime intégrée dans les retraites à la Banque de France, mais les agents perçoivent un complément de retraite (environ 14 % de la retraite de base) auquel s'ajoute une allocation spéciale.

4. Les approches possibles pour traiter des particularismes des régimes dans une perspective d'égalité de traitement entre les assurés sociaux

Deux types d'approches sont possibles pour apprécier les particularités caractérisant les règles de certains régimes spéciaux.

Une première approche consiste à simuler ce que serait la situation des assurés et les soldes des régimes si on appliquait les règles de régimes de droit commun pris pour référence. Les résultats ainsi obtenus appellent deux observations. Premièrement, les mêmes règles, appliquées à des popula-

Une première approche consiste à simuler ce que serait la situation des assurés et les soldes des régimes si on appliquait les règles de régimes de droit commun pris pour référence. Les résultats ainsi obtenus appellent deux observations. Premièrement, les mêmes règles, appliquées à des populations aux caractéristiques différentes, peuvent aboutir à des résultats moyens différents. Deuxièmement, les soldes ainsi estimés sont affectés par la structure démographique propre aux régimes considérés, ce que le mécanisme de compensation démographique ne corrige qu'imparfaitement.

Une seconde approche consiste à observer les situations dans les différents régimes en termes d'âge de cessation d'activité et de liquidation de la pension, de montant de pension ou de taux de remplacement, et d'effort contributif. À cette fin, des données devraient être mobilisées, qui ne sont pas toujours aisément disponibles. À ce stade de la réflexion, quelques données ont pu être rassemblées concernant les âges de liquidation ainsi que les durées de retraite.

Certains régimes spéciaux se caractérisent en effet par des âges relativement bas d'ouverture du droit à pension, notamment pour certaines catégories qui bénéficient corrélativement de bonifications de durée d'assurance. C'est une des spécificités les plus apparentes au regard de l'objectif d'égalité de traitement entre les assurés.

Répartition des âges d'ouverture des droits constatés en 2005

	IEG	RATP	SNCF	ENIM	FPE ¹ civils	Militaires ^{1 2}	CNRACL ¹	Pour réf. : CNAV
Avant 60 ans	89 %	86 %	99,7 %	49 %	48 %	99,7 %	48 %	18 %
À 60 ans	10 %	9 %	0,2 %	28 %	40 %	0,1 %	41 %	51 %
Après 60 ans	1 %	5 %	0,1 %	23 %	12 %	0,2 %	11 %	31 %
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

1. 2. Voir tableau suivant.

Sources : avis n° 82 de la Commission des affaires sociales du Sénat, présenté par D. Leclerc, novembre 2006 ; MINEFI, service des pensions.

Âges d'ouverture des droits, durées passées à la retraite et âges au décès constatés en 2004 (en années)

	IEG (EDF-GDF)	RATP	SNCF	Banque de France	Mines	ENIM (marins)	CRPCEN	FPE ¹ civils	Militaires ^{1 2}	CNRACL ¹	Pour Réf. : CNAV
Âge moyen d'ouverture des droits directs	55,4	54,8	50,3 ⁴ ou 55,1 ⁵	56,1	57,8	57,6	60,3	57,6	45,7	57,6	61,3
Durée moyenne de service de la pension ³	23,9	24,8	26,2	26,4	20,3	19,7	18,9	22,3	34,2	18,8	17,7
Âge moyen au décès ³	78,8	79,3	81,8	82,2	78,1	76,6	81,8	81,7	79,5	78,6	80,4

1. Les régimes spéciaux de fonctionnaires réformés en 2003 offrent de larges possibilités de départ avant 60 ans, du fait notamment de l'existence des catégories dites actives. Ainsi, en 2005, la moitié des départs toutes fonctions publiques confondues ont été le fait de personnels dont l'âge d'ouverture des droits était inférieur à 60 ans. La justification de l'avantage accordé aux catégories actives repose historiquement sur l'appréciation de la pénibilité, la dangerosité ou l'insalubrité du métier de l'agent. Notons cependant que l'obtention du bénéfice de la catégorie active repose sur l'appartenance à un corps de la fonction publique et ne résulte pas des fonctions réellement exercées en pratique par l'agent.

2. Le régime des militaires est très spécifique. L'âge moyen de départ en retraite (avec jouissance immédiate de la pension) est en effet particulièrement précoce. Cet âge se combine avec une part importante de bonifications prise en compte dans le calcul des pensions : en moyenne 7 ans 1 mois en 2005. Même si cette situation n'est pas directement comparable à celle des fonctionnaires civils compte tenu des spécificités importantes du métier de militaire, le dispositif mérite examen, sur la base d'une analyse du lien avec les fonctions effectivement exercées par l'agent.

3. Pour les pensionnés de droit direct décédés en 2004.

4. Agents de conduite.

5. Autres catégories.

Source : COR.

Si les régimes spéciaux se caractérisent par des âges relativement bas d'ouverture du droit à pension, la comparaison des règles avec les autres régimes nécessite des précautions lorsqu'on appréhende les régimes dans une perspective d'égalité de traitement entre les cotisants

Les comparaisons entre régimes spéciaux nécessitent cependant différentes précautions. Premièrement, il conviendrait de corriger ces résultats des effets de structure. La composition des affiliés par sexe et catégorie sociale est extrêmement variable selon les régimes, ce qui affecte les âges moyens au décès et donc la durée passée à la retraite. En outre, les moyennes des âges au décès et de la durée de service de la pension mentionnées dans le tableau précédant ne reflètent pas correctement l'espérance de vie des affiliés, dès lors que la structure par âge des affiliés du régime est déformée⁷³. À ce titre, il serait intéressant de disposer, pour chaque régime, des espérances de vie par sexe des affiliés, ce qui permettrait une comparaison exempte des effets de structure démographique.

73. Par exemple, pour un régime en déclin où le nombre des affiliés diminue de générations en générations, les générations âgées sont sur-représentées parmi les affiliés. Cet effet de structure a pour effet d'accroître les âges moyens observés. À espérance de vie donnée, l'âge moyen au décès (ainsi que le nombre d'années de service de la pension) paraît donc plus élevé que dans un régime où le nombre d'affiliés est stable de générations en générations.

Deuxièmement, les régimes spéciaux couvrent à la fois retraite et invalidité et, dans un certain nombre de cas, jouent le même rôle que les dispositifs de préretraite ou la dispense de recherche d'emploi (DRE) des salariés du secteur privé pour le traitement des fins de carrière. La comparaison devrait, en conséquence (pour autant que les revenus des personnes en préretraite et en DRE soient comparables aux pensions de retraite servies par les régimes spéciaux), porter sur les âges de cessation d'activité plutôt que sur les âges de liquidation de la pension.

Des problèmes de comparabilité se posent également lorsque l'on rapproche les montants des prestations, les taux de remplacement, ou les taux d'efforts contributifs des différents régimes. Enfin, quelle que soit l'approche retenue, une question souvent soulevée reste ouverte : dans des secteurs où les personnels sont régis par un statut, la retraite constitue un élément important de ce statut et a souvent été intégrée dans la négociation salariale, un certain niveau de retraite ayant pour contrepartie un niveau plus faible de rémunération à certaines étapes de la carrière. Afin de permettre une meilleure prise en compte de ces arbitrages lors de la réflexion sur les évolutions souhaitables des régimes spéciaux, il serait intéressant de disposer d'informations sur les niveaux de rémunération par catégorie dans l'ensemble des régimes spéciaux et dans le secteur privé.

5. Des questions susceptibles d'être examinées à l'occasion du rendez-vous de 2008

Les considérations qui précèdent incitent à conduire un examen différencié et au cas par cas des régimes spéciaux, croisant une approche par secteur et par entreprise avec quelques orientations générales relatives à l'évolution du système de retraite.

L'approche ne peut qu'être différenciée vis-à-vis de régimes dont certains sont en quasi-extinction (le régime des Mines) et d'autres correspondent à des activités appelées à se développer, qui sont confrontés à des problèmes démographiques extrêmement dissemblables et dont les règles aboutissent à des droits de niveaux très différents.

Il paraît cependant nécessaire que pour ces régimes, comme pour l'ensemble des autres régimes, soient prises en compte les perspectives de long terme et les conditions de financement à l'horizon de 2020.

S'agissant des orientations générales relatives à l'évolution du système de retraite, trois orientations peuvent être envisagées, pour répondre au principe d'équité entre les régimes, en tenant compte aussi de l'impact financier en résultant.

Si l'approche concernant les régimes spéciaux ne peut être que différenciée compte tenu de leur grande diversité, des orientations générales, répondant au principe d'équité, peuvent être envisagées

Ces orientations générales sont : l'allongement des durées d'assurance en fonction des gains d'espérance de vie ainsi qu'une certaine harmonisation, d'une part, des droits familiaux et conjugaux, d'autre part, des logiques d'indexation des pensions

La première orientation est celle de l'allongement des durées d'activité et des durées d'assurance requises dans les régimes non touchés par la réforme de 2003, afin de tenir compte des gains d'espérance de vie. Comme dans les autres secteurs, une telle évolution doit être associée à une politique du travail et de l'emploi faisant de la gestion des âges une priorité. Par ailleurs, la réflexion devrait être conduite en prenant en compte les situations de pénibilité, qui sont intégrées dans les règles d'un certain nombre de ces régimes. La question des âges de départ en retraite dans l'ensemble des régimes spéciaux, y compris ceux de la fonction publique ⁷⁴, doit être examinée dans cette perspective.

La seconde orientation est celle d'une évolution des avantages familiaux et conjugaux, prenant en compte le droit communautaire et allant dans le sens d'une certaine harmonisation et d'une adaptation aux évolutions de la société. Sur ce point on renverra à la réflexion engagée, par ailleurs, par le Conseil.

La troisième orientation pourrait être celle d'une certaine harmonisation des logiques d'indexation des pensions permettant de donner à l'ensemble des retraités les mêmes types de garanties en termes d'évolution de leurs revenus à la retraite.

Enfin, au-delà de la nécessité de traiter le problème posé à certaines entreprises par l'obligation de provisionner l'ensemble de leurs engagements de retraite, une clarification de l'analyse sur les conditions et les règles de financement de ces régimes serait utile, en prenant en compte le périmètre des risques et garanties couvertes ainsi que leurs perspectives financières futures.

IV – L'épargne retraite

La loi du 21 août 2003 a ouvert à toute personne la possibilité de se constituer, à titre privé ou dans le cadre de son activité professionnelle, une épargne en vue de la retraite, en complément des régimes de retraite obligatoires par répartition.

L'épargne retraite, encouragée par la loi de 2003 avec les créations du PERP, du PERE et du PERCO, se développe à ce stade sans concurrencer les régimes obligatoires

À cet effet, la loi a créé trois dispositifs nouveaux : le plan d'épargne retraite populaire (PERP), le plan d'épargne pour la retraite d'entreprise (PERE) et le plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO). Ils complètent les dispositifs existants (contrat « Madelin » pour les non salariés, PREFON pour les fonctionnaires, produits dits des articles 39, 82 et 83 du Code général des impôts pour les salariés du privé

74. En 2005, la moitié des départs toutes fonctions publiques confondues ont été le fait de personnels dont l'âge d'ouverture des droits était inférieur à 60 ans, compte tenu de la possibilité ouverte dans la fonction publique de liquider ses droits à pension avant 60 ans pour les agents en catégorie active, les parents de trois enfants ou les militaires.

bénéficiaire d'un contrat collectif mis en place dans le cadre de leur entreprise), en s'efforçant de répondre à la demande d'un accès de toutes les catégories socioprofessionnelles à l'épargne retraite et de plus de sécurité et de transparence dans sa gestion.

Dans son deuxième rapport en 2004, le Conseil soulevait un certain nombre de questions posées par la réforme de 2003, en particulier celle de la coexistence des régimes par répartition et des compléments d'épargne-retraite. On peut imaginer en effet trois scénarios possibles :

- un faible développement de l'épargne retraite, les Français continuant à préférer les produits avec une sortie en capital, en particulier l'assurance-vie ;
- à l'autre extrême, un fort développement de l'épargne retraite conduisant à une déstabilisation partielle des régimes par répartition ;
- enfin, un développement de l'épargne retraite permettant de compléter la retraite par répartition pour les personnes, en particulier les cadres et les non salariés, ne bénéficiant pas d'un taux de remplacement très élevé, sans pour autant concurrencer les régimes obligatoires.

C'est ce dernier scénario qui était recherché par les auteurs de la réforme. S'il est trop tôt pour se prononcer sur le scénario le plus probable, ce scénario n'est en tous les cas pas démenti par les premiers chiffres communiqués par la DREES ⁷⁵, en charge de la mise en place et du suivi du système d'information statistique obligatoire sur l'épargne retraite.

En 2004, au cours de sa première année de lancement, plus de 1,2 million de Plans d'épargne retraite populaire (PERP) ont été souscrits par les particuliers (1,737 million fin mars 2006 selon la Fédération française des sociétés d'assurance ⁷⁶). Ce nombre est largement supérieur à ceux des autres contrats destinés aux particuliers, qu'il s'agisse des contrats « Madelin » pour les professions indépendantes ou des contrats « exploitants agricoles » (respectivement 740 000 et 254 000 contrats au 31 décembre 2004) qui s'adressent à des publics spécifiques.

Parallèlement à ces contrats facultatifs souscrits à titre individuel, les salariés ont la possibilité de se constituer, avec l'aide de l'employeur, une épargne spécialement destinée à la retraite. Mis en place par la loi Fillon, le Plan d'épargne retraite collectif (PERCO) comptait 38 000 adhésions au 31 décembre 2004 (115 000 au 31 mars 2006 selon l'Association française de gestion financière). La souscription n'a cependant eu lieu que pendant une partie de l'année compte tenu de la publication des décrets à la fin du premier semestre 2004 et des délais de mise en œuvre dans les entreprises, qui doivent conclure un accord collectif à cet effet ⁷⁷.

75. Burricand C. (2006), « L'épargne retraite en 2004 », *Études et résultats* n° 578.

76. Ces chiffres sont donnés à titre indicatif puisque, contrairement aux données de la DREES, ils ne sont pas exhaustifs.

77. Les premières données consolidées sur le PERE ne sont pas encore disponibles.

D'autres contrats de retraite d'entreprise, antérieurs à la réforme de 2003, existent, en particulier les contrats à cotisations définies relevant de l'article 83 du Code général des impôts et ceux à prestations définies relevant de l'article 39 du Code général des impôts. La gestion collective de ces contrats entraîne quelques difficultés de collecte d'informations ; la DREES estime que le nombre de détenteurs de contrats relevant de l'article 83 du Code général des impôts s'élevait à 2,2 millions de salariés en 2004.

En 2004, alors que les adhérents ont versé en moyenne 365 euros sur leur PERP, la cotisation moyenne au PERCO, pour lequel les adhérents bénéficient le plus souvent d'un abondement supplémentaire de la part de l'employeur, s'est élevée à 1 926 euros, soit cinq fois plus. Seuls 16 % des versements au titre du PERP sont supérieurs à 500 euros et 5 % supérieurs à 1 500 euros. Ces montants sont en moyenne plus faibles que ceux observés pour les contrats « exploitants agricoles » ou « Madelin », pour lesquels respectivement 47 % et 74 % des versements dépassent 500 euros. Ces différences peuvent s'expliquer en partie par l'âge des détenteurs. En effet, près de la moitié des détenteurs de PERP ont moins de 40 ans, contre un quart pour les contrats destinés aux indépendants. Or, les versements sont souvent plus importants avec l'âge. Par ailleurs, les montants des pensions de retraite par répartition sont plus faibles pour les indépendants qui peuvent donc ressentir un besoin plus important de compléter leur retraite.

Le Conseil juge souhaitable une simplification de l'ensemble des dispositifs d'épargne retraite pour en accroître la lisibilité

Les évolutions futures des taux de remplacement offerts par les régimes obligatoires affecteront le développement des différents produits d'épargne retraite. C'est d'ailleurs sur la base de perspectives de diminution à long terme de ces taux de remplacement que, dans un rapport de la commission des Finances du Sénat *L'épargne retraite en France, trois ans après la loi Fillon : quel complément aux régimes de retraite par répartition ?* publié en septembre 2006, le sénateur Philippe Marini fait un certain nombre de propositions destinées à développer l'épargne retraite. Ces mesures visent à harmoniser les réglementations et à préciser le régime fiscal de l'épargne retraite. En effet, les règles applicables à l'épargne retraite sont actuellement dispersées dans au moins cinq Codes (des impôts, des assurances, de la mutualité, de la sécurité sociale et du travail). Le Conseil juge souhaitable, à cet égard, une simplification de l'ensemble des dispositifs d'épargne retraite pour en accroître la lisibilité.

Le Conseil, rejoignant ici les observations formulées par le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale dans son récent rapport *La France en transition 1993-2005*, tient à rappeler que, si cet effort d'épargne doit être encouragé, il faut avoir présent à l'esprit que celui-ci n'est pas à la portée de chacun. Les mécanismes d'épargne en vue de la retraite, qu'il s'agisse de l'assurance-vie qui s'est beaucoup développée en France durant les années 1990 ou celui des dispositifs d'épargne retraite qui sont actuellement encouragés, tendent à reproduire durant la retraite les inégalités de revenus des ménages durant la vie active.

Cette tendance pourrait être accentuée par le développement de l'épargne salariale en entreprise (intéressement, participation, plans d'épargne d'entreprise), qui a été favorisé par la loi de février 2001⁷⁸ et devrait continuer à l'être par la loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié, adoptée le 14 décembre dernier⁷⁹.

En 2004, 4,7 millions de personnes, soit 11,5 % des personnes qui exercent ou ont exercé une activité professionnelle, disposaient d'épargne en entreprise, contre 9 % en 1998⁸⁰. Près de 12,7 milliards d'euros, soit 3,3 % de la masse salariale totale, ont été versés en 2004 au titre de l'épargne salariale (+9,2 % par rapport à 2003) et l'épargne salariale est surtout développée dans les grandes entreprises et dans l'industrie, les banques et le secteur des assurances⁸¹. On notera que la participation et l'intéressement, à titre optionnel, sont investis dans des produits d'épargne retraite tels que le PERCO et qu'un tiers des détenteurs d'épargne en entreprise ont indiqué début 2004 qu'ils comptaient garder cette épargne jusqu'à la retraite⁸².

La participation et l'intéressement visent à faire participer les salariés aux résultats des entreprises et à récompenser les efforts de productivité réalisés, sans rigidifier les coûts de production. Ils doivent donc exercer un effet favorable sur l'emploi et les équilibres macro-économiques. Cependant, cet effort d'épargne, encouragé par des incitations fiscales et sociales, pourrait se substituer en partie au salaire, ce qui pèserait à terme sur le financement des régimes de retraite obligatoires, notamment sur les cotisations aux régimes complémentaires assises sur les tranches supérieures au plafond de la sécurité sociale.

Pour ces raisons, les membres du Conseil souhaitent que soient analysées précisément les différentes niches fiscales et sociales, en examinant, d'une part, les objectifs auxquels elles répondent, d'autre part, leurs conséquences sur le financement de la protection sociale en général et des retraites en particulier.

Par ailleurs, il conviendra d'examiner les moyens de favoriser un accès plus égal aux dispositifs d'épargne retraite.

Si cet effort d'épargne doit être encouragé, le Conseil s'interroge sur les moyens de favoriser un accès plus égal à l'épargne retraite et souligne le risque de substitution au salaire d'un effort d'épargne encouragé par des incitations fiscales et sociales

Un examen des différentes niches fiscales et sociales, de leur finalité et de leurs conséquences sur le financement de la protection sociale est souhaitable

78. Cette loi a ouvert le bénéfice du plan d'épargne entreprise et de son abondement aux mandataires sociaux et permis aux salariés des très petites entreprises et des petites et moyennes entreprises d'accéder à la participation financière via les plans d'épargne interentreprises.

79. Selon cette loi, par exemple, le transfert des droits inscrits dans un compte épargne temps vers un PERCO ou un plan d'épargne entreprise bénéficiera d'incitations fiscales.

80. Rougerie C. (2006), « L'épargne en entreprise, résultats de l'enquête Patrimoine 2004 », *INSEE Première* n° 1072.

81. Cellier R. et Chaput H. (2006), « L'épargne salariale en 2004 : 12,7 milliards d'euros distribués à 6,4 millions de salariés », *Premières Synthèses* n° 39.2, DARES.

82. Rougerie C. (2006), *op. cit. supra*.

Chapitre 4

Les questions relatives à l'équilibre financier des régimes

Comme le Conseil l'a rappelé à propos du pilotage du système de retraite, assurer l'équilibre financier des régimes de retraite à long terme est un objectif nécessaire.

Dans ce chapitre, le Conseil souhaite mettre l'accent, dans un premier temps, sur la situation de deux fonds liés au système de retraite – le Fonds de solidarité vieillesse et le Fonds de réserve pour les retraites –, qui répondent à des objectifs essentiels et pour lesquels se posent actuellement des questions financières susceptibles de remettre en cause ces objectifs.

Dans un deuxième temps, la question générale de l'équilibre financier à long terme du système de retraite est posée.

Elle est abordée ici en examinant d'abord les marges possibles du côté des ressources, qui renvoient aux possibilités d'être effectivement en mesure de dégager les nouvelles ressources envisagées en 2003 (une hausse des cotisations vieillesse « gagée » par une baisse des cotisations chômage et des contributions supplémentaires pour les régimes de fonctionnaires) et aux récentes réflexions sur le mode de financement de la protection sociale.

Sont ensuite étudiées les pistes susceptibles de conduire à une meilleure maîtrise des dépenses et qui font écho à toute une série de mesures précédemment évoquées dans ce rapport, sur lesquelles le Conseil considère qu'il est nécessaire d'approfondir l'examen : le décompte de la durée

d'assurance dans les différents régimes, les diverses dispositions dans le domaine des retraites qui conduisent directement ou indirectement à avancer les âges de départ en retraite, enfin les droits familiaux et conjugués ainsi que les droits des polypensionnés pour lesquels il paraît nécessaire de clarifier les objectifs visés et de redéfinir les règles en fonction de ces objectifs.

I – Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV)

Le Conseil souhaite à nouveau attirer l'attention sur l'ampleur des difficultés financières actuelles du FSV qui n'est plus en mesure d'assurer dans de bonnes conditions sa mission et de financer dans les délais prévus les dépenses mises à sa charge.

La situation financière du Fonds de solidarité vieillesse (FSV)

Créé en 1993, le FSV a pour mission de financer, au moyen des recettes qui lui sont affectées, les avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale servis par les régimes de vieillesse de base de la sécurité sociale⁸³. Cette prise en charge financière concerne le minimum vieillesse, certains avantages familiaux, les cotisations afférentes à des périodes non travaillées.

Le FSV présente un résultat annuel déficitaire depuis 2001. Le déficit annuel s'est creusé en 2002 (-1,4 milliard d'euros) et est resté élevé en 2003 (-0,9 milliard d'euros). En 2004, le déficit a été ramené à -0,6 milliard d'euros à la suite notamment du versement du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) d'un montant exceptionnel⁸⁴ de 1,3 milliard d'euros alors que la conjoncture économique et surtout le maintien du chômage à un niveau élevé contribuait à alourdir les charges. En 2005, la forte baisse du montant de la C3S attribué au FSV s'est traduite par un déficit très important de -2 milliards d'euros. Toutefois, les dernières prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale mettent en évidence une nette amélioration du solde du FSV, avec une réduction du déficit à -1,2 milliard d'euros en 2006 et -0,7 milliard d'euros en 2007, et les perspectives à moyen terme dressées dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 font état d'un retour à l'équilibre annuel en 2009.

L'existence d'un déficit continu depuis 2001 (voir l'encadré) tient, d'une part, à la forte croissance des dépenses, notamment celle des cotisations de retraite de base des chômeurs et, d'autre part, à l'évolution défavorable de la structure des recettes du FSV du fait des mesures successives prises

83. Depuis 2001, les cotisations de retraite complémentaire ARRCO et AGIRC au titre des périodes de préretraite et de chômage indemnisées par l'État sont également prises en charge par le FSV.

84. Jusqu'en 2004, le solde créditeur de C3S était affecté et reversé au FSV l'année suivante. Ce décalage est désormais supprimé et le solde est affecté au FSV durant le même exercice. De manière transitoire, pour l'exercice 2004, l'excédent relatif à l'année 2003 et celui prévisionnel de l'année 2004 ont été reversés au FSV ce qui explique l'importance du versement de la C3S.

dans les lois de financement de la sécurité sociale. Depuis 2000, des recettes stables (part de CSG, droits sur les boissons, taxe de prévoyance) ont été remplacées par des recettes, soit inférieures (diminution de la part de CSG de 1,3 point à 1,15 point en 2001 puis 1,05 point en 2002), soit sujettes à des fluctuations importantes (part de la C3S affectée au FSV dépendant à la fois du rendement global de la contribution et de la situation financière des régimes de travailleurs indépendants, part des majorations de pensions prise en charge par la CNAF non stabilisée).

Le solde cumulé du FSV, qui était de +1,2 milliard d'euros fin 2001, est devenu pour la première fois déficitaire à la fin de l'année 2002 (-120 millions d'euros) et ne cesse de se dégrader depuis. À la fin de l'exercice 2005, le déficit cumulé s'élevait à 3,7 milliards d'euros. Selon le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2006, la situation du FSV se rétablirait progressivement à partir de 2006 et pourrait atteindre l'équilibre annuel en 2009 (voir l'encadré). À la fin de l'exercice 2007, son déficit cumulé atteindrait, néanmoins, 5,6 milliards d'euros.

Face à l'insuffisance de ses ressources, le FSV est notamment contraint depuis 2002 de retarder le paiement des montants de cotisation chômage dus aux régimes de la CNAV et de la CCMSA. Cette situation a pour effet de dégrader la trésorerie de ces régimes qui supportent la charge financière du déficit sans la moindre compensation financière.

Dans ses rapports de septembre 2005 et 2006 sur la sécurité sociale, la Cour des comptes a successivement dénoncé le « caractère non conforme au droit » de cette situation et estimé que la CNAV devrait provisionner dans ses comptes sa créance vis-à-vis du FSV si les modalités d'un retour rapide à l'équilibre n'étaient pas prévues.

La question du retour rapide à l'équilibre du FSV est pour le Conseil une question d'autant plus importante qu'elle renvoie à notre capacité d'honorer les engagements de solidarité nationale portés par le système de retraite par répartition. Solidarité vis-à-vis des personnes âgées aux revenus les plus faibles (et bénéficiaires du minimum vieillesse), des familles ou encore des chômeurs, mais aussi, indirectement, solidarité vis-à-vis des générations futures puisque les aléas de la gestion du FSV accroissent les incertitudes sur le financement du Fonds de réserves pour les retraites qu'il est prévu d'abonder par tout ou partie des excédents du FSV.

La question du retour rapide à l'équilibre du FSV est d'autant plus importante qu'elle renvoie à notre capacité d'honorer les engagements de solidarité nationale portés par le système de retraite par répartition

La question de l'équilibre financier du FSV renvoie finalement à deux séries d'interrogations. La première concerne le périmètre des objectifs de solidarité financés par le FSV. La seconde porte, à périmètre inchangé, sur la manière de conforter le redressement du FSV de telle sorte qu'il puisse combler les pertes cumulées et d'assurer, dans la durée, une situation équilibrée du FSV malgré les fluctuations du cycle économique. Les règles

actuelles concernant les transferts financiers entre le FSV et le FRR mériteraient, à cet égard, d'être examinées et, notamment, la question de l'affectation des éventuels excédents futurs du FSV entre le comblement du déficit cumulé et le versement au FRR.

II – Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR)

Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) doit, à partir de 2020, contribuer au financement des régimes de retraite dans des conditions et avec des objectifs qui restent très largement à préciser. Ouvrir le débat sur ce point est aujourd'hui nécessaire pour préciser le niveau jugé souhaitable du Fonds ainsi que ses conditions d'alimentation et de gestion.

Des projections relatives au Fonds de réserve ont été réalisées dans le cadre du dernier exercice de projection à long terme du Conseil et les résultats ont été publiés dans le rapport de mars 2006.

Le montant des réserves à l'horizon 2020 a été projeté selon trois scénarios d'évolution du taux de chômage (4,5 %, 7 % et 9 % à partir de 2015) et sans tenir compte d'éventuelles ressources exceptionnelles pouvant abonder le Fonds de réserve. Sous ces hypothèses, il serait compris entre 67 milliards d'euros 2003 (taux de chômage de 9 %) et 127 milliards d'euros 2003 (taux de chômage de 4,5 %).

La forte sensibilité du montant des réserves à la situation de l'emploi découle, dans ces projections, des comptes du Fonds de solidarité vieillesse, dont l'intégralité des excédents éventuels (après remboursement de la dette) est supposée être affectée au Fonds de réserve.

À partir des résultats des projections, le Conseil a avancé, dans son précédent rapport, de premiers éléments de réflexion sur les modalités d'utilisation de ces réserves après 2020, qui renvoient notamment à la question de l'horizon d'épuisement des réserves et à celle du rythme de décaissement des réserves au fil du temps.

Le FRR n'a, en effet, pas vocation, contrairement aux fonds de réserve mis en place par exemple au Canada ou en Irlande, à devenir une source permanente de financement pour les régimes concernés, par le biais des revenus financiers qu'il génère ⁸⁵.

Les questions relatives à la durée de vie du FRR et au rythme de décaissement des réserves sont étroitement liées

Les questions relatives à la durée de vie du FRR et au rythme de décaissement des réserves sont alors étroitement liées.

85. Dans les différents scénarios étudiés par le Conseil, le montant des réserves accumulées d'ici 2020 est trop faible pour permettre le financement en régime permanent d'une part significative des dépenses de retraite.

En pratique, la chronique des décaissements du FRR dépendra des autres mesures qui seront prises pour couvrir *in fine* les besoins de financement des régimes, soit par un accroissement des recettes, soit par un ralentissement des dépenses. En effet, le FRR ne doit en aucun cas, compte tenu de son caractère transitoire, dispenser les régimes des adaptations nécessaires mais il peut permettre à la fois de rendre ces adaptations plus progressives et d'éviter de reporter sur les générations futures des charges trop lourdes.

Le FRR ne doit pas dispenser les régimes des adaptations nécessaires mais il peut permettre, à la fois de rendre ces adaptations plus progressives et d'éviter de reporter sur les générations futures des charges trop lourdes

Ainsi, avec une montée en charge entre 2000 et 2020 et des décaissements sur la période 2020-2050, le FRR est susceptible de peser sur les charges des générations actives entre 2000 et 2020 et, au contraire, de favoriser les générations actives entre 2020 et 2050. C'est au regard de ces transferts que doit être défini le rôle du FRR, en s'interrogeant notamment sur la meilleure façon de les mettre en œuvre dans un contexte de dette publique élevée.

La question du niveau souhaitable des réserves du FRR dépend ainsi des objectifs en termes de montant et de modalités de mise en œuvre de ces transferts. Dans tous les cas, plutôt que de fixer un objectif de montant de réserves en niveau absolu, comme cela avait été annoncé dans un premier temps (1 000 milliards de francs 2000), il serait plus pertinent de raisonner en termes relatifs, par rapport aux nouveaux besoins de financement que les réserves devront contribuer à réduire après 2020 (X % de la somme actualisée des nouveaux besoins de financement, entre 2020 et l'horizon d'épuisement des réserves, des régimes éligibles au FRR).

Il est plus pertinent de fixer un objectif de réserves en 2020 en termes relatifs, par rapport aux nouveaux besoins de financement que les réserves devront contribuer à réduire après 2020

Cette approche repose sur l'hypothèse de comptes équilibrés en 2020 et consiste à apprécier la contribution du FRR à l'équilibre financier des régimes éligibles en pourcentage de la totalité des efforts supplémentaires de financement à réaliser sur la période de décaissement du FRR qui, selon les derniers travaux du Conseil, pourrait être allongée jusqu'en 2050.

Selon cette approche et d'après les résultats des projections du Conseil publiés en mars 2006, les réserves accumulées au FRR en 2020 représenteraient, par exemple, l'équivalent de 15 à 30 % (selon l'hypothèse de taux de chômage) de la somme actualisée des nouveaux besoins de financement entre 2020 et 2050 des régimes actuellement éligibles au Fonds de réserve ⁸⁶.

86. Régime général et régimes alignés (artisans, commerçants et salariés agricoles). La question des régimes qui seront bénéficiaires des versements du FRR est toutefois susceptible d'être réouverte compte tenu de la réforme de 2003.

Le Conseil observe que le rythme d'abondement du Fonds de réserve a été jusqu'à maintenant inférieur à celui qui avait été initialement envisagé et rappelle que la crédibilité du FRR sera d'autant mieux assurée que la part des ressources pérennes sera plus importante. Une réflexion devrait être engagée sur la nature de ces ressources, en s'inspirant des exemples étrangers et en tenant compte des préoccupations de développement durable. Seule la fraction de la contribution de 2 % sur les revenus de placement et du patrimoine constitue une ressource pérenne et régulière du FRR. Selon les projections du Conseil, cette ressource ne contribuerait qu'à hauteur d'environ 30 milliards d'euros 2003 aux réserves qui seront accumulées en 2020, soit l'équivalent de 6 à 7 % de la somme actualisée des nouveaux besoins de financement entre 2020 et 2050 des régimes actuellement éligibles au Fonds de réserve.

L'affectation au FRR des avoirs en déshérence de l'assurance-vie, inscrite dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, permettrait d'accroître ses ressources de 1 à 2 milliards d'euros, en montant actualisé. Ce chiffre est à considérer avec prudence.

Le Conseil de surveillance du FRR a réexaminé les orientations générales de la politique de placement du Fonds au printemps dernier. La nouvelle allocation stratégique repose sur la répartition suivante : 60 % d'actions, 30 % d'obligations et 10 % d'actifs apportant de la diversification (contre respectivement 55 %, 45 % et 0 % auparavant). L'objectif principal est d'optimiser à long terme les rendements des placements effectués pour le compte des régimes de retraite bénéficiaires et ce dans les limites de risques fixées.

Les travaux, qui ont conduit à revoir l'allocation stratégique, ont tenu compte du rôle spécifique du Fonds : d'une part, la cohérence a été recherchée avec les travaux de projection du Conseil sur les besoins de financement des régimes bénéficiaires et ce travail de cohérence sera poursuivi et développé, ce dont se félicite le Conseil ; d'autre part, un critère de performance minimal, dans des limites de risques fixées, a été introduit pour obtenir une probabilité forte que le FRR dégagera bien sur le long terme un surplus financier dans le cadre plus large de la politique financière à long terme de l'État.

En effet, toute somme investie par l'État dans le FRR n'est pas utilisée pour son désendettement et le coût moyen pour l'État des sommes allouées au FRR d'ici 2020 ⁸⁷ a été utilisé comme seuil minimal de rentabilité sur le long terme des placements. L'allocation d'actifs retenue vise non seulement à minimiser le risque de perte en capital à l'horizon 2020 mais aussi à maximiser la probabilité de dégager sur l'ensemble de la période une performance au moins équivalente à 4,4 % (en nominal), estimation du coût

87. Il a été considéré que toute somme injectée par la collectivité publique chaque année dans le FRR donnerait lieu au même moment à l'émission de plusieurs obligations zéro-coupons OAT de l'État français pour financer cette dotation.

moyen des ressources apportées par les pouvoirs publics. La probabilité que le rendement FRR soit supérieur à celui du remboursement de la dette de l'État serait proche de 80 %.

Il reste qu'une stratégie de financement stable pour le FRR, garante de meilleures performances financières, exigerait une plus grande régularité des abondements.

Par ailleurs, la stratégie d'investissement pourra être complètement différente selon que l'objectif de décaissement du Fonds est défini en pourcentage du besoin de financement des régimes éligibles ou de manière forfaitaire.

Ne pas préciser le plus tôt possible le rythme annuel des décaissements du FRR (et en particulier sa durée de vie) peut conduire au choix d'une allocation stratégique non optimale, à des rendements financiers des placements du FRR plus faibles et, en conséquence, à de moindres réserves en 2020, comme l'illustre le tableau ci-après.

La crédibilité du FRR sera d'autant mieux assurée que la part des ressources pérennes sera plus importante ; une plus grande régularité des abondements conduirait à de meilleures performances financières

Règles de décaissement du FFR	Allocation optimale	Rendement moyen ¹	Valeur moyenne du fonds en 2020 ²	Écarts par rapport à objectif 3
Objectif 1 : contributions financières constantes de 2020 à 2030	44 % actions	5,90 %	145 Mds €	-8 Mds €
Objectif 2 : contributions financières constantes de 2020 à 2040	58 % actions	6,25 %	150 Mds €	-3 Mds €
Objectif 3 : le FRR contribue chaque année de 2020 à 2040 au même % des besoins de financement	65 % actions	6,42 %	153 Mds €	0

1. Avec une probabilité de 20 % de rendements à long terme inférieurs à 4,4 %.

2. En milliards d'euros courants.

Source : Fonds de réserve pour les retraites.

Cela supposerait, cependant, d'anticiper les mesures qui seront prises *in fine* pour couvrir les besoins de financement des régimes d'ici 2020.

III – L'équilibre financier des régimes : agir sur les recettes et les dépenses

Le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2006 fait apparaître un solde CNAV plus dégradé que dans les dernières projections du Conseil. Les écarts sur le solde reflètent pour une petite moitié des écarts sur les recettes et pour le reste des écarts sur les

charges ⁸⁸. Les prestations ont augmenté de 7,9 % en 2005 et devraient continuer à croître de manière soutenue en 2006 et en 2007, respectivement de 5,5 % et de 5 % ⁸⁹.

Le dynamisme des prestations vieillesse du régime général est à mettre en regard avec l'engagement national au désendettement. Le gouvernement a, dans ce cadre, proposé des objectifs spécifiques de progression des dépenses, en particulier une évolution en volume des dépenses pour la branche vieillesse de 2,5 % ⁹⁰.

L'accroissement soutenu des prestations pour des raisons essentiellement démographiques invite à une discussion portant plus largement sur le mode de financement à long terme des régimes de retraite et sur la question de leur équilibre financier.

L'obtention de cet équilibre dépend en partie des effets de la réforme de 2003 et de l'engagement de mesures complémentaires destinées à produire de nouvelles ressources ou réaliser de nouvelles économies.

1. La hausse des cotisations vieillesse « gagée » par une baisse des cotisations chômage et l'augmentation des contributions pour les régimes de fonctionnaires

Le Conseil d'orientation des retraites a toujours affirmé l'importance d'une politique volontariste en faveur de l'emploi et du relèvement du taux d'emploi qui permettrait de dégager des marges de manœuvre supplémentaires pour le financement des retraites.

L'équilibre du système de retraite en 2020, tel qu'envisagé en 2003, suppose une nette amélioration de l'emploi, des hausses de cotisations vieillesse compensées par des baisses des cotisations chômage et des hausses des contributions pour les régimes de fonctionnaires

Dans son précédent rapport sur les perspectives d'équilibre à long terme des régimes de retraite ⁹¹, le Conseil a retracé, sous diverses hypothèses d'évolution de l'emploi, les comptes prévisionnels des régimes selon qu'ils bénéficieraient ou non de recettes nouvelles telles que celles envisagées au moment de la réforme de 2003, à savoir des hausses de cotisations vieillesse compensées par des baisses des cotisations à l'assurance chômage pour le régime général et des hausses des contributions pour les régimes de fonctionnaires.

Les résultats ont été obtenus sous l'hypothèse que les redéploiements entre l'assurance chômage et l'assurance vieillesse se faisaient dans la limite de trois points de cotisation UNEDIC (et sous réserve des besoins de la CNAV), conformément à l'annonce faite en 2003. Les marges de manœuvre à terme pourraient être plus importantes si on supprimait cette limite.

88. Voir le I du chapitre 2 de la première partie.

89. Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2006.

90. Voir le IV du chapitre 2 de la première partie.

91. Troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites, *op. cit. supra*.

Les résultats des projections montrent que, dans une hypothèse de retour au plein-emploi (taux de chômage 4,5 % à partir de 2015) et en supposant mises en œuvre les recettes envisagées au moment de la réforme de 2003, l'équilibre des comptes serait assuré à l'horizon 2020. En revanche, si la situation du marché du travail ne s'améliorait pas suffisamment et, sauf fort accroissement de la productivité notamment, des besoins de financement apparaîtraient en 2020 même en tenant compte des recettes envisagées en 2003.

Les résultats de ces projections conduisent à faire plusieurs observations.

Les hypothèses de redéploiement envisagées signifient qu'une part importante des marges de manœuvre apportées par une amélioration de la situation économique serait consacrée au financement des retraites plutôt qu'à celui d'autres besoins sociaux (maladie, dépendance...). La question des priorités sociales est ainsi posée.

Il faudrait, par ailleurs, que les partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance-chômage puissent se saisir de la question du redéploiement, envisagé en 2003, à l'occasion des négociations UNEDIC. Le redéploiement suppose, en effet, que l'amélioration de la situation sur le marché du travail se traduise d'abord par des baisses de taux de cotisation à l'UNEDIC ⁹² alors que les partenaires sociaux pourraient tout aussi bien décider d'améliorer les droits des chômeurs.

Ce scénario renvoie à la question de l'emploi, aux décisions des partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC ainsi qu'aux contraintes de finances publiques

Enfin, si le chômage ne diminue pas suffisamment, ou si le redéploiement des cotisations UNEDIC ne s'effectue pas comme prévu pour d'autres raisons, la question du financement du régime général notamment reste posée.

Concernant les contributions supplémentaires envisagées en 2003 pour répondre au besoin de financement des régimes de la fonction publique, la question doit être examinée dans le cadre des orientations qui ont été prises à la Conférence sur les finances publiques. Or, selon les résultats du scénario de base du Conseil publiés en mars 2006, ces contributions devraient correspondre à un apport de 0,6 point de PIB pour permettre d'équilibrer les régimes de la fonction publique en 2020.

Dans ces conditions, l'examen d'hypothèses alternatives de financement avant 2020, y compris des hausses de cotisations, est rendu nécessaire.

92. On notera que le déficit cumulé de l'UNEDIC est estimé à environ 13 milliards d'euros au 31 décembre 2006.

2. Des ressources nouvelles liées à un nouveau mode de financement de la protection sociale

Lors de son premier rapport en 2001, le Conseil d'orientation des retraites a procédé à un large examen des conditions de financement du système de retraite dans le cadre du financement d'ensemble de la protection sociale. Dans la période récente, une réflexion a été conduite sur l'assiette du financement de la protection sociale.

Une réflexion a été conduite en 2006 sur l'assiette du financement de la protection sociale qui serait plus juste et plus favorable à l'emploi que les cotisations assises sur les salaires

À la suite de la demande du Président de la République de voir étudier un nouveau mode de financement de la protection sociale qui serait plus juste et plus favorable à l'emploi que les cotisations assises sur les salaires, un groupe de travail administratif a été constitué pour examiner cinq pistes de réforme : une contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVA), une modulation des cotisations sociales des employeurs en fonction du rapport entre la masse salariale et la valeur ajoutée, un prélèvement assis sur le chiffre d'affaires diminué des rémunérations (coefficient emploi activité - CEA -), un prélèvement portant sur les éléments de rémunération directs ou indirects aujourd'hui exonérés de cotisations sociales ainsi que sur les bénéfices des entreprises (contribution patronale généralisée - CPG -), enfin l'affectation d'une partie des recettes de TVA au financement des régimes de sécurité sociale (« TVA sociale »). Dans l'étude du groupe de travail administratif, chacune de ces ressources se substituerait à 2,1 points de cotisations sociales actuellement à la charge des employeurs⁹³.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi et le Conseil d'analyse économique ont été saisis à leur tour sur la base de ces travaux et ont fait connaître leur avis respectivement les 20 et 28 juillet 2006. Le Centre d'analyse stratégique, chargé de faire la synthèse de ces différentes contributions, a rendu son avis le 17 août 2006.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi et le Conseil d'analyse économique partagent l'idée selon laquelle le débat sur le mode de financement de la protection sociale ne peut avoir lieu sans une réflexion parallèle sur les dépenses et que toute réforme doit s'inscrire dans un processus cohérent et prévisible garantissant, non seulement l'équilibre financier des régimes sociaux, mais aussi la compétitivité de l'économie française. Ils considèrent qu'aucune des voies de réforme expertisées ne s'impose de façon certaine, faute d'indications suffisamment fiables et complètes sur leurs effets, notamment en termes d'emploi, et sur l'ampleur des transferts entre les différents contributeurs.

93. Compte tenu des allègements généraux de cotisations sociales, il ne reste que 2,1 points de cotisations sociales à la charge des employeurs au niveau du SMIC (hors cotisations accidents du travail).

Leurs avis divergent toutefois quelque peu sur les pistes à privilégier.

Le Conseil d'analyse économique est réticent à l'introduction d'une contribution des employeurs sur la valeur ajoutée et privilégie des pistes de réforme s'appuyant sur des prélèvements existants (« TVA sociale », impôt sur les sociétés ou CSG), même si aucune de ces solutions ne fait l'unanimité parmi ses membres.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi rejette également la piste de la contribution sur la valeur ajoutée et a un avis plus partagé sur les autres solutions. Il souhaite approfondir son analyse sur plusieurs points, notamment sur les liens entre le financement de la protection sociale et l'emploi, sur le mode de formation des salaires en France ou encore sur les modalités de baisse des cotisations liées au type de réforme envisagée (baisse ciblée sur les bas salaires, articulation avec les minima de branche ou abattement d'assiette uniforme pour tous les salaires).

Le Centre d'analyse stratégique estime, quant à lui, souhaitable de poursuivre sur la lancée du mouvement de fiscalisation du financement de la protection sociale, qui est général en Europe. Il considère qu'une telle réforme doit se faire à taux d'effort constant, ce qui renvoie à la maîtrise des dépenses, et devrait privilégier, pour le choix des prélèvements de substitution, des assiettes larges et connues, également utilisées à l'étranger. Enfin, il invite à élargir la réflexion, d'une part, à la gouvernance des différents régimes de protection sociale et, d'autre part, aux liens entre la nature des différents risques couverts et la nature des ressources qui leur sont affectées.

En effet, la question du financement est intimement liée à celle des dépenses et de la nature des prestations. Il existe une certaine unité d'inspiration entre les logiques de prestations, de couverture, de financement, voire de gouvernance.

Or, de nombreux experts pensent que la problématique spécifique du financement des retraites pourrait échapper en grande partie au débat portant sur l'accroissement de la fiscalisation de la protection sociale. En dehors des dépenses liées au fonds de solidarité vieillesse relevant d'une logique de solidarité, les prestations vieillesse sont généralement analysées comme des salaires différés obéissant davantage à une logique contributive et devant, de ce fait, relever avant tout d'un financement par les cotisations sociales assises sur les salaires, celles-ci déterminant de manière significative les prestations de retraite.

Les prestations vieillesse sont généralement analysées comme des salaires différés obéissant davantage à une logique contributive et devant, de ce fait, relever avant tout d'un financement par les cotisations sociales assises sur les salaires

À cet égard, comme cela a été indiqué au chapitre précédent concernant les dispositifs d'épargne retraite, une mise à plat des différentes niches fiscales et surtout sociales paraît indispensable.

3. La maîtrise des dépenses

Le principe pourrait être posé de prévoir des modalités de financement pour chaque mesure nouvelle ayant pour effet d'augmenter les prestations

La question du financement des régimes de retraite ne peut se poser sans une réflexion également sur les moyens de parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses. Cette réflexion est d'autant plus importante que les réponses à certaines des questions que pose le rendez-vous de 2008 peuvent conduire à accroître davantage la masse des prestations de retraite, qu'il s'agisse des règles de revalorisation des pensions ou de la mise en œuvre de l'objectif de 85 % du SMIC net pour les minima de pension. À cet égard, le principe pourrait être posé, au regard de l'équilibre des régimes, de proposer des modalités de financement (nouvelles ressources ou nouvelles économies) pour chaque mesure nouvelle ayant pour effet d'augmenter les prestations.

Il est nécessaire au cours de l'année 2007 d'approfondir la réflexion et de poursuivre les travaux sur toutes les pistes concrètes qui pourraient permettre de parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses. Afin d'éclairer les décisions qui devront être prises et sans préjuger des choix à opérer, de leurs avantages, de leurs inconvénients ou encore de leur faisabilité, le Conseil considère utile de pouvoir prolonger l'examen d'un certain nombre de mesures qui ont été évoquées au fil du présent rapport mais qui n'ont pu, à ce stade, faire l'objet d'une analyse complète.

La réflexion sur le décompte des durées d'assurance, dans une perspective, d'une part, de cohérence entre les objectifs assignés (en termes d'âge de la retraite et de montant de pension) et les modalités techniques retenues et, d'autre part, de simplification et de lisibilité pour les assurés, mérite d'être approfondie. Il n'est pas certain qu'elle conduise *in fine*, par rapport au système actuel, à des économies de prestations. Il est sûr, en revanche, que des modalités de décompte plus simples et transparentes conduiraient à une meilleure maîtrise de l'évolution des prestations.

Comme le Conseil l'a souligné à de nombreuses reprises, la question du taux d'emploi et, plus particulièrement, du taux d'emploi des seniors est une question stratégique pour l'avenir des régimes de retraite, qui implique d'importants changements de comportement tant des salariés que des employeurs, publics comme privés.

La question du taux d'emploi, des seniors en particulier, est stratégique pour l'avenir des régimes de retraite ; elle implique d'importants changements de comportement tant des salariés que des employeurs

Pour les employeurs, au-delà de leur attitude quant à l'emploi des seniors, ces changements de comportement renvoient, entre autres, à l'amélioration et aux conditions de travail et d'emploi, à la formation tout au long de la vie, à l'aménagement des carrières et à la gestion anticipative de l'emploi.

Il est indispensable également de poursuivre la réflexion sur les dispositions qui limitent l'augmentation de la durée effective de cotisation, sur laquelle est fondée la réforme de 2003.

Plusieurs de ces dispositions ont fait l'objet d'un examen dans ce rapport : la mesure de départ anticipé pour carrières longues dans le régime général comme dans la fonction publique, l'assouplissement progressif de la décote au régime général et dans les régimes alignés, le rythme de montée en charge de la décote dans la fonction publique, les bornes d'âge de départ en retraite dans un contexte d'allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, les rachats de trimestres de cotisation, les modes d'attribution et de calcul du minimum contributif et du minimum garanti...

La légitimité des objectifs que ces mesures poursuivent doit être resituée par rapport aux objectifs pour lesquels elles ont été conçues, en particulier d'équité, et en tenant compte de l'équilibre et de la cohérence globale recherchés dans le contexte de la réforme de 2003.

Le dispositif mis en place jusqu'en 2014 et se substituant aux accords dérogatoires à la mise à la retraite à 65 ans n'a, dans le contexte d'urgence des débats parlementaires, pas fait l'objet manifestement d'un examen complet au regard de l'objectif d'emploi des seniors. Le Conseil souhaite qu'un tel examen soit mené au plus vite.

Par ailleurs, le Conseil tient à rappeler ici l'importance du principe d'ajustement par génération, qui conduit à ce que les règles ne changent pas en fonction de la date de départ à la retraite de chaque personne. Ce principe est une garantie pour les assurés, de nature à favoriser la poursuite de l'activité. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a étendu la portée de ce principe, remédiant ainsi à une situation qui a pu encourager les personnes à partir au plus tôt en retraite.

L'orientation envisagée par le Conseil d'étendre aux régimes spéciaux le principe de l'allongement de la durée d'assurance en fonction des gains d'espérance de vie devrait également être resituée dans le cadre des mesures visant à soutenir l'emploi des seniors. Comme il a été précisé, cette évolution devrait en tout état de cause être conduite en prenant en compte les situations effectives de pénibilité.

Concernant les droits familiaux et conjugaux en matière de retraite, qui feront l'objet d'un rapport spécifique du Conseil en 2007, force est de constater aujourd'hui la diversité des règles entre les régimes et la nécessité de clarifier les objectifs poursuivis. Une réflexion sur ces droits, dans la perspective d'une certaine harmonisation entre tous les régimes, s'impose. L'examen sur le sujet, que le Conseil va approfondir en 2007, devrait déboucher sur des propositions tendant à ce que les dépenses de retraite liées aux enfants et au couple correspondent à des objectifs clairement identifiés et

Il est indispensable de poursuivre la réflexion sur les dispositions qui limitent l'augmentation de la durée effective de cotisation, sachant qu'un équilibre et une cohérence globale ont été recherchés en 2003

répondant aux préoccupations d'égalité entre les hommes et les femmes. Cet examen doit s'inscrire dans une réflexion plus large sur les prestations non contributives dans les régimes de retraite.

Enfin, dans la même perspective de clarification des objectifs poursuivis et d'aménagement des règles en fonction de ces objectifs, la question des droits à la retraite des personnes ayant été assurées à plusieurs régimes de

Les mesures doivent être examinées à l'aune des trois objectifs suivants : la nécessité de revenir vers l'équilibre financier des régimes ; l'équité et la solidarité entre les assurés, en particulier entre les générations ; enfin, l'augmentation du taux d'activité des seniors

retraite de base au cours de leur carrière (les polypensionnés) doit être examinée dans toutes ses dimensions, sachant que les règles actuelles se révèlent dans certains cas favorables et dans d'autres défavorables à ces personnes sans, bien souvent, que ces avantages et désavantages ne répondent à la volonté du législateur.

En tout état de cause, les différentes mesures devront être examinées à l'aune des trois objectifs suivants :

- la nécessité de revenir vers l'équilibre financier des régimes ;
- l'équité et la solidarité entre les assurés, en particulier entre les générations ;
- l'augmentation du taux d'activité des seniors.

Conclusion

Le présent rapport entend éclairer le gouvernement et le parlement dans la perspective du rendez-vous de 2008, premier des rendez-vous prévus par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites. À cette fin, il fournit des outils d'analyse et de pilotage, au nombre desquels l'abaque, qui donne des ordres de grandeurs sur les ajustements à réaliser concernant les différents leviers d'action possibles pour assurer l'objectif fondamental d'équilibre financier des régimes de retraite sur le long terme. Il présente aussi des éléments de réflexion sur les questions à traiter et les orientations à retenir.

Un diagnostic est en outre porté sur le contexte économique, social et financier, notamment les perspectives financières des régimes à court et à long terme, les évolutions de la situation de l'emploi, en particulier des seniors, les évolutions des revenus des actifs et des retraités, enfin les contraintes des finances publiques. Des points de repère sur les évolutions de l'environnement international sont également donnés.

Les décideurs disposent ainsi d'un ensemble de constats et d'analyses, préalable nécessaire au débat public et à la prise de décision. Ces données permettent, en particulier, d'apprécier les marges possibles de choix concernant les décisions à prendre à l'occasion du rendez-vous de 2008.

L'examen s'inscrit dans le cadre des objectifs fixés par la réforme de 2003 : réaffirmer le choix de la retraite par répartition ; assurer un haut niveau de retraite, par l'allongement de la durée d'activité et de la durée d'assurance ; préserver l'équité et l'esprit de justice sociale de nos régimes de retraite ; permettre à chacun de construire sa retraite, en donnant davantage de souplesse et de liberté de choix ; garantir le financement des retraites d'ici 2020.

Comme le Conseil l'a souligné à de nombreuses reprises, la question de l'emploi, plus particulièrement de l'emploi des seniors, est une question stratégique pour l'avenir des régimes de retraite. Les simulations mettent une nouvelle fois en évidence le rôle crucial de l'emploi des seniors pour assurer l'efficacité des mesures, actuelles ou futures, relatives à la durée d'assurance. Il importe dès lors de faire preuve, sur ce point, de cohérence dans les décisions prises ou à prendre.

Outre les questions relatives à la durée d'assurance, à l'évolution des pensions et à l'objectif de minimum de pension prévu par la loi, pour lesquelles les textes prévoient explicitement qu'elles doivent être abordées dans

le cadre du rendez-vous de 2008, ainsi que la question de l'équilibre financier des régimes de retraite sur le long terme, le Conseil a souhaité mettre l'accent sur les questions à traiter en vue d'assurer l'égalité entre les cotisants, en les articulant autour de quatre thèmes : l'égalité entre hommes et femmes et les droits familiaux et conjugaux, l'égalité des droits en fonction des parcours professionnels, l'évolution des régimes spéciaux et la mise en œuvre de l'épargne retraite. Il ne sera sans doute pas possible d'apporter des réponses à toutes les questions posées dès le rendez-vous de 2008, mais il importe dès aujourd'hui de déterminer les principales orientations à retenir.

C'est guidé par ces principes que, dans la perspective du rendez-vous de 2008 et du rapport que le gouvernement, aux termes de la loi, doit élaborer d'ici la fin de l'année 2007, le Conseil s'est attaché à préciser les principaux termes du débat sur les enjeux de notre système de retraite.

Annexes

Liste des annexes

- 1 Article 6 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites
- 2 Décret n° 2004-453 du 28 mai 2004 relatif à la composition et à l'organisation du Conseil d'orientation des retraites
- 3 Composition nominative du Conseil d'orientation des retraites
- 4 Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites et rédaction du rapport
- 5 Rapport d'activité 2006 du Conseil d'orientation des retraites
- 6 Liste des sigles
- 7 Le mode de décompte des durées au régime général et dans la fonction publique

Annexe 1

Article 6 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites

Article 6

I. - L'article L. 114-1-1 du Code de la sécurité sociale devient l'article L. 114-5.

II. - Le chapitre IV du titre I^{er} du livre I^{er} du même Code est complété par une section IV ainsi rédigée :

Conseil d'orientation des retraites

Article L. 114-2. - Le Conseil d'orientation des retraites a pour missions :

- 1) de décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long termes des régimes de retraite légalement obligatoires, au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et d'élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière ;
- 2) d'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;
- 3) de mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite susmentionnés et de suivre l'évolution de ce financement ;
- 4) de formuler les avis prévus aux III et IV de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites ;
- 5) de participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ;
- 6) de suivre la mise en œuvre des principes communs aux régimes de retraite et l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités, ainsi que de l'ensemble des indicateurs des régimes de retraite, dont les taux de remplacement.

Le Conseil formule toutes recommandations ou propositions de réforme qui lui paraissent de nature à faciliter la mise en œuvre des objectifs et principes énoncés aux articles 1^{er} à 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 précitée ainsi qu'aux trois premiers alinéas de l'article L. 161-17.

Le Conseil d'orientation des retraites est composé, outre son président nommé en Conseil des ministres, notamment de représentants des assemblées parlementaires, des organisations professionnelles, syndicales, familiales et sociales les plus représentatives et des départements ministériels intéressés, ainsi que de personnalités qualifiées.

Les administrations de l'État, les établissements publics de l'État et les organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite légalement obligatoire ou du régime d'assurance chômage sont tenus de communiquer au Conseil d'orientation des retraites les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui sont nécessaires au Conseil pour l'exercice de ses missions. Le Conseil fait connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans les programmes de travaux statistiques et d'études de ces administrations, organismes et établissements.

Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret.

Annexe 2

Décret n° 2004-453 du 28 mai 2004 relatif à la composition et à l'organisation du Conseil d'orientation des retraites

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de la santé et de la protection sociale,

Vu le Code de la sécurité sociale, notamment son article L. 114-2 ;

Vu la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, notamment son article 5 ;

DÉCRÈTE :

Article 1

Le chapitre IV du titre IV du livre I^{er} du Code de la sécurité sociale (troisième partie : décrets) est complété par une section 4 ainsi rédigée :

Section 4

Conseil d'orientation des retraites ;

Article D. 114-4-0-1. - Le Conseil d'orientation des retraites est placé auprès du Premier ministre. Il remet un rapport au Premier ministre au moins une fois tous les deux ans. Préalablement à l'élaboration des rapports prévus au II et au IV de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le Conseil d'orientation des retraites remet un rapport d'ensemble analysant la situation des régimes de retraite. Ces rapports sont communiqués au Parlement et rendus publics.

Article D. 114-4-0-2. - Outre son président, le Conseil d'orientation des retraites est composé de trente-huit membres répartis comme suit :

- 1) quatre députés et quatre sénateurs, respectivement désignés par l'Assemblée nationale et par le Sénat ;
- 2) seize représentants des organisations professionnelles et syndicales :
 - a) deux représentants désignés par la Confédération générale du travail (CGT) ;
 - b) deux représentants désignés par la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;
 - c) deux représentants désignés par la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) ;
 - d) un représentant désigné par la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;

- e) un représentant désigné par la Confédération française de l'enca-drement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;
 - f) deux représentants désignés par le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
 - g) un représentant désigné par la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;
 - h) un représentant désigné par l'Union professionnelle artisanale (UPA) ;
 - i) un représentant désigné par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;
 - j) un représentant désigné par l'Union nationale des professions libé-
rales (UNAPL) ;
 - k) un représentant désigné par la Fédération syndicale unitaire (FSU) ;
 - l) un représentant désigné par l'Union des fédérations de fonctionnai-
res (UNSA) ;
- 3) le président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ou son représentant ;
- 4) le vice-président du Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA) ou son représentant ;
- 5) six représentants de l'État :
- a) le commissaire au Plan ;
 - b) le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;
 - c) le directeur de la sécurité sociale ;
 - d) le directeur du budget ;
 - e) le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ;
 - f) le directeur de la prévision ;
- 6) six personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience.

Les membres du Conseil d'orientation des retraites mentionnés aux 2) et 6) sont nommés par arrêté du Premier ministre pour une durée de quatre ans. Celui-ci désigne parmi les membres mentionnés au 6) celui qui assure la suppléance du président du Conseil en cas d'empêchement de ce dernier.

Les membres mentionnés au 5) désignent un suppléant ayant au moins rang de sous-directeur.

Toute personne ayant perdu la qualité en raison de laquelle elle a été nommée cesse d'appartenir au Conseil. Les membres mentionnés aux 2) et 6) sont, dans ce cas, remplacés par une personne désignée pour la durée du mandat restant à courir. En outre, les désignations prévues au 1) sont renouvelées après chaque élection générale à l'Assemblée nationale en ce qui concerne les députés et après chaque renouvellement triennal du Sénat en ce qui concerne les sénateurs.

Article D. 114-4-0-3. - Le Conseil d'orientation des retraites se réunit sur convocation de son président.

Article D. 114-4-0-4. - Le Conseil d'orientation des retraites est assisté par un secrétaire général nommé par le Premier ministre. Le secrétaire général

assure sous l'autorité du président l'organisation des travaux du Conseil ainsi que l'établissement de ses rapports et la préparation de ses avis prévus au 4° de l'article L. 114-2.

Article 2

Les membres du Conseil d'orientation des retraites nommés en application du décret n° 2000-393 du 10 mai 2000 portant création du Conseil d'orientation des retraites sont en fonction jusqu'au premier jour du mois suivant la publication au Journal officiel de l'arrêté pris pour l'application de l'article D. 114-4-0-2 du Code de la sécurité sociale.

Article 3

Le décret n° 2000-393 du 10 mai 2000 portant création du Conseil d'orientation des retraites est abrogé.

Article 4

Le présent décret sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 28 mai 2004

Jean-Pierre Raffarin

Annexe 3

Composition nominative du Conseil d'orientation des retraites

Raphaël HADAS-LEBEL

Président du Conseil d'orientation des retraites

Jean-Bernard BAYARD

Vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

Jean-Louis BESNARD

Représentant l'Union nationale des syndicats autonomes

Didier BLANCHET

Chef du département études économiques d'ensemble à l'INSEE

Sophie BOISSARD

Directrice générale du Centre d'analyse stratégique

Dany BOURDEAUX

Membre du Conseil national. Présidente de la commission sociale de l'Union professionnelle artisanale

Philippe BOUYOUX

Directeur des politiques économiques. Direction générale du trésor et de la politique économique

Jean-René BUISSON

Président de la commission Protection sociale au Mouvement des entreprises de France

Pierre-Yves CHANU

Conseiller confédéral de la Confédération générale du travail

Dominique-Jean CHERTIER

Directeur général adjoint des affaires sociales et institutionnelles du Groupe SAFRAN

Jean-Baptiste de FOUCAULD

Inspecteur général des finances

Bernard DEVY

Secrétaire confédéral de Force ouvrière

Claude DOMEIZEL

Sénateur

Jean GAEREMYNCK
Délégué à l'emploi et à la formation professionnelle

Maxime GREMETZ
Député

Georges GRULOIS
Vice-président du Comité national des retraités et personnes âgées

Christian GUICHARDON
Union nationale des professions libérales

Jean-Pierre HUTIN
Représentant la Confédération générale des petites et moyennes entreprises

Denis JACQUAT
Député

Jean-Jacques JEGOU
Sénateur

Philippe JOSSE
Directeur du budget

Danièle KARNEWICZ
Secrétaire nationale du pôle protection sociale de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres

André LARDEUX
Sénateur

Dominique LECLERC
Sénateur

Jean-Christophe LE DUIGOU
Secrétaire confédéral de la Confédération générale du travail

Jean LE GARREC
Député

Dominique LIBAULT
Directeur de la sécurité sociale

Jean-Louis MALYS
Secrétaire national de la Confédération française démocratique du travail

Ludovic MERCIER
Mouvement des entreprises de France

Bernard MERTEN
Conseiller confédéral des retraites à la Confédération française des travailleurs chrétiens

Gérard NOGUES

Secrétaire général de la Fédération générale des fonctionnaires
de Force ouvrière

Maurice ODIN

Conseiller technique de l'Union nationale des associations familiales

Paul PENY

Directeur général de l'administration et de la fonction publique

Alain PETITJEAN

Secrétaire confédéral de la Confédération française démocratique
du travail

Jean-Luc PREEL

Député

Daniel RALLET

Représentant de la Fédération syndicale unitaire

Rolande RUELLAN

Conseiller maître à la Cour des comptes

Philippe TRAINAR

Économiste en chef et membre du comité de direction du groupe SCOR

Serge VOLKOFF

Directeur du Centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations
au travail (CREAPT)

Annexe 4

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites et rédaction du rapport

La rédaction du présent rapport a été effectuée par le secrétariat général du Conseil, sous la direction de M. R. Hadas-Lebel, président du Conseil, de M^{me} A.-M. Brocas ¹, secrétaire générale, et de M. Y. Guégano, secrétaire général adjoint.

Ont également contribué à la rédaction du rapport les autres membres du secrétariat général :

- M^{me} M. Thiou et M^{me} S. Fernandez qui ont assuré la réalisation du rapport ;
- et, par ordre alphabétique, M^{me} L. ApRoberts, M^{me} N. Brian, M. G. Destré, M. J. Guez, M. J.-M. Hourriez.

M^{me} M. Reynaud et M. C. Goanvic, qui ont activement participé aux travaux préparatoires, ont quitté depuis le secrétariat général du Conseil.

1. M^{me} Anne-Marie Brocas a été nommée directrice de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) le 2 novembre 2006.

Annexe 5

Rapport d'activité 2006 du Conseil d'orientation des retraites

I – Rappel des missions du Conseil d'orientation des retraites

Les textes ² assignent au Conseil d'orientation des retraites **plusieurs missions** :

- décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long termes des régimes de retraite légalement obligatoires, au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière ;
- apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;
- mener une réflexion prospective sur le financement des régimes de retraite et en suivre l'évolution ;
- formuler les avis préalables aux décisions à prendre tous les quatre ans sur les évolutions de la durée d'assurance dans les régimes ;
- participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ;
- suivre l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités, ainsi que de l'ensemble des indicateurs des régimes, dont les taux de remplacement.

Le Conseil doit aussi formuler des orientations ou propositions de réforme. Il remet au Premier ministre, tous les deux ans au moins, un rapport communiqué au Parlement et rendu public.

Le Conseil d'orientation des retraites développe sa réflexion de manière à la fois autonome et transversale, appuyé par un **secrétariat général** d'une dizaine de personnes. Le secrétaire général est placé sous l'autorité du président du Conseil.

II – Les méthodes de travail du Conseil d'orientation des retraites

Le Conseil d'orientation des retraites mène ses travaux, selon des méthodes, un programme et un calendrier de travail arrêtés par ses membres.

2. La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites consacre et élargit le rôle du Conseil d'orientation des retraites dans son article 6 (annexe n° 1) et le décret n° 2004-453 du 28 mai 2004 (annexe n° 2) fixe sa nouvelle composition et son organisation. La composition nominative des membres du Conseil figure en annexe n° 3.

- **Les réunions du Conseil en formation plénière** rassemblent les membres titulaires du Conseil (sans possibilité de représentation sauf en ce qui concerne les directeurs d'administration centrale et du Centre d'analyse stratégique, qui ont un suppléant désigné). Elles se tiennent à un rythme en général mensuel.

- **Des groupes de travail** se réunissent entre les séances plénières. Ils ont pour objet soit la préparation d'une réunion plénière, soit l'approfondissement de la réflexion sur certains thèmes, à la demande du Conseil. Ils sont composés de membres du Conseil ou de leurs représentants, et permettent d'associer un cercle plus large d'organismes, d'institutions et d'experts disposant de données utiles sur les sujets traités.

- Séances plénières et groupes de travail se tiennent selon **un calendrier de travail et un ordre du jour** fixés par le Conseil sur proposition du président.

- **Les documents de travail du Conseil sont mis à la disposition du public** systématiquement : les dossiers de travail examinés en séance plénière sont mis en ligne sur le site Internet du Conseil dès la fin de la réunion ³.

- Le Conseil peut demander tous travaux ou études aux administrations et aux régimes de retraite, ce qu'il fait très régulièrement dans le cadre d'un travail en réseau largement développé. En outre, le **recours à des experts extérieurs** est possible, grâce aux moyens dont dispose le Conseil et qui lui permettent d'engager des études sur des sujets particuliers qui méritent des investigations approfondies.

III – L'activité du Conseil d'orientation des retraites en 2006

• *Le calendrier et le programme de travail du Conseil pour 2006*

Le programme de travail pour l'année 2006, examiné et arrêté lors de la séance plénière du 23 novembre 2005, comportait **trois grands thèmes** de travail :

- il prévoyait tout d'abord l'aboutissement de l'examen des projections de l'équilibre financier à long terme des régimes de retraite et l'adoption en début d'année du rapport présentant les résultats de ces projections selon différentes hypothèses ;

- il proposait d'ouvrir ensuite deux chantiers à conduire parallèlement tout au long de l'année 2006. Le premier concerne l'égalité entre hommes et femmes vis-à-vis de la retraite ainsi que les droits familiaux et conjugaux ouverts dans le cadre des régimes de retraite. Le second chantier porte sur

3. (www.cor-retraites.fr). Sont par ailleurs en ligne sur ce site toutes les publications du Conseil (rapports, actes de colloques et documents pédagogiques) ainsi que les principaux rapports commandités par le Conseil à des experts ou des organismes extérieurs. Ces documents sont accessibles par thème et par recherche de mots-clés figurant dans les textes.

les enjeux et principales questions à traiter lors de la prochaine échéance de la réforme des retraites, en 2008.

Ce programme de travail a été respecté (voir tableau ci-dessous). Il a été complété par l'examen de la saisine du Conseil par le Premier ministre sur la surcote et par l'organisation d'un colloque sur l'égalité et la solidarité entre les générations.

Les réunions du Conseil d'orientation des retraites en 2006 ¹

Mercredi 25 janvier	– Présentation d'une étude réalisée pour le Conseil sur la gestion de carrière dans un contexte d'allongement de la vie professionnelle dans la fonction publique – Poursuite de l'examen du rapport sur les projections
Mardi 14 février	– Examen de la saisine du Conseil d'orientation des retraites par le Premier ministre sur la surcote
Mercredi 29 mars	– Fin de l'examen du rapport sur les projections
Judi 4 mai	– Audition du professeur Antoine Lyon-Caen sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans le droit communautaire
Mercredi 7 juin	– Différenciation des rôles et égalité entre hommes et femmes. Les modèles et les représentations – Première discussion sur l'esquisse de scénarios possibles et souhaitables à explorer
Mardi 27 juin	– Évolution des revenus des actifs et des retraités, faibles pensions, pluriactifs, indexation, fiscalité
Mercredi 12 juillet	– Évolution des différents régimes de retraite du point de vue de l'équilibre financier et de l'équité
Mercredi 27 septembre	– Le financement des régimes de retraite
Mercredi 25 octobre	– Allongement de la durée d'assurance et âges de départ, pénibilité, décompte de la durée, conditions de départ
Judi 23 novembre matin	– Colloque sur l'égalité et la solidarité entre les générations en matière de retraite
Mercredi 29 novembre	– Discussion sur les enjeux associés à la réforme des retraites, examen du début du rapport
Mercredi 13 décembre	– Suite de l'examen du rapport
Mercredi 10 janvier 2007	– Poursuite de l'examen du rapport sur les enjeux associés à la réforme des retraites et adoption du rapport

1. Ces séances ont été précédées de réunions de groupe de travail.

• Les travaux du Conseil d'orientation des retraites en 2006

A) L'exercice de projection et le rapport de présentation des résultats

La fin de l'exercice de projection de l'équilibre financier à long terme des régimes de retraite, que le Conseil réalisait pour la deuxième fois, et l'adoption du rapport de présentation des résultats ont constitué un temps fort de l'activité du Conseil en début d'année. Ce rapport, intitulé *Retraites : perspectives 2020 et 2050*, adopté lors de la réunion plénière du 29 mars, a été remis au Premier ministre le 30 mars. Il a été mis en ligne sur le site du Conseil (www.cor-retraites.fr) et édité à La Documentation

française. Le deuxième exercice de projection a permis d'actualiser les hypothèses utilisées en 2001 et de prendre en compte les effets des mesures résultant de la réforme de 2003.

Les résultats présentés ont un statut assez différent selon l'horizon considéré. Jusqu'en 2020, horizon de la réforme, l'exercice intègre l'ensemble des mesures décidées en 2003. Il permet d'apprécier le chemin parcouru et celui qui reste à parcourir après la réforme. Pour la période allant de 2020 à 2050, la projection n'intègre pas de nouvelles modifications des paramètres de fonctionnement des régimes de retraite. L'exercice est, à cet égard, assez conventionnel mais il permet d'apprécier les besoins à couvrir à un horizon de très long terme, un fois passée l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby-boom*. Il mesure l'ampleur des écarts liés aux incertitudes relatives aux évolutions démographiques et économiques.

B) Les questions et orientations pour 2008

Le rapport sur les perspectives des régimes de retraite engage une première réflexion sur les questions qui pourraient être des enjeux lors de la prochaine échéance de la réforme des retraites en 2008 et annonce qu'il sera complété par un rapport approfondissant des éléments de problématique et de débat ainsi que, le cas échéant, des orientations sur ces enjeux. La démarche retenue par le Conseil vise à permettre de disposer en 2007 d'un ensemble de constats et d'analyses de nature à éclairer le débat et à préparer les rapports et avis institutionnellement prévus pour la deuxième étape de la réforme des retraites.

Pour ce faire, le Conseil a estimé que seule une démarche analytique était possible. Ceci l'a conduit à analyser successivement les différents sujets concernés, tout en soulignant que les décisions à prendre devront s'inscrire dans une démarche globale, pesant les effets respectifs et appréciant la cohérence d'ensemble des évolutions envisagées.

Quatre séances plénières ont permis l'examen des différents sujets puis trois ont été consacrées à l'examen du rapport intitulé *Retraites : questions et orientations pour 2008*. Ce rapport a été adopté à l'issue de la réunion du 10 janvier 2007 et remis au Premier ministre le 11 janvier 2007.

C) La question de l'égalité entre hommes et femmes vis-à-vis de la retraite et des droits conjugaux et familiaux en matière de retraite

Le Conseil poursuit ses réflexions et travaux en vue **du rapport** qu'il remettra à la fin du premier semestre 2007 **sur la question de l'égalité entre hommes et femmes vis-à-vis de la retraite et des droits conjugaux et familiaux en matière de retraite**. Il s'agit pour le Conseil d'éclairer le débat sur des scénarios d'évolution possible de notre système de retraite. L'extrême complexité et la grande sensibilité du sujet l'ont conduit à retenir une démarche incluant une analyse des expériences étrangères, une prise en compte à la fois des réalités sociales et des évolutions du droit national et du droit communautaire. Deux séances plénières

ont été consacrées en 2006 à ce vaste chantier. Celui-ci sera repris début 2007 en réunions plénières. De nombreux travaux d'études et d'expertises ont parallèlement été engagés (voir ci-dessous).

D) Les autres questions

La réunion plénière du 14 février 2006 a été consacrée à l'examen de la saisine du Conseil d'orientation des retraites par le Premier ministre et à la formulation d'un avis sur le dispositif de la surcote, mis en place par la réforme de 2003, et de sa cohérence avec les autres dispositifs (retraite progressive et cumul emploi retraite). Le Conseil a proposé un relèvement de la surcote de 3 % à 5 %, selon un barème progressif en fonction de la durée de prolongation d'activité ou de l'âge, afin d'en limiter les risques financiers.

Enfin, le Conseil d'orientation des retraites a prolongé sa réflexion engagée en 2002 sur l'équité intergénérationnelle en matière de retraite au cours d'un colloque, organisé le 23 novembre 2006, sur le thème « Retraites : équité et solidarité entre les générations ». Ce colloque, qui a réuni près de 500 personnes, a permis d'aborder cette question dans le cadre des réformes en cours et à un moment où les évolutions démographiques et leurs effets sur les systèmes de retraites arrivés à maturité font du maintien du principe de solidarité un enjeu essentiel. Les actes du colloque seront publiés à La Documentation française en 2007.

• Les travaux d'études et d'expertise

Les chantiers nouveaux engagés en 2006 ont nécessité le lancement d'études, tandis que se poursuivaient des travaux commencés en 2005.

Travaux lancés en 2005

- Poursuite et fin de l'étude sur l'organisation des projections des dépenses de retraite des régimes de protection sociale et les modèles utilisés. Huit pays ont été étudiés : Allemagne, Italie, Pays-Bas, Suède, Espagne, Royaume-Uni, États-Unis, Canada. Le rapport remis au secrétariat général fera l'objet d'une présentation courant 2007.
- Réalisation par IPSOS et exploitation d'une enquête qualitative sur les attentes et les représentations vis-à-vis des droits conjugaux et familiaux en matière de retraite.

Travaux lancés en 2006

- Introduction de questions spécifiques dans l'enquête « Genre et Génération » effectuée par l'INED, le dépouillement est en cours.
- Étude internationale sur les pensions de réversion portant sur six pays : Allemagne, Suède, Italie, Royaume-Uni, Pays-Bas, États-Unis. Les six experts retenus ont remis leurs rapports nationaux en juin 2006. À partir de ces rapports, un séminaire tenu au COR a permis de recueillir leurs réactions et d'échanger sur les différentes expériences étrangères. Le secrétariat général du Conseil rédigera un rapport comparatif en 2007.

- Insertion d'une question destinée aux femmes dans l'enquête bi-annuelle du CREDOC « Conditions de vie et aspirations des Français » (vague de décembre 2006), dans le cadre du recueil d'information sur les opinions des individus au sujet des droits familiaux et conjugaux.
- Réalisation par l'OFCE d'un travail extrêmement approfondi et comparatif sur les pays européens qui ont un taux d'emploi des seniors élevé (Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Suède, Finlande) visant à améliorer la compréhension des performances des pays considérés et d'en mesurer la portée exacte. Un rapport d'étape a été remis au Conseil en novembre 2006.
- Étude de l'université de Toulouse 1, par le Laboratoire de recherche sur les ressources humaines et l'emploi (LIRHE), sur l'évolution des dispositions concernant les seniors ainsi que sur les critères d'âge et d'ancienneté dans quelques accords de branche. Le Conseil a, en effet, souhaité poursuivre les travaux menés en 2004 afin de mieux appréhender la situation de l'emploi des seniors en France et les conditions de leur cessation d'activité du point de vue juridique. L'étude a donné lieu à un rapport d'étape fin 2006.
- Engagement d'une étude sur les rachats de trimestres de cotisation afin d'appréhender la performance financière du dispositif entré en vigueur au 1^{er} janvier 2004, par rapport à d'autres types d'épargne, notamment les dispositifs d'épargne retraite individuels ou collectifs. Ce travail sera finalisé au printemps 2007.

• *Les autres formes d'expression du Conseil d'orientation des retraites*

L'adoption du rapport sur l'exercice de projection et sa remise au Premier ministre se sont accompagnées d'un communiqué et d'un dossier de presse, largement diffusés et repris. Le rapport *Retraites : perspectives 2020 et 2050* a suscité un vif intérêt de la part des médias. Le président du Conseil et les membres du secrétariat général ont fait l'objet de nombreuses sollicitations dans la presse écrite et audiovisuelle, y compris étrangère.

Les demandes d'interventions dans le cadre de journées ou de sessions de formation, que ce soit de la part d'organismes de retraites (CNAV en région, La Mondiale, CNIÉG, Groupama...) de centres de formation (CNESS, Science-po, ENA) ainsi que de structures privées, ont beaucoup augmenté en 2006. Plus généralement, le Conseil a continué à jouer son rôle pédagogique en répondant à des demandes d'interlocuteurs de tous horizons (presse, cabinets d'audit, organismes financiers...) à la recherche d'éléments de compréhension.

Enfin l'expérience originale que constitue le Conseil d'orientation des retraites suscite de l'intérêt à l'extérieur de nos frontières (réception de délégations étrangères, demandes de rencontre avec des représentants d'organismes internationaux).

Annexe 6

Liste des sigles

AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
AAH	Allocation adulte handicapé
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ARRCO	Association des régimes de retraites complémentaires
ASSO	Administration de sécurité sociale
AT-MP	Accidents du travail maladies professionnelles
BDF	Banque de France
BIT	Bureau international du travail
CAATA	Cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante
CANAM	Caisse nationale d'assurance-maladie des professions indépendantes
CANCAVA	Caisse autonome nationale de compensation d'assurance vieillesse artisanale
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CCSS	Commission des comptes de la sécurité sociale
CDD	Contrat à durée déterminée
CERC	Conseil de l'emploi des revenus et de la cohésion sociale
CGI	Code général des impôts
CGPME	Confédération générale des petites et moyennes entreprises
CHSCT	Comité d'hygiène de sécurité et des conditions du travail
CNAVTS/ CNAV	Caisse autonome d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNIEG	Caisse nationale des industries électriques et gazières

CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
COR	Conseil d'orientation des retraites
CPA	Cessation progressive d'activité
CPCM	Régime des fonctionnaires civils et militaires
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CRPCEN	Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires
CSG	Contribution sociale généralisée
CSS	Code de la sécurité sociale
C3S	Contribution sociale de solidarité sur les sociétés
CTA	Contribution tarifaire sur les prestations de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DESTINIE	Modèle démographique, économique et social de trajectoires individuelles simulées
DGTPE	Direction générale du trésor et de la politique économique
DRE	Dispense de recherche d'emploi
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EDF	Électricité de France
EIR	Échantillon interrégimes de retraités
ENIM	Établissements nationaux des invalides de la marine
FPE	Fonction publique d'État
FRR	Fonds de réserve pour les retraites
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
GDF	Gaz de France
GIAT	Groupement industriel des armements terrestres
GIP	Groupement d'intérêt public
IAS	<i>International accounting standard</i>

IAS/IFRS	<i>International accounting standard/International financial reporting standard</i>
IEG	Industries électriques et gazières
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRCANTEC	Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
OAT	Obligation de l'Agence du Trésor
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
PERCO	Plan d'épargne pour la retraite collectif
PERE	Plan d'épargne pour la retraite d'entreprise
PERP	Plan d'épargne retraite populaire
PIB	Produit intérieur brut
PRP	Dispositif de préretraite progressive
RAFP	Régime additionnel de la fonction publique
RATP	Régie autonome des transports parisiens
SAM	Salaire annuel moyen
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNCF	Société nationale des chemins de fer
UNEDIC	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UPA	Union professionnelle artisanale

Annexe 7

Le mode de décompte des durées au régime général et dans la fonction publique

Les tableaux ci-après détaillent les diverses modalités de décompte des durées au régime général et dans la fonction publique, selon le type de période et le type de dispositif auquel s'applique le décompte de la durée de la période considérée. Ils sont une bonne illustration de la complexité de la législation en la matière.

Les décomptes de durée d'assurance – régime général

Périodes d'assurance		Cotisées	Assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) Article L. 381-1 du CSS	Rachat de cotisations et versements pour la retraite Notamment voir. articles L. 351-14 et L. 351-14-1 du CSS
Montant de la pension	Pension de base (Fixation du pourcentage applicable au SAM et nombre de trimestres à retenir pour le calcul de la pension)	Ce sont les périodes qui ont donné lieu au versement de cotisations obligatoires et volontaires Un salaire égal à 200 fois le SMIC horaire permet de valider un trimestre , il y a lieu de retenir autant de trimestres que de fois 200 heures, avec un maximum de quatre trimestres par année civile. La règle permet à une personne travaillant à mi-temps sur la base du SMIC de valider quatre trimestres dans une année Article R. 351-9 du Code de la sécurité sociale (CSS)	Affiliation obligatoire et gratuite à l'assurance vieillesse du régime général, sous condition de ressources, de la personne isolée ou, pour un couple, l'un ou l'autre de ses membres n'exerçant pas d'activité ou dont l'activité ne lui procure que de faibles ressources, à condition soit qu'il perçoive le complément familial, l'allocation pour jeune enfant (APJE), l'allocation parentale d'éducation (APE) ou l'allocation de présence parentale (APP), soit qu'il assume la charge d'un enfant handicapé de moins de 20 ans non admis en internat dont l'incapacité permanente est au moins égale à 80 % ou d'un adulte handicapé dont l'incapacité permanente est au moins égale à 80 % et dont le maintien au foyer a été reconnu souhaitable par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) Base mensuelle égale à 169 fois le taux horaire du SMIC en vigueur au 1 ^{er} juillet de l'année précédente	Le rachat de cotisations permet à certaines personnes d'effectuer des versements rétroactifs de cotisations pour les périodes pendant lesquelles elles étaient exclues de l'assurance vieillesse Les périodes peuvent être rachetées dans certaines limites liées, notamment, au motif du rachat et à la situation du demandeur
	Minimum contributif majoré	Oui Circulaire CNAV 2005/30 du 4 juillet 2005	Non pour la majoration Circulaire CNAV 2005/30 du 4 juillet 2005 Oui pour déterminer si l'assuré a droit au minimum	Oui Circulaire CNAV 2005/30 du 4 juillet 2005 Versements pour la retraite si option taux et durée uniquement
	Taux de liquidation (décote)	Oui Article R. 351-3 du CSS	Oui Circulaire CNAV 2005/30 du 4 juillet 2005	Oui
Âge	Retraite anticipée longues carrières	Durée d'assurance (168 trimestres) : Oui Article L. 351-1-1 du CSS Durée cotisée : Oui Circulaire CNAV 2003/46 du 18 novembre 2003	Durée d'assurance (168 trimestres) : Oui Article L. 351-1-1 du CSS Durée cotisée : Non Circulaire CNAV 2003/46 du 18 novembre 2003	Durée d'assurance (168 trimestres) : Oui Article L. 351-1-1 du CSS Durée cotisée : Oui Circulaire CNAV 2003/46 du 18 novembre 2003 (pour option taux et durée uniquement)
	Surcote (trimestres ouvrant droit à surcote)	Oui Article L. 351-1-2 du CSS	Non Circulaire CNAV 2004/37 du 15 juillet 2004 Oui pour déterminer l'ouverture du droit à surcote (160 trimestres)	Oui au titre de l'article L. 351-14 du CSS Non au titre de l'article L. 351-14-1 du CSS Circulaire CNAV 2004/37 du 15 juillet 2004

Périodes assimilées à des périodes d'assurance

	Chômage	Maladie	Maternité	Invalidité/accident du travail	Périodes militaires
Montant de la pension Pension de base (Fixation du pourcentage applicable au SAM et nombre de trimestres à retenir pour le calcul de la pension)	(Si l'intéressé a la qualité d'assuré social avant l'interruption de travail) Sous certaines conditions, les périodes de chômage non indemnisé peuvent aussi être validées Est complété comme période d'assurance le trimestre civil au cours duquel l'assuré a bénéficié de cinquante jours d'indemnisation au titre du chômage	Est complété comme période d'assurance le trimestre civil au cours duquel l'assuré a bénéficié de soixante jours d'indemnisation au titre de la maladie ou de l'accident du travail, un trimestre étant également décompté pour chaque nouvelle période d'indemnisation	Est complété comme période d'assurance le trimestre civil au cours duquel est survenu l'accouchement	Est complété comme période d'assurance chaque trimestre civil comportant une échéance du paiement des arrérages de la pension d'invalidité ou de la rente d'accident du travail due pour une incapacité permanente au moins égale à 66 %	Sont comptées comme périodes d'assurance les périodes pendant lesquelles l'assuré a été présent sous les drapeaux pour son service militaire légal, par suite de mobilisation ou comme volontaire en temps de guerre et même si ces périodes ont été passées hors des zones de combat 90 jours = 1 trimestre
Minimum contributif majoré	Non Circulaire CNAV 2005/30 du 4 juillet 2005	Non Circulaire CNAV 2005/30 du 4 juillet 2005	Non Circulaire CNAV 2005/30 du 4 juillet 2005	Non Circulaire CNAV 2005/30 du 4 juillet 2005	Non Circulaire CNAV 2005/30 du 4 juillet 2005
Taux de liquidation (décote)	Oui Article R. 351-12 du CSS	Oui Article R. 351-12 du CSS	Oui Article R. 351-12 du CSS	Oui Article R. 351-12 du CSS	Oui Article R. 351-12 du CSS
Âge Retraite anticipée longues carrières	Durée d'assurance (168 trimestres) : Oui Article L. 351-1-1 du CSS Durée cotisée : Non Circulaire CNAV 2003/46 du 18 novembre 2003	Durée d'assurance (168 trimestres) : Oui Article L. 351-1-1 du CSS Durée cotisée : Oui , dans la limite de quatre trimestres Circulaire CNAV 2003/46 du 18 novembre 2003	Durée d'assurance (168 trimestres) : Oui Article L. 351-1-1 du CSS Durée cotisée : Oui , dans la limite de quatre trimestres Circulaire CNAV 2003/46 du 18 novembre 2003	Durée d'assurance (168 trimestres) : Oui Article L. 351-1-1 du CSS Durée cotisée : Non , pour l'invalidité Oui , pour les périodes d'accident de travail dans la limite de quatre trimestres Circulaire CNAV 2003/46 du 18 novembre 2003	Durée d'assurance (168 trimestres) : Oui Article L. 351-1-1 du CSS Durée cotisée : Oui , pour les périodes de service national dans la limite de quatre trimestres Circulaire CNAV 2003/46 du 18 novembre 2003
Surcote (trimestres ouvrant droit à surcote)	Non Circulaire CNAV du 15 juillet 2004	Non Circulaire CNAV du 15 juillet 2004	Non Circulaire CNAV du 15 juillet 2004	Non Circulaire CNAV du 15 juillet 2004	Non Circulaire CNAV du 15 juillet 2004

Périodes reconnues équivalentes		
Montant de la pension	Pension de base (Fixation du pourcentage applicable au SAM et nombre de trimestres à retenir pour le calcul de la pension)	Oui pour le taux (fixation du pourcentage) Non pour le calcul Article L. 351-1 du CSS Article R. 351-4 du CSS Circulaire CNAV 22/83 du 16 février 1983
	Minimum contributif majoré	Non Circulaire CNAV 2005/30 du 4 juillet 2005
	Taux de liquidation (décote)	Ce sont les périodes : – d'activité professionnelle avant le 1 ^{er} avril 1983 qui peuvent ou auraient pu donner lieu à un rachat de cotisations au régime général ou dans un autre régime de retraite de base ; – d'activité à l'étranger avant le 1 ^{er} avril 1983, qui peuvent ou auraient pu donner lieu à rachat de cotisations ; – d'activité professionnelle agricole non salariée exercée entre 18 et 21 ans avant le 1 ^{er} janvier 1976 qui n'ont pas fait l'objet d'un versement de cotisations ; – d'activité professionnelle non salariée artisanale, industrielle ou commerciale exercée avant le 1 ^{er} avril 1983 par les membres de la famille du chef d'entreprise, âgés d'au moins 18 ans. Cette disposition ne s'applique pas aux professions libérales. Les périodes mentionnées ci-dessus sont retenues de date à date, le nombre de trimestres correspondant étant arrondi au chiffre immédiatement supérieur Ne sont pas retenues en tant que périodes équivalentes, les périodes susceptibles de donner lieu à : – versement pour la retraite ; – versement de cotisations arriérées ; – rachat de cotisations au titre de la perception de l'indemnité de soins aux tuberculeux ; – rachat de cotisations ou au titre de l'assistance à une personne invalide Article L. 351-1 du CSS Article R. 351-4 du CSS Circulaire CNAV 22/83 du 16 février 1983 Lettre ministérielle 187/AC/83 du 7/10/83
Âge	Retraite anticipée longues carrières	Durée d'assurance (168 trimestres) : Oui Circulaire CNAV 2003/46 du 18 novembre 2003 Durée cotisée : Non Circulaire CNAV 2003/46 du 18 novembre 2003
	Surcote (trimestres ouvrant droit à surcote)	Non Article L. 351-1-2 du CSS Circulaire CNAV 2004/37 du 15 juillet 2004

Majorations de durée d'assurance

		Majorations liées à l'éducation d'enfant	Majorations accordées aux assurés âgés de plus de 65 ans
Montant de la pension	Pension de base (Fixation du pourcentage applicable au SAM et nombre de trimestres à retenir pour le calcul de la pension)	Des majorations de durée d'assurance peuvent être accordées : – aux mères de famille ; les femmes assurées sociales bénéficient d'une majoration de leur durée d'assurance d'un trimestre à la naissance ou à la date de prise en charge de l'enfant et d'un trimestre supplémentaire à chaque date anniversaire, dans la limite totale de huit trimestres par enfant (article L. 351-4 du CSS) ; – aux personnes en congé parental d'éducation (article L. 351-5 du CSS) ; – aux personnes qui élèvent un enfant handicapé (article L. 351-4-1 du CSS)	Oui pour le calcul L'assuré âgé de plus de 65 ans à la date d'effet de sa pension de vieillesse a droit à une majoration de sa durée d'assurance s'il ne réunit pas, tous régimes confondus, la durée d'assurance maximum retenue pour le calcul de la pension du régime général Articles L. 351-6 et R. 351-7 du CSS Non pour la fixation du pourcentage
	Minimum contributif majoré	Non Circulaire CNAV 2005/30 du 4 juillet 2005	Non Circulaire CNAV 2005/30 du 4 juillet 2005
	Taux de liquidation (décote)	Oui Article R. 351-3 du CSS	-
Âge	Retraite anticipée longues carrières	Durée d'assurance (168 trimestres) : Oui Article L. 351-1-1 du CSS Durée cotisée : Non Circulaire CNAV 2003/46 du 18 novembre 2003	-
	Surcote (trimestres ouvrant droit à surcote)	Non Circulaire CNAV du 15 juillet 2004	-

Durée de services effectifs

	Périodes de services	Temps partiel/congés/ mises en disponibilité	Prise en compte gratuite des interruptions d'activité pour les enfants nés ou adoptés après le 1 ^{er} janvier 2004
Montant de la pension	Ce sont les trimestres acquis dans la fonction publique, en qualité de titulaire ou de stagiaire. Il s'agit d'une durée effective calculée en décomplant le nombre de trimestres de services et non, comme au régime général, d'une durée théorique validée en fonction d'un montant donné de cotisations versées Durée calendaire : les durées de services sont appréciées de date à date et non pas reconstituées à partir d'un montant de cotisations versées Lien avec l'année civile : la durée légale de temps de travail est fixée à 1 607 heures par année civile, soit 35 heures hebdomadaires en moyenne. La durée de service ne peut donc excéder ce plafond fixé par année civile par le Code du travail Quantum de rémunération : les durées sont calculées au prorata du temps travaillé et non pas de la rémunération versée Écarterment à quatre trimestres : la durée d'assurance est limitée à quatre trimestres par année civile, quand bien même l'assuré aurait été affilié successivement à plusieurs régimes obligatoires de retraite Article L. 13 Code des pensions civiles et militaires	À compter du 1^{er} janvier 2004, les périodes de travail effectuées à temps partiel peuvent être décomptées comme des périodes de travail à temps plein, sous réserve du versement d'une retenue pour pension dont le taux est fixé par décret. Cette prise en compte ne peut avoir pour effet d'augmenter la durée de services de plus de quatre trimestres De même, les périodes d'activité correspondant à un mi-temps thérapeutique sont prises en compte sur la base d'un temps plein, les congés rémunérés sur la base du temps plein, les congés rémunérés donnant lieu à versement de cotisations (congés annuels, de formation, pour maternité, paternité ou adoption, congé de maladie, de longue maladie, de longue durée et congé pour accidents de service ou maladie contractée dans l'exercice des fonctions) Les périodes de service national et, d'une façon générale, les services militaires sont également pris en compte sous réserve qu'ils n'aient pas donné lieu à pension Sont exclues, en revanche, du calcul de la durée les périodes correspondant aux positions de mise en disponibilité et de congé de fin d'activité. Les périodes correspondant à une position statutaire hors cadres ne sont pas prises en compte dans la durée d'activité cotisée sauf lorsqu'elles ont donné lieu au versement d'une retenue pour pension	Pour les femmes comme pour les hommes, sont prises en compte gratuitement (pas de versement de cotisation) dans le calcul de la durée de service, dans la limite de trois ans par enfant légitime, naturel ou adoptif, les interruptions totales d'activité prises dans le cadre : – du congé parental ; – du congé d'adoption ; – du congé de présence parentale ; de la disponibilité pour élever un enfant de moins de 8 ans ; – de l'interruption partielle d'activité (temps partiel de droit pour raisons familiales à 50, 60, 70 ou 80 %)
Montant garanti	Oui Article L. 17 Code des pensions civiles et militaires	Oui Article L. 17 Code des pensions civiles et militaires	Oui Article L. 17 Code des pensions civiles et militaires
Retraite anticipée	Durée d'assurance : Oui Article L. 25 bis Code des pensions civiles et militaires Durée cotisée : Oui Article L. 25 bis Code des pensions civiles et militaires	Durée d'assurance : Oui Article L. 25 bis Code des pensions civiles et militaires Durée cotisée : Oui Article L. 25 bis Code des pensions civiles et militaires	Durée d'assurance : Oui Article L. 25 bis Code des pensions civiles et militaires Durée cotisée : Oui Article L. 25 bis Code des pensions civiles et militaires
Décote	Oui Article L. 14-I al. 2 du Code des pensions civiles et militaires	Oui Article L. 14-I al. 2 du Code des pensions civiles et militaires	Oui Article L. 14-I al. 2 du Code des pensions civiles et militaires
Surcote	Oui Article L. 14-III du Code des pensions civiles et militaires	Oui Article L. 14-III du Code des pensions civiles et militaires	Oui Article L. 14-III du Code des pensions civiles et militaires

Bonifications et majorations de durée d'assurance

	Bonifications	Majorations de durée d'assurance pour enfants
Montant de la pension	La bonification de dépaysement pour les services civils rendus hors d'Europe : <i>en principe fixée au quart de la durée et dans certains cas au tiers</i>, elle est accordée au titre de séjours accomplis hors d'Europe, d'une durée au moins égale à trois mois, ou au titre de courtes missions successives d'une durée cumulée de trois mois par période de référence de douze mois, dès lors que les services auxquels elle se rattache sont pris en compte dans la pension civile Les bénéfices de campagne : certaines périodes de services militaires ouvrent droit à des bénéfices de campagne, qui figurent sur l'état signalétique et des services militaires délivré par l'autorité militaire compétente. Selon le cas on retiendra : – une double campagne – 2 mois pour 1 mois ; – une simple campagne et demi – 1 mois 15 jours pour un mois ; – une simple campagne – 1 mois pour 1 mois ; – une demi-campagne – 15 jours pour 1 mois La bonification pour l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé, calculée selon des coefficients particuliers figurant sur le relevé délivré par l'autorité militaire La bonification accordée aux professeurs d'enseignement technique au titre du stage professionnel exige pour avoir le droit de se présenter au concours par lequel ils ont été recrutés Une bonification du cinquième du temps de service accompli est accordée dans la limite de cinq annuités à tous les militaires à la condition qu'ils aient accompli au moins quinze ans de services militaires effectifs ou qu'ils aient été rayés des cadres pour invalidité ; le maximum de bonification est donné aux militaires qui quittent le service à 57 ans ; la bonification est diminuée d'une annuité pour chaque année supplémentaire de service jusqu'à l'âge de 60 ans Article L. 12 Code des pensions civiles et militaires	Les bonifications pour chaque enfant né ou adopté avant le 1^{er} janvier 2004 : les fonctionnaires, femmes et hommes, bénéficient d'une bonification d'un an de durée de service pour chaque enfant né ou adopté avant le 1^{er} janvier 2004. Elle est soumise à une condition d'interruption d'activité pendant une période continue d'au moins deux mois au titre du congé maternité, du congé parental, du congé d'adoption, du congé de présence parentale, de disponibilité pour élever un enfant de moins de 8 ans Cette bonification est aussi accordée aux femmes fonctionnaires qui ont accouché au cours de leurs années d'études, sous réserve que leur recrutement dans la fonction publique soit intervenu dans un délai de deux ans suivant l'obtention du diplôme nécessaire pour se présenter au concours. Aucune condition d'interruption n'est nécessaire Article L. 12 b) et b bis) Code des pensions civiles et militaires
Montant garanti	Non Aux services effectifs, seuls s'ajoutent pour les militaires les bénéfices de campagne et la bonification pour l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé uniquement pour le décompte de la période entre quinze et trente ans Article L. 17 Code des pensions civiles et militaires	Non Article L. 17 Code des pensions civiles et militaires
Retraite anticipée	Durée d'assurance : Oui Article L. 25 bis Code des pensions civiles et militaires Durée cotisée : Non Article L. 25 bis Code des pensions civiles et militaires	Durée d'assurance : Oui Article L. 25 bis Code des pensions civiles et militaires Durée cotisée : Non Article L. 25 bis Code des pensions civiles et militaires
Décote	Oui Article L. 14-I al. 2 du Code des pensions civiles et militaires	Oui Article L. 14-I al. 2 du Code des pensions civiles et militaires
Surcote	Oui Article L. 14-III du Code des pensions civiles et militaires	Oui Article L. 14-III du Code des pensions civiles et militaires

Trimestres acquis au titre d'une autre activité

Périodes reconnues équivalentes validées dans un ou plusieurs autres régimes de retraite de base obligatoires	
Montant de la pension	Non Article L. 13 Code des pensions civiles et militaires
Montant garanti	Non Article L. 17 Code des pensions civiles et militaires
Retraite anticipée	Durée d'assurance : Oui Article L. 25 bis Code des pensions civiles et militaires Durée cotisée : Oui (période cotisée dans un ou plusieurs autres régimes de base obligatoires) Article L. 25 bis Code des pensions civiles et militaires
Décote	Oui Article L. 14-I al. 2 du Code des pensions civiles et militaires
Surcote	Oui Article L. 14-III du Code des pensions civiles et militaires

Rachat des années d'études

Montant de la pension	Les périodes d'études accomplies dans l'enseignement supérieur (établissements d'enseignement supérieur, écoles techniques supérieures, grandes écoles et classes du second degré préparatoires à ces écoles), sous réserve de l'obtention du diplôme français ou d'un diplôme équivalent dans un État membre de l'Union européenne, sanctionnant des études postérieures au baccalauréat, peuvent être rachetées dans la limite de douze trimestres. La demande de prise en compte des périodes d'études peut intervenir à compter de la première titularisation pour un fonctionnaire. Elle est ouverte quelle que soit la date de titularisation Dans les régimes de fonctionnaires, le rachat de périodes d'études peut avoir trois effets différents sur le calcul de la pension, entre lesquels il faut choisir : – option 1 : augmenter la durée de liquidation (durée des services et bonifications), afin d'obtenir une modification favorable du calcul de la pension sans augmentation de la durée d'assurance ; – option 2 : augmenter la durée d'assurance avec seul effet sur la décote ; – option 3 : obtenir les deux résultats précédents à la fois ; Les trimestres rachetés dans la première et troisième option sont pris en compte pour la constitution du droit à pension Article L. 9 bis Code des pensions civiles et militaires
Montant garanti	Oui , si option 1 et 3 Non , si option 2 Article L. 17 Code des pensions civiles et militaires
Retraite anticipée	Durée d'assurance : Non , si option 1 Oui , si option 2 et 3 en théorie mais les retraites anticipées sont accessibles aux fonctionnaires ayant commencé à travailler avant 16 ans Article L. 25 bis Code des pensions civiles et militaires Durée cotisée : Oui Article L. 25 bis Code des pensions civiles et militaires
Décote	Non , si option 1 Oui , si option 2 ou 3 Articles L. 9 bis et L. 14-I al. 2 du Code des pensions civiles et militaires
Surcote	Non Articles L. 9 bis et L. 14-III du Code des pensions civiles et militaires

Table des matières

Sommaire	3
Introduction	5
PREMIÈRE PARTIE	
Le contexte du rendez-vous de 2008	7
Chapitre 1	
Le rendez-vous de 2008	9
I – Procédure et calendrier prévus par la loi	10
1. L’allongement de la durée d’assurance prévu par la loi ...	10
2. L’évolution du montant des pensions	11
II – Mise en œuvre en 2007 et 2008 des procédures prévues par la loi et rôle du Conseil d’orientation des retraites	12
1. Le périmètre des questions à traiter en 2007 et en 2008 ...	12
2. Les conditions de mise en œuvre du calendrier en 2007 et 2008 et le rôle du Conseil d’orientation des retraites	13
Chapitre 2	
Les éléments à prendre en compte : le contexte économique, social et financier	17
I – Les perspectives financières des régimes	18
1. La situation financière à court terme et les comportements récents de départ en retraite	18
2. De nouvelles projections démographiques et de population active de l’INSEE	21
3. Les enseignements pour les travaux du Conseil	27
II – Évolution de la situation de l’emploi et du travail	28
1. Situation générale de l’emploi et évolution récente de l’emploi des seniors	28
2. Dispositifs de cessation anticipée d’activité (dont les retraites anticipées) et parcours de sortie d’activité ..	33

3. Le Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors	38
4. La négociation collective sur la pénibilité	40
5. Évolutions des négociations collectives de branche et d'entreprise (notamment sur les mises en retraite) et initiatives dans le secteur public	40
6. Les comportements des employeurs et des salariés.....	44
III – Évolution des revenus des actifs et des retraités	46
1. Les niveaux de vie.....	46
2. Les pensions de vieillesse	54
IV – Les contraintes des finances publiques.....	63
1. La Conférence des finances publiques et l'engagement national de désendettement.....	63
2. Les objectifs en termes de soldes et de désendettement....	64
Chapitre 3	
Les aspects internationaux	67
I – Les évolutions récentes de quelques systèmes de retraite étrangers.....	68
1. États-Unis : une réforme des régimes de retraite d'entreprise.....	68
2. Italie : une mesure visant à accroître la participation des salariés aux fonds de pensions	71
3. Allemagne : une diminution du taux de remplacement du régime de base	72
4. Royaume-Uni : un projet de réforme d'envergure du système de retraite	74
5. Les Pays-Bas : un régime universel, complété par des régimes professionnels étendus	78
6. La Suède : une réforme de grande envergure, progressivement mise en œuvre.....	81
II – Le rôle de l'Union européenne dans le domaine des retraites	87
1. La méthode ouverte de coordination dans le domaine des retraites	87
2. Les travaux de la Commission en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.....	89

3. La transposition en droit français de la directive 2003/41 du 3 juin 2003 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle.....	89
4. La proposition de directive sur l'amélioration de la possibilité de la portabilité des droits à pension complémentaire	90

DEUXIÈME PARTIE

Les questions à traiter et les orientations à retenir 91

Chapitre 1

Le pilotage du système de retraite 93

I – L'abaque et les trois leviers d'action (recettes des régimes, niveau des pensions, âge de la retraite) 94

1. Les hypothèses retenues pour construire l'abaque.....	95
2. Les choix possibles visant à assurer l'équilibre du système de retraite en 2020.....	97
3. Limites et portée de l'abaque.....	100

II – Améliorer les conditions de pilotage du système de retraite 101

1. L'approche par les soldes peut être complétée par le calcul des engagements financiers des régimes de retraite.....	102
2. La nécessité d'approches complémentaires pour piloter le système de retraite.....	105

III – Les actions en termes d'information 109

1. Un besoin accru d'information.....	110
2. La nécessité d'une information générale.....	113
3. La mise en œuvre du droit à l'information individuelle....	116

Chapitre 2

La mise en œuvre de la loi de 2003 : durée d'assurance, revalorisation des pensions et faibles pensions. 123

I – La question du décalage de la durée d'assurance résultant de la réforme de 2003 et les actions dans le champ de l'emploi 124

1. Les questions relatives à la durée d'assurance et au calcul du salaire annuel moyen	124
2. L'influence des barèmes (durée d'assurance, décote et surcote) sur les âges de départ en retraite.....	129
3. La politique de l'emploi.....	135

II – La revalorisation des pensions et les faibles pensions	138
1. La revalorisation générale des pensions	138
2. Les minimums dits contributifs	146
3. Le minimum vieillesse	152
4. Synthèse sur les questions posées par la loi de 2003 liées à la revalorisation et au minimum des pensions	153

Chapitre 3

Les questions à traiter pour assurer l'égalité de traitement entre les cotisants	155
---	-----

I – L'égalité entre hommes et femmes, les droits familiaux et conjugaux	156
--	-----

1. La situation de la France au regard des modèles étrangers de protection sociale	156
2. La construction de scénarios d'évolution des droits familiaux et conjugaux ouverts dans les régimes de retraite français	157

II – L'égalité des droits en fonction des parcours professionnels	160
1. Le traitement des carrières accidentées	160
2. Les droits à la retraite des polypensionnés comparés à ceux des monopensionnés	160

III – Les régimes spéciaux	167
1. Les conséquences des nouvelles normes comptables internationales sur les modalités de financement des pensions	168
2. Des perspectives démographiques très diverses	170
3. Des règles particulières propres à chaque régime	171
4. Les approches possibles pour traiter des particularismes des régimes dans une perspective d'égalité de traitement entre les assurés sociaux	172
5. Des questions susceptibles d'être examinées à l'occasion du rendez-vous de 2008	175

IV – L'épargne retraite	176
--------------------------------------	-----

Chapitre 4

Les questions relatives à l'équilibre financier des régimes ..	181
---	-----

I – Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV)	182
--	-----

II – Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR)	184
III – L'équilibre financier des régimes : agir sur les recettes et les dépenses	187
1. La hausse des cotisations vieillesse « gagée » par une baisse des cotisations chômage et l'augmentation des contributions pour les régimes de fonctionnaires	188
2. Des ressources nouvelles liées à un nouveau mode de financement de la protection sociale	190
3. La maîtrise des dépenses	192
Conclusion	195
Annexes	197
Annexe 1 Article 6 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites	201
Annexe 2 Décret n° 2004-453 du 28 mai 2004 relatif à la composition et à l'organisation du Conseil d'orientation des retraites	203
Annexe 3 Composition nominative du Conseil d'orientation des retraites ..	207
Annexe 4 Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites et rédaction du rapport	211
Annexe 5 Rapport d'activité 2006 du Conseil d'orientation des retraites ..	213
Annexe 6 Liste des sigles	219
Annexe 7 Le mode de décompte des durées au régime général et dans la fonction publique	223