

Sommaire

Introduction	5
PREMIÈRE PARTIE	
Le contexte du rendez-vous de 2008	7
Fiche 1	
Le rendez-vous de 2008.....	9
Fiche 2	
L'emploi, l'emploi des seniors et les départs en retraite	15
Fiche 3	
Les départs anticipés pour carrière longue	27
Fiche 4	
La situation financière des régimes	35
Fiche 5	
Le niveau de vie des retraités et des actifs	39
DEUXIÈME PARTIE	
Les perspectives à long terme(2020-2050)	51
Fiche 6	
Les hypothèses d'évolution à long terme du système de retraite	53
Fiche 7	
Les perspectives financières à long terme	63
Fiche 8	
L'évolution du niveau des pensions à long terme	73
Fiche 9	
Le pilotage du système de retraite (l'abaque).....	85
TROISIÈME PARTIE	
Contribution à la définition des orientations pour 2008	91
CHAPITRE 1	
Les questions mentionnées par la loi de 2003	93
Fiche 10	
Les conditions de l'équilibre financier.....	95

Fiche 11	
L'allongement des durées d'assurance et d'activité.....	103
Fiche 12	
La revalorisation des pensions.....	111
Fiche 13	
Les minima de pension et les petites retraites.....	117
CHAPITRE 2	
Autres questions pour le rendez-vous de 2008	125
Fiche 14	
Le droit à l'information en matière de retraite.....	127
Fiche 15	
L'égalité entre hommes et femmes, les droits familiaux et conjugaux	133
Fiche 16	
L'égalité des droits en fonction des parcours professionnels.....	145
Fiche 17	
La question de la pénibilité au travail	151
Fiche 18	
Les régimes spéciaux.....	159
Fiche 19	
Le Fonds de réserve pour les retraites.....	167
Fiche 20	
L'épargne retraite.....	171
Annexes	177
Annexe 1	
Le Conseil d'orientation des retraites.....	179
Annexe 2	
Résultats par régime des projections à long terme	183
Annexe 3	
L'âge de la retraite dans les réformes à l'étranger	219

Introduction

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre du « *rendez-vous sur les retraites* » prévu par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Cette loi institue, en effet, des rendez-vous quadriennaux destinés à faire le point sur les régimes de retraite, en fonction des données démographiques, économiques, financières et sociales.

Le premier de ces rendez-vous, en 2008, sera ouvert, selon les dispositions de l'article 5 de la loi, par un rapport que le Gouvernement doit rendre public avant le 1^{er} janvier 2008, 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.* »

Selon le même article 5, ce rapport du Gouvernement devra être élaboré « *sur la base notamment des travaux du Conseil d'orientation des retraites* ». Les deux derniers rapports du Conseil d'orientation des retraites (« *Retraites : perspectives 2020 et 2050* », mars 2006, et « *Retraites : questions et orientations pour 2008* », janvier 2007) peuvent déjà servir de référence. Mais le Conseil a souhaité procéder à une actualisation des résultats des projections financières à long terme réalisées en 2005, ce qui le conduit à présenter en cette fin d'année 2007 un nouveau rapport.

Plusieurs raisons fondent cette mise à jour des projections : la révision importante à l'été 2006 des perspectives démographiques et de population active de l'INSEE, la dégradation sur la période récente de la situation financière des régimes de retraite – en particulier de la CNAV – qui justifie un nouveau *calage* de l'exercice de projections et, plus généralement, le souci de fournir aux acteurs du dialogue sur les retraites les données les plus à jour possible.

Il s'agit d'un exercice de projections plus léger que les deux précédents, n'impliquant que les principaux régimes de retraite (régime de base des salariés du privé, régime de la fonction publique de l'État, régime des agents des collectivités locales, régimes complémentaires des salariés du privé, régimes complémentaires des non-titulaires de la fonction publique) et avec un nombre limité de variantes, certaines ayant été étudiées directement par les régimes et d'autres (les variantes

démographiques) à l'aide d'une maquette globale de projection élaborée par le secrétariat général du Conseil.

Le présent rapport entend fournir les éléments d'appréciation et de pilotage du système de retraite en vue d'assurer le nécessaire équilibre financier des régimes sur le long terme. Structure permanente d'expertise, mais aussi de travail concerté entre les divers acteurs du dialogue social (parlementaires, représentants des organisations professionnelles et syndicales, représentants de l'État, experts, représentants des associations familiales, des retraités et des personnes âgées), le Conseil d'orientation des retraites a, en effet, pour mission de suivre l'évolution à moyen et long terme du système de retraite et d'apporter des éléments d'éclairage du débat public. Son rôle, qui reste distinct de la négociation sociale proprement dite, doit cependant permettre à la négociation de se dérouler sur les bases les plus exhaustives, les plus reconnues et les moins contestables possible.

Le présent rapport est constitué de 20 fiches regroupées en quatre chapitres qui concernent :

- le « rendez-vous de 2008 » et son contexte, qui touche à la fois à l'emploi (notamment l'emploi des seniors, les comportements de départs en retraite et les départs anticipés pour carrière longue), à la situation financière des régimes et au niveau de vie des retraités et des actifs ;
- les perspectives résultant des projections à long terme (2020-2050) : les hypothèses d'évolution à long terme du système de retraite, les perspectives financières (scénario de base et variantes), l'évolution à long terme du niveau des pensions, ainsi que les grands principes du pilotage du système de retraite (l'abaque) ;
- l'analyse des questions qui, aux termes de la loi de 2003, doivent être explicitement débattues au cours du rendez-vous : les conditions de l'équilibre financier, l'allongement de la durée d'assurance, la revalorisation des pensions, les minima de pension et les petites retraites ;
- une série d'autres questions qui devraient être abordées au cours de ce rendez-vous : le droit à l'information, l'égalité entre hommes et femmes, les droits conjugaux et familiaux, l'égalité des droits en fonction des parcours professionnels, la question de la pénibilité, les régimes spéciaux, le Fonds de réserve pour les retraites, l'épargne retraite.

Le Conseil d'orientation des retraites inscrit ses analyses et ses propositions dans le choix d'un système de retraite, ayant pour socle la répartition et qui doit permettre de garantir sur le long terme, dans la sauvegarde de l'équilibre financier qui conditionne sa pérennité, l'équité et la solidarité entre les assurés et entre les générations.

Première partie

**Le contexte du rendez-vous
de 2008**

Fiche 1

Le rendez-vous de 2008

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoit des rendez-vous quadriennaux destinés à examiner les différents paramètres des régimes de retraite, en fonction des données économiques, sociales, démographiques et financières. Le « *rendez-vous de 2008* » constitue le premier de ces rendez-vous.

Dans cette perspective, la loi de 2003 dispose explicitement que certaines questions doivent être traitées en 2007-2008 : l'équilibre financier des régimes de retraite, l'allongement de la durée d'assurance, l'évolution du montant des pensions, l'objectif de minimum de pension après une carrière complète.

Ce « *rendez-vous de 2008* » offre, par ailleurs, l'occasion d'examiner de manière plus large des questions relevant du champ des retraites mais pour lesquelles il n'existe pas de contrainte juridique.

I – Les thèmes du « *rendez-vous de 2008* »

1. L'équilibre financier des régimes de retraite (**fiche 10**)

Selon l'exposé des motifs, la loi du 21 août 2003 vise à garantir le financement des retraites d'ici 2020. Il avait alors été envisagé, dans l'hypothèse d'une nette amélioration de l'emploi, des hausses de cotisations vieillesse compensées par des baisses des cotisations à l'assurance chômage (dans la limite de trois points de cotisation UNEDIC)

pour le régime général et des hausses de contributions pour les régimes de fonctionnaires.

La dégradation à court terme des comptes, notamment ceux du régime général (**fiche 4**), confère encore plus d'importance à la question du financement. À plus long terme, se pose la question du rôle que l'on entend faire jouer au Fonds de réserve pour les retraites (**fiche 19**).

2. L'allongement de la durée d'assurance (**fiche 11**)

Les dispositions de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 organisent un processus d'ajustement du système de retraite à l'horizon 2020, assorti de rendez-vous tous les quatre ans. Le premier est prévu pour 2008. Il concerne le calendrier de mise en œuvre de l'allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

En 2008, cette durée d'assurance sera alignée à 40 ans dans les régimes de base concernés par la réforme de 2003 (régime général, régimes alignés sur le régime général, régime des professions libérales, régime des exploitants agricoles et régimes de la fonction publique).

À partir de 2009, s'engage une nouvelle étape d'allongement de la durée d'assurance pour ces régimes : 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 2012¹).

Cette étape revêt, en principe, un caractère automatique. L'évolution de la durée d'assurance doit, néanmoins, respecter la règle de stabilisation, au niveau constaté en 2003, du rapport entre durée d'assurance et durée moyenne de retraite. À cet égard, la Commission de garantie des retraites – composée du vice-président du Conseil d'État (président de la Commission), du président du Conseil économique et social, du premier président de la Cour des comptes et du président du Conseil d'orientation des retraites – est chargée, aux termes de l'article L. 114-4 du Code de la sécurité sociale, de « *constate(r) l'évolution respective des durées d'assurance ou de services [...] ainsi que l'évolution de la durée moyenne de retraite* » et de « *propose(r), dans un avis rendu public, les conséquences qu'il y a lieu de tirer au regard de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003* ».

Si le Gouvernement décidait d'ajuster le calendrier de mise en œuvre de l'allongement de la durée d'assurance, un décret devrait être pris « *après avis, rendus publics, du Conseil d'orientation des retraites et de la Commission de garantie des retraites* ». Cette éventuelle décision d'ajustement serait prise « *au regard des évolutions présentées*

1. Pour les générations nées en 1954, 1955, 1956 et 1957, qui atteindront 55 ans respectivement en 2009, 2010, 2011 et 2012, dans le cas des catégories actives de la fonction publique pour lesquelles l'âge minimum de liquidation est 55 ans.

par le rapport» que le Gouvernement doit établir avant le 1^{er} janvier 2008 sur, notamment, la situation de l'emploi (en particulier l'emploi des seniors) et la situation financière des régimes et «*au regard de la règle*» de stabilisation du rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite.

3. L'évolution du montant des pensions (**fiche 12**)

La loi du 21 août 2003 pose le principe général de revalorisation des pensions sur les prix. Toutefois, par dérogation à cette règle (article 27 de la loi), une correction du taux de revalorisation du montant des pensions peut être proposée, pour l'année suivante, par une conférence tripartite (Gouvernement, syndicats de salariés et représentants des employeurs) qui doit se réunir tous les trois ans.

4. L'objectif de 85 % du SMIC net pour les assurés ayant effectué une carrière complète rémunérée au SMIC (**fiche 13**)

L'article 4 de la loi du 21 août 2003 fixe comme objectif d'assurer en 2008, aux salariés ayant eu une carrière complète, à temps complet et rémunérée au SMIC, un montant total de pension lors de la liquidation au moins égal à 85 % du SMIC net. L'exposé des motifs de la loi de 2003 prévoit de réexaminer cet objectif en 2008.

5. Les autres thèmes susceptibles d'être examinés

Dans son rapport de janvier 2007, «*Retraites : questions et orientations pour 2008*», le Conseil d'orientation des retraites a mis en avant d'autres thèmes susceptibles d'être examinés à l'occasion du «*rendez-vous de 2008*». Le Conseil a notamment mis en avant les questions relatives à l'emploi des seniors (**fiches 2 et 11**), parmi celles-ci les départs anticipés pour carrière longue (**fiche 3**), les questions relatives au droit à l'information (**fiche 14**), ainsi que les questions à traiter pour assurer l'égalité de traitement entre les cotisants : les minima de pension et les petites retraites (**fiche 13**); l'égalité entre les hommes et les femmes et les droits familiaux et conjugaux en matière de retraite (**fiche 15**); l'égalité des droits en fonction des parcours professionnels (**fiche 16**); la prise en compte de la pénibilité du travail (**fiche 17**); l'évolution des régimes spéciaux (**fiche 18**); enfin, le développement de l'épargne retraite (**fiche 20**).

II – Les éléments de procédure et de calendrier

Eu égard aux orientations annoncées, les différentes étapes du «*rendez-vous de 2008*» s'organiseraient selon un calendrier qui s'étalerait

jusqu'au premier semestre 2008. On notera que la mise en œuvre concrète, pour les personnes, du droit à l'information individuelle en matière de retraite est un élément de contexte important du rendez-vous (**fiche 14**).

1. Les étapes concernant l'allongement de la durée d'assurance

Le «*rendez-vous de 2008*» concerne d'abord, selon la loi, le calendrier de mise en œuvre de l'allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

La Commission de garantie des retraites a rendu son avis le 29 octobre dernier. Elle constate que la majoration «*d'un trimestre par année pour atteindre 41 annuités en 2012*» prévue par la loi permet de répondre à l'objectif de stabiliser le rapport entre durée d'assurance et durée moyenne de retraite au niveau constaté en 2003.

Le Gouvernement doit rendre public en décembre le rapport, sur la base duquel il pourra se prononcer sur la confirmation ou l'ajustement du calendrier de cette majoration. Selon l'article 5 de la loi du 21 août 2003, le rapport, «*sur la base notamment des travaux du Conseil d'orientation des retraites*», doit faire 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.»

Les travaux de référence du Conseil d'orientation des retraites sont contenus dans ses deux rapports précédents («*Retraites : perspectives 2020 et 2050*», mars 2006, et «*Retraites : questions et orientations pour 2008*», janvier 2007) ainsi que, s'agissant en particulier de la situation financière des régimes de retraite, dans le présent rapport d'actualisation.

Si l'allongement de la durée d'assurance de 40 à 41 ans entre 2008 et 2012 est confirmé, il n'y a pas, en principe, de mesure à prendre. Sinon, un décret devra être pris après avis du Conseil d'orientation des retraites et de la Commission de garantie des retraites.

2. Le calendrier des autres thèmes du «*rendez-vous de 2008*»

Sur l'ensemble des questions relatives au rendez-vous de 2008, le Président de la République souhaite «*conclure cette réforme au cours*

du premier semestre 2008». Certaines questions sont ou seront directement abordées avant même la fin de cette année.

La conférence tripartite, qui doit aborder la question d'une éventuelle correction du taux de revalorisation du montant des pensions, devrait se réunir avant la fin de l'année 2007.

Des mesures visant à favoriser l'emploi des seniors sont inscrites dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, concernant les préretraites d'entreprise ou les mises à la retraite.

Enfin, est engagé un processus de réforme des régimes spéciaux (**fiche 18**).

Fiche 2

L'emploi, l'emploi des seniors et les départs en retraite

La faiblesse relative des taux d'emploi, en particulier ceux des seniors, handicape le système de retraite pour au moins trois raisons :

- un niveau insuffisant d'emploi prive les régimes de retraite de cotisations supplémentaires ;
- un chômage élevé rend plus difficile d'envisager, comme il l'avait été en 2003, la possibilité de hausses de cotisations à l'assurance vieillesse en contrepartie de baisses de cotisations à l'assurance chômage ;
- enfin, l'existence de fréquentes situations d'inactivité avant même la retraite (préretraites, chômage avec dispenses de recherche d'emploi...) ne facilite pas l'allongement de la durée d'activité sur lequel repose la réforme de 2003, pèse sur sa crédibilité et peut avoir un effet mino- rant sur le montant des pensions.

I – La situation générale de l'emploi et l'évolution récente de l'emploi des seniors

1. La situation générale de l'emploi

Bien que l'emploi ait progressé de façon significative entre 2005 et 2006 (256 000 emplois ont été créés dans l'ensemble de l'économie française), le taux d'emploi global, rapportant le niveau de l'emploi au nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans, est resté stable en 2006 (63,2 % en moyenne en 2006 contre 63,3 % en 2005 et 63,2 % en 2004)

et demeure encore loin de la cible de 70 % en 2010 définie par les instances de l'Union européenne lors du sommet européen de Lisbonne (mars 2000).

Près de neuf emplois sur dix sont des emplois salariés. Au sein de l'emploi, la part des personnes en contrat à durée indéterminée (y compris les fonctionnaires) baisse depuis 2004 : 77,1 % en 2006 contre 77,6 % en 2005 et 78,2 % en 2004. En contrepartie, l'emploi non salarié poursuit sa tendance à la hausse amorcée en 2004, même s'il reste très minoritaire. Enfin, certaines formes particulières d'emploi se développent : contrats à durée déterminée, apprentissage et intérim.

Au sein des actifs ayant un emploi, la part de ceux qui travaillent à temps partiel a augmenté de 16,7 % en 2004 à 17,2 % en 2006. Le sous-emploi, qui regroupe les personnes qui ont un emploi (le plus souvent à temps partiel) et souhaiteraient travailler davantage, concerne 1,3 million de personnes en 2006, soit 5,3 % des personnes ayant un emploi².

2. L'évolution récente de l'emploi des seniors

Parmi les pays européens et quelles que soient les difficultés relatives à l'exercice de comparaison, 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 2005³. L'intégralité de l'écart à la moyenne européenne est imputable au taux d'emploi des hommes de cette classe d'âge (40,7 % contre 52,0 % en moyenne pour l'ensemble de l'Union). À ce jour, seule une minorité de pays de l'Union (pays scandinaves, Royaume-Uni, Irlande, Portugal, Chypre et certains ex-pays de l'Est) dépasse ou approche la cible européenne de 50 % en 2010. La plupart des autres pays en sont encore assez éloignés.

Le taux d'emploi des 55-64 ans a augmenté en France de 6,5 points entre 2000 et 2005, mais cette amélioration est en grande partie liée à l'arrivée, à partir de 2001, des premières générations du *baby-boom* à l'âge de 55 ans qui, en augmentant le poids des 55-59 ans (davantage en emploi) dans la population des 55-64 ans, accroît mécaniquement l'emploi des seniors.

Plus de 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, selon les estimations d'Eurostat, 1/5^e en moyenne pour les 25 pays de l'Union européenne. Cet effet mécani-

2. Durier S., Gonzalez L., Macario-Rat I. et Thélot H. (2007), « Le chômage baisse depuis début 2006 », *INSEE Première* n° 1164.

3. Données publiées par Eurostat, qui se distinguent de celles de l'INSEE, car l'âge retenu est celui au moment de l'enquête et non celui au 31 décembre de l'année d'interrogation. De ce fait, le taux d'emploi des seniors en France calculé par Eurostat est plus faible que celui calculé par l'INSEE (37,8 % contre 40,7 % en 2005).

que de la structure démographique résulte de l'ampleur du *baby-boom* d'après-guerre. Il se résorbera à partir de 2006, rendant plus difficile d'atteindre l'objectif de 50 % de taux d'emploi des 55-64 ans.

Taux d'emploi des seniors

Source	Année	55-59 ans		60-64 ans		55-64 ans	
		Taux d'emploi ¹	Taux d'emploi « sous-jacent » ²	Taux d'emploi ¹	Taux d'emploi « sous-jacent » ²	Taux d'emploi ¹	Taux d'emploi « sous-jacent » ²
Enquête emploi annuelle (à la date de l'enquête)	1990	46,9	47,1	14,2	14,2	31,1	30,6
	1996	47,5	47,5	10,8	10,8	28,7	29,1
	2000	47,4	46,6	9,9	9,9	28,9	28,2
	2001	48,6	47,8	9,6	9,6	29,9	28,7
	2002	50,8	49,6	11,0	11,1	33,0	30,3
Enquête emploi en continu (moyenne annuelle)	2002	53,7	52,1	12,6	12,7	35,5	32,4
	2003	54,2	52,3	13,2	13,2	36,8	32,7
	2004	54,1	52,6	13,6	13,1	37,3	32,9
	2005	53,9	53,5	13,5	12,9	37,8	33,2
Variation 2000-2005 hors changement d'enquête*		+ 3,6 points	+ 4,5 points	+ 1,9 point	+ 1,4 point	+ 6,5 points	+ 2,9 points

* Somme des évolutions avant et après la rupture de série en 2002.

Taux d'emploi des hommes

Source	Année	55-59 ans		60-64 ans		55-64 ans	
		Taux d'emploi ¹	Taux d'emploi « sous-jacent » ²	Taux d'emploi ¹	Taux d'emploi « sous-jacent » ²	Taux d'emploi ¹	Taux d'emploi « sous-jacent » ²
Enquête emploi en continu (moyenne annuelle)	2002	59,2	57,5	13,5	13,5	39,2	35,5
	2003	60,2	58,1	14,5	14,5	41,0	36,3
	2004	59,5	57,5	14,7	14,3	41,1	35,9
	2005	58,0	57,4	14,5	13,8	40,7	35,6

Taux d'emploi des femmes

Source	Année	55-59 ans		60-64 ans		55-64 ans	
		Taux d'emploi ¹	Taux d'emploi « sous-jacent » ²	Taux d'emploi ¹	Taux d'emploi « sous-jacent » ²	Taux d'emploi ¹	Taux d'emploi « sous-jacent » ²
Enquête emploi en continu (moyenne annuelle)	2002	48,1	46,7	11,9	12,0	31,8	29,3
	2003	48,3	46,6	12,0	11,9	32,8	29,2
	2004	48,8	47,8	12,5	12,0	33,7	29,9
	2005	50,1	49,7	12,5	12,0	35,1	30,9

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

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

2. 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.

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

La hausse entre 2000 et 2005 du taux d'emploi «*sous-jacent*» (hors effet de structure par âge) des 55-64 ans a été de + 2,9 points et résulte essentiellement de l'arrivée aux âges de 55-59 ans de cohortes de femmes ayant, davantage que leurs aînées, travaillé en emploi salarié. Le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue (**fiche 3**) explique en première analyse la baisse du taux d'emploi des hommes de 55-59 ans après 2003 alors que la tendance à la hausse du taux d'emploi des femmes de 55-59 ans s'est poursuivie.

Aucune indication récente ne vient contredire le sentiment selon lequel les départs massifs à la retraite des générations du *baby-boom* n'ont pas entraîné de relèvement du taux d'emploi des seniors.

II – Les dispositifs de cessation anticipée d'activité

Le nombre de salariés du secteur privé qui quittent définitivement le marché du travail avant 60 ans est élevé en France. Fin 2006, on dénombrait environ 700 000 bénéficiaires d'une préretraite publique, d'une dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés ou d'une retraite anticipée pour carrière longue dans le secteur privé (**fiche 3**), soit 12 % des 55-59 ans⁴. En plus des préretraites publiques, il existe des préretraites financées par les employeurs pour lesquelles on ne dispose pas d'évaluation du nombre de bénéficiaires.

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

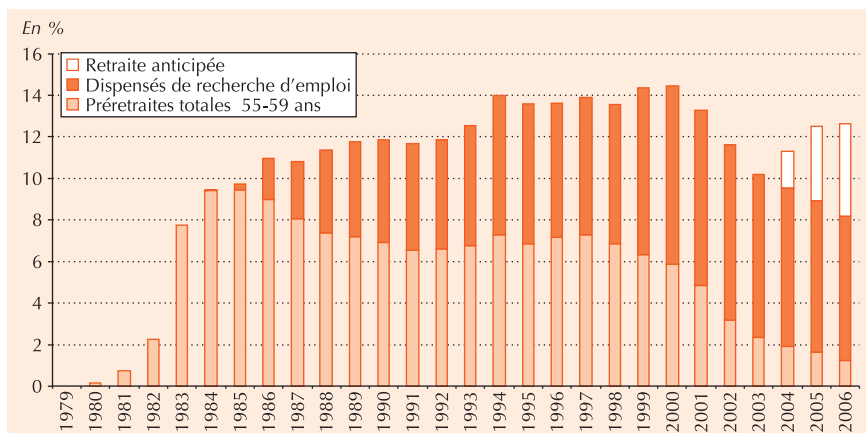
	1994	1997	2000	2003	2004	2005	2006
Préretraites publiques, hors congés de fin d'activité des fonctionnaires et préretraites progressives	207,6	191,5	158,7	103,1	98,3	95,6	78,1
Dispenses de recherche d'emploi	285,2	275,0	348,8	400,3	409,0	408,7	416,9
Retraite anticipée (carrière longue)	-	-	-	-	100,4	161,5	210,9
Total	485,4	465,0	507,5	503,4	607,6	665,8	705,9

Source : UNEDIC, CNAV; calculs DARES.

Au total, la proportion de personnes de 55 à 59 ans bénéficiaires d'un dispositif de cessation anticipée d'activité (préretraite publique, DRE ou retraite anticipée) a globalement diminué entre 2000 et 2006.

4. Cette proportion rapporte le nombre de bénéficiaires âgés de 55-59 ans (parmi les 700 000) à la population totale des 55-59 ans.

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



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.

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 2000 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 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*.

Dans les régimes spéciaux, y compris les régimes de la fonction publique, les cessations d'activité avant 60 ans (vers la retraite) sont également fréquentes ; en particulier, les régimes de fonctionnaires offrent de larges possibilités de départ avant 60 ans, du fait notamment de l'existence des catégories actives ou du fait des règles spécifiques aux militaires (**fiches 17 et 18**).

1. Les préretraites publiques

Depuis plusieurs années, en rupture avec les politiques passées, les pouvoirs publics cherchent à faire participer davantage les seniors à

l'activité. Les réformes des retraites de 1993 et 2003 et le durcissement des conditions d'accès aux dispositifs de préretraites sont les principaux leviers de cette politique, mais leur impact sur l'emploi des seniors a été jusqu'ici limité⁵.

Fin 2006, environ 100 000 personnes étaient en préretraites publiques, dont environ 20 000 en préretraite progressive, ce qui ne représentait que 1,6 % de la classe d'âge des 55-59 ans, contre 10 % au milieu des années 80.

Les entrées dans l'ensemble des dispositifs de préretraites ont été divisées par trois entre 2001 et 2006, pour s'établir à environ 15 000 personnes en 2006. La baisse devrait se poursuivre dans les prochaines années avec l'arrêt des préretraites progressives et la chute des entrées en cessations anticipées de certains travailleurs salariés (CATS), dont la plupart des conventions arrivent à échéance.

Le durcissement de la législation conduit cependant 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 transaction⁶. Parallèlement, certaines entreprises continuent à mettre en œuvre leurs propres dispositifs de préretraite, malgré les pénalités financières instituées par les pouvoirs publics. Rappelons toutefois que ces pénalités ont été renforcées par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2008 (voir V).

En outre, la baisse des départs en préretraite publique est compensée par l'augmentation des dispenses de recherche d'emploi, dont peuvent bénéficier les chômeurs âgés sous certaines conditions à partir de 55 ans et sans condition à partir de 57 ans et demi, et, plus récemment, par la montée en charge du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue (**fiche 3**).

2. Les dispenses de recherche d'emploi (DRE)

L'entrée en filière longue d'indemnisation du chômage entraînant, dans certains cas, un maintien des droits jusqu'à l'âge du taux plein, la DRE peut être assimilée dans ces cas à une forme de préretraite.

Fin décembre 2006, 416 900 chômeurs indemnisés étaient dispensés de recherche d'emploi. Depuis sa création en 1984, la dispense de recherche d'emploi (DRE) ne cesse de se développer mais une décélération est perceptible depuis 2003. Le nombre de DRE a augmenté de 1,3 % en moyenne par an entre 2003 et 2006 contre près de 6 % par

5. Lainé F. et Marionni P. (2006), « Recrutements et départs des entreprises des salariés âgés de plus de 50 ans », *Données sociales – La société française*, INSEE.

6. Cf. Marie-Cécile Amauger-Lattes et Isabelle Desbarats (juin 2005), *Les formes juridiques de cessation d'activité des salariés âgés de 55 à 64 ans*, rapport au COR.

an entre 1996 et 2003. La part des DRE parmi les 55-64 ans est passée de 6,5 % en 2003 à 5,8 % en 2006 ; elle était de 5 % en 1996.

Le flux d'entrée en DRE demeure toutefois important, de l'ordre de 160 000 personnes par an depuis 2003. Si la diminution des entrées dans les dispositifs de préretraites publiques constitue un élément d'explication, la principale raison de ces chiffres élevés est l'arrivée des générations du *baby-boom* dans la tranche d'âge des 55 ans et plus dans un contexte de chômage élevé⁷.

III – Le Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010

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, signé par plusieurs organisations syndicales et patronales le 9 mars 2006. Le Plan national d'action concerté 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 de parvenir à un taux d'emploi des 55-64 ans de 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 de négocier des accords de branche abaissant en dessous de 65 ans l'âge à partir duquel les employeurs peuvent recourir à la mise à la retraite de leurs salariés est supprimée et les accords en vigueur devront être révisés afin qu'ils cessent de produire leurs effets au plus tard au 31 décembre 2009. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 allait pourtant offrir aux employeurs 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 bénéficiant d'exonérations fiscales et sociales (mais assujettie en totalité à la CSG et à la CRDS) ; cette disposition est remise en cause par un amendement dans le cadre du PLFSS pour 2008.
- Un CDD d'une durée maximale de 18 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.

7. 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.

- 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, sera définitivement supprimée à compter du 1^{er} janvier 2008.
- 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, est ouvert jusqu'en 2008 aux salariés justifiant de 150 trimestres de cotisations validées⁸. De plus, la pension est désormais recalculée au départ définitif en retraite pour tenir compte des droits supplémentaires acquis pendant l'activité à temps partiel.
- La surcote, qui majore la pension en cas de prolongement de l'activité au-delà de l'âge de 60 ans et de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier de la retraite à taux plein, est maintenue à 3 % la première année de prolongement de l'activité et est portée à 4 % pour chacune des années suivantes et, en tous les cas, à 5 % par an au-delà de 65 ans.
- Le plafond de revenu global associé au dispositif de cumul d'une retraite de salarié 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, il passe à 1,6 SMIC dans les cas où le dernier salaire d'activité est inférieur à ce seuil.

Le Plan vise notamment 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.

Par ailleurs, si ce Plan est piloté au niveau national, sa mise en œuvre suppose la multiplication de plans d'actions locaux, avec l'organisation par les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle d'assises régionales pour l'emploi des seniors. Ces événements sont l'occasion d'adapter aux réalités régionales les objectifs poursuivis par le Plan, en y associant les acteurs de terrain. Fin 2007, dix assises auront été organisées et le mouvement continuera en 2008.

Afin d'assurer le suivi du Plan d'action et de concrétiser dans la durée l'engagement de l'État et des partenaires sociaux, un groupe permanent de suivi a été mis en place le 13 février 2007. Ce groupe a vocation à définir et suivre des indicateurs globaux de performance (taux d'emploi des seniors, réduction de la durée moyenne de chômage, cessation d'activité avant 60 ans) et de mobilisation des moyens sur les principaux objectifs du Plan. À cette fin, il a établi un tableau de bord des actions menées et propose toute action afin de 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

8. Cette disposition figurait déjà dans la loi de 2003.

des seniors. La mise en place d'indicateurs relatifs aux seniors dans les bilans sociaux des entreprises et la dispense de recherche d'emploi des chômeurs âgés de 55 ans ou plus sont deux des principaux thèmes sur lesquels le groupe a travaillé en 2007.

IV – Les comportements de départ en retraite

L'hypothèse d'un recul des âges de départ à la retraite dans le secteur privé lié à la réforme de 2003 et au Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors ne s'est toutefois pas vérifiée. De plus, le nombre de départs anticipés pour carrière longue a été plus important que prévu (**fiche 3**). En outre, de nombreux fonctionnaires bénéficieraient de la surcote par effet d'aubaine; en l'absence de surcote, ils seraient partis à la retraite au même âge.

1. Les comportements de départ en retraite dans le régime général

Parmi les hommes liquidant leur droit au régime général, la proportion de ceux partant en retraite à l'âge de 60 ans est passée de 71 % en 2003 à seulement un peu plus de 50 % en 2006, en raison de la montée en charge du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue qui conduit à une forte hausse des départs entre 56 et 59 ans. Le phénomène est marginal pour les femmes qui sont peu concernées par ce dispositif.

Avec plus de 400 000 bénéficiaires depuis le 1^{er} janvier 2004, le dispositif de départs anticipés pour carrière longue est une mesure *phare* de la réforme de 2003, qui connaît un succès plus important que prévu. Celui-ci est désormais bien connu, non seulement des assurés, mais aussi des employeurs, et la crainte des changements des règles, voire de la disparition du bénéfice de la retraite anticipée, peut contribuer au rythme élevé des départs avant 60 ans.

Par ailleurs, la proportion des liquidations avec décote au régime général reste stable. Malgré la diminution de la décote, celle-ci demeure encore dissuasive du fait de son niveau élevé (elle est encore de 1 point par trimestre pour la génération 1947⁹) et de la perte du minimum contributif pour lequel le taux plein est requis.

Enfin, la proportion des liquidations avec surcote au régime général est relativement faible, 5,7 % en 2006 après 5,4 % en 2005¹⁰. Entre

9. La décote s'appliquant au taux de liquidation de 50 %, qui était auparavant de 1,25 point par trimestre, diminue progressivement depuis 2004 pour atteindre 0,625 point pour les générations nées après 1952.

10. Au premier semestre 2007, cette part s'élève à 7 % mais la hausse par rapport à l'ensemble de l'année 2006 est à relativiser en raison d'un effet saisonnier (le taux de surcotés est plus élevé en début d'année).

le 1^{er} janvier 2004 et le premier semestre 2007, 119 800 retraités ont bénéficié de la surcote mais, dans environ 20 % des cas, celle-ci a été *absorbée* par le minimum contributif et n'a pas entraîné de suppléments de pension¹¹. Les bénéficiaires de la surcote sont majoritairement des hommes polypensionnés. Le montant moyen de la surcote pour les liquidations de 2006 s'établit à 25 € par mois pour une durée moyenne de surcote de 5,2 trimestres (soit moins de 5 € de supplément de pension mensuelle par trimestre de surcote).

26 % des personnes qui ont liquidé leurs droits à la retraite (hors départs anticipés) entre le 1^{er} janvier 2004 et le 30 juin 2006 étaient en emploi juste avant leur départ en retraite et avaient validé une durée tous régimes supérieure ou égale à 160 trimestres, soit une proportion beaucoup plus importante que celle observée de bénéficiaires de la surcote¹².

La notion de « *taux plein* », assimilée par les assurés à une « *retraite pleine* », semble être une référence dans le choix de départ en retraite. Selon la CNAV, l'analyse des flux de liquidation montre qu'avant la réforme de 2003, plus de 75 % des nouveaux retraités d'un flux partaient, au mois près, dès qu'ils obtenaient les conditions du taux plein et que cette proportion reste au moins égale à ce niveau pour les années 2005 et 2006.

2. Les comportements de départ en retraite dans la fonction publique civile de l'État

Entre 2002 et 2006, l'âge moyen de départ en retraite des catégories actives a augmenté (+ 3 mois pour les femmes et + 5 mois pour les hommes), alors qu'il a stagné, voire régressé, pour les catégories sédentaires. Cette augmentation pourrait résulter à la fois de la mise en œuvre de la réforme de 2003, notamment l'allongement de la durée de référence pour obtenir le taux plein, de mesures catégorielles, comme la modification des grilles de rémunération en fin de carrière, et de l'arrivée de générations moins nombreuses parmi les catégories actives, qui entraîne mécaniquement une hausse de l'âge moyen de liquidation.

Les distributions des âges de départ en retraite ne font pas apparaître de modification des comportements des catégories sédentaires, pour les hommes comme pour les femmes. Les départs postérieurs à 60 ans ont légèrement augmenté en 2005 mais cette tendance ne s'est pas maintenue en 2006. Le seul effet visible de la réforme de 2003 pour cette catégorie est la présence de départs à 58 et 59 ans, du fait des départs

11. La surcote est calculée sur la pension de droit propre avant attribution du minimum contributif. La pension avec surcote est portée, le cas échéant, au minimum contributif. Cette règle de *non-cumul* ne s'applique pas en revanche au maximum de pension (50 % du plafond de la sécurité sociale) et la pension avec surcote peut être supérieure à ce maximum.

12. Seulement 3,8 % des liquidations sur cette période, compte tenu de la montée en charge de la surcote.

pour carrière longue, qui seraient à l'origine d'une diminution de 0,1 an de l'âge moyen de départ en retraite des sédentaires.

Enfin, en 2006, un quart des nouveaux retraités a bénéficié de la surcote. Cette proportion est en augmentation par rapport à 2004 et 2005 où elle était respectivement de 14 % et 21 %. Parmi les bénéficiaires, quasiment tous appartiennent à la catégorie sédentaire¹³; 60 % environ sont partis à la retraite dans leur 60^e année et un quart dans le mois suivant leur 60^e anniversaire. Qu'ils soient partis à 60 ans ou après, la quasi-totalité des bénéficiaires de la surcote avaient atteint la durée cible dès l'âge de 60 ans. Il ne semble pas que ces derniers aient modifié leur comportement de départ¹⁴. Finalement, seulement 3 % des bénéficiaires de la surcote pourraient avoir été sensibles aux incitations financières et conduits, de ce fait, à reporter la date de leur départ en retraite.

V – Même si un premier bilan des actions engagées reste prématuré, le Gouvernement a proposé de nouvelles mesures afin de favoriser davantage l'emploi des seniors

Si la campagne de communication relative au Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors semble avoir été bien reçue par les différents acteurs, avec notamment un fort taux de mémorisation, le bilan provisoire du Plan est plutôt décevant. Celui-ci ne semble pas à ce jour avoir infléchi les comportements des salariés et des employeurs. En particulier, le CDD senior est resté confidentiel.

Le recul manque toutefois encore pour juger pleinement de l'efficacité de mesures qui ne sont entrées en vigueur que depuis une année (aménagement de la surcote, relèvement du plafond de revenus dans le cadre du cumul emploi-retraite...). L'image des seniors dans le monde du travail et l'adaptation des conditions de travail et de formation qui leur sont faites ne peuvent évoluer que dans la durée. Il est donc encore trop tôt pour dresser un bilan définitif du Plan.

En particulier, il faut noter que les comportements d'offre de travail des seniors sont passibles d'une grande inertie : les enquêtes montrent que les assurés modifient très difficilement leur âge de départ en retraite lorsqu'ils ont déjà décidé de celui-ci, le plus souvent plusieurs années auparavant. Ainsi, il est possible que le changement de comportement lié aux réformes mises en place n'apparaisse qu'après un renouvellement de la population des seniors.

13. L'une des conditions d'attribution de la surcote est de partir en retraite après 60 ans.

14. D'après la comparaison des distributions d'âge de départ des personnes ayant atteint ou dépassé 156 trimestres de services et bonifications à l'âge de 60 ans en 2002 et en 2006 pour des départs après 60 ans.

En outre, les comportements d'offre comme de demande de travail des seniors dépendent en grande partie de représentations sociales. Il est ainsi naturel que les mesures prises tardent à produire leurs effets à la suite de plusieurs décennies de politiques publiques qui ont favorisé les retraits précoces d'activité. L'absence d'effet immédiat ne permet pas encore de conclure quant à l'efficacité à moyen-long terme des politiques actuelles.

Le Conseil note toutefois que 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. La nécessité de l'information est en effet accrue en phase d'évolution du système de retraite (**fiche 14**). En particulier, une plus large information par les caisses auprès des assurés du principe d'ajustement des règles par génération et non par année aurait sans doute limité l'importance des départs à la retraite au plus vite (dans le cadre des départs anticipés ou à l'âge exact de 60 ans) observée notamment au régime général.

Pour accélérer les changements de comportement, le Gouvernement a inscrit dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2008 de nouvelles dispositions en faveur de l'emploi des seniors.

L'article 10 du PLFSS pour 2008 vise à réduire les avantages dont bénéficient les préretraites et les indemnités de mise à la retraite et qui encouragent les entreprises à se séparer des seniors.

S'agissant des préretraites, les règles sociales actuelles conduisent à un assujettissement aux cotisations et à la contribution sociale généralisée (CSG) plus faible que sur les salaires, ce qui constitue de fait une forme d'encouragement à ce type de dispositifs. Il est donc proposé de porter de 24,15 % à 50 % le taux de contribution sur les préretraites d'entreprise. Par ailleurs, les allocations de préretraite seront désormais assujetties à la CSG au taux de 7,5 %, soit le taux applicable aux revenus d'activité. Ces nouvelles dispositions s'appliqueront uniquement aux départs en préretraite intervenant à compter du 10 octobre 2007.

Concernant les mises à la retraite, sans attendre l'extinction au 31 décembre 2009 de l'effet des accords de branche dérogeant à l'interdiction de mise à la retraite avant 65 ans, il est proposé de les dissuader très fortement en soumettant les indemnités versées dans ce cadre à une contribution de 25 % en 2008, puis de 50 % en 2009, dont le produit sera affecté à la CNAV. Cette contribution sera également applicable aux indemnités versées aux salariés de plus de 65 ans.

Enfin, faisant suite à une recommandation du Conseil, le Gouvernement propose d'aligner le régime fiscal et social de l'indemnité de mise à la retraite prévue dans le cadre du dispositif 2010-2014 (voir plus haut) sur celui moins favorable des indemnités de départ volontaire à la retraite.

Fiche 3

Les départs anticipés pour carrière longue

L'article 23 de la loi de 2003 portant réforme des retraites a ouvert aux salariés ayant effectué des carrières longues, du fait d'une entrée précoce sur le marché du travail, la possibilité de partir à la retraite avant 60 ans. Ainsi, ceux qui ont contribué un temps particulièrement long, avec des carrières parfois difficiles, se voient reconnus des droits particuliers.

Avec plus de 400 000 bénéficiaires depuis le 1^{er} janvier 2004, le dispositif de départs anticipés pour carrière longue est une mesure *phare* de la réforme de 2003, qui connaît un succès plus important que prévu.

Le relevé de décisions du 15 mai 2003, à la suite des réunions qui avaient été tenues avec les partenaires sociaux au ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, a arrêté les conditions d'éligibilité du dispositif et indique que celui-ci sera revu en 2008.

I – Les conditions d'éligibilité au dispositif de départs anticipés pour carrière longue

Les conditions d'âge et de durée d'assurance, applicables aux assurés du régime général, aux salariés agricoles, aux non-salariés des professions artisanales, commerciales et libérales, aux avocats et aux exploitants agricoles, pour les pensions liquidées après le 31 décembre 2003, ont été précisées par le décret n° 2003-1036 du 30 octobre 2003.

Conditions d'éligibilité à la retraite anticipée au régime général

Âge de liquidation	Début d'activité	Durée validée	Durée cotisée
À partir de 56 ans	Avant la fin de l'année des 16 ans	168 trimestres	168 trimestres
À partir de 58 ans			164 trimestres
À partir de 59 ans	Avant la fin de l'année des 17 ans		160 trimestres

Les périodes validées correspondent à la somme des périodes cotisées et des périodes n'ayant pas donné lieu à cotisations : chômage, maladie, majorations pour enfant. La durée cotisée se définit comme la durée d'assurance ayant réellement donné lieu à cotisation à la charge de l'assuré et les périodes qui sont, par assimilation, réputées cotisées, telles que la période de service national, dans la limite de 12 mois, et les périodes de perception d'indemnités journalières pour cause de maladie, maternité et accidents du travail, dans la limite de quatre trimestres.

Pour une liquidation avant 59 ans (respectivement à 59 ans), la condition de début d'activité dépend d'un nombre minimal de trimestres validés avant un certain âge et du trimestre de naissance de l'assuré :

- il doit avoir validé cinq trimestres avant la fin de l'année des 16 ans (respectivement de l'année des 17 ans) ;
- s'il est né au cours du dernier trimestre de l'année civile et ne satisfait pas la condition précédente, il doit plus simplement avoir validé quatre trimestres avant la fin de l'année du 16^e anniversaire (respectivement du 17^e anniversaire).

Ces dispositions ont été transposées dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, ainsi que dans le régime complémentaire des agents non titulaires de la fonction publique (IRCANTEC), pour permettre aux salariés concernés de liquider leurs droits dans ces régimes sans application des coefficients d'abattement pour anticipation.

La possibilité d'un départ anticipé avec les mêmes conditions d'éligibilité est progressivement élargie aux assurés de la fonction publique depuis le 1^{er} janvier 2005, avec une montée en charge sur trois ans¹⁵.

Conditions d'éligibilité à la retraite anticipée dans la fonction publique

À partir du...	Âge de liquidation	Début de carrière	Durée validée	Durée cotisée
1 ^{er} janvier 2005	À partir de 59 ans	Avant 17 ans	168 trimestres	160 trimestres
1 ^{er} juillet 2006	À partir de 58 ans	Avant 16 ans		164 trimestres
1 ^{er} janvier 2008	À partir de 56 ans	Avant 16 ans		168 trimestres

15. Un dispositif analogue destiné aux assurés handicapés est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2004.

II – La montée en charge du dispositif

1. Le rythme des départs en retraite anticipée reste soutenu au régime général

Le rythme des départs anticipés pour carrière longue au régime général¹⁶ ne faiblirait pas en 2007, avec 112 000 départs prévus au cours de l'année¹⁷, et le flux annuel de bénéficiaires diminuerait de quelques milliers en 2008.

Flux annuels des départs anticipés au régime général

2004	2005	2006	2007 (prévision)
113 200	102 100	108 200	112 000

Source : CNAV.

L'année 2004 a été une année de montée en charge de la mesure. Les évolutions constatées de l'année 2005 jusqu'au mois d'août 2007 montrent une accélération, génération par génération, de la montée en charge¹⁸. Le dispositif est mieux connu des assurés et des employeurs. La crainte des changements des règles, voire de la disparition du bénéfice de la retraite anticipée, joue sans doute dans le rythme élevé des départs.

À plus long terme, le flux annuel des départs anticipés pour carrière longue au régime général se réduirait progressivement car la condition de début d'activité générale pour bénéficier du dispositif sera de plus en plus difficile à remplir pour les assurés nés à partir de 1953, du fait de l'obligation de scolarité portée à l'âge de 16 ans. Compte tenu de l'existence d'apprentis qui pourraient recourir, le cas échéant, au dispositif de régularisation (voir ci-après), il serait toutefois encore relativement élevé en 2020, de l'ordre de 40 000, et ne serait inférieur à 10 000 que vers 2030.

Le montant des pensions servies par le régime général au titre de la retraite anticipée atteindrait 2,2 et 2,3 Md€ respectivement en 2007 et en 2008, après 1,3 Md€ en 2005 et 1,8 Md€ en 2006. La moindre progression des dépenses traduit la fin de la montée en charge du dispositif, dont le nombre de bénéficiaires¹⁹ passerait de 150 000 en 2005 et 200 000 en 2006 à environ 230 000 en 2007 et 240 000 en 2008.

16. Dans la mesure où plus de 95 % de l'ensemble des assurés disposent d'un report au compte au régime général, il est raisonnable de penser que la grande majorité des départs anticipés dans les régimes alignés et celui des exploitants agricoles sont déjà pris en compte en tant que tels au régime général.

17. Dont 61 900 observés au cours du 1^{er} semestre 2007.

18. Par dérogation, pour la période 2004-2008, l'allongement de la durée d'assurance par génération n'est pas appliqué aux assurés concernés (la durée pour obtenir le taux plein reste fixée à 160 trimestres).

19. Retraités âgés de moins de 60 ans.

Par ailleurs, 3 200 retraites anticipées ont été attribuées en l'espace de trois ans au profit d'assurés handicapés pour un coût cumulé d'environ 30 M€.

Enfin, dans la fonction publique, le nombre des départs anticipés pour carrière longue devrait rester modeste. En 2006, environ 2 100 départs en retraite anticipés pour carrière longue ont été enregistrés dans la fonction publique de l'État et 6 250 dans le régime des agents des collectivités locales (CNRACL).

2. Un recours accru à la régularisation de cotisations arriérées

Depuis l'origine du dispositif, la part des départs à l'âge de 56 ans au sein du flux des départs en retraite anticipée au régime général a augmenté, en particulier pour les hommes (de 16 % en 2004 à 33 % en 2006). Cette évolution s'explique notamment par un recours important au dispositif des régularisations de cotisations arriérées qui permet de valider des périodes d'apprentissage ou de salariat pour lesquelles l'employeur n'a pas versé de cotisations. Le nombre de ces régularisations s'est fortement accru à compter de 2004, passant de moins de 5 000 en 2003 à environ 30 000 par an depuis.

Entre janvier 2004 et juin 2007, plus de 103 600 assurés, âgés pour la plupart de 56 à 58 ans, ont effectué une régularisation de cotisations arriérées, leur permettant très généralement de valider des trimestres aux âges de 14 et 15 ans²⁰, et ainsi de remplir les conditions d'un départ anticipé dès 56 ans. En effet, parmi ces 103 600 assurés, 66 100 sont partis à la retraite entre 2004 et 2007, dont 60 800 (92 %) en retraite anticipée, et dans plus de 92 % de ces départs anticipés, les régularisations de cotisations arriérées ont permis de remplir la condition de début d'activité.

Ces données ne tiennent pas compte des régularisations gérées par les régimes agricoles, dont le nombre est également important : en 2006, environ un tiers des assurés partis en retraite anticipée dans les régimes des salariés et des exploitants avait effectué une régularisation de cotisations arriérées ou racheté une période accomplie en qualité d'aide familial²¹.

Le dispositif de régularisation de cotisations arriérées a été conçu comme une mesure de souplesse pour traiter de cas exceptionnels et le montant des versements à la charge des assurés a été calibré en fonction de cet objectif. Aussi, les versements des assurés sont loin de couvrir la dépense supplémentaire pour les régimes qui résulte de ces régularisations. Pour le seul régime général, la régularisation de

20. Dans environ 80 % des cas, la plus ancienne cotisation arriérée est affectée à ces âges.

21. 4 000 régularisations ou rachats pour 10 000 départs pour les exploitants, 10 000 pour 30 000 départs pour les salariés.

cotisations arriérées aurait produit un supplément de prestations de l'ordre de 350 M€ en 2006 et d'environ 450 M€ en 2007²². S'il est justifié que des salariés, dont les cotisations auraient dû être payées et ne l'ont pas été, puissent régulariser leur situation, il est nécessaire de vérifier le bien-fondé de ces régularisations et de limiter les recours abusifs au dispositif.

III – Le profil des bénéficiaires de départs anticipés²³

Les assurés du régime général partis en retraite anticipée en 2006 sont surtout des hommes (79 %). La proportion d'hommes est cependant en baisse (86 % en 2004 et 81 % en 2005).

1. Le déroulement des carrières : durées validées et cotisées

Les femmes bénéficiaires d'un départ anticipé valident plus facilement des durées très longues d'assurance (jusqu'à 55 ans de carrière), en grande partie en raison des majorations de durées d'assurance pour enfants. La durée validée moyenne des femmes parties en retraite anticipée en 2006 s'établit à presque 45,7 ans, contre 43 ans environ pour les hommes.

Les trimestres cotisés au sens de la retraite anticipée comprennent les trimestres en emploi, ainsi que le service militaire et les périodes assimilées maladie dans la limite de quatre trimestres chacun. Les durées cotisées tous régimes, hors périodes assimilées, sont relativement proches entre hommes et femmes. Les périodes assimilées militaire et maladie admises dans le cadre des périodes cotisées sont en fait peu nombreuses, en particulier pour les femmes. Ces dernières ont donc eu besoin, en moyenne, d'une présence plus intensive en emploi que les hommes pour pouvoir bénéficier d'un départ anticipé ; parmi le flux des départs anticipés de 2006, 87 % des hommes et 96 % des femmes ont rempli les conditions d'éligibilité à la durée cotisée uniquement par des périodes d'emploi.

Les bénéficiaires d'une retraite anticipée ont transité par de plus nombreux régimes que les autres assurés du fait de leur carrière plus longue. Ainsi, la part des assurés à un seul régime de base (le régime général) est plus faible parmi les bénéficiaires d'une retraite anticipée en 2006 que parmi l'ensemble des départs en retraite au cours de l'année 2006 (respectivement 51 % et 60 % environ pour les femmes, 40 % et 46 % pour les hommes).

22. Le supplément de recettes qu'engendrent ces régularisations n'est pas pris en compte.

23. Les données de cette partie concernent les assurés du régime général partis en retraite anticipée en 2006.

2. La fin de carrière : secteurs d'activité et catégories socioprofessionnelles

Les établissements qui employaient les bénéficiaires en 2006 de la retraite anticipée²⁴ avaient principalement pour activité la construction, les activités associatives, le commerce de détail et de gros et les services fournis aux entreprises (dans près de 30 % des cas identifiés). Les femmes finissent plutôt leur carrière dans l'administration publique, la santé et l'action sociale, et le commerce de détail, et les hommes principalement dans les activités citées pour l'ensemble des hommes et des femmes.

Par rapport à la répartition sectorielle des salariés de la sphère privée âgés de 55 à 59 ans, certains secteurs dont sont issus les bénéficiaires de la retraite anticipée sont surreprésentés : les activités associatives et les secteurs industriels en général pour les hommes ; le commerce et également les secteurs industriels pour les femmes. Le secteur de la construction employait près de 10 % des bénéficiaires en 2006 de la retraite anticipée, ce qui correspond en fait à sa part dans l'emploi des salariés âgés de 55 à 59 ans.

Les catégories socioprofessionnelles des bénéficiaires de la retraite anticipée en 2006 reflètent les secteurs d'activité dont ils sont plus fréquemment issus. Plus de la moitié d'entre eux ont fini leur carrière en tant qu'ouvrier qualifié ou non qualifié, alors que 9 % seulement étaient agents de maîtrise, cadres, ingénieurs, chefs d'entreprise ou professeurs (catégories qui regroupent près de 20 % des salariés du secteur privé âgés de 55 à 59 ans).

Certaines catégories socioprofessionnelles sont surreprésentées dans le recours à la retraite anticipée par rapport à leur poids parmi les actifs salariés du secteur privé âgés de 55 à 59 ans. C'est le cas des ouvriers qualifiés et non qualifiés de l'industrie, des chauffeurs, des techniciens et des agents de maîtrise. À l'inverse, certaines catégories sont sous-représentées, comme les cadres, les ingénieurs ou les chefs d'entreprises, mais aussi les ouvriers non qualifiés de l'artisanat et les ouvriers agricoles. Cette dernière catégorie est particulièrement sous-représentée.

3. Le montant des pensions

Le montant de la pension servie par le régime général est le produit du taux de pension, du salaire annuel moyen (SAM) et du coefficient de proratisation qui rapporte la durée d'assurance dans le régime à la durée d'assurance (tous régimes) exigée pour une retraite complète.

24. Établissements fréquentés au cours de l'année de dernier report au régime général et, en tout état de cause, depuis 1999.

Pour chacun de ces éléments, les personnes parties en retraite anticipée en 2006 bénéficient généralement de montants très supérieurs à la moyenne :

- compte tenu de la durée validée (tous régimes) supérieure à celle nécessaire pour l'obtention du taux plein à 60 ans, le taux de pension est systématiquement égal à son maximum (50 %), ce qui est le cas d'environ 92 % des nouveaux retraités (hors départs anticipés);
- comme ils ont rarement des SAM faibles (en particulier les femmes), les bénéficiaires de la retraite anticipée ont un SAM moyen supérieur à celui des autres retraités (par rapport à la moyenne, + 17 % pour les hommes et + 69 % pour les femmes);
- le coefficient de proratisation, proportionnel à la durée de passage dans le régime, est également supérieur à la moyenne, par la nature même de la carrière des personnes parties en retraite anticipée, généralement continue. Ainsi, 58 % des bénéficiaires de la retraite anticipée en 2006 valident une durée au régime général supérieure à 40 ans, contre 35 % des autres assurés ayant liquidé leurs droits au régime général en 2006.

Compte tenu de leur carrière, la pension moyenne perçue par les bénéficiaires de la retraite anticipée en 2006 est en conséquence supérieure à la moyenne des pensions servies à l'ensemble des assurés partis en retraite en 2006, d'environ 26 % (728 € mensuels contre 577 €, au seul titre du régime général).

Fiche 4

La situation financière des régimes

Les comptes présentés dans cette fiche sont issus de la Commission des comptes de la sécurité sociale qui s'est réunie en septembre 2007²⁵.

Les comptes à court terme de la branche vieillesse, en particulier ceux du régime général, sont plus dégradés que prévu. Le déficit de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) s'est maintenu à hauteur de 1,9 Md€ en 2006, comme en 2005. Il devrait se creuser fortement en 2007 et en 2008 pour atteindre respectivement 4,6 et 5,7 Md€.

En revanche, alors que le déficit s'élevait à près de 1,3 Md€ en 2006, les comptes du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) se redresseraient avec un déficit ramené à environ 300 M€ en 2007 et un excédent de l'ordre de 500 M€ en 2008, en lien avec la diminution du taux de chômage. Se pose toutefois la question de la résorption du déficit cumulé qui atteindrait 5,3 Md€ fin 2007, d'autant plus que les difficultés financières du FSV conduisent à dégrader la trésorerie de la CNAV.

I – Des comptes plus dégradés que ceux projetés par le Conseil en 2005

La situation financière de la CNAV constatée en 2006 apparaît très différente de celle qui avait été prévue dans le cadre des projections du

25. Ces chiffres ne tiennent pas compte des effets des mesures qui seront prises dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

Conseil réalisées en 2005 : sur le périmètre retenu pour ces projections, le solde élargi de la CNAV en 2006 a été déficitaire de 900 M€ alors qu'il était prévu un excédent de 1,3 Md€. Les projections de 2005 ont à la fois surestimé la croissance des recettes et sous-estimé celle des dépenses sur la période récente.

En particulier, la masse des cotisations a été surestimée de 1 Md€ en 2006 en raison d'hypothèses de progression des effectifs de cotisants et des salaires qui se sont révélées optimistes, et la masse des pensions a été sous-estimée de 1,5 Md€ en 2006 notamment parce que l'hypothèse d'un recul des âges de départ à la retraite lié à la réforme de 2003 ne s'est pas vérifiée et que le nombre de départs anticipés pour carrière longue a été plus important que prévu.

À l'inverse, les dépenses de réversion ont été très légèrement sous-estimées pour l'année 2006, de l'ordre de 100 M€, résultats d'une forte sous-estimation des bénéficiaires de droits dérivés en partie compensée par une surestimation du montant moyen des pensions de réversion²⁶. Ces dépenses, qui ont progressé de 5,4 % en 2006, devraient continuer à augmenter de manière soutenue en 2007 (+ 4,6 %) sous l'effet de l'abaissement à 51 ans de l'âge minimum requis pour bénéficier de la réversion depuis le 1^{er} juillet 2007. La hausse des dépenses de réversion resterait cependant moins forte que celle des dépenses de droits propres.

Les comptes de l'ARRCO et de l'AGIRC apparaissent également moins favorables en 2006 que ceux projetés pour le Conseil en 2005, notamment en raison d'une surestimation du montant des cotisations. Le solde technique (différence entre les masses de cotisations et de pensions) après transferts de l'AGFF²⁷ est ainsi révisé à la baisse d'environ 1,5 Md€ pour l'ARRCO et 350 M€ pour l'AGIRC.

Les projections du Conseil réalisées en 2005 se révèlent plus conformes aux réalisations pour les régimes de la fonction publique (État et collectivités locales).

II – Les facteurs explicatifs de la dégradation des comptes à court terme

En plus de la surestimation de la masse des cotisations, la dégradation des comptes de la CNAV s'explique principalement par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby-boom*. Cet

26. Il est très délicat de projeter le nombre de retraités de droits dérivés et la masse des pensions de réversion à la CNAV, compte tenu des conditions de ressources intégrant les pensions servies par les autres régimes et l'ensemble des ressources du conjoint survivant.

27. Association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO qui finance une partie des allocations versées entre 60 et 65 ans et la totalité des allocations versées au titre des carrières longues.

effet est renforcé par le succès des départs anticipés en retraite pour carrière longue et, de façon générale, par l'importance des départs en retraite au plus vite. Ces deux phénomènes avaient été sous-estimés dans les projections de 2005 du Conseil.

Le nombre de départs à la retraite au régime général est passé de 500 000 au début de la décennie à 640 000 en 2005, 710 000 en 2006 et 750 000 en 2007, niveau autour duquel il devrait se stabiliser en 2008. Cet effet démographique explique l'essentiel de la croissance des prestations sur la période 2006-2008 (+ 6 % en 2007 et + 4,9 % en 2008).

Le nombre de bénéficiaires du dispositif de départs anticipés pour carrière longue au régime général est plus important que prévu, compte tenu en particulier d'un recours accru à la régularisation de cotisations arriérées au titre de l'apprentissage et des travaux agricoles (**fiche 3**) : le rythme annuel de 100 à 110 000 départs par an observé en 2004, 2005 et 2006 se maintiendrait en 2007 et 2008. Les régularisations de carrière²⁸ auraient également permis aux assurés de justifier de durées validées plus longues que celles connues par la CNAV au moment de l'élaboration des précédentes projections et, de ce fait, auraient contribué à des flux de départs en retraite anticipée plus importants que prévu. Le coût des départs anticipés augmenterait en conséquence, passant de 1,3 Md€ en 2005 et 1,8 Md€ en 2006 à 2,2 et 2,3 Md€ respectivement en 2007 et en 2008.

Le succès des départs anticipés pour carrière longue peut notamment s'expliquer par la volonté des employeurs de se séparer de leurs seniors et le désir de ces derniers de partir en retraite au plus vite. Ce désir a pu être renforcé par la crainte de modifications futures des droits à la retraite, alors même que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a instauré le principe général d'ajustement des règles par génération, qui conduit à ce que les règles ne changent pas en fonction de la date de départ en retraite de la personne.

De façon plus générale, les personnes ont davantage tendance à liquider leurs droits à la retraite dès qu'ils le peuvent (**fiche 2**).

En particulier, la surcote n'a, pour l'instant, pas eu l'effet escompté sur la prolongation de l'activité au-delà de 60 ans et les résultats du premier semestre de l'année 2007 ne permettent pas de déceler de retournement de tendance. La part des personnes qui liquident leurs droits à la retraite au régime général avec surcote est stable aux alentours de 5-6 %. Le recul manque toutefois pour conclure définitivement à la faible efficacité de la surcote en termes de prolongement de l'activité car le dispositif est récent et probablement encore trop peu connu.

28. Il s'agit de la procédure administrative qui permet aux assurés avant leur liquidation de justifier des périodes donnant droit à validation de durée d'assurance, périodes non connues par la CNAV. Ces périodes correspondent principalement à d'anciennes durées cotisées non enregistrées dans les fichiers de la CNAV et justifiées par des bulletins de salaires.

Il mériterait de faire l'objet d'une meilleure information, compte tenu notamment des dispositions entrées en vigueur le 1^{er} janvier dernier (surcote de 3 % la première année, 4 % à partir de la deuxième année et, en tout état de cause, 5 % au-delà de 65 ans).

III – La situation financière du Fonds de solidarité vieillesse

Créé en 1993, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) a pour mission de financer les avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale servis par les régimes de vieillesse de base de la sécurité sociale (minimum vieillesse, certains avantages familiaux).

Compte tenu de la baisse intervenue en 1999 du taux de la CSG affectée de 1,30 % à 1,03 %, le solde cumulé du FSV, qui était de + 1,2 Md€ fin 2001, est devenu pour la première fois déficitaire à la fin de l'année 2002 et n'a cessé de se dégrader depuis. Il a atteint - 5 Md€ fin 2006 et atteindrait - 5,3 milliards fin 2007.

Toutefois, en raison notamment de la diminution du chômage, les comptes du FSV devraient rapidement s'améliorer : le solde annuel pourrait devenir positif dès 2008 à hauteur de 500 M€ ce qui porterait le solde cumulé à la fin 2008 à - 4,8 milliards. Rappelons toutefois que le solde du FSV est très dépendant des évolutions macroéconomiques, en particulier de la réduction du taux de chômage.

Les perspectives d'un retour à l'équilibre laissent cependant en suspens la question de l'apurement de la dette accumulée par le FSV depuis 2002. En effet, face à l'insuffisance de ces ressources, le FSV est contraint depuis 2002 de retarder le paiement des montants de cotisation retraite des chômeurs dus à la CNAV et à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole. Cette situation a pour effet de dégrader la trésorerie de ces régimes qui supportent la charge du déficit sans la moindre compensation financière.

En particulier, les charges financières de la CNAV ont augmenté de 170 M€ entre 2005 et 2006. Elles s'établissent à près de 260 M€ en 2006 et pourraient atteindre 475 M€ en 2007 puis 680 M€ en 2008 sous l'effet du creusement continu des déficits de la CNAV et du FSV. Leur progression rapide souligne l'urgence d'une réflexion sur la gestion de la dette et sur la question du financement à court terme du régime général (**fiche 10**).

Les règles actuelles concernant les transferts financiers entre le FSV et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) mériteraient, à cet égard, d'être examinées et, notamment, la question de l'affectation des probables excédents futurs du FSV entre le comblement du déficit cumulé et le versement au FRR.

Fiche 5

Le niveau de vie des retraités et des actifs

Avant d'examiner le niveau de pensions et plus particulièrement les minima de pensions et le minimum vieillesse, il paraît utile de fournir un éclairage d'ensemble sur la situation respective des actifs et des retraités, en niveau et en évolution.

I – La comparaison du niveau de vie des actifs et des retraités

1. La situation moyenne ou médiane n'est pas très éloignée de la parité de niveau de vie

Pour comparer le niveau de vie des actifs et des retraités, il faut tenir compte de l'ensemble des revenus perçus par les ménages auxquels ils appartiennent et des prélèvements sociaux et fiscaux auxquels ils sont soumis, ainsi que de la composition démographique de leurs ménages.

Étant donné que les pensions sont inférieures aux salaires, le revenu disponible moyen d'un ménage de retraités est nettement inférieur à celui d'un ménage d'actifs²⁹. Mais les retraités n'ont en général pas d'enfants à charge contrairement aux actifs – encore que se développe

29. L'écart est de 30 % environ, avec la mesure habituelle du revenu R2 (voir encadré *infra*).

aujourd'hui dans certains milieux un mouvement de transfert des retraités vers leurs enfants et petits-enfants – et ils vivent plus souvent seuls à cause du veuvage, de sorte qu'ils forment des ménages de plus petite taille. C'est pourquoi la comparaison porte sur les niveaux de vie. Le niveau de vie d'une personne s'obtient en rapportant le revenu disponible du ménage auquel elle appartient au nombre d'unités de consommation du ménage³⁰.

La comparaison précise du niveau de vie des actifs et des retraités est sensible à l'indicateur retenu. Elle dépend notamment du concept de revenu (inclusion ou non des revenus du patrimoine, ci-après) et du champ de la comparaison (les retraités peuvent être comparés aux seuls actifs ou bien à l'ensemble des personnes en âge de travailler). Néanmoins, quelle que soit la mesure retenue, la situation moyenne – ou médiane³¹ – n'est pas très éloignée de la parité de niveau de vie.

Les revenus des retraités sont par ailleurs moins dispersés que ceux des actifs : comparativement aux actifs, les retraités ont moins souvent un niveau de vie très élevé, et moins souvent un niveau de vie très faible. Il existe bien entendu des retraités pauvres, mais le taux de pauvreté des retraités est inférieur à celui des actifs (voir III, 2).

2. La question de la prise en compte des revenus du patrimoine

Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales³², nets des impôts directs³³. Il intègre également, selon les définitions usuelles, les revenus du patrimoine.

Le patrimoine joue un rôle important dans la situation financière des retraités. D'une part, les retraités perçoivent deux fois plus de revenus³⁴ que les actifs en provenance de leur patrimoine de rapport (revenus fonciers, intérêts et dividendes issus des placements financiers). D'autre part, les retraités sont beaucoup plus souvent propriétaires que les actifs : selon l'enquête Logement 2002 de l'INSEE, 74 % des ménages de retraités sont propriétaires de leur résidence principale en 2002,

30. L'échelle d'équivalence utilisée ici est l'échelle standard qui 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.

31. La médiane se définit comme le niveau au-dessous duquel se situent 50 % des ménages.

32. Revenus de remplacement (retraite, chômage, invalidité) et allocations (allocations familiales, aides au logement, minima sociaux).

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

34. En termes de revenus par UC : les revenus du patrimoine (définition R3) s'élèvent à 3 400 €/UC chez les retraités, contre 1 600 €/UC chez les actifs.

contre 56 % pour l'ensemble des ménages. À revenu monétaire identique, les retraités font donc face à moins de dépenses de loyer.

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.

La comparaison du niveau de vie moyen des actifs et des retraités est fortement affectée par la prise en compte du patrimoine :

- si l'on mesure le niveau de vie sans tenir compte des revenus du patrimoine, c'est-à-dire sur la base des revenus d'activité ou de remplacement complétés par les transferts, le niveau de vie moyen des retraités apparaît sensiblement inférieur à celui des actifs, l'écart étant de 15 %;
- si l'on mesure le niveau de vie en tenant compte des revenus du patrimoine et des loyers imputés, ce qui requiert une évaluation économétrique effectuée récemment par l'INSEE (encadré ci-après), le niveau de vie moyen des retraités apparaît quasiment égal à celui des actifs, l'écart n'étant plus que de 2 %.

Notons que ce résultat intègre les revenus du patrimoine mais pas les plus-values³⁵, qui ont probablement été importantes au cours des dernières années grâce à la forte valorisation des actifs immobiliers et financiers³⁶. Leur prise en compte conduirait probablement à afficher un niveau de vie moyen des retraités supérieur à celui des actifs.

La 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 prise en compte à la fois du revenu épargné (au moment de l'effort d'épargne), et des revenus du capital qui en résultent (à chaque fois que le capital en résultant produit un revenu). La notion de revenu permanent, défini comme la somme actualisée de toutes les ressources perçues sur l'ensemble du cycle de vie, permet de traduire cette idée. Pour comparer le niveau de vie de deux générations différentes, il faudrait en théorie comparer leur revenu permanent. Or, lorsque l'on raisonne en termes

35. Les plus-values sont une augmentation de la valeur du capital, alors que les loyers perçus, les dividendes et intérêts sont des revenus du patrimoine, pouvant être soit consommés soit réinvestis.

36. En particulier, les détenteurs de placements investis en actions recherchent souvent davantage les plus-values que les dividendes.

de revenus actualisés, les revenus du patrimoine sont plus ou moins neutralisés³⁷.

Par ailleurs, la détention de patrimoine est extrêmement dispersée au sein de la population, une minorité de ménages détenant la majorité du patrimoine. La situation des retraités est donc très hétérogène. Tandis que de nombreux retraités vivent essentiellement de leurs pensions, les revenus du patrimoine constituent la principale ressource d'une minorité de retraités³⁸. Ces situations se rencontrent aussi bien parmi les riches que parmi les anciens travailleurs indépendants à faible retraite. Dans ces conditions, les moyennes sont dépourvues de signification, et la notion de médiane est sans doute plus pertinente. Le niveau de vie médian des retraités, calculé en intégrant les revenus du patrimoine ainsi que les loyers imputés, demeure inférieur de 5 % à celui des actifs.

Enfin, rappelons que les revenus du patrimoine sont mal appréhendés par les sources statistiques. Les estimations réalisées par l'INSEE et présentées ici corrigent la sous-estimation des revenus du patrimoine dont souffrent la plupart des sources statistiques, mais ces estimations demeurent fragiles et ne sauraient pallier l'absence d'observations directes dans les sources administratives.

Outre la question du patrimoine, la mesure du niveau de vie des retraités soulève d'autres questions liées aux besoins des personnes âgées : dépenses de santé et de dépendance ; diminution des besoins autres que la santé au fur et à mesure que l'on vieillit ; temps libre et absence de frais professionnels au moment de la retraite ; etc.

3. Le niveau de vie des actifs seniors et des jeunes retraités est relativement élevé

Parmi les actifs, le niveau de vie augmente avec l'âge, ce qui correspond à un effet de cycle de vie : la rémunération progresse au long de la carrière, et les charges familiales diminuent en fin de carrière lorsque les enfants quittent le domicile familial. Parmi les retraités, le niveau de vie est au contraire maximal chez les plus jeunes, car les nouvelles générations de retraités ont bénéficié de meilleures carrières que les anciennes générations, si bien qu'elles perçoivent des pensions plus élevées.

37. Si r est le taux de rendement de l'épargne, et δ le taux d'actualisation, pour un capital P les revenus du patrimoine nominaux sont égaux à $r.P$, tandis que les revenus en termes actualisés sont égaux à $P[(1+r)/(1+\delta)-1] \sim (r-\delta)P$. Dans le cas où $r=\delta$, les revenus du patrimoine actualisés sont nuls : les revenus nominaux des placements ne font que compenser l'effort passé d'épargne. Néanmoins, dans le cas où $r>\delta$, les revenus du patrimoine demeurent positifs : grâce à son rendement élevé, l'épargne contribue à augmenter le revenu permanent. Il est possible que les générations actuelles de retraités se trouvent dans ce cas de figure, étant donné que le rendement réel de l'épargne est élevé depuis le début des années 80.

38. En 1995, selon l'enquête Budget de famille de l'INSEE (voir Synthèses « revenus et patrimoine » n° 5, 1996, page 31), les revenus du patrimoine représentaient moins de 10 % de la pension pour la moitié des retraités, tandis qu'ils étaient plus importants que la pension pour une proportion de retraités comprise entre 1 sur 20 et 1 sur 10.

Niveau de vie comparé des actifs et des retraités, selon différentes définitions du revenu

Le niveau de vie des ménages (revenu disponible par unité de consommation) est habituellement mesuré à partir de l'enquête INSEE-DGI Revenus fiscaux. Cette source statistique, issue d'une exploitation des déclarations fiscales, n'observe que partiellement les revenus du patrimoine financier, car les revenus exonérés d'impôt (livrets et plans exonérés, assurance vie, PEA...) ne figurent pas sur la déclaration fiscale, et les revenus soumis à prélèvement libératoire ne figurent sur la déclaration que pour information et peuvent être mal déclarés. Au total, cette source ne couvre environ qu'un tiers des revenus du patrimoine.

C'est pourquoi l'INSEE a mené un travail d'imputation économétrique à partir des données de l'enquête Patrimoine 2004, visant à reconstituer les revenus du patrimoine complets de chaque ménage de l'enquête Revenus fiscaux 2003. Des imputations de loyers fictifs ont également été réalisées à l'aide des données de l'enquête Logement 2002.

Il est ainsi possible de calculer le niveau de vie selon plusieurs définitions du revenu :

- R1 : revenu disponible, non compris les revenus du patrimoine ;
- R2 : revenu disponible standard, publié habituellement à partir de l'enquête Revenus fiscaux (et repris notamment par le COR dans son rapport de janvier 2007). Cette mesure du revenu n'a de signification économique que pour les ménages pour lesquels les revenus du patrimoine sont négligeables. En effet, les revenus issus d'une même catégorie d'actifs financiers (par exemple les actions) peuvent être inclus ou non dans R2 selon l'enveloppe fiscale de détention (par exemple, PEA ou assurance vie versus compte-titre ordinaire).
- R3 : revenu disponible prenant en compte l'intégralité des revenus du patrimoine de rapport (revenus fonciers, intérêts des livrets et plans d'épargne, intérêts des fonds en € des contrats d'assurance vie, intérêts et dividendes des valeurs mobilières), tels qu'ils ont été évalués et reconstitués par l'INSEE ;
- R4 = R3 + loyers fictifs imputés par l'INSEE aux propriétaires et aux personnes logées gratuitement. Les intérêts d'emprunt que doivent payer les accédants à la propriété n'ont pas été déduits du revenu.

Niveau de vie moyen en 2003 (en € par an et par unité de consommation)

	Part dans la population	Définition du revenu			
		R1 (hors revenus du patrimoine)	R2 (mesure standard)	R3 (avec revenus du patrimoine)	R4 (avec rev. pat. + loyers imputés)
Actifs	45 %	18 500	19 100	20 100	21 800
Retraités	20 %	15 800	17 000	19 200	21 500
Autres inactifs	35 %	15 800	16 200	16 900	18 500
Ensemble population	100 %	17 000	17 700	18 800	20 600
Ratio retraités/actifs		0,85	0,89	0,96	0,98
Ratio retraités/ensemble		0,93	0,96	1,02	1,04

Source : enquête Revenus fiscaux 2003 INSEE-DGI, et calculs INSEE d'après les enquêtes Logement 2002 et Patrimoine 2003-2004.

Champ : Individus de tous âges, vivant dans des ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Remarque : On mesure le niveau de vie du ménage dans lequel vit l'individu. Les individus classés en « autres inactifs » sont notamment les enfants ou les étudiants vivant chez leurs parents, ainsi que les inactifs en âge de travailler (femmes « au foyer », personnes handicapées ou invalides...).

Il en résulte que la génération ayant actuellement le niveau de vie le plus élevé est celle des seniors aujourd'hui âgés de 55 à 64 ans. Si l'on prend pour référence (base 100) le niveau de vie moyen de l'ensemble des personnes de moins de 55 ans, le niveau de vie moyen des seniors (55 à 64 ans) est égal à 125 : il atteint 139 pour les représentants de cette génération qui poursuivent leur activité, contre 111 pour ceux qui ont liquidé leur retraite. Le niveau de vie moyen des personnes de 65 ans et plus se situe un peu plus bas : 110 pour les 65 à 74 ans, et 107 pour les 75 ans et plus. Ces chiffres sont calculés en intégrant les revenus du patrimoine et les loyers fictifs (convention R4, voir encadré), d'où des valeurs relativement élevées pour les plus âgés. Si on ne les prend pas en compte (convention R1), on retrouve le même constat d'un niveau de vie maximal vers 60 ans, mais le niveau de vie des seniors et des retraités paraît sensiblement moins élevé : 100 pour les moins de 55 ans, 113 pour les 55 à 64 ans, et 91 pour les 65 ans et plus.

Bien qu'il soit inférieur à celui des actifs, le niveau de vie des retraités de plus de 65 ans apparaît supérieur à celui des générations aujourd'hui âgées de moins de 55 ans, du moins lorsque l'on prend en compte les revenus du patrimoine et les loyers imputés. Ceci s'explique par la présence de nombreux inactifs parmi les générations en âge de travailler. Le niveau de vie des retraités est certes inférieur à celui des actifs (personnes en emploi ou au chômage), mais il est supérieur à celui des inactifs en âge de travailler (par exemple les étudiants, les femmes interrompant leur carrière pour élever un enfant, ou les invalides). Ces derniers sont en général des personnes qui ont été et/ou seront actives au cours de leur vie, de sorte qu'elles percevront plus tard une retraite.

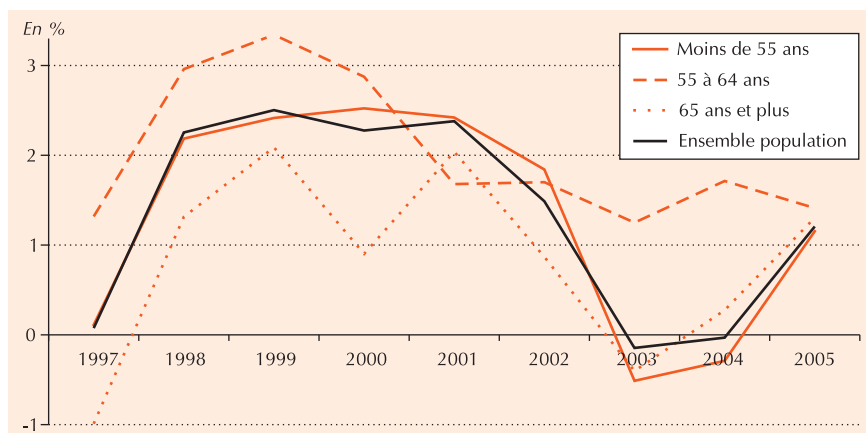
II – L'évolution comparée du niveau de vie des actifs et des retraités

De 1970 jusqu'au milieu des années 90, le revenu moyen des retraités a constamment progressé plus vite que celui des actifs. Au total, le ratio niveau de vie des retraités / niveau de vie des actifs s'est élevé durant cette période de l'ordre de 20 à 30 points. L'on est ainsi passé d'une situation où les retraités apparaissaient relativement pauvres à la situation actuelle proche de la parité.

Cette tendance s'est interrompue depuis la fin des années 90. Entre 1996 et 2005, le pouvoir d'achat moyen des retraités (revenus moyens exprimés en termes réels) a continué à progresser. Mais la progression du niveau de vie des plus de 65 ans a été, sur l'ensemble de cette période, un peu moins rapide que celle de l'ensemble de la population (+ 0,8 % par an, contre + 1,3 %).

L'évolution du niveau de vie relatif des plus âgés dépend aujourd'hui de la conjoncture (voir graphique) : en période de forte croissance, le niveau de vie des actifs progresse plus vite que celui des retraités, si bien que le niveau de vie relatif des plus âgés se dégrade ; en période de faible croissance, c'est l'inverse. Entre 1998 et 2002, période de conjoncture favorable où le niveau de vie de l'ensemble de la population s'est accru de 2,2 % par an, le niveau de vie des retraités n'a progressé que de 1,4 % par an, contre 2,4 % par an pour les actifs³⁹ a baissé de 3,5 points, passant de 0,91 en 1998 à 0,875 en 2002⁴⁰. Puis entre 2002 et 2004, période de conjoncture déprimée où le niveau de vie de la population a stagné, ce ratio est remonté de 1,5 point à 0,89 : le niveau de vie des actifs a baissé de 0,3 % par an tandis que celui des retraités continuait à augmenter de 0,5 % par an. Enfin, l'amélioration de la conjoncture en 2005 (progression de + 1,2 % du niveau de vie de l'ensemble de la population) va de pair avec une nouvelle baisse de 1 point du ratio qui s'établit finalement à 0,88 en 2005.

Évolutions récentes du niveau de vie moyen des différentes tranches d'âge (en %)



Source : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux.

Les revenus des actifs et des retraités évoluent en effet selon des logiques distinctes. Les revenus des actifs et en particulier des jeunes actifs dépendent directement de l'emploi et de la croissance, tandis que les revenus des retraités dépendent peu de la conjoncture étant donné l'indexation des pensions sur les prix.

39. Il s'agit du ratio des niveaux de vie médians, calculé selon la définition standard R2 du revenu.

40. Auparavant, le ratio avait déjà diminué entre 1996 et 1998, notamment en raison de l'alourdissement des prélèvements sociaux (CSG santé) sur les retraites et revenus du patrimoine, combiné avec l'allègement des cotisations sociales sur les revenus d'activité, d'où même une baisse de niveau de vie des personnes âgées en 1997.

L'évolution du revenu moyen des retraités est gouvernée par l'effet noria (renouvellement des générations) : chaque génération a connu jusqu'ici de meilleures carrières que la génération précédente, et dispose donc de droits à la retraite supérieurs à la précédente, de sorte que la pension moyenne s'élève en permanence. Dans un système où les pensions nettes sont indexées sur les prix, le pouvoir d'achat de chaque retraité est maintenu constant du fait de cette indexation, et pourtant le niveau de vie moyen des retraités s'élève à cause de l'effet noria, indépendamment de la conjoncture. En période de faible croissance, si la croissance du niveau de vie de l'ensemble de la population s'avère inférieure à l'effet noria, le niveau de vie moyen des actifs augmente moins vite que celui des retraités, et il est même susceptible de diminuer. Par contre, dans une période favorable où la croissance permet une augmentation du niveau de vie des actifs supérieure à l'effet noria, la situation relative des retraités se dégrade.

Les échantillons interrégimes de la DREES permettent d'estimer l'effet noria, mesuré sur la pension moyenne de droit direct⁴¹, à environ + 1,2 % par an entre 2000 et 2004⁴². Les réformes de 1993 et de 2003 ont vraisemblablement freiné l'effet noria, puisque chaque génération liquide désormais sa pension selon des règles moins favorables que la génération précédente. Cependant, l'effet noria semble s'accélérer chez les femmes, avec l'amélioration marquée des carrières féminines pour la génération du *baby-boom* et la montée en charge de l'assurance vieillesse des parents au foyer. Au total, selon les échantillons interrégimes successifs réalisés depuis 1988, l'effet noria sur la pension moyenne ne semble pas avoir connu de tendance marquée à l'accélération ou à la décélération depuis une vingtaine d'années.

Toutefois, le revenu disponible moyen des retraités a sans doute augmenté moins vite que l'effet noria, puisque les pensions nettes n'ont pas toujours suivi l'indice des prix. D'une part, les pensions brutes de certains régimes ont été revalorisées par le passé sur une base moins favorable que les prix. Par exemple, entre 1993 et 2005, les pensions brutes ont perdu en moyenne – hors mesures catégorielles – 0,3 % par an de pouvoir d'achat dans la fonction publique d'État⁴³, 0,2 % à l'ARRCO et 0,5 % à l'AGIRC, tandis qu'elles gagnaient 0,2 % par an dans le régime général et les régimes alignés.

41. L'effet noria mesuré sur le niveau de vie moyen pourrait être différent de l'effet noria sur la pension moyenne de droit direct, à cause des évolutions des pensions de réversion, de la structure démographique (évolution de la composition des ménages de retraités) ou de la montée de l'activité féminine (augmentation de la proportion de femmes percevant une pension de retraite).

42. Entre fin 2000 et fin 2004, la pension moyenne a progressé de 4,9 % en € constants, dont 0,2 % imputables aux réévaluations des pensions, et le reste à l'effet noria (4,7 % en 4 ans, soit 1,2 % par an). Champ : retraités de droit direct, âgés de 55 ans et plus, nés en France.

43. 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.

D'autre part, pour les retraités qui y sont assujettis, les prélèvements sociaux sur les pensions se sont accrus sur la période, passant notamment de 3,8 % avant le 31 décembre 1995 à 6,7 % au 1^{er} janvier 1997 dans le régime général pour un retraité imposable. Parallèlement, le basculement de la cotisation salariale maladie vers la CSG maladie avait permis un accroissement du pouvoir d'achat des salariés. Un nouvel alourdissement de 0,4 point de la CSG sur les retraités imposables est intervenu au 1^{er} janvier 2005.

Au total, entre 1993 et 2005, pour les retraités assujettis au taux plein de CSG (environ 40 % des retraités), la perte de pouvoir d'achat – hors mesures catégorielles – a été de 0,2 % par an dans le régime général, 0,5 % à l'ARRCO, 0,9 % à l'AGIRC et 0,5 % dans la fonction publique d'État.

III – Petites retraites et minimum vieillesse

1. Les petites retraites et le minimum contributif

En 2004, selon l'échantillon interrégimes de retraités de la DREES, la pension totale (y compris réversion éventuelle) d'un retraité de droit direct ayant effectué une carrière complète s'élève à 1 512 € par mois en moyenne et à 1 334 € en médiane (un retraité sur deux ayant effectué une carrière complète perçoit moins de 1 334 € par mois). Moins de 7 % d'entre eux perçoivent une petite retraite inférieure à 600 € par mois.

Les retraités de droit direct percevant une petite retraite inférieure à 600 € par mois (pension totale, y compris minimum vieillesse) se rencontrent surtout parmi les retraités ayant effectué une carrière incomplète, notamment ceux qui vivent à l'étranger. Au total, 17 % des retraités de droit direct résidant en France et 87 % de ceux qui résident à l'étranger perçoivent une retraite totale inférieure à 600 € par mois.

Les minima de pension (minimum contributif du régime général et des régimes alignés, minimum garanti dans la fonction publique) visent en principe à rehausser les petites retraites.

Lors de sa création en 1983, le minimum contributif avait pour objectif de « *valoriser la carrière des assurés qui, bien qu'ayant travaillé un grand nombre d'années, n'ont acquis, en contrepartie de salaires faibles, qu'une pension inférieure au montant actuel du minimum vieillesse* », en garantissant à ces derniers une pension minimale au régime de base. Cependant, les statistiques fournies par la DREES suggèrent que la population qui bénéficie aujourd'hui du minimum contributif s'étend bien au-delà du public visé initialement.

Les bénéficiaires du minimum contributif sont nombreux : ils représentent la moitié des liquidants au régime général ou dans un régime

aligné. Sur 100 bénéficiaires du minimum contributif, 70 ont effectué une carrière incomplète⁴⁴ souvent courte (un sur deux a validé moins de 60 trimestres) et, parmi ceux qui ont effectué une carrière complète, 24 sont polypensionnés et 6 monopensionnés. Seuls ces derniers, dont la retraite totale est comprise entre 500 et 1 000 € par mois, semblent bien correspondre à l'objectif initial du minimum contributif, puisqu'il s'agit de personnes ayant travaillé longtemps mais percevant une faible retraite totale. En revanche, la retraite totale des polypensionnés ayant effectué une carrière complète s'étale de 500 à plus de 2 500 € par mois, de sorte que beaucoup d'entre eux n'ont pas une petite retraite.

2. Le minimum vieillesse

Le minimum vieillesse, qui depuis le 1^{er} janvier 2007 a pris la forme d'une allocation différentielle unique appelée allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), est versé à 610 000 personnes fin 2005, soit 4 % de la population âgée de 60 ans ou plus. Les bénéficiaires, dont le nombre décroît régulièrement, sont majoritairement des femmes (60 % des bénéficiaires), mais moins souvent que par le passé. Il s'agit, dans neuf cas sur dix, de retraités ayant effectué une carrière incomplète, souvent pour cause d'invalidité ou inaptitude. Les couples représentent environ un tiers des bénéficiaires.

Parce qu'il garantit un revenu minimum à toute personne âgée de 65 ans et plus⁴⁵ résidant en France, le minimum vieillesse apparaît comme un outil de réduction de la pauvreté des personnes âgées. Pour apprécier son efficacité, il convient de comparer le montant du minimum vieillesse au seuil de pauvreté.

Il est tentant de rapprocher directement le montant du minimum vieillesse (578 € par mois pour une personne seule et 1 040 € pour un couple en 2003) et le seuil de pauvreté⁴⁶. Il apparaît alors comparable au seuil de pauvreté correspondant à 50 % du niveau de vie médian : un peu moins élevé dans le cas d'un retraité vivant seul (- 10,5 %), un peu plus élevé dans le cas d'un couple (+ 7 %).

La simple comparaison des barèmes du seul minimum vieillesse avec les seuils de pauvreté n'apparaît toutefois pas suffisante pour apprécier pleinement la situation des bénéficiaires. Le seuil de pauvreté se compare en effet au revenu total du bénéficiaire du minimum vieillesse,

44. Il faut avoir le taux plein pour avoir droit au minimum contributif. Les bénéficiaires ayant une carrière incomplète sont donc soit des personnes liquidant leurs droits à 65 ans, soit des personnes en invalidité.

45. 60 ans en cas d'invalidité ou d'inaptitude.

46. Seuils usuels publiés par l'INSEE en 2003, avec la définition R2 du revenu : 645 € pour une personne seule et 968 € pour un couple avec le seuil de pauvreté à 50 % de la médiane ; ou bien 774 € pour une personne seule et 1 161 € pour un couple avec le seuil de pauvreté à 60 % de la médiane. En 2005, ces seuils de pauvreté à 50 % et 60 % de la médiane sont respectivement de 681 et 817 € pour une personne seule (1 021 et 1 225 pour un couple).

qui est généralement supérieur au plafond du minimum vieillesse, une fois le logement pris en compte :

- soit le bénéficiaire est locataire, il bénéficie alors d'une allocation ou d'une aide au logement qui vient s'ajouter au minimum vieillesse ;
- soit le bénéficiaire est propriétaire (c'est le cas de trois quarts des retraités à faible retraite), dans ce cas il n'a pas de loyer à payer, contrairement à la plupart des pauvres en âge de travailler.

Pour les propriétaires, il serait possible de prendre en compte le logement en ajoutant un loyer imputé au minimum vieillesse. Sachant que les loyers imputés estimés par l'INSEE en 2003 sont en moyenne d'environ 300 € par mois pour le public concerné (à peine plus pour les couples que pour les personnes seules), le revenu total d'un locataire du minimum vieillesse propriétaire de son logement serait ainsi estimé à 878 € pour une personne seule et 1365 € pour un couple. Ce revenu total apparaîtrait légèrement supérieur au seuil de pauvreté le plus élevé (60 % de la médiane⁴⁷), à savoir 865 € pour une personne seule et 1298 € pour un couple en 2003.

Par conséquent, si l'on mesure la pauvreté en incluant les loyers imputés, les personnes de plus de 65 ans échappent en théorie à la pauvreté grâce au minimum vieillesse. En réalité, les conditions de logement présentent une certaine variabilité de sorte que certains bénéficiaires se situent sous le seuil et il existe un phénomène de non-recours au minimum vieillesse. De ce fait, le taux de pauvreté des personnes âgées n'est pas nul. Il apparaît néanmoins faible : 6,7 % pour les personnes de 65 ans et plus, contre 15,2 % pour les personnes de moins de 55 ans en 2003⁴⁸.

Si l'on n'inclut pas les loyers imputés dans le revenu, les bénéficiaires du minimum vieillesse sont généralement comptabilisés parmi les pauvres s'ils sont propriétaires – mais pas, paradoxalement, s'ils sont locataires – de sorte que le taux de pauvreté des personnes âgées de 65 ans s'élève à 9,1 % (soit 930 000 personnes pauvres), tout en restant inférieur à celui des moins de 55 ans (13,0 %⁴⁹). Par ailleurs, le revenu par unité de consommation des personnes âgées pauvres est en moyenne plus élevé que celui des personnes pauvres en âge de travailler, bien que les premières n'aient généralement pas de loyer à payer, contrairement aux secondes.

Pour obtenir une image fidèle du niveau de vie des bénéficiaires du minimum vieillesse, il faudrait aussi tenir compte des droits connexes (aide à l'acquisition d'une complémentaire santé...). Un recensement des droits connexes, aussi précis que possible, et des éléments d'appréciation sur les besoins des allocataires sont certainement des préalables pour approfondir les réflexions sur le niveau souhaitable du minimum vieillesse.

47. Le seuil à retenir est plus élevé que le seuil habituel puisqu'il se réfère au niveau de vie médian avec inclusion des loyers imputés (à savoir R2 + loyers imputés).

48. Seuil à 60 % de la médiane, y compris loyers imputés.

49. Avec le seuil de pauvreté usuel à 60 % de la médiane publié par l'INSEE.

Deuxième partie

**Les perspectives
à long terme
(2020-2050)**

Fiche 6

Les hypothèses d'évolution à long terme du système de retraite

L'équilibre d'un régime de retraite par répartition peut s'écrire sous la forme d'une égalité faisant intervenir plusieurs facteurs. La masse des cotisations¹ doit être égale à la masse des prestations de retraite.

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

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

$$\text{Cotisations} = \text{prestations (1)}$$

La masse des cotisations peut s'exprimer comme le produit du taux de cotisation pour la retraite par la masse des revenus d'activité bruts :

$$\text{Cotisations} = \text{taux de cotisation retraite} \times \text{revenus d'activité bruts (a)}$$

Le revenu d'activité moyen brut est défini comme le rapport entre la masse des revenus d'activité bruts et le nombre de cotisants :

$$\text{Revenu d'activité moyen brut} = \text{revenus d'activité bruts} / \text{nombre de cotisants (b)}$$

De même, la pension moyenne brute est définie comme le rapport entre la masse des pensions et le nombre de retraités :

$$\text{Pension moyenne brute} = \text{prestations} / \text{nombre de retraités (c)}$$

À l'équilibre du régime (égalité (1)), on déduit des égalités (a), (b) et (c) la relation suivante :

$$\frac{\text{Pension moyenne brute}}{\text{Revenu d'activité moyen brut}} = \frac{\text{Taux de cotisation pour la retraite}}{\text{pour la retraite}} \times \frac{\text{Nombre de cotisants}}{\text{Nombre de retraités}}$$

1. Ou, plus généralement, la masse des prélèvements pour la retraite (cotisations, impôts et taxes affectés...).

Il en découle que la pension moyenne rapportée au revenu d'activité moyen est fonction du taux de cotisation pour la retraite et du ratio de l'effectif des cotisants sur l'effectif des retraités et que l'équilibre d'un régime de retraite par répartition résulte de trois types de facteurs :

- des facteurs démographiques dont dépend le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités ;
- des facteurs économiques, relatifs à l'activité et à l'emploi, qui conditionnent les revenus d'activité et le nombre de cotisants ;
- des facteurs relatifs à la réglementation en matière de retraite, qui déterminent le montant des pensions et le taux de cotisation.

I – Les exercices de projection à long terme du Conseil d'orientation des retraites

Les exercices de projection à long terme du Conseil s'appuient ainsi sur des hypothèses démographiques, des hypothèses économiques et des hypothèses liées à la réglementation des régimes de retraite. Compte tenu de l'incertitude à l'horizon de près de 50 ans, ils reposent sur un scénario de base et des variantes qui permettent d'explorer largement le champ des possibles. Les variantes sont analytiques, c'est-à-dire qu'elles portent sur une seule variable à la fois, par rapport à un ensemble d'hypothèses constituant le scénario de base. Elles sont, pour la réflexion sur l'avenir du système de retraite, aussi importantes que le scénario de base.

Un exercice de projection avec l'ensemble des régimes de retraite a été réalisé par le Conseil en 2005, dont les résultats sont présentés en détail dans le rapport de mars 2006, « *Retraites : perspectives 2020 et 2050* ». Il a conduit à réviser les résultats du premier exercice de 2001, en prenant notamment en compte les mesures de la réforme des retraites de 2003.

Trois raisons principales ont conduit le Conseil à engager dès l'été 2007 un exercice d'actualisation de ces projections : la révision importante à l'été 2006 des perspectives démographiques et de population active de l'INSEE ; la dégradation sur la période récente de la situation financière des régimes de retraite, en particulier du régime général (**fiche 4**) ; enfin, la perspective du « *rendez-vous de 2008* » avec l'élaboration par le Gouvernement d'un rapport avant fin 2007 sur la base notamment des travaux du Conseil (**fiche 1**).

Cet exercice d'actualisation a été *calé* sur la situation financière à court terme des régimes et le cadre du scénario de base a été conservé : les hypothèses autres que démographiques ont été reconduites pour l'essentiel et le scénario démographique correspond au scénario central de l'INSEE, lequel a toutefois été fortement révisé en 2006. Il s'agit d'un exercice plus léger que les deux précédents, n'impliquant que les

principaux régimes de retraite² et avec un nombre limité de variantes, certaines ayant été étudiées directement par les régimes et d'autres (les variantes démographiques) à l'aide d'une maquette globale de projection élaborée par le secrétariat général du Conseil.

II – Les hypothèses retenues par Conseil

Pour chaque type de facteurs (démographiques, économiques et liés à la réglementation), sont présentées les hypothèses du scénario de base et des variantes retenues pour l'exercice d'actualisation, avec un rappel des hypothèses étudiées en 2005.

1. Les hypothèses démographiques

Les nouvelles projections démographiques de l'INSEE explorent une large gamme de scénarios, qui recouvrent en partie les scénarios retenus dans les projections précédentes. Le scénario central de l'INSEE, sur lequel s'appuie le scénario de base du Conseil, a néanmoins été revu dans un sens qui se trouve être plus favorable à l'équilibre des régimes.

• La fécondité

L'indice conjoncturel de fécondité se maintiendrait à 1,9 enfant par femme sur toute la période de projection (niveau moyen des années 2000-2005). Deux autres scénarios sont présentés en variante par l'INSEE, l'une haute (2,1 enfants par femme à partir de 2010), l'autre basse (1,7 enfant par femme à partir de 2010). Ces différentes hypothèses ont été étudiées dans le cadre de l'exercice d'actualisation du Conseil.

L'exercice 2005 du Conseil s'appuyait sur l'ancien scénario tendanciel de l'INSEE, qui supposait que la fécondité se maintiendrait à 1,8 enfant par femme, et retenait en variantes les scénarios présentés alors par l'INSEE (1,5 et 2,1 enfants par femme).

• La mortalité

L'exercice d'actualisation du Conseil reprend les hypothèses retenues par l'INSEE. Le scénario central suppose que la mortalité continue à baisser selon la tendance estimée sur les 15 dernières années (1988-2002). Entre 2000 et 2050, l'espérance de vie à la naissance passerait de 75,3 à 83,8 ans pour les hommes et de 82,8 à 89 ans pour les femmes. En variante, le scénario haut (respectivement bas) de mortalité retenu par l'INSEE conduit à des espérances de vie en 2050 plus faibles (respectivement plus élevées) que celles du scénario central de 2,5 ans, pour les hommes et pour les femmes.

2. Régime de base des salariés du privé (CNAV), régime de la fonction publique de l'État, régime des agents des collectivités locales (CNRACL), régimes complémentaires des salariés du privé (ARRCO et AGIRC), régimes complémentaires des non-titulaires de la fonction publique (IRCANTEC).

Dans le précédent scénario central de l'INSEE, le rythme de baisse de la mortalité était celui observé sur les 30 dernières années (1967-1997). Les espérances de vie à la naissance en 2050 étaient alors plus élevées que celles estimées aujourd'hui, surtout pour les femmes (91 ans contre 89 ans actuellement, et 84,3 ans contre 83,8 ans pour les hommes).

• **Le solde migratoire**

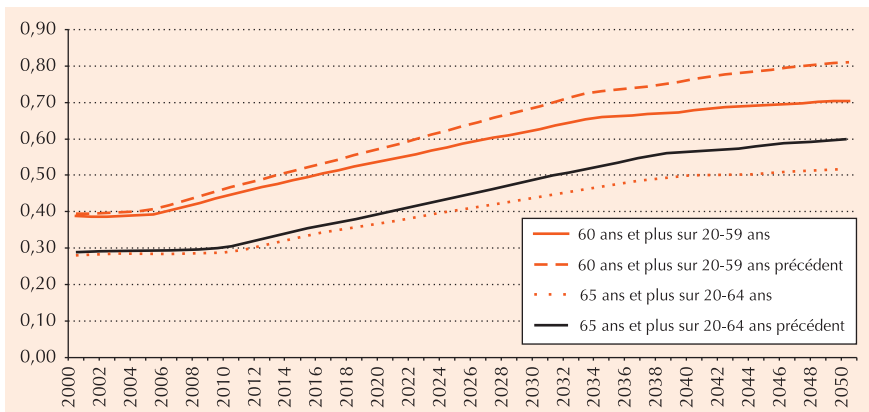
Le solde migratoire est désormais supposé se maintenir à + 100 000 personnes par an, niveau moyen des années 2004-2005. Dans le précédent scénario central de l'INSEE, l'hypothèse était de + 50 000 personnes par an, niveau moyen des années 90. Le scénario de base pour l'exercice d'actualisation a tenu compte de cette révision à la hausse; pour les variantes, le Conseil a repris celles désormais retenues par l'INSEE (+ 50 000 et + 150 000 à partir de 2010).

Au total, les mêmes hypothèses de solde migratoire avaient été étudiées par le Conseil en 2005. L'hypothèse + 50 000 personnes par an était celle du scénario de base et les hypothèses + 100 000 (hypothèse haute de l'INSEE à l'époque) et + 150 000 personnes par an (à la demande du Conseil) avaient été étudiées en variantes.

• **Le ratio de dépendance démographique**

Même si son ampleur est variable d'un scénario démographique à l'autre, le vieillissement reste inéluctable. Les révisions des hypothèses du scénario central de l'INSEE conduisent seulement à en atténuer l'importance. Le ratio des 60 ans et plus aux 20-59 ans (ratio de dépendance démographique) reste nettement orienté à la hausse. Il passerait d'environ 40 % en 2000 à environ 70 % en 2050 (80 % selon les précédentes projections).

Ratio de dépendance démographique



Source : INSEE, calculs COR.

2. Les hypothèses économiques

Les hypothèses économiques sont relatives à la population active, qui dépend entre autres des effets supposés de la réforme des retraites sur les comportements d'activité, au taux de chômage et donc à l'emploi, enfin à la productivité et à la croissance des salaires. De nombreuses variantes économiques, autour du scénario de base, avaient été étudiées par le Conseil en 2005. Pour l'exercice d'actualisation, afin d'alléger la charge de travail des régimes de retraite, le nombre de ces variantes a été limité. Le choix a été de ne retenir, pour chacune des variables, qu'une seule variante, à chaque fois moins favorable que le scénario de base à l'équilibre des régimes, pour apprécier le risque de déséquilibre financier.

• La population active

L'INSEE a publié à l'été 2006 de nouvelles projections de population active. Celles-ci prennent en compte les révisions démographiques et de nouvelles estimations des taux d'activité par sexe et classe d'âge, qui intègrent les effets des réformes en particulier ceux de la réforme de 2003 (les précédentes projections dataient d'avant 2003). L'INSEE a retenu deux hypothèses pour les effets des réformes de 1993 et 2003 sur les âges de départ en retraite, à partir des résultats de son modèle DESTINIE. Selon l'une, seule la moitié des effets obtenus à partir du modèle est prise en compte ; selon l'autre, la totalité des effets est retenue.

À ce jour, la réforme de 2003, hors les départs anticipés pour carrière longue, a manifestement très peu modifié les comportements de départ en retraite (**fiches 2 et 3**). Cette absence d'effets ne préjuge pas nécessairement de l'efficacité à venir de la réforme si, sous l'impulsion des mesures prises par les pouvoirs publics, le marché du travail s'améliore et les comportements *culturels* des salariés et des entreprises évoluent (fin de la *culture des préretraites*) ; à court terme, l'absence d'effets de la réforme sur les comportements peut s'expliquer par le caractère récent³ et la grande progressivité de la réforme, par un déficit d'information des personnes ou encore par la situation actuelle du marché du travail.

Le scénario de base repose sur ces perspectives et ne conduit pas, de ce fait, à remettre en cause les évaluations à long terme de l'impact de la réforme de 2003 sur les comportements d'activité qui avaient été retenues par le Conseil en 2005.

Ces évaluations⁴ reposent, pour le secteur public, sur le modèle ARIANE de la Direction du budget, qui intègre des effets d'inertie

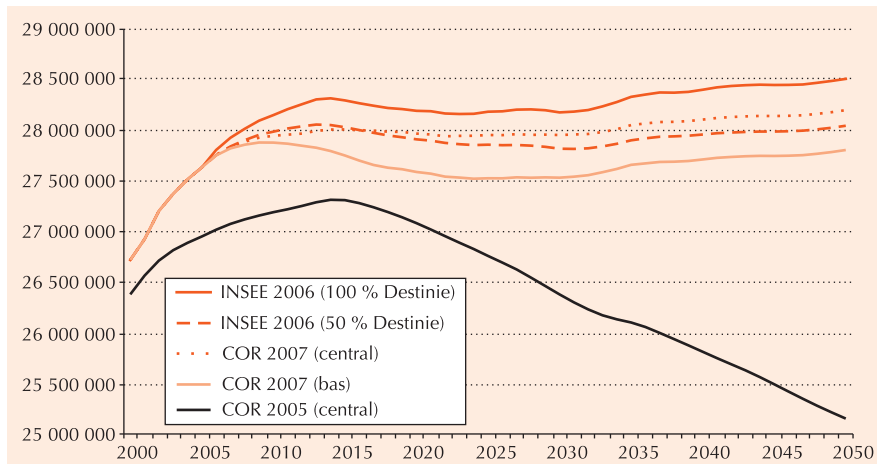
3. Le comportement des personnes face à une modification de leur environnement économique évolue souvent lentement.

4. Hors les départs anticipés pour carrière longue dont les projections sont issues des travaux de la CNAV.

des comportements d'activité et, pour le secteur privé, sur le modèle DESTINIE dont on a repris 2/3 des résultats, considérant que le modèle de départ en retraite pouvait exagérer les changements de comportement dus à la réforme⁵. À terme, les décalages d'âge de cessation d'activité uniquement dus à la réforme de 2003, de l'ordre de 0,2 an en moyenne pour les salariés du secteur privé et de près de 1 an et demi pour les fonctionnaires civils⁶, se traduiraient par un surcroît de population active d'environ + 400 000 personnes par rapport à une situation sans réforme.

À plus court terme cependant, contrairement à l'hypothèse retenue en 2005 et compte tenu, à ce jour, du faible impact de la réforme, les effets de la réforme de 2003 sur les comportements de départ en retraite seraient plus faibles que ceux estimés à partir des modèles selon la méthode ci-dessus. Ils ne les rejoindraient que progressivement à l'horizon 2015, en fonction de l'amélioration du marché du travail et de l'évolution des comportements.

Projections de population active



Sources : INSEE et COR.

Au total, les hypothèses retenues pour le scénario de base du Conseil conduisent jusqu'en 2015 à un niveau de population active plus faible que selon les deux projections de l'INSEE, car l'impact de la réforme de

5. À long terme, l'impact de la réforme de 2003 sur les comportements d'activité dans le secteur public serait plus faible selon le modèle ARIANE que selon le modèle DESTINIE, dans un rapport de 2/3.

6. Dans le secteur privé, l'estimation s'entend hors impact de la réforme de 1993 et se décompose en un recul de l'âge moyen de départ en retraite de 0,6 an pour les hommes et une avancée de 0,3 an pour les femmes. Dans le secteur public, selon le modèle ARIANE, les fonctionnaires qui partent à la retraite avant 55 ans (essentiellement des militaires) sont supposés ne pas modifier leur comportement d'activité.

2003 sur la prolongation d'activité serait relativement faible en début de période de projection. Entre 2015 et 2050, la population active dans le scénario de base du Conseil se situerait à un niveau intermédiaire, entre les deux projections de l'INSEE, puisqu'à long terme les 2/3 des effets du modèle DESTINIE sont pris en compte, contre 50 % et 100 % pour les projections de l'INSEE.

Ces évaluations, fondées sur de multiples hypothèses, sont évidemment fragiles et restent largement estimatives. Par rapport au scénario de base, l'hypothèse que la réforme de 2003, hors les départs anticipés, n'aurait aucun effet sur les comportements d'activité, même à long terme, a été étudiée en variante. En 2005, une autre variante selon laquelle, à l'inverse, les effets de la réforme sur les comportements seraient importants, doubles de ceux du scénario de base, avait également été étudiée.

Au total, la révision de la population active, essentiellement due à celle de la population en âge de travailler, est sensible. La population active augmenterait jusqu'en 2015 comme dans le scénario de base de 2005 mais, au-delà, elle serait relativement stable alors qu'elle reculait nettement auparavant (- 2 200 000). Le changement de perspective est donc important.

• *Le taux de chômage et l'emploi*

Comme en 2005, le scénario de base est un scénario volontariste dans lequel des réformes significatives concernant le fonctionnement du marché du travail, une bonne articulation de ces réformes avec la politique macroéconomique et des changements de comportement de grande ampleur permettraient un retour au plein-emploi en 2015. Le taux de chômage se réduirait jusqu'à 4,5 % à partir de 2015. De ce fait, l'emploi augmenterait de + 1 600 000 entre 2006 et 2015 puis suivrait les évolutions de la population active : quasiment stable entre 2015 et 2030, il augmenterait très légèrement de + 200 000 entre 2030 et 2050.

L'hypothèse d'une baisse plus modérée du taux de chômage, correspondant à un taux de 7 % à partir de 2015, est également étudiée, comme en 2005. L'exercice de 2005 avait été complété sur ce point par trois autres variantes : taux de chômage de 3 % à partir de 2015, taux de chômage de 4,5 % dès 2010, enfin taux de chômage de 9 % à partir de 2015.

• *La productivité et la croissance des revenus d'activité*

La productivité du travail augmenterait de + 1,8 % par an sur toute la période de projection, excepté au cours des premières années (jusqu'en 2012) où les gains de productivité seraient un peu plus faibles, l'amélioration de l'emploi profitant à des personnes en moyenne moins qualifiées. L'hypothèse de 1,8 % à long terme, également retenue en

2005, reflète la tendance des gains annuels au cours des 30 dernières années.

Un débat existe néanmoins sur le niveau des gains de productivité à long terme, compte tenu notamment de l'infléchissement observé au cours des années 1990. C'est pourquoi a été étudiée en variante l'hypothèse de gains de productivité de + 1,5 % par an. En 2005, deux variantes très contrastées avaient fait l'objet de projections : + 1 % par an et + 2,5 % par an.

Excepté en 2007 et 2008 où il évoluerait plus vite, le revenu moyen d'activité progresserait en € constants au rythme de la productivité du travail (+ 1,8 % par an à partir de 2013 dans le scénario de base) sous l'hypothèse de stabilité du partage de la valeur ajoutée.

3. Les hypothèses liées à la réglementation des régimes

Les projections sont réalisées à réglementation constante, en intégrant les évolutions déjà programmées, notamment celles résultant de la réforme des retraites de 2003.

Il est supposé que les rendez-vous tous les quatre ans prévus par la loi ne remettront pas en cause le principe de stabilisation du rapport entre durée d'assurance permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein et durée moyenne de retraite, laquelle dépend de l'espérance de vie à 60 ans. Avec les nouvelles projections de l'INSEE, la durée d'assurance cible serait de 166 trimestres en 2020, hypothèse retenue pour l'exercice d'actualisation, au lieu de 167 trimestres prévus au moment de la réforme et repris pour l'exercice de 2005 du Conseil. Il ne s'agit que d'une valeur prévisionnelle puisque la durée cible en 2020 sera déterminée dans le cadre du rendez-vous de 2016, en fonction des espérances de vie à 60 ans constatées alors par l'INSEE et après avis, notamment, de la Commission de garantie des retraites. Au-delà de 2020, horizon de la réforme de 2003, la valeur des paramètres, en particulier celle de la durée cible, est bloquée au niveau atteint en 2020.

Le principe général de revalorisation sur les prix des pensions (et des salaires portés au compte) a été retenu en projection. La variante d'indexation sur le salaire moyen net, qui avait été étudiée en 2005 à partir des projections détaillées des régimes, n'a pu être actualisée ; ses résultats sont rappelés dans les **fiches 7 et 8**. Pour les régimes complémentaires (AGIRC, ARRCO et IRCANTEC), l'hypothèse d'indexation des valeurs d'achat et de service du point sur les prix a été retenue dans le scénario de base. L'hypothèse d'une poursuite jusqu'en 2050 des termes de l'accord actuel AGIRC-ARRCO qui court jusqu'en 2008 (indexation de la valeur du point sur les prix et de la valeur d'achat du point sur les salaires) a été étudiée en variante pour ces deux régimes.

Synthèse des hypothèses étudiées

	Exercices du COR	
	2005	2007 (actualisation)
	Scénario de base	
Fécondité (enfant par femme)	1,8	1,9
Espérance de vie en 2050 (en années)	Hommes : 84,3 ans Femmes : 91,0 ans	Hommes : 83,8 ans Femmes : 89,0 ans
Solde migratoire par an	+ 50 000	+ 100 000
Effet de la réforme de 2003 sur le nombre d'actifs	+ 400 000 à terme	Effets progressifs jusqu'en 2015 et + 400 000 à terme
Taux de chômage à partir de 2015	4,5 %	4,5 %
Gains de productivité du travail par an	+ 1,8 %	+ 1,8 %
Durée d'assurance à partir de 2020	167 trimestres	166 trimestres
Revalorisation des pensions	Prix	Prix
	Variantes	
Fécondité (enfant par femme)	1,5 ; 2,1	1,7 ; 2,1
Espérance de vie en 2050	H : 82,6 ans – F : 87,7 ans H : 86,0 ans – F : 94,0 ans	H : 81,3 ans – F : 86,5 ans H : 86,3 ans – F : 91,5 ans
Solde migratoire par an	+ 100 000 + 150 000	+ 50 000 + 150 000
Effet de la réforme de 2003 sur le nombre d'actifs	Pas d'effet hors les départs anticipés ; + 800 000 à terme	Pas d'effet hors les départs anticipés
Taux de chômage à partir de 2015	3 % ; 7 % ; 9 % ; 4,5 % dès 2010	7 %
Gains de productivité du travail par an	+ 1 % ; + 2,5 %	+ 1,5 %
Revalorisation des pensions et des salaires portés au compte	Prix + 0,9 point (salaire moyen net)	*

* En variante, indexation prix/salaires des valeurs de service et d'achat du point pour l'AGIRC et l'ARRCO (prix/prix dans le scénario de base).

Fiche 7

Les perspectives financières à long terme

Les principaux régimes de retraite (CNAV, régime de la fonction publique de l'État, CNRACL, ARRCO, AGIRC et IRCANTEC) ont réalisé, avec leurs modèles spécifiques, des projections à long terme de leur situation financière dans le cadre du scénario de base et de variantes retenues par le Conseil d'orientation des retraites (**fiche 6**). Pour les autres régimes, les résultats obtenus en 2005 ont été actualisés sommairement en les recalant sur les nouvelles perspectives démographiques de l'INSEE.

Les résultats détaillés des régimes sont présentés en annexe 2 du présent rapport.

Les résultats agrégés pour l'ensemble du système de retraite ont été obtenus en utilisant la maquette globale de projection élaborée par le secrétariat général du Conseil. Cette maquette constitue un cadre comptable, calé sur les comptes de la protection sociale⁷ élaborés par la DREES. Les dépenses du système de retraite sont supposées progresser comme la masse des pensions servies par les régimes, obtenue par agrégation des masses de prestations projetées par les régimes, et les recettes sont supposées progresser comme la masse salariale.

7. Les comptes de la protection sociale couvrent un champ plus large que celui des dépenses des régimes obligatoires de retraite, incluant en particulier les dépenses d'assurance veuvage et d'assurance décès, les sommes versées par les institutions de prévoyance, ainsi que des dépenses d'action sociale telles que l'allocation personnalisée d'autonomie. Au total, l'écart de champ représente un supplément de dépenses correspondant à environ un point de PIB.

L'écart entre les recettes et les dépenses constitue l'excédent – s'il est positif – ou le besoin de financement – s'il est négatif – du système de retraite. Cet écart est relativement volatile car il résulte de la différence de deux masses financières importantes ; une erreur de 1 % sur l'une de ces masses⁸ se répercute en une erreur bien plus grande sur l'excédent ou le besoin de financement du système de retraite.

Sont présentés ici les résultats agrégés, d'abord en comparant ceux du scénario de base avec ceux de l'exercice de 2005 du Conseil, ensuite en regroupant l'ensemble des résultats obtenus, pour le scénario de base et les variantes, afin d'apprécier l'incertitude à différents horizons.

I – Les perspectives dans le scénario de base apparaissent plus dégradées à moyen terme mais plus favorables à long terme que celles dressées par le Conseil en 2005

1. Les perspectives démographiques dans le scénario de base

Jusqu'en 2015, dans la phase de diminution du taux de chômage⁹, le nombre de cotisants progresserait vivement, passant de 25,2 millions en 2006 à 26,8 millions en 2015. Au-delà, il suivrait les évolutions de la population active : quasiment stable entre 2015 et 2030, il augmenterait légèrement entre 2030 et 2050 (+ 240 000). Dans l'exercice du Conseil de 2005, le nombre de cotisants évoluait à peu près de façon identique jusqu'en 2015, mais diminuait ensuite fortement pour atteindre en 2050 un niveau plus faible que son niveau actuel.

Le nombre des retraités progresserait rapidement jusqu'en 2050, passant de 13,8 millions en 2006 à 22,3 millions en 2050. Sous l'effet de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby-boom*, la hausse serait particulièrement rapide jusque vers 2035. Au-delà, la croissance du nombre de retraités, plus modérée, serait tirée par la poursuite de l'allongement de l'espérance de vie aux âges élevés. Ces évolutions sont comparables à celles de l'exercice de 2005.

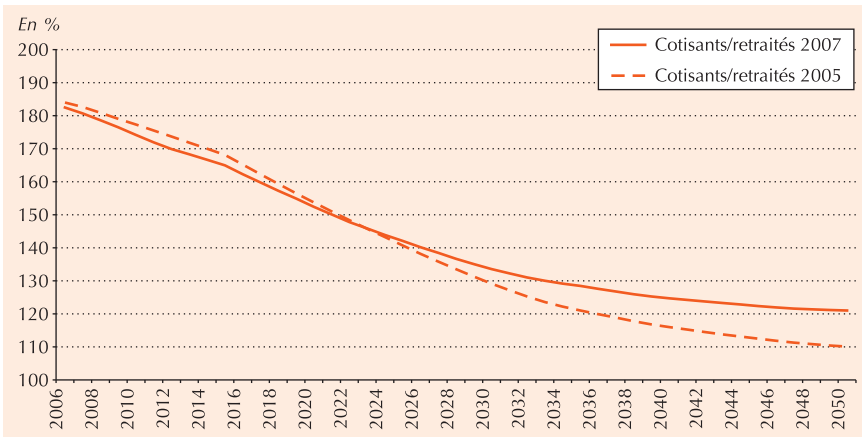
Au total, le rapport démographique, défini comme le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités, diminuerait très sensiblement, passant de 182 à 121 cotisants pour 100 retraités entre 2006 et 2050. Dans l'exercice de 2005, la baisse était plus marquée à long

8. Correspondant à environ 2 Md€ en 2006.

9. Dans le scénario de base, le taux de chômage est supposé stable à 4,5 % à compter de 2015.

terme ; le rapport démographique en 2050 n'était plus que de 110 cotisants pour 100 retraités. Jusque vers 2020, le rapport démographique serait un peu moins élevé que dans l'exercice de 2005 en raison principalement de la révision à la hausse du nombre de retraités du régime général¹⁰.

Rapport démographique



Source : maquette COR, 2007.

La diminution du rapport démographique contribue à dégrader la situation financière du système de retraite par rapport à celle de l'année 2006, point de départ des projections. Elle serait particulièrement marquée jusque vers 2030 : le rapport démographique passerait en effet de 182 à 134 cotisants pour 100 retraités entre 2006 et 2030.

2. Les perspectives financières dans le scénario de base

Pour éviter de « remettre les compteurs à zéro » à chaque campagne de projection, le Conseil d'orientation des retraites a souhaité en 2001 que l'année de référence reste l'année 2000 pour les futurs exercices de projection. Cette convention, qui avait été adoptée pour l'exercice de 2005, conduit à ne pas prendre en compte les efforts de financement supplémentaires que les pouvoirs publics ont d'ores et déjà été amenés à faire depuis 2000 en direction des régimes, tel le régime des fonctionnaires de l'État, qui sont équilibrés en dernier ressort par le budget de l'État¹¹.

10. Nombre plus élevé de départs anticipés pour carrière longue, effet plus progressif de la réforme de 2003 sur les âges de départ en retraite et révision des probabilités de départ en retraite par âge avec une fréquence plus grande des départs à 60 ans.

11. Les taux de contribution publique implicite sont stabilisés à leur niveau de l'année 2000.

Avec cette convention, et en prenant notamment en compte la hausse de cotisation à la CNAV de 0,2 point au 1^{er} janvier 2006, le besoin de financement du système de retraite en 2006 est estimé à 4,2 Md€, soit un peu plus de 0,2 % du PIB.

En 2007 et 2008, pour des raisons conjoncturelles, les gains de productivité du travail seraient faibles et les revenus d'activité plus dynamiques; la masse des revenus d'activité et donc la masse des cotisations¹² progresseraient un peu plus vite que le PIB. Ensuite, en l'absence de déformation du partage de la valeur ajoutée, la masse des cotisations serait stable en part de PIB : 13,0 % contre 12,9 % en 2006.

La pension moyenne augmenterait en euros constants (au-delà de l'inflation) de + 1,1 % par an en moyenne entre 2006 et 2050. De l'ordre de + 0,7 à + 0,8 % chaque année de 2010 à 2020, la hausse s'accélérait progressivement mais resterait sensiblement inférieure à celle du revenu d'activité moyen (+ 1,8 % par an); elle atteindrait + 1,5 % par an en fin de période de projection. Ce résultat traduit en particulier l'impact de la montée en charge des réformes de 1993 et de 2003 sur l'évolution des pensions.

Au total, la masse des pensions progresserait plus vite que la masse des cotisations jusque vers 2040, du fait de la très forte croissance du nombre de retraités. Ce ne serait plus le cas en fin de période de projection car le rapport démographique serait quasiment stable et la pension moyenne progresserait toujours moins vite que le revenu d'activité moyen.

La masse des pensions rapportée au PIB passerait de 13,1 % en 2006 à 14,1 % en 2020 et à 14,7 % en 2050. En euros constants de 2006, elle passerait de 235 Md€ en 2006 à près de 340 Md€ en 2020 et un peu plus de 600 Md€ en 2050¹³.

Besoin de financement du système de retraite* (en % du PIB)

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Masse des cotisations	12,9	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0
Dépenses de retraite	13,1	13,7	14,1	14,7	14,9	14,7
Besoin de financement	- 0,2	- 0,7	- 1,0	- 1,6	- 1,8	- 1,7
Besoin de financement en Md€ 2006	- 4,2	- 15,1	- 24,8	- 47,1	- 63,4	- 68,8

Note : un signe moins correspond à un besoin de financement.

* Avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003 (redéploiement des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse et augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique).

Source : maquette COR, 2007.

12. Les taux de cotisation, explicites et implicites, sont supposés stables en projection.

13. Rappelons que le champ est un peu plus large que celui de la masse des pensions *stricto sensu* (y compris dépenses d'assurance veuvage et d'assurance décès, les sommes versées par les institutions de prévoyance, ainsi que des dépenses d'action sociale telles que l'allocation personnalisée d'autonomie).

En supposant inchangée la réglementation actuellement en vigueur, les mesures de la réforme de 2003 entrant progressivement en œuvre et les efforts budgétaires en direction notamment du régime des fonctionnaires de l'État étant stabilisés à leur niveau de 2000, le besoin de financement du système de retraite se creuserait jusque vers 2040. En pourcentage du PIB, il passerait d'environ 0,2 % en 2006 à 1,0 % en 2020 puis 1,8 % en 2040; il s'établirait à 1,7 % en 2050. Il s'élèverait en particulier à environ 25 Md€ en 2020 et près de 70 Md€ en 2050 (en euros constants de 2006).

Ces perspectives n'intègrent pas les hypothèses de recettes supplémentaires, résultant de hausses de cotisations vieillesse gagées par des baisses de cotisations chômage et de l'accroissement des contributions aux régimes de la fonction publique, envisagées au moment de la réforme de 2003.

Par rapport aux résultats du scénario de base de l'exercice de 2005, ces perspectives seraient plus dégradées à l'horizon de 2020, compte tenu principalement de la révision à la hausse du besoin de financement du régime général, mais améliorées à l'horizon de 2050 en raison des nouvelles perspectives démographiques de l'INSEE qui sont plus favorables à terme à l'équilibre des régimes de retraite.

Selon l'exercice de 2005, le besoin de financement du système de retraite était évalué à 0,8 % du PIB en 2020 et 3,1 % du PIB en 2050 en prenant comme point de départ un solde équilibré en 2003. Or, le solde du système de retraite en 2003 était positif, de l'ordre de + 0,2 point de PIB¹⁴. La dégradation des comptes en 2020 serait donc d'environ 0,4 point de PIB plus élevée que lors de l'exercice de 2005 et leur amélioration en 2050 le serait de 1,2 point de PIB, toujours par rapport aux résultats de 2005.

Besoin de financement du système de retraite en part de PIB et comparaison entre l'exercice de 2005 et l'exercice d'actualisation de 2007

		2003	2020	2050
Exercice de 2005		0	- 0,8	- 3,1
Exercice de 2007	Dégradation par rapport à 2003	0	- 1,2	- 1,9
	Besoin de financement	+ 0,2	- 1,0	- 1,7

Note : un signe moins correspond à un besoin de financement (ou à une dégradation du besoin de financement), un signe plus à un excédent.

Sources : COR, 2005 et 2007.

14. Estimation à partir des données détaillées des comptes de la protection sociale et avec les taux de contribution publique implicites de l'année 2000.

II – L'analyse des variantes confirme l'existence de besoins de financement, quelles que soient les hypothèses étudiées par le Conseil

Les variantes sont, pour la réflexion sur l'avenir du système de retraite, aussi importantes que le scénario de base. Elles permettent d'apprécier en particulier l'incertitude à différents horizons.

1. Les variantes démographiques

Les canaux par lesquels les variantes ont un impact sur le besoin de financement du système de retraite et le calendrier de ces effets diffèrent selon les variantes démographiques. Les variantes de solde migratoire ont un impact immédiat sur le nombre de cotisants et la masse des cotisations et un impact très progressif sur le nombre de retraités et la masse des pensions. L'impact des variantes de fécondité ne se fait sentir qu'à moyen terme, au bout d'une vingtaine d'années, et transite d'abord par le nombre de cotisants et la masse des cotisations pour se diffuser à très long terme (au-delà de 2050) sur le nombre de retraités et la masse des pensions. Enfin, les variantes de mortalité, dans la mesure où elles portent essentiellement sur la mortalité aux âges élevés, n'ont d'effet que sur le nombre de retraités et la masse des pensions.

Les principaux résultats des variantes démographiques étudiées dans le cadre de l'exercice d'actualisation du Conseil peuvent être résumés ainsi, sachant que l'ampleur des écarts dépend naturellement du caractère plus ou moins contrasté des variantes par rapport au scénario de base. À l'horizon 2050, les variantes de mortalité auraient des effets sur le besoin de financement du système de retraite de plus ou moins un point de PIB par rapport au scénario de base et celles relatives à la fécondité auraient un impact un peu plus faible, de plus ou moins 0,8 point de PIB, alors que l'impact des variantes relatives au solde migratoire par rapport au scénario de base serait de plus ou moins 0,5 point de PIB à cet horizon. À l'horizon 2020, les effets sur le besoin de financement des différentes hypothèses démographiques, par rapport au scénario de base, seraient de moindre ampleur, nuls pour les variantes de fécondité et de l'ordre de plus ou moins 0,2 point de PIB pour les variantes de mortalité et de solde migratoire.

Selon les différentes hypothèses démographiques étudiées, le besoin de financement du système de retraite pourrait représenter de 20 à 30 Md€ en 2020 (0,9 à 1,2 point de PIB), et de 30 à 110 Md€ en 2050 (de 0,7 à 2,7 points de PIB). Exprimé en part de PIB, il serait maximal entre 2030 et 2040 selon les variantes, sauf dans les variantes de faible fécondité et de faible mortalité où il ne cesserait d'augmenter jusqu'en 2050. La réduction, en fin de période de projection, du besoin

de financement en part de PIB dans la plupart des variantes (et le scénario de base) s'expliquerait par le net ralentissement du rythme de baisse du rapport démographique (lié en particulier à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations creuses de la période 1975-1999), conjugué à une progression modérée de la pension moyenne par rapport à celle du revenu moyen d'activité, au cours de cette période.

Rapport démographique et besoin de financement du système de retraite* selon les variantes démographiques

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Rapport démographique (ratio cotisants / retraités)						
Scénario de base	1,82	1,65	1,52	1,34	1,25	1,21
Fécondité basse	1,82	1,65	1,52	1,33	1,21	1,15
Fécondité haute	1,82	1,65	1,52	1,34	1,28	1,27
Mortalité basse	1,82	1,64	1,50	1,30	1,20	1,13
Mortalité haute	1,82	1,66	1,54	1,37	1,31	1,29
Solde migratoire bas	1,82	1,64	1,51	1,31	1,21	1,17
Solde migratoire haut	1,82	1,66	1,54	1,37	1,29	1,25
Besoin de financement (en points de PIB)						
Scénario de base	- 0,2	- 0,7	- 1,0	- 1,6	- 1,8	- 1,7
Fécondité basse	- 0,2	- 0,7	- 1,0	- 1,7	- 2,3	- 2,5
Fécondité haute	- 0,2	- 0,7	- 1,0	- 1,6	- 1,4	- 0,9
Mortalité basse	- 0,2	- 0,8	- 1,2	- 2,0	- 2,5	- 2,7
Mortalité haute	- 0,2	- 0,6	- 0,9	- 1,2	- 1,1	- 0,7
Solde migratoire bas	- 0,2	- 0,8	- 1,2	- 2,0	- 2,3	- 2,2
Solde migratoire haut	- 0,2	- 0,6	- 0,9	- 1,3	- 1,4	- 1,2
Besoin de financement (en Md€ 2006)						
Scénario de base	- 4,2	- 15,1	- 24,8	- 47,1	- 63,4	- 68,8
Fécondité basse	- 4,2	- 15,1	- 24,8	- 49,5	- 76,2	- 97,5
Fécondité haute	- 4,2	- 15,1	- 24,8	- 44,7	- 50,6	- 40,0
Mortalité basse	- 4,2	- 17,2	- 29,2	- 57,3	- 84,6	- 110,2
Mortalité haute	- 4,2	- 13,1	- 20,4	- 35,3	- 39,2	- 29,1
Solde migratoire bas	- 4,2	- 17,0	- 28,5	- 55,2	- 76,7	- 85,5
Solde migratoire haut	- 4,2	- 13,2	- 21,2	- 39,0	- 50,1	- 52,2

Note : un signe moins correspond à un besoin de financement.

* Avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003 (redéploiement des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse et augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique).

Source : maquette COR, 2007.

2. Les variantes économiques et d'impact de la réforme de 2003 sur les comportements de départ en retraite

Pour la variante de taux de chômage à 7 % à partir de 2015, l'impact à la baisse du chômage non indemnisé sur les droits à la retraite a été négligé et les dépenses de retraite sont supposées évoluer comme dans le scénario de base. Dans le même temps, le PIB, qui évolue en

fonction de l'emploi, serait moins dynamique et, au total, les dépenses de retraite exprimées en part de PIB progresseraient plus vite que dans le scénario de base. La masse des cotisations exprimée en part de PIB évoluerait, quant à elle, comme dans le scénario de base.

Au total, le besoin de financement serait plus important que dans le scénario de base, de l'ordre de 0,4 point de PIB à partir de 2015, et dépasserait 80 Md€ en 2050. Les écarts sont plus faibles que ceux obtenus dans les variantes démographiques ou dans la variante de productivité.

Dans la variante de gains de productivité de + 1,5 % par an, la masse des cotisations est modifiée (à la baisse) en niveau mais pas en proportion du PIB, alors que la masse des pensions est modifiée en niveau et en part de PIB. Cette hypothèse de productivité moins dynamique se traduit par une croissance plus rapide du besoin de financement : 0,4 point de plus que le scénario de base en 2020, puis 1,1 point de plus en 2050. Le besoin de financement en 2050 serait d'environ 100 Md€, soit 2,8 % du PIB. Avec une productivité moins dynamique, les règles d'indexation, sur les prix, des rémunérations portées au compte et des pensions se traduisent en effet par un moindre décrochement de la retraite moyenne par rapport au revenu d'activité moyen, d'où l'élévation du montant global des retraites par rapport au PIB.

La situation financière du système de retraite apparaît ainsi particulièrement sensible à l'hypothèse de gains de productivité puisqu'un écart en apparence modeste (0,3 point par an) a un impact élevé à long terme sur le besoin de financement exprimé en part de PIB, plus élevé que pour les autres variantes étudiées.

Dans la variante d'absence d'effets de la réforme de 2003 sur les comportements (hors les départs anticipés), la réforme ne se traduirait pas par un allongement de l'activité et un recul de l'âge moyen de départ en retraite. Par rapport au scénario de base, le nombre de cotisants serait plus faible, le nombre de retraités plus élevé et le rapport démographique davantage dégradé. Les assurés, en ne prolongeant pas leur activité à la suite de la réforme, bénéficieraient de pensions plus faibles en moyenne. Cet effet se propagerait au fil des années à l'ensemble des retraités et viendrait progressivement contrebalancer l'impact à la hausse sur le besoin de financement de la dégradation du rapport démographique.

L'écart de besoin de financement en part de PIB, par rapport au scénario de base, serait maximal vers 2020 (+ 0,4 point de PIB correspondant à 10 Md€) et s'annulerait en 2050, les deux effets précédents se compensant exactement. Le besoin de financement en 2020 serait d'environ 35 Md€, soit 1,5 % du PIB.

Les résultats de cette variante sont fragiles car ils reposent sur différentes hypothèses qu'il a été nécessaire de faire pour s'adapter aux spécificités des modèles de projections des régimes. Il faut donc les considérer comme des ordres de grandeur. Ils soulignent en tout cas

l'importance des effets de comportement sur les comptes du système de retraite à l'horizon de 2020.

Si la réforme de 2003 conduisait à un recul plus important de l'âge moyen de départ en retraite, les effets de comportement sur les comptes du système de retraite seraient plus marqués. En outre, les résultats présentés ici ont été obtenus dans l'hypothèse où, au-delà de 2020, la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein est bloquée au niveau atteint en 2020 (166 trimestres). Dans l'hypothèse où le principe d'allongement de la durée d'assurance en fonction des gains d'espérance de vie à 60 ans s'appliquait au-delà de 2020, les écarts de besoin de financement seraient plus importants entre la variante d'absence d'effets de la réforme de 2003 sur les comportements et le scénario de base.

Rapport démographique et besoin de financement du système de retraite* selon les variantes chômage, productivité et comportement d'activité

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Rapport démographique (ratio cotisants / retraités)						
Scénario de base	1,82	1,65	1,52	1,34	1,25	1,21
Chômage (7 % à partir de 2015)	1,82	1,61	1,48	1,30	1,21	1,18
Productivité (1,5 % par an)	1,82	1,65	1,52	1,34	1,25	1,21
Comportements inchangés**	1,82	1,61	1,47	1,29	1,21	1,17
Besoin de financement (en points de PIB)						
Scénario de base	- 0,2	- 0,7	- 1,0	- 1,6	- 1,8	- 1,7
Chômage (7 % à partir de 2015)	- 0,2	- 1,1	- 1,4	- 2,0	- 2,2	- 2,0
Productivité (1,5 % par an)	- 0,2	- 0,9	- 1,4	- 2,4	- 2,8	- 2,8
Comportements inchangés**	- 0,2	- 1,1	- 1,5	- 1,9	- 1,9	- 1,7
Besoin de financement (en Md€ 2006)						
Scénario de base	- 4,2	- 15,1	- 24,8	- 47,1	- 63,4	- 68,8
Chômage (7 % à partir de 2015)	- 4,2	- 22,5	- 32,8	- 56,5	- 74,5	- 81,7
Productivité (1,5 % par an)	- 4,2	- 19,4	- 33,4	- 64,5	- 89,2	- 101,7
Comportements inchangés**	- 4,2	- 22,9	- 34,7	- 52,9	- 64,7	- 68,2

Note : un signe moins correspond à un besoin de financement.

* Avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003 (redéploiement des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse et augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique).

** Dans cette variante, il est supposé que, par rapport à la situation qui aurait prévalu en l'absence de la réforme de 2003, les assurés ne modifient pas la date de leur départ en retraite (hors départs anticipés pour carrière longue) et subissent en conséquence une diminution de leur pension.

Source : maquette COR, 2007.

3. Une variante d'indexation des pensions et des salaires portés au compte des assurés

En raison des contraintes techniques et des délais, il n'a pas été possible d'actualiser les résultats de la variante d'indexation sur le salaire moyen net des pensions et des salaires portés au compte des assurés,

qui avait été étudiée par le Conseil en 2005. L'hypothèse d'indexation sur le salaire moyen net avait été approchée par une variante d'indexation sur l'inflation majorée de 0,9 point par an¹⁵. Les conséquences financières de cette variante pour les régimes de retraite sont rappelées ici ; des compléments relatifs à l'évolution du niveau des pensions des retraités sont apportés dans la **fiche 8**.

Les écarts de masse des pensions, selon les hypothèses d'indexation (sur les prix et sur les prix+ 0,9 point par an), recouvrent des évolutions d'ampleur différentes selon les régimes, en fonction des réglementations. Pour certains régimes, l'indexation a un double impact, d'une part, sur le niveau de la pension au moment du départ à la retraite et, d'autre part, sur l'évolution de la pension après la liquidation (régime général et régimes alignés, régimes complémentaires en points¹⁶) ; pour d'autres, elle n'a d'incidence que sur cette dernière (régimes de la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux).

Au total, les écarts de solde technique¹⁷ entre les deux hypothèses d'indexation sont plus importants pour la première catégorie de régimes.

Soldes techniques des principaux régimes de retraite (en Md€ 2006) selon différentes hypothèses d'indexation* et avant mesure de financement

	... sur les prix		... sur les prix + 0,9 point par an	
	2020	2050	2020	2050
CNAV	- 4,5	- 54,9	- 14,5	- 113,1
ARRCO	6,3	- 0,0	0,6	- 27,3
AGIRC	- 1,8	- 3,3	- 4,9	- 13,9
FPE	- 18,0	- 42,4	- 24,1	- 58,2

* L'indexation porte à la fois sur les pensions et les salaires portés au compte à la CNAV, sur les valeurs d'achat et de service du point à l'ARRCO et à l'AGIRC.

Source : COR, 2006 (les euros 2003 du tableau d'origine ont été convertis en euros 2006).

Dans l'hypothèse d'indexation sur l'inflation majorée de 0,9 point par an, le besoin de financement du système de retraite représenterait, dans la projection de 2005, 2,1 % du PIB en 2020 et 6,5 % du PIB en 2050. Il était accru de 1,3 point de PIB en 2020 et de 3,6 points de PIB en 2050 par rapport à la projection de 2005 avec indexation des pensions et des salaires portés au compte sur les prix.

15. Cette hypothèse avait été définie à partir des résultats du premier exercice de projection du Conseil. Les résultats de la variante ont montré *a posteriori* que l'hypothèse d'indexation sur l'inflation majorée de 1,1 point par an aurait été globalement plus proche de l'hypothèse d'indexation sur le salaire moyen net.

16. Pour le régime général et les régimes alignés, l'indexation concerne également les salaires portés au compte qui déterminent le salaire de référence pour le calcul de la pension à la liquidation ; pour les régimes complémentaires en points, l'indexation porte sur les valeurs d'achat et de service du point dont dépend le montant de la pension à la liquidation.

17. Le solde technique est égal à la différence entre la masse des cotisations et la masse des pensions.

Fiche 8

L'évolution du niveau des pensions à long terme

Pour apprécier l'évolution à long terme du niveau des pensions, la présente fiche s'appuie, d'une part, sur les travaux sur cas types du rapport du Conseil de mars 2006, qui permettent d'apprécier les situations individuelles, d'autre part, sur les résultats des projections actualisées, qui donnent des évolutions en moyenne pour l'ensemble des retraités relativement à la situation des actifs.

Les résultats sur cas types doivent être interprétés avec prudence car ces cas n'ont pas vocation à la représentativité et ne peuvent être utilisés pour effectuer des comparaisons entre secteurs public et privé, qui supposent des travaux approfondis intégrant des discontinuités de carrière dans le secteur privé et des entrées souvent tardives dans la fonction publique¹⁸.

I – Les effets de la réforme de 2003 sur les situations individuelles : étude sur cas types

Les cas types étudiés pour le rapport du Conseil de mars 2006 donnent un éclairage sur les effets de la réforme de 2003 sur les âges de départ en retraite et le niveau des pensions, ainsi que sur l'évolution des taux

18. Toutes les hypothèses sous-jacentes à l'étude sont détaillées dans le troisième rapport du Conseil, « Retraites : perspectives 2020 et 2050 » (annexe 15 en particulier).

de remplacement nets¹⁹ au fil des générations. Ces cas types sont fondés sur trois carrières types sans discontinuités : celle d'un non-cadre du secteur privé, celle d'un cadre du secteur privé et celle d'un fonctionnaire attaché territorial avec un taux de prime de 20 %.

Les profils de salaire sont, pour les salariés du secteur privé, représentatifs de profils de salaire des personnes qui partent actuellement à la retraite après une carrière continue et, pour le fonctionnaire, basées sur la grille indiciaire actuelle. Ils recouvrent donc une certaine réalité mais ne sauraient prétendre être représentatifs des profils de salaire des générations futures ; les profils de carrière ont été supposés identiques pour toutes les générations étudiées, afin de pouvoir isoler les effets propres de la réglementation au fil des générations.

L'indicateur mis en avant ici est le taux de remplacement net à la liquidation qui rapporte la première pension nette de prélèvements sociaux au dernier revenu d'activité nets de prélèvements sociaux. Les mesures de rééquilibres rendues nécessaires par la persistance de besoins de financement après la réforme de 2003 ne sont pas prises en compte et les prélèvements sociaux sont supposés constants à leur niveau actuel en projection. Il faut souligner que, compte tenu des taux de prélèvement différents sur les pensions et sur les revenus d'activité, les taux de remplacement nets sont, de manière significative, plus élevés que les taux de remplacement bruts.

1. L'arbitrage entre l'âge de départ en retraite et le niveau de la pension

Pour étudier les effets de la réforme de 2003 sur les âges de départ en retraite et le niveau des pensions, trois âges de début de carrière ont été retenus : 20 ans, 22 ans et demi et 30 ans. Ces âges de début de carrière sont, contrairement aux profils de salaire, totalement conventionnels. On s'intéresse uniquement à la génération 1960 qui aura 60 ans en 2020 (horizon de la réforme de 2003²⁰).

• *Le cas des salariés du secteur privé*

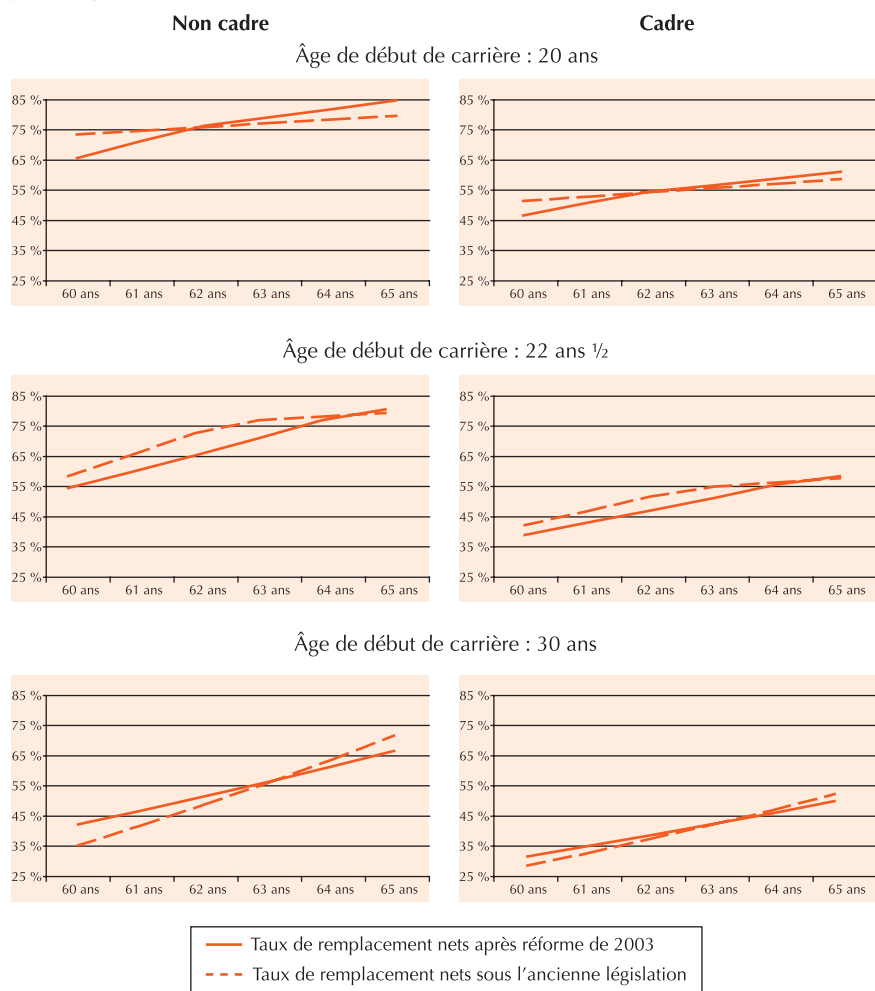
Les taux de remplacement nets à la liquidation sont plus faibles pour le cadre que pour le non-cadre, en raison des différences de niveau de salaire et de profil de carrière. Il reste que, pour le cadre comme pour le non-cadre, le fait de prolonger son activité conduit à augmenter le taux de

19. Rapport entre la pension (ou la somme des pensions) à la liquidation et le dernier revenu d'activité, tous deux nets de prélèvements sociaux. Les taux de prélèvement sont supposés stables à leur niveau de 2006.

20. Selon les hypothèses retenues dans le rapport de mars 2006, à partir de 2020, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein est de 167 trimestres. Selon les nouvelles perspectives de mortalité de l'INSEE, cette durée est désormais estimée à 166 trimestres. Les résultats avec réforme de 2003 seraient donc un peu plus favorables aux assurés que ceux présentés ici. De même, il n'est pas tenu compte de la hausse de la surcote en cas de prolongement de l'activité de plus d'une année après l'acquisition du taux plein.

remplacement net global [régime général et régime(s) complémentaire(s)]. C'était le cas sous l'ancienne législation ; c'est toujours le cas avec la réforme de 2003 mais avec des amplitudes différentes, compte tenu notamment de la mise en place de la surcote et de la diminution progressive de la décote au régime général. Les écarts de taux de remplacement avant et après réforme de 2003 correspondent à des écarts de pension du régime général mais aussi à des écarts de pension des régimes complémentaires dont les coefficients d'anticipation dépendent de la durée d'assurance permettant de bénéficier du taux plein au régime général.

Taux de remplacement nets à la liquidation, en fonction de l'âge de début de carrière et de l'âge de départ à la retraite, pour des salariés du secteur privé âgés de 60 ans en 2020



Source : COR, 2006 (pour la définition des profils de carrière, voir l'annexe 15 du rapport du Conseil de mars 2006).

Le salarié, qui a commencé à travailler à 20 ans et dont la carrière n'a pas été interrompue, aurait bénéficié sous l'ancienne législation d'une pension à taux plein au régime général dès l'âge de 60 ans. Avec la réforme de 2003, pour bénéficier du taux de remplacement net global qui aurait été acquis dès l'âge de 60 ans sous l'ancienne législation, il lui est nécessaire de prolonger son activité mais pas jusqu'à l'acquisition du taux plein, car la poursuite de l'activité génère des droits supplémentaires dans les régimes complémentaires : environ une année et demie serait nécessaire pour le non-cadre et à peine plus d'une année pour le cadre. À comportement d'activité inchangé, la réforme de 2003 réduit le niveau des pensions lorsque les droits sont liquidés avant 62 ans (l'assuré ne bénéficie plus du taux plein au régime général) mais l'augmente au-delà en raison de l'instauration de la surcote.

Dans l'hypothèse d'un début d'activité à 22 ans et demi, le même résultat à comportement d'activité inchangé vaut mais par rapport à un âge de départ à la retraite plus tardif, de 64 ans. Comme précédemment, le salarié peut bénéficier du même taux de remplacement net que celui qui aurait prévalu sous l'ancienne législation en prolongeant son activité de quelques trimestres, d'une année au plus pour le cadre comme pour le non-cadre.

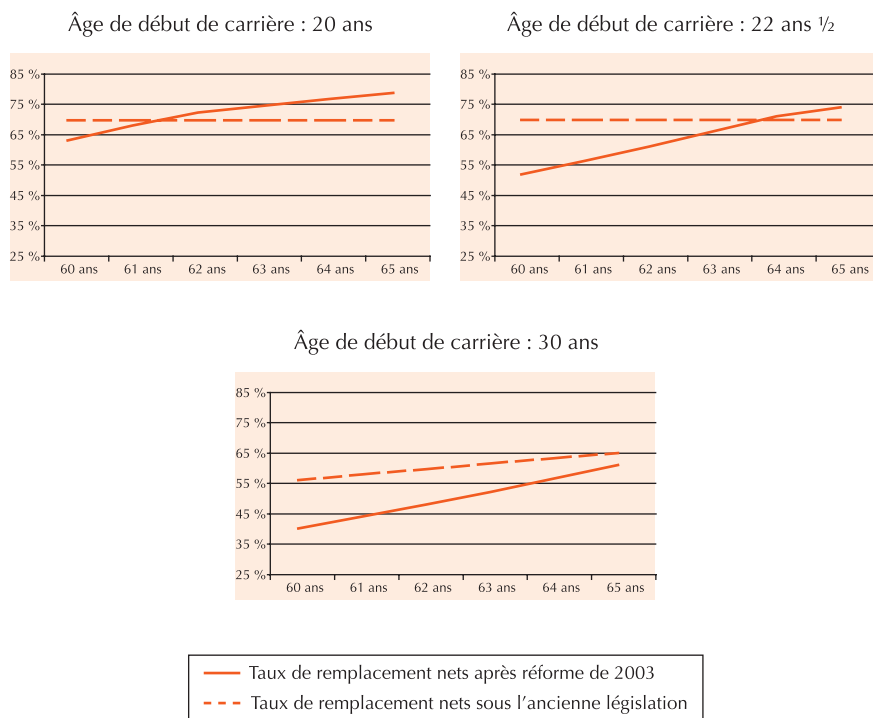
Pour des durées de carrière très courtes (âge de début d'activité de 30 ans), la réduction de moitié de la décote joue à plein²¹ et la pension est augmentée du fait de la réforme de 2003 lorsque l'assuré part à la retraite avant l'âge de 63 ans. Pour des départs à la retraite plus tardifs, à 64 ou 65 ans, l'assouplissement de la décote aurait peu ou pas d'effet et la réforme conduirait à des taux de remplacement plus faibles que sous l'ancienne législation.

• *Le cas des fonctionnaires*

En raison de l'instauration de la décote et de la surcote dans les régimes de la fonction publique et de l'acquisition de points au régime additionnel, les taux de remplacement nets des fonctionnaires augmentent avec la durée de cotisation (et donc l'âge de départ à la retraite) à la suite de la réforme de 2003. Sous l'ancienne législation, ils augmentaient tant que la durée de cotisation était inférieure à 150 trimestres, durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite complète. Il est à souligner que le niveau des taux de remplacement, rapportant la pension au dernier revenu d'activité primes comprises, dépend négativement et très directement du taux de prime (20 % dans le cas considéré).

21. Le nombre de trimestres de décote correspond alors à l'écart entre 65 ans et l'âge de départ en retraite, avant comme après réforme.

Taux de remplacement nets à la liquidation, en fonction de l'âge de début de carrière et de l'âge de départ à la retraite, pour un fonctionnaire âgé de 60 ans en 2020²²



Source : COR, 2006 (pour la définition des profils de carrière, voir l'annexe 15 du rapport du Conseil de mars 2006).

S'il a commencé à travailler à 20 ans, le fonctionnaire bénéficiait sous l'ancienne législation d'une pension complète dès l'âge de 60 ans; avec la réforme de 2003²³, il doit continuer à travailler pendant un peu plus d'un an à partir de 60 ans pour retrouver le taux de remplacement net dont il aurait bénéficié sous l'ancienne législation.

Le même cas de figure se présente avec l'hypothèse d'un début d'activité à 22 ans et demi mais, dans ce cas, pour conserver le même niveau de taux de remplacement net qu'avant réforme, le fonctionnaire doit prolonger son activité de près de quatre années à partir de 60 ans.

Pour un début de carrière très tardif, à l'âge de 30 ans, le fonctionnaire est pénalisé par la décote introduite par la réforme de 2003 et, malgré

22. Les résultats dépendent beaucoup du taux de prime. Dans l'hypothèse d'un taux de prime de 5 %, les taux de remplacement indiqués dans les graphiques doivent être révisés à la hausse de 15 % environ et, dans l'hypothèse d'un taux de prime de 50 %, ils devraient être révisés à la baisse d'environ 20 %.

23. En tenant compte de la pension du régime additionnel.

la pension du régime additionnel, le taux de remplacement net serait inférieur à celui qui aurait prévalu sous l'ancienne législation à tout âge entre 60 et 65 ans. Cependant, comme précédemment, par rapport à un départ à la retraite à l'âge de 60 ans sous l'ancienne législation, il lui serait possible de bénéficier du même taux de remplacement net après réforme en partant à la retraite vers l'âge de 64 ans.

2. L'évolution des taux de remplacement à 65 ans pour les générations successives de retraités

Les trois profils de carrière sont repris mais en considérant d'autres générations et un âge de départ en retraite de 65 ans après 40 ans de cotisations, afin de mettre l'accent sur les effets au fil des générations des évolutions du mode de calcul des pensions hors effets de la décote et de la surcote²⁴. Pour le non-cadre, le cadre et le fonctionnaire de la génération 1938, les taux de remplacement globaux à la liquidation (en 2003) sont estimés, respectivement, à 70,8 %, 55,0 % et 62,5 % en termes bruts et à 83,6 %, 64,1 % et 68,7 % en termes nets de prélèvements sociaux.

Taux de remplacement nets de prélèvements sociaux à la liquidation à 65 ans* (en %)

Génération (année de liquidation)		1938 (2003)	1955 (2020)	1985 (2050)
Non-cadre du secteur privé	CNAV	55,9	51,8	50,1
	ARRCO (indexation sur les prix)	27,6	25,0	23,3
	Ensemble	83,6	76,8	73,5
	CNAV	55,9	51,8	50,1
Cadre du secteur privé	ARRCO (accord 2003 prolongé)	27,6	23,8	14,3
	Ensemble	83,6	75,6	64,4
	CNAV	26,9	23,8	23,1
	ARRCO + AGIRC (indexation sur les prix)	11,8 + 25,4	10,1 + 22,8	8,9 + 21,2
Fonctionnaire (prime : 20 %)	Ensemble	64,1	56,7	53,2
	CNAV	26,9	23,8	23,1
	ARRCO + AGIRC (accord 2003 prolongé)	11,8 + 25,4	9,8 + 21,9	5,9 + 13,7
	Ensemble	64,1	55,5	42,7
CNAV		68,7 + 0,0	67,1 + 1,4	66,3 + 2,9
Ensemble		68,7	68,5	69,2

* Les taux de remplacement sont calculés dans l'hypothèse d'une carrière continue de 40 ans (pour la définition des profils de carrière, voir l'annexe 15 du rapport du Conseil de mars 2006).

** Ou régime de la fonction publique de l'État pour un fonctionnaire de l'État avec un taux de prime de 20 %.

*** Régime additionnel de la fonction publique.

Source : COR, 2006.

Le taux de remplacement net global à la liquidation diminue d'environ 10 points entre les générations 1938 et 1985 pour les deux cas de salariés du secteur privé considérés. La réforme du régime général de 1993

24. Ces évolutions concernent la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite complète et le calcul du salaire annuel moyen de référence pour la CNAV.

avec l'allongement du nombre des meilleures années prises en compte, que la loi de 2003 n'a pas remise en cause, et l'évolution des pensions des régimes complémentaires, suite aux périodes de rendements décroissants instaurés par les accords de 1996 et de 2003²⁵, expliquent l'essentiel de la baisse. Dans l'hypothèse d'un prolongement des termes de l'accord AGIRC-ARRCO actuel qui court jusqu'en 2008²⁶, mais qui fera l'objet d'une nouvelle négociation entre les partenaires sociaux, les taux de remplacement net des régimes complémentaires seraient divisés par deux entre les générations 1938 et 1985 et la baisse de taux de remplacement net global serait de l'ordre de 20 points. Il faut toutefois noter que, malgré ces baisses des taux de remplacement, les pensions augmenteraient en euros constants (au-delà de l'inflation).

Dans le cas du fonctionnaire avec un taux de prime de 20 %, la montée en charge du régime additionnel compenserait, au niveau du taux de remplacement net global, la légère baisse, au fil des générations considérées, du taux de remplacement net du régime de la fonction publique de l'État ou de la CNRACL due à la baisse du coefficient de proratisation en lien avec l'allongement de la durée d'assurance de référence.

II – Évolution du ratio pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net : les résultats des projections agrégées

Les projections font apparaître des besoins de financement dans toutes les hypothèses démographiques et macroéconomiques étudiées (**fiche 7**). Des mesures devront être prises pour équilibrer les comptes du système de retraites, soit en réduisant la progression des dépenses, soit en augmentant les ressources (**fiche 10**). Dans les deux cas, les évolutions des pensions de retraite et des revenus d'activité nets seront différentes de celles qui résultent des projections à réglementation constante. Aussi, ces évolutions doivent être étudiées dans le cadre de comptes équilibrés.

Il est important de rappeler ici que les pensions de retraite et les revenus d'activité ne permettent pas à eux seuls d'apprécier les niveaux de vie des retraités et des actifs, lesquels prennent en compte la taille des ménages et d'autres types de revenus (**fiche 5**).

Il est fait l'hypothèse ici que les besoins de financement apparus à réglementation constante seront intégralement couverts par des hausses de cotisations à la charge des actifs. Cette mesure de financement

25. En projection, le rendement est supposé constant (indexation sur les prix des valeurs d'achat et de service du point).

26. Indexation sur les salaires de la valeur d'achat du point et sur les prix de la valeur de service du point.

est purement conventionnelle et ne préjuge pas des décisions qui seront effectivement prises. Les hausses de cotisations sont donc supposées être intégralement répercutées en des baisses de revenus d'activité nets. Elles sont également supposées ne pas avoir d'effet sur le partage de la valeur ajoutée, qui reste constant, et n'auraient ainsi pas d'impact sur les évolutions macroéconomiques.

Le ratio pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net ne doit pas être interprété comme un taux de remplacement à la liquidation (rapport entre la première pension et le dernier revenu d'activité) dans la mesure où il s'agit d'un indicateur agrégé. La pension moyenne correspond à la moyenne des pensions de toutes les générations de retraités et le revenu d'activité moyen à la moyenne des revenus d'activité de toutes les générations d'actifs en emploi.

1. Évolution du ratio pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net dans le scénario de base

La couverture des besoins de financement (- 1,0 point de PIB en 2020 et - 1,7 point de PIB en 2050) par des cotisations supplémentaires sur les revenus d'activité rapprocherait un peu les évolutions des revenus moyens des actifs et des retraités, exprimés en termes nets de prélèvements : en moyenne annuelle entre 2006 et 2050, le revenu d'activité moyen net augmenterait en euros constants de + 1,7 % (contre + 1,8 % pour le revenu d'activité moyen brut) et la moyenne des pensions servies à l'ensemble des retraités de + 1,1 %²⁷. La chronique de hausses de cotisation doit être interprétée comme l'effort continué nécessaire pour atteindre l'équilibre chaque année.

Évolution du ratio pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net* (scénario de base)

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Hausse des cotisations supplémentaires en point de PIB	-	0,7	1,0	1,6	1,8	1,7
Évolution du revenu d'activité moyen net (base 100 en 2006)	100	114	124	145	173	208
Évolution de la pension moyenne nette (base 100 en 2006)	100	109	113	123	139	160
Ratio pension moyenne nette/revenu d'activité moyen net (base 100 en 2006)	100	96	91	85	81	77
Pour mémoire : évolution du revenu d'activité moyen brut (base 100 en 2006)	100	116	127	152	182	217
Pour mémoire : ratio pension moyenne brute / revenu d'activité moyen brut (base 100 en 2006)	100	93	89	81	77	73

* Hypothèse d'un financement des déficits par des hausses de cotisation à la charge des actifs.

Source : maquette COR, 2007.

27. La pension moyenne nette évolue comme la pension moyenne brute car les hausses de cotisations ne portent que sur les revenus d'activité.

Le ratio de la pension moyenne nette sur le revenu d'activité moyen net passerait ainsi d'un indice 100 en 2006 à 91 en 2020 puis 77 en 2050.

La baisse du ratio de la pension moyenne nette sur le revenu d'activité moyen net peut recouvrir des baisses de taux de remplacement à la liquidation, en raison de l'évolution des pensions servies par les régimes de base et complémentaires (voir I,2 à partir de cas types). L'étude sur cas types rappelle que les taux de remplacement à la liquidation dépendent des âges de départ à la retraite. À cet égard, compte tenu des hypothèses de comportement retenues en projection, des entrées plus tardives sur le marché du travail des plus jeunes générations et des réformes des retraites, l'âge moyen de départ en retraite au régime général passerait, dans le scénario de base, de 60,7 ans en 2006 à 62,2 ans en 2020 puis à 63,2 ans en 2050 pour les hommes (respectivement 61,7 ans, 62,1 ans et 62,3 ans pour les femmes); en début de période de projection, il resterait relativement bas en raison de l'importance des départs anticipés pour carrière longue, surtout pour les hommes.

La baisse du ratio de la pension moyenne nette sur le revenu d'activité moyen net s'explique également par l'évolution de la structure de la population à la retraite et de celle en activité et, surtout, par le changement du mode d'indexation des pensions (voir II,3). Le passage d'une indexation sur les salaires à une indexation sur les prix diminue transitoirement le ratio de la pension moyenne nette sur le revenu d'activité moyen, qui se stabilise ensuite : en raison de l'effet noria (renouvellement des générations), les pensions progressent comme les salaires à long terme.

Enfin, la baisse du ratio de la pension moyenne nette sur le revenu d'activité moyen net est une baisse relative. Dans le scénario de base, la pension moyenne nette augmente de 60 % en termes réels (au-delà de l'inflation) entre 2006 et 2050.

2. Évolution du ratio pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net selon différentes hypothèses de productivité

Si la productivité et le revenu moyen d'activité brut n'augmentaient que de 1,5 % par an, au lieu de 1,8 % dans le scénario de base, la pension moyenne augmenterait d'à peine 1 % par an en moyenne entre 2006 et 2050 (+ 1,1 % dans le scénario de base) et le besoin de financement avant rééquilibrage s'élèverait à 1,4 point de PIB en 2020 et 2,8 points de PIB en 2050 (respectivement 1,0 et 1,7 point de PIB dans le scénario de base, **fiche 7**).

Évolution du ratio pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net selon l'hypothèse de productivité*

Productivité par an	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Évolution du revenu d'activité moyen net (base 100 en 2006)						
+ 1,8 % (scénario de base)	100	114	124	145	173	208
+ 1,5 % (variante)	100	111	119	133	153	177
Évolution de la pension moyenne nette (base 100 en 2006)						
+ 1,8 % (scénario de base)	100	109	113	123	139	160
+ 1,5 % (variante)	100	109	112	122	136	152
Ratio pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net (base 100 en 2006)						
+ 1,8 % (scénario de base)	100	96	91	85	81	77
+ 1,5 % (variante)	100	98	95	91	89	86

* Hypothèse d'un financement des déficits par des hausses de cotisation à la charge des actifs.
 Source : maquette COR, 2007.

Par rapport au scénario de base, les hausses de cotisations à la charge des actifs nécessaires pour couvrir le besoin de financement seraient alors plus importantes et la progression du revenu d'activité moyen net davantage freinée. Au total, le ratio de la pension moyenne nette sur le revenu d'activité moyen net diminuerait de 14 % entre 2006 et 2050, moins que dans le scénario de base (- 23 %). Cette moindre évolution recouvre toutefois de plus faibles évolutions des pensions et des revenus d'activité.

3. Évolution du ratio pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net selon différentes hypothèses d'indexation

L'hypothèse d'indexation des pensions et des salaires portés au compte a un impact important sur l'évolution du ratio de la pension moyenne nette sur le revenu d'activité moyen net, comme l'illustrent les résultats de la variante d'indexation sur le salaire moyen net étudiée en 2005 par le Conseil²⁸. Alors que le ratio diminue de près de 20 % entre 2003 et 2050 dans l'hypothèse d'indexation sur les prix (scénario de base retenu en 2005), il augmente de plus de 20 % sur la même période dans l'hypothèse d'indexation sur le salaire moyen net. Ces écarts d'évolution résultent autant d'une hausse plus faible du salaire moyen net que d'une progression plus forte des pensions, dans l'hypothèse d'indexation sur le salaire moyen net.

28. Cette variante, qui avait été approchée par une variante d'indexation sur l'inflation majorée de 0,9 point par an, n'a pu être actualisée pour des contraintes techniques et de délais.

Évolution du ratio pension moyenne nette/revenu d'activité moyen net selon le mode d'indexation des pensions et des salaires portés au compte*

<i>Rappel des résultats de l'exercice de 2005</i>	2003	2020	2050
Indexation sur les prix des pensions et des salaires portés au compte			
Évolution du revenu d'activité moyen net (base 100 en 2003)	100	132	208
Évolution de la pension moyenne nette (base 100 en 2003)	100	119	170
Ratio pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net (base 100 en 2003)	100	90	82
Indexation sur le salaire moyen net des pensions et des salaires portés au compte			
Évolution du revenu d'activité moyen net (base 100 en 2003)	100	125	174
Évolution de la pension moyenne nette (base 100 en 2003)	100	131	212
Ratio pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net (base 100 en 2003)	100	105	122

* Hypothèse d'un financement des déficits par des hausses de cotisation à la charge des actifs.

Source : COR, 2006.

4. Évolution du ratio pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net selon les hypothèses liées à la démographie, au chômage et aux comportements d'activité

Les variantes étudiées dans le cadre de l'exercice d'actualisation autres que celle de productivité (démographie, chômage et comportements de départ en retraite) conduisent à des évolutions du ratio de la pension moyenne nette sur le revenu d'activité moyen net relativement proches de celle du scénario de base.

La pension moyenne dans chacune de ces variantes est supposée évoluer comme dans le scénario de base, sauf dans la variante d'absence de recul, liée à la réforme de 2003, de l'âge moyen de départ en retraite où elle progresse un peu moins vite, alors que la hausse du revenu d'activité moyen net dépend de la hausse des cotisations à la charge des actifs, donc du besoin de financement. En conséquence, la hausse du revenu moyen net entre 2006 et 2050 est la plus faible dans l'hypothèse de mortalité basse (+ 101 %) et la plus élevée dans l'hypothèse de mortalité haute (+ 114 %). La baisse du ratio de la pension moyenne nette sur le revenu d'activité moyen net sur la période de projection serait alors comprise entre 20 % et 25 % selon les variantes (23 % dans le scénario de base).

Évolution du ratio pension moyenne nette/revenu d'activité moyen net selon les variantes démographiques, de chômage et de comportement d'activité*

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Évolution du revenu d'activité moyen net (base 100 en 2006)						
Scénario de base	100	114	124	145	173	208
Fécondité basse	100	114	124	145	170	202
Fécondité haute	100	114	124	146	175	213
Mortalité basse	100	113	123	144	169	201
Mortalité haute	100	114	125	147	177	214
Solde migratoire bas	100	113	123	144	170	204
Solde migratoire haut	100	114	125	147	175	211
Chômage (7 % à partir de 2015)	100	112	123	144	170	205
Comportements inchangés**	100	112	122	144	172	207
Évolution de la pension moyenne nette (base 100 en 2006)						
Tous les scénarios sauf...	100	109	113	123	139	160
... comportements inchangés**	100	109	112	121	135	155
Ratio pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net (base 100 en 2006)						
Scénario de base	100	96	91	85	81	77
Fécondité basse	100	96	91	85	82	79
Fécondité haute	100	96	91	84	80	75
Mortalité basse	100	96	91	86	82	80
Mortalité haute	100	95	90	84	79	75
Solde migratoire bas	100	96	91	86	82	78
Solde migratoire haut	100	95	90	84	80	76
Chômage (7 % à partir de 2015)	100	97	92	86	82	78
Comportements inchangés**	100	97	92	84	79	75

* Hypothèse d'un financement des déficits par des hausses de cotisation à la charge des actifs.

** Dans cette variante, il est supposé que, par rapport à la situation qui aurait prévalu en l'absence de la réforme de 2003, les assurés ne modifient pas la date de leur départ en retraite (hors départs anticipés pour carrière longue) et subissent en conséquence une diminution de leur pension.

Source : maquette COR, 2007.

Fiche 9

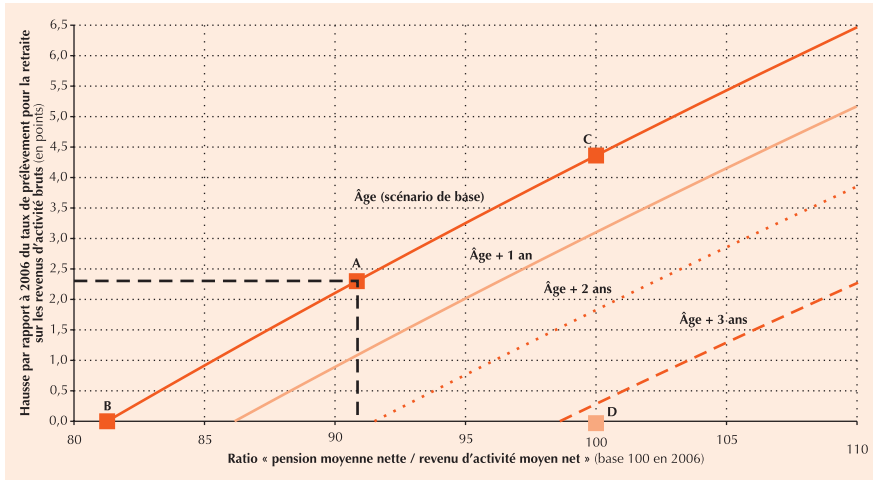
Le pilotage du système de retraite (l'abaque)

Un objectif majeur étant d'assurer sur le long terme l'équilibre financier du système de retraite, le Conseil a jugé utile de fournir une présentation synthétique de la diversité des choix possibles pour garantir le financement des retraites.

I – L'abaque, une aide au pilotage du système de retraite

C'est le rôle de l'abaque qui met en relation les trois leviers d'action possibles : le niveau relatif des pensions (en abscisse), les recettes des régimes (en ordonnée) et l'âge moyen de départ en retraite (qui s'exprime en une succession de droites). L'année 2020, qui correspond à l'horizon de la réforme de 2003, a été choisie pour cette présentation.

L'abaque du Conseil d'orientation des retraites en 2020



Guide de lecture de l'abaque : le point A représente l'équilibre, atteint en 2020 dans le scénario de base, entre hausse du prélèvement, baisse du revenu relatif des retraités et hausse de l'âge moyen de départ en retraite. La droite BC présente l'ensemble des autres combinaisons prélèvement/revenu relatif des retraités qui seraient compatibles avec l'âge moyen de départ en retraite du scénario de base. Les autres droites présentent les équilibres réalisables avec des décalages plus importants de l'âge moyen de départ en retraite, de respectivement + 1 an, + 2 ans et + 3 ans.

Attention, cet abaque n'est pas directement comparable à celui présenté dans le rapport du Conseil de janvier 2007 : l'année de référence est 2006 (et non 2003) et l'abaque est construit en prenant comme point de départ le solde financier réel du système de retraite (- 0,2 point de PIB en 2006, après + 0,2 point de PIB en 2003) alors que l'abaque de janvier 2007 était construit en prenant comme point de départ un solde équilibré en 2003.

Les calculs de l'abaque se fondent sur le scénario de base du Conseil et ignorent l'impact éventuel des choix en matière de retraites sur les évolutions de l'activité économique et sur les autres comptes sociaux. L'abaque traduit les mécanismes simplifiés suivants :

- un décalage de l'âge de la retraite modifie les effectifs de cotisants et de retraités. Il est notamment supposé qu'un recul d'un an de l'âge de la retraite conduit toutes les personnes supposées liquider leur retraite en 2020 dans le scénario 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);
- une hausse du taux de prélèvement pour les retraites est supposée se répercuter intégralement en une baisse des revenus d'activité nets et le ratio pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net augmente, puisque la pension moyenne nette est inchangée;
- enfin, les droits à la retraite peuvent être modifiés, ce qui conduit à faire varier le ratio pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net. Les conséquences d'une modification des droits à la retraite sur ce ratio sont toutefois difficiles à anticiper car la pension moyenne dépend des pensions des différentes générations de retraités.

II – Les ordres de grandeur des ajustements nécessaires à l'équilibre des retraites en 2020, selon l'abaque

En 2020, le besoin de financement du système de retraite représenterait 1 point de PIB dans le scénario de base du Conseil. Ce besoin de financement pourrait, par exemple, être couvert par une hausse du taux de prélèvement pour la retraite de 2,3 points sur les revenus d'activité bruts²⁹, selon les modalités envisagées en 2003 (hausse des cotisations à l'assurance vieillesse gagée par une baisse des cotisations à l'assurance chômage et contributions supplémentaires aux régimes de la fonction publique). Dans cette hypothèse, le ratio pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net serait en 2020 inférieur de 9 % à son niveau de 2006. Cette baisse est relative puisque entre 2006 et 2020, la pension moyenne nette aurait progressé en termes réels de 13 % (**fiche 8**). Dans ce scénario, l'équilibre du système de retraite serait atteint en 2020 par l'effet combiné d'un recul de l'âge moyen de départ en retraite (résultant des effets estimés de la réforme de 2003 et du recul du début de l'activité professionnelle³⁰), d'une hausse du niveau des prélèvements pour la retraite (de 2,3 points de cotisation) et d'une baisse de 9 % du ratio pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net (point A de l'abaque).

Mais l'abaque montre qu'en théorie, l'équilibre en 2020 pourrait aussi être atteint en agissant différemment sur les trois leviers d'action possibles. Par rapport à une situation de référence où les prélèvements pour la retraite et le ratio pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net resteraient à leur niveau de 2006 et où l'âge de départ en retraite augmenterait en ligne avec le scénario de base du Conseil, l'équilibre pourrait être atteint en 2020 :

- soit en diminuant le ratio pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net de près de 20 % (point B) ;
- soit en augmentant le taux de prélèvement pour la retraite de près de 4,5 points (point C) ;
- soit en relevant l'âge moyen de départ en retraite d'un peu plus de trois années (point D).

Une actualisation des projections réalisées en 2005, sommaire car ne prenant pas en compte l'impact à plus long terme de la dégradation des comptes à court terme des régimes, a été présentée dans le dernier rapport du Conseil de janvier 2007 et l'abaque en 2020 avait été construit en prenant comme situation de référence l'année 2003. La dégradation

29. Le taux de prélèvement pour la retraite, rapportant l'ensemble des prélèvements pour la retraite à la masse des revenus d'activité bruts, est estimé à 28,85 % des revenus bruts en 2006.

30. Au total, le recul de l'âge moyen de départ en retraite serait d'environ + 1 an entre 2006 et 2020.

à court terme des comptes de la CNAV, notamment, conduit à réviser à la hausse les besoins de financement du système de retraite en 2020 et les efforts à réaliser pour maintenir l'équilibre à cet horizon apparaissent en conséquence plus importants. Ainsi, dans le scénario de base, pour un même effort en termes de recul de l'âge de départ en retraite et de diminution du ratio pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net, la hausse du taux de prélèvement pour la retraite serait désormais de 2,3 points (point A sur l'abaque) contre 1,5 point selon l'abaque présenté dans le rapport de janvier 2007.

III – Les limites et les portées de l'abaque

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. La façon dont est atteint tel niveau de pension moyenne relativement au revenu d'activité 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 pas traité par l'abaque. De manière générale, le cheminement entre la période présente et 2020 n'est pas précisé avec l'abaque, qui 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.

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 à la retraite³¹, 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. À l'inverse, une hypothèse moins favorable d'évolution du chômage que celle du scénario de base (taux de 4,5 % à partir de 2015) 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.

Seul l'équilibre du système de retraite est considéré à travers l'abaque. Or, il est supposé que, lorsque les personnes retardent leur départ en

31. Environ 45 % des personnes liquidant leurs droits en 2020 seraient en emploi (dans les secteurs public ou privé) au moment de leur départ en retraite, selon les estimations du modèle DESTINIE de l'INSEE.

retraite, elles restent plus longtemps en situation d'activité ou d'inactivité, selon les cas individuels. En particulier, les inactifs juste avant le départ en retraite restent inactifs plus longtemps ; ces derniers continuent à percevoir des prestations, qui ne sont pas prises en compte dans l'abaque puisqu'il ne s'agit pas de prestations de retraite. La charge du décalage de l'âge de la retraite est alors reportée, pour partie, sur d'autres comptes sociaux pour certains inactifs, ce qui ne se lit pas sur l'abaque.

Malgré les limites liées aux hypothèses et aux simplifications retenues pour sa construction, l'abaque permet de fixer les ordres de grandeur des ajustements nécessaires pour équilibrer le système de retraite en 2020. Une fois choisie une combinaison d'ajustements des trois leviers d'action possibles assurant l'équilibre en 2020, l'objectif est de converger vers cette cible au moyen de mesures de réglementation ou d'actions à conduire. 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.

Troisième partie

**Contribution à la définition
des orientations pour 2008**

Chapitre 1

Les questions mentionnées par la loi de 2003

Fiche 10

Les conditions de l'équilibre financier

La dégradation des comptes à court terme, notamment ceux du régime général (**fiche 3**) et la révision à la hausse du besoin de financement du système de retraite en 2020 par rapport aux projections de 2005 du Conseil (**fiche 7**) posent, avec plus d'acuité encore, la question de l'équilibre financier des régimes de retraite.

I – Les mesures de financement envisagées lors de la présentation de la loi de 2003

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 (**fiche 11**) qui permettrait de dégager des marges de manœuvre supplémentaires pour le financement des retraites.

Dans la présentation de la réforme de 2003, il avait été envisagé, dans l'hypothèse d'une nette amélioration de l'emploi, des hausses de cotisations vieillesse compensées par des baisses des cotisations à l'assurance chômage (dans la limite de trois points de cotisation UNEDIC) pour le régime général et des hausses de contributions pour les régimes de fonctionnaires, ceci afin de garantir le financement des retraites d'ici 2020.

Les résultats des nouvelles projections du Conseil (**fiche 7**), bien que plus dégradés que ceux de 2005, ne remettent pas en cause ce schéma dans l'hypothèse volontariste du scénario de base de retour

au plein-emploi (taux de chômage à 4,5 % à partir de 2015) mais en rendent plus délicate la réalisation. Dans ce scénario, les comptes de l'UNEDIC, à réglementation inchangée, seraient globalement excédentaires à l'horizon 2020 dans la mesure où la somme actualisée des excédents futurs dépasserait celle de la dette actuelle. Au total, en valeur actualisée, le cumul des excédents après remboursement de la dette de l'UNEDIC, de 2006 à 2020, serait supérieur au cumul des besoins de financement du régime général sur cette période.

En théorie, il serait donc possible de diminuer les taux de cotisation à l'assurance chômage et d'augmenter les taux de cotisation à la CNAV avec le triple objectif d'ici 2020 de ne pas augmenter le taux global de cotisation, d'équilibrer les comptes de la CNAV et de ne pas rendre déficitaire l'UNEDIC. Cependant, le calendrier d'apparition des besoins de financement de la CNAV et celui des excédents (après remboursement de la dette) de l'UNEDIC ne coïncident pas.

En conséquence, le schéma de financement envisagé en 2003, sans autres ajustements, conduirait à choisir entre deux stratégies : laisser dériver dans un premier temps les déficits de la CNAV, la dette ainsi accumulée pouvant être remboursée ultérieurement grâce à des hausses de cotisations à la CNAV *gagées* par des baisses de cotisations à l'UNEDIC, ou augmenter dans un premier temps les taux de cotisation à la CNAV, sans contrepartie en termes de baisse de cotisations à l'UNEDIC, puis diminuer progressivement ces taux lorsque des baisses de cotisation à l'UNEDIC seront possibles.

La première stratégie est dangereuse : le risque est de ne faire aucun effort à court terme en laissant dériver les déficits de la CNAV et de ne pouvoir rembourser la dette ainsi accumulée si l'amélioration de l'emploi n'est pas au rendez-vous. Rappelons que le scénario volontariste d'un retour au plein-emploi n'est en rien acquis ; en particulier, le départ à la retraite des générations nombreuses du *baby-boom* ne devrait avoir que très peu, voire pas d'effet à moyen et long terme sur le taux de chômage. En outre, les déficits cumulés de l'ensemble du régime général depuis les dernières reprises de dette par la CADES s'élèvent déjà à environ 30 Md€.

La seconde stratégie conduirait à mettre transitoirement en défaut l'objectif de ne pas augmenter le taux global de cotisation et il pourrait être délicat, après avoir augmenté les taux de cotisation à la CNAV, de les diminuer. Le déphasage entre le calendrier d'apparition des besoins de financement de la CNAV et celui des excédents (après remboursement de la dette) de l'UNEDIC, ainsi que l'ampleur des besoins de financement à court terme de la CNAV, n'avaient pas été anticipés en 2003. Ils rendent plus difficile la mise en œuvre des modalités de financement envisagées en 2003 sans autres mesures d'ajustement.

En tout état de cause, il faudrait, par ailleurs, que les partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC puissent se saisir de la question du redéploiement envisagé en 2003. On pourrait aussi envisager de faire prendre en charge la validation des périodes de chômage par l'assurance chômage, ainsi que l'a proposé la CNAV.

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 régimes de la fonction publique, la couverture de leur besoin de financement pourrait être examinée dans le cadre des conférences nationales sur les finances publiques. Selon les résultats du scénario de base du Conseil, les contributions supplémentaires permettant d'équilibrer les régimes de la fonction publique en 2020 devraient correspondre à un apport aux alentours de 0,7 point de PIB¹.

Le schéma de financement du système de retraite envisagé en 2003 pose en définitive la question des arbitrages entre les priorités de dépenses de la collectivité, en particulier entre les priorités sociales, car il signifie 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 collectifs (éducation, recherche, santé, dépendance...). Rappelons que, dans le même temps, l'État s'est fixé pour objectif de ramener l'endettement public en dessous du seuil de 60 % du PIB d'ici à 2012, afin de ne pas transférer de charges excessives sur les générations futures.

Dans ces conditions, l'examen d'hypothèses alternatives de financement, que ce soit par l'apport de ressources nouvelles – y compris d'éventuelles hausses de cotisations – par des transferts de recettes ou par la maîtrise des dépenses, est rendu nécessaire, en ayant conscience que la maîtrise des dépenses ne fera sentir ses effets que progressivement. Chaque mesure de financement envisagée dans ce cadre mériterait alors d'être examinée notamment au regard de ses effets sur l'équité entre les générations.

II – Des ressources nouvelles

Une réflexion avait été engagée en 2006, notamment par le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'analyse économique et le

1. Soit aux alentours de 15 Md€ correspondant à l'estimation du solde élargi (y compris transferts de compensation) des régimes de la fonction publique en 2020, en considérant le taux de cotisation implicite qui annule le solde élargi du régime de la fonction publique de l'État en 2000. Le calcul est approximatif car la projection des transferts de compensation n'a pas été actualisée.

Centre d'analyse stratégique, sur une modification de l'assiette du financement de la protection sociale, consistant à remplacer des cotisations sociales patronales par d'autres types de prélèvement, en particulier une contribution sur la valeur ajoutée des entreprises et l'affectation d'une partie des recettes de TVA au financement des régimes de sécurité sociale («*TVA sociale*»).

Un rapport sur la TVA sociale du secrétaire d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, ainsi qu'une note d'étape sur le sujet du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, ont été remis au Premier ministre le 11 septembre 2007. Les deux rapports ont fait apparaître l'importance d'inscrire le débat dans le cadre plus global d'une réflexion sur les charges qui pèsent sur le travail et le financement de la protection sociale, afin d'assurer à celle-ci un financement suffisant et durable sans peser sur l'emploi, le pouvoir d'achat et la compétitivité de notre économie. Le Premier ministre a ensuite saisi le Conseil économique et social, qui devrait rendre un avis d'ici à la fin de l'année 2007 sur les possibilités de diversification du financement de la protection sociale et d'allègements des charges qui pèsent sur le travail.

Par ailleurs, le dernier rapport annuel de la Cour des comptes sur la sécurité sociale fait un certain nombre de propositions sur le financement de la protection sociale.

Compte tenu de ces multiples rapports, le Conseil d'orientation des retraites n'a pas jusqu'ici jugé utile d'engager une réflexion propre sur le sujet. Il observe, toutefois, 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 revenus de remplacement 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. À cet égard, une mise à plat des différentes mesures d'exonérations de cotisations sociales, avec une analyse de leur finalité et de leurs effets sur le financement des retraites en particulier, paraît indispensable (**fiche 20**).

En tout état de cause, il faut rappeler qu'il n'existe pas, sur le long terme, de recettes croissant plus vite que le PIB.

La réflexion nécessaire sur de nouvelles ressources pour le système de retraite doit enfin être élargie à la question des abondements d'ici 2020 et des versements après 2020 du Fonds de réserve pour les retraites (**fiche 19**).

III – La maîtrise des dépenses et la clarification des objectifs poursuivis

La question du financement des régimes de retraite ne peut s'abstraire d'une réflexion sur les moyens de parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses.

À titre préliminaire, le principe pourrait être posé, au regard de la situation financière des régimes, de proposer des modalités de financement (nouvelles ressources ou nouvelles économies) pour chaque mesure prise ayant pour effet d'augmenter les prestations. Ces modalités de financement devraient s'ajouter à celles déjà nécessaires au retour à l'équilibre des comptes dans l'état actuel de la législation.

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.

Le Conseil en a identifiées plusieurs dans son rapport de janvier 2007 : la mesure de départ anticipé pour carrières longues dans le régime général comme dans la fonction publique ainsi que, plus généralement, l'ensemble des dispositifs de départs précoces, 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 de ces mesures doit être resituée par rapport aux objectifs pour lesquels elles ont été conçues, en particulier d'équité, et en tenant compte de l'enjeu du relèvement du taux d'emploi des seniors, ainsi que de l'équilibre et de la cohérence globale recherchés dans le contexte de la réforme de 2003.

Concernant les droits familiaux et conjugaux en matière de retraite, qui feront l'objet d'un rapport spécifique du Conseil en 2008, force est de constater aujourd'hui la diversité des règles entre les régimes, sur laquelle une réflexion s'impose, et la nécessité de clarifier les objectifs poursuivis (**fiche 15**). La réflexion devrait déboucher sur des propositions allant dans le sens d'une meilleure maîtrise des dépenses, au sens où les dépenses de retraite liées aux enfants et au couple répondront à des objectifs clairement identifiés et 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.

La réflexion sur le décompte des durées d'assurance mérite aussi d'être approfondie (**fiche 11**). 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.

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 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 (**fiche 16**).

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 diverses catégories d'assurés, en particulier entre les générations ;
- l'augmentation du taux d'emploi en général et, en particulier, des taux d'emploi des jeunes et des seniors.

IV – La nécessité d'une politique de l'emploi en cohérence avec la loi de 2003

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.

La question du taux d'emploi, plus particulièrement du taux d'emploi des seniors, est une question stratégique pour l'avenir des régimes de retraite, qui implique des changements importants de comportement tant des salariés que des employeurs, publics et privés. Pour les employeurs, au-delà de leur attitude quant à l'emploi des seniors, ces changements de comportement renvoient, entre autres, 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.

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.

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. 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.

À cet égard, les dispositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 prévoyant de revenir sur le régime social et fiscal favorable du dispositif de départ négocié, lequel doit se substituer entre 2010 et 2014 aux accords dérogatoires à la mise à la retraite à 65 ans et apparaît contraire à l'objectif d'encouragement à l'activité des seniors, vont dans le bon sens.

Le Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010, s'il rejoint le souhait du Conseil d'une grande politique nationale à bâtir par l'État et les partenaires sociaux, ne semble pas à ce jour avoir d'effets très visibles sur les comportements des salariés et des employeurs. Compte tenu de l'enjeu, le Gouvernement a souhaité le compléter par de nouvelles dispositions en faveur de l'emploi des seniors dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 (**fiche 2**). Comme l'indiquait le Conseil dans son rapport de janvier 2007 :

« 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 recul manque toutefois encore pour juger pleinement de l'efficacité de mesures qui ne sont entrées en vigueur que depuis une année (aménagement de la surcote, relèvement du plafond de revenus dans le cadre du cumul emploi-retraite...). À cet égard, le groupe permanent de suivi du Plan d'action concerté a un rôle majeur à jouer puisqu'il a pour missions de définir et de suivre quelques indicateurs globaux de performance et de mobilisation des moyens sur les principaux objectifs du Plan, d'élaborer et de suivre un tableau de bord des actions menées par les parties prenantes au Plan, enfin 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. Or, le Conseil observe que les travaux de ce groupe sont peu visibles et mériteraient d'être renforcés.

Enfin, 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. À cet égard, le Conseil regrette que le principe d'ajustement des barèmes par génération, et non par année,

renforcé dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 et qui conduit à ce que les règles ne changent pas en fonction de la date de départ à la retraite, soit manifestement méconnu. Une plus large information par les caisses de retraite auprès des assurés aurait sans doute limité l'importance des départs à la retraite au plus vite observée notamment au régime général (**fiche 2**).

Fiche 11

L'allongement des durées d'assurance et d'activité

Selon l'exposé des motifs de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, « *la meilleure garantie, et la plus juste, pour assurer un haut niveau de retraite, sans faire reporter sur les actifs de demain une charge démesurée, est l'allongement de la durée d'assurance et de la durée d'activité* ». À cet effet, la loi met en place un mécanisme « semi-automatique » d'augmentation de la durée d'assurance et de services requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Cette mesure, conjuguée notamment au système de décote et de surcote, vise à inciter les personnes à prolonger leur durée d'activité et à reculer leur âge de départ en retraite. L'efficacité de ces incitations dépend néanmoins de la probabilité d'être en emploi au moment du départ en retraite ; elle renvoie à la politique de l'emploi en général, de l'emploi des seniors en particulier.

I – L'allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein

1. Le processus d'allongement prévu par la loi du 21 août 2003

La loi du 21 août 2003 (article 5) a mis en place un processus d'allongement, par étapes, de la durée d'assurance et de services requise

pour bénéficier d'une retraite à taux plein, en fonction des gains d'espérance de vie à 60 ans, afin de maintenir constant le rapport constaté en 2003 entre cette durée et la durée moyenne de retraite calculée à partir de l'espérance de vie à l'âge de 60 ans.

La durée d'assurance et de services requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein est celle qui est en vigueur lorsque l'assuré atteint l'âge minimum de liquidation. Ce principe d'ajustement par génération, et non par année, garantit le maintien de la règle de durée d'assurance ou de services applicable à la génération à laquelle appartiennent les assurés, quelle que soit la date effective de leur départ en retraite.

Les modalités de mise en œuvre de cette règle diffèrent selon qu'il s'agisse de la période 2003-2008, 2009-2012 ou 2013-2016 et 2017-2020.

Entre 2003 et 2008, la durée d'assurance est stabilisée à 40 ans dans le régime général et les régimes alignés (régimes des commerçants, des artisans, des salariés agricoles), tandis que la durée de services dans les régimes de la fonction publique augmente d'un trimestre par an entre 2003 et 2008, passant de 37,5 ans à 40 ans. En 2008, les durées d'assurance ou de services nécessaires pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein des régimes concernés par la réforme (régime général, régimes alignés sur le régime général, régime des professions libérales, régime des exploitants agricoles, régimes de la fonction publique) auront convergé pour atteindre 40 ans.

À partir de 2009 s'engage une nouvelle étape d'allongement de la durée d'assurance pour ces régimes : celle-ci doit en principe 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 2012²). Ce passage à 41 ans de durée d'assurance s'applique de plein droit sauf si un décret, pris après avis de la Commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites, ajuste le calendrier de mise en œuvre de cette majoration au regard, d'une part, des éléments contenus dans le rapport que le Gouvernement doit établir avant le 1^{er} janvier 2008³, d'autre part, de la règle de stabilisation du rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite.

Pour les périodes postérieures à 2012, la loi prévoit des rendez-vous quadriennaux en 2012 et en 2016. Le Gouvernement sera à chaque fois conduit à élaborer un rapport (respectivement avant les 1^{er} janvier 2012 et 2016), dans les mêmes conditions que celui à paraître d'ici

2. Pour les générations nées en 1954, 1955, 1956 et 1957, qui atteindront 55 ans respectivement en 2009, 2010, 2011 et 2012, dans le cas des catégories actives de la fonction publique pour lesquelles l'âge minimum de liquidation est 55 ans.

3. Rapport faisant apparaître les évolutions des taux d'activité des seniors, de la situation financière des régimes et de la situation de l'emploi, ainsi qu'un examen d'ensemble des paramètres de financement des régimes.

le 1^{er} janvier 2008, faisant 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 ce rapport, la durée d'assurance et de services sera fixée par décret, pris après avis de la Commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites, pour les quatre années à venir⁴, de manière à assurer la stabilité du rapport constaté en 2003.

2. L'avis de la Commission de garantie des retraites du 29 octobre 2007

La Commission de garantie des retraites, 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, est chargée par la loi du 21 août 2003 de veiller à l'évolution des durées d'assurances et de services rendue nécessaire par l'allongement de l'espérance de vie.

À cet effet, elle « *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* ». Cet avis, d'ordre technique, doit être distingué de celui qu'elle serait conduite à rendre si le Gouvernement décidait de remettre en cause le passage à 41 ans de durée d'assurance en 2012.

L'avis de la Commission, rendu le 29 octobre 2007, s'appuie ainsi sur le seul critère de l'examen de l'évolution des durées d'assurance et de services au regard des gains d'espérance de vie, à partir des données du tableau ci-après.

Cet examen sur l'ensemble des années couvrant la période comprise entre 2003 et 2012 fait apparaître une détérioration jusqu'en 2008 du rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite (1,79 en 2003) et un rattrapage au-delà. Il a conduit la Commission à rendre l'avis suivant :

« Pour la période de 2009 à 2012, l'augmentation des durées d'assurance et de services nécessaires pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein ou pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite, telle qu'elle est prévue par les dispositions du III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, à hauteur

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

de “un trimestre par année pour atteindre 41 annuités en 2012”, permet de satisfaire à l'objectif, retenu par le législateur, qui est de maintenir constant le rapport constaté en 2003 entre durée d'assurance ou de services et durée moyenne de retraite.»

Durée d'assurance, espérance de vie à 60 ans et rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Durée d'assurance prévue par le législateur (1)	40	40	40	40	40	40	40,25	40,50	40,75	41
Espérance de vie à 60 ans*	22,39	22,46	22,59	22,72	22,84	23,03	23,21	23,28	23,52	23,74
Rapport entre la durée d'assurance prévue par le législateur et la durée moyenne de retraite**	1,79	1,78	1,77	1,76	1,75	1,74	1,75	1,78	1,79	1,80
Durée d'assurance permettant de stabiliser le rapport à sa valeur en 2003 (40/22,39) (2)	40	40,04	40,13	40,21	40,29	40,41	40,53	40,57	40,72	40,87
Écart (1)-(2)	0	- 0,04	- 0,13	- 0,21	- 0,29	- 0,41	- 0,28	- 0,07	+ 0,03	+ 0,13

* Espérance de vie à 60 ans calculée sur une base triennale et, selon la loi, estimée cinq ans auparavant (pour l'année 2012, espérance de vie à 60 ans estimée en 2007, soit celle calculée pour la période 2003-2005).

** La durée moyenne de retraite est ici égale à l'espérance de vie à 60 ans diminuée de l'écart entre la durée d'assurance prévue par le législateur et 40 ans.

Source : d'après l'avis de la Commission de garantie des retraites, 29 octobre 2007.

Il appartiendra au Gouvernement d'intégrer cet avis dans le rapport qu'il doit rendre public avant le 1^{er} janvier 2008, lequel fera apparaître les évolutions relatives aux taux d'activité des seniors, à la situation financière des régimes et à la situation de l'emploi, ainsi qu'un examen d'ensemble des paramètres de financement des régimes de retraite.

II – L'allongement de la durée d'activité et le décalage de l'âge effectif de départ en retraite

L'allongement de la durée d'assurance n'entraîne pas forcément un décalage de même ampleur de l'âge moyen effectif 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 et demi pour les assurés du régime général et de quatre ans pour les fonctionnaires⁵, le recul de l'âge moyen de départ en retraite dû à la réforme⁶ ne serait que d'environ 0,2 an dans le secteur privé et d'environ 1 an et demi pour les fonctionnaires, selon le scénario de base du Conseil.

5. Passage de 40 ans à 41 ans et demi au régime général et de 37 ans et demi à 41 ans et demi pour les fonctionnaires.

6. 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.

Les simulations réalisées par l'INSEE pour le secteur privé, sur lesquelles s'appuient les projections du Conseil, mettent en avant l'impact différencié de la réforme de 2003 pour les inactifs et les actifs, en particulier l'impact potentiellement élevé de la diminution de la décote décidée en 2003 en termes d'avancée de l'âge moyen de départ en retraite pour les femmes inactives.

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 (secteur privé)

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.

Même si l'ampleur de l'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 partir immédiatement en retraite, mais ils peuvent aussi avancer leur âge de liquidation du fait de l'assouplissement de la décote, la pénalité étant moins importante. Les incitations à retarder l'âge de liquidation sont probablement peu opérantes sur eux.

L'existence de bornes d'âges de départ en retraite (60 et 65 ans) conduit également, selon les simulations, à limiter le recul de l'âge moyen de départ en retraite suite à l'allongement de la durée d'assurance : avoir la durée requise pour bénéficier du taux plein dès l'âge de 60 ans peut conduire l'assuré à partir, avant comme après réforme, à l'âge de 60 ans⁷ et ne pas avoir la durée requise pour bénéficier du taux plein à l'âge de 65 ans peut amener les assurés à partir, avant comme après réforme, à l'âge de 65 ans.

Un relèvement de ces bornes d'âge (voir l'annexe 3 concernant l'âge de la retraite dans les réformes à l'étranger) aurait pour effet de retarder les départs en retraite. Selon les simulations, l'effet serait plus important à long terme dans le cas d'un relèvement de la borne de 65 ans ; en revanche, plus l'horizon est proche et plus l'impact d'un relèvement de la borne de 60 ans sur le recul de l'âge moyen de départ en retraite devrait être élevé, en raison de la plus grande proportion de personnes ayant validé la durée cible dès 60 ans.

La question des bornes d'âge ne se limite toutefois pas à celle des conséquences sur l'âge moyen de départ en retraite de l'allongement

7. Si la surcote n'est pas incitative et si l'assuré n'a pas la possibilité de liquider sa retraite de façon anticipée.

de la durée d'assurance; des préoccupations d'équité doivent également être prises en compte dans la réflexion.

Les simulations rappellent en tous les cas le rôle crucial de l'emploi à tous les âges et en particulier de l'emploi des seniors (**fiche 10**) 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 active⁸.

III – Le décompte des durées dans les principaux régimes de retraite

À la suite des réformes successives 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.

On rappellera préalablement que la notion de durée d'assurance est le fruit d'une construction sociale plus ou moins conventionnelle selon les régimes. La durée d'assurance liée aux périodes d'activité professionnelle correspond, dans les régimes de la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux, à une durée calendaire (de la prise de fonction à la cessation de fonction), alors qu'elle est calculée dans le régime général et les régimes alignés à partir du montant de rémunération perçu au cours de l'année⁹. Diverses périodes d'inactivité sont par ailleurs prises en compte (maladie, chômage, périodes d'éducation des enfants notamment). Les conditions de détermination 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 (périodes cotisées, périodes assimilées – maladie, chômage... – , périodes d'éducation des enfants...) a tendu à se complexifier au fil des réformes, différents éléments restrictifs étant introduits, compte tenu des objectifs visés par les dispositifs et des contraintes financières. La loi de 2003 a ouvert, par ailleurs, la possibilité de racheter des trimestres de cotisation, dans la limite de 12 trimestres, au titre des années d'études supérieures et au titre des années incomplètes (validées par moins de quatre trimestres).

8. A. d'Autume, J.-P. Betbèze et J.-O. Hairault (2005), *Les seniors et l'emploi en France*, Conseil d'analyse économique, La documentation Française.

9. 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.

Face à cette complexification des règles, qui a certes pu découler de la volonté de mieux cibler les mesures, le Conseil considère utile de conduire une réflexion sur les conditions de décompte de la notion de durée d'assurance. Cette réflexion devrait être menée dans une double 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, d'autre part, de simplification et de lisibilité pour les assurés, indispensables dans le cadre de régimes soumis à des ajustements progressifs. La réflexion pourrait notamment porter sur le statut attribué aux différentes périodes validées et leurs conditions de valorisation pour la retraite dans les différents régimes ainsi que, dans le régime général et les régimes alignés, sur les conditions d'articulation du calcul du salaire annuel moyen, du coefficient de proratisation de la pension et du minimum contributif.

Fiche 12

La revalorisation des pensions

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'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 à la fois des éléments de comparaison de la situation des actifs et des retraités et de la situation financière des régimes.

I – Le cadre législatif d'une éventuelle correction du taux de revalorisation des pensions

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 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 de 2003 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 tripartite devrait se tenir tous les trois ans et que les propositions devront tenir compte de la santé financière des régimes de retraite. Ce relevé de décision indique également que *« dans la fonction publique, selon la même périodicité, des modalités particulières de discussion seront mises en place »*.

À cet effet, le décret n° 2007-647 du 30 avril 2007 précise la composition et l'organisation de la conférence. Celle-ci est présidée par le ministre chargé de la sécurité sociale. Elle comprend 15 représentants des organisations syndicales de salariés interprofessionnelles et 15 représentants des organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs indépendants. La conférence se réunit au moins une fois tous les trois ans et son secrétariat est assuré par la Direction de la sécurité sociale, en liaison avec le secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, la Direction du budget et la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE). La conférence doit se réunir avant la fin de cette année.

II – Revalorisation, niveau de vie et équilibre financier

La revalorisation des pensions sur les prix 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 une diminution relative, au cours de la période de retraite, du montant de la pension par rapport aux salaires : le montant de la pension augmente en valeur nominale au cours de la période de retraite mais moins que les salaires¹⁰.

10. À prélèvements sociaux inchangés.

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 (**fiche 5**). Ces niveaux de vie ont connu des évolutions assez proches entre le milieu des années 90 et l'année 2005, bien que la période allant de 1996 à 2002 ait été plus favorable aux actifs qu'aux 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.

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.

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). Une correction de + 1 % du taux de revalorisation des pensions entraînerait un coût annuel immédiat d'un peu plus de 800 M€ pour le régime général et 500 M€ pour les régimes de la fonction publique, compte tenu des masses de prestations que ces régimes devraient verser en 2008. Ce surcoût se prolonge durant de nombreuses années. Pour le régime général et les régimes alignés, du fait de l'utilisation de la même revalorisation pour les salaires portés au compte des assurés que pour les pensions, le surcoût ne disparaît complètement qu'au moment du décès des personnes qui étaient jeunes actifs l'année de la correction du taux de revalorisation.

Selon les projections réalisées en 2005 pour le Conseil, revaloriser chaque année les pensions et les salaires portés au compte selon l'inflation majorée de 0,9 point par an conduirait à doubler le besoin de financement des régimes de retraite obligatoires en 2050 par rapport au scénario de base avec indexation sur les prix¹¹.

Les déséquilibres à long terme des régimes, tels qu'ils ressortent des projections du Conseil (**fiches 7 et 8**), et la situation plus dégradée que prévue du régime général à court terme (**fiche 3**) militent pour que toute mesure de correction du taux de revalorisation des pensions soit accompagnée de mesures de financement, afin de ne pas compromettre le nécessaire retour à l'équilibre financier des régimes.

11. Selon les projections de 2005, le besoin de financement en 2050 passerait de 3,1 à 6,5 points de PIB. Cette variante d'indexation n'a pas fait l'objet d'une actualisation (**fiche 6**).

Le choix peut en outre se poser en termes d'équité et d'efficacité entre des ajustements de portée plus générale et des mesures ciblées vers les petites retraites (**fiche 13**).

III – Des questions complémentaires associées à la revalorisation des pensions

D'autres questions associées à la revalorisation des pensions peuvent être soulevées.

1. 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. Le principe d'indexation sur les prix des pensions et des rémunérations portées au compte est observé depuis le milieu des années 1980.

La question d'une distinction entre la revalorisation des pensions déjà liquidées (qui concerne les retraités actuels) et l'actualisation des rémunérations portées au compte (qui affecte le niveau des pensions futures) peut se poser.

Afin d'accroître la transparence des règles de calcul de la pension et de faire apparaître les taux de remplacement effectifs, 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 jusqu'à neutraliser le coût de la mesure pour les régimes. Les niveaux des taux de remplacement effectifs seraient *in fine* proches en moyenne de ceux du système actuel et, pour des carrières complètes, proches du taux de liquidation.

La mesure ne serait en fait pas neutre pour les assurés. En particulier, 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. Les effets de la mesure sur les différentes catégories d'assurés mériteraient d'être examinés plus précisément.

Il faut souligner également 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 à long terme. En effet, si son impact sur la masse des pensions serait de faible ampleur à court terme puisque la mesure ne concernerait dans un premier temps que les nouveaux retraités, à plus long terme, en revanche, son impact financier serait très important. Selon les projections réalisées en 2005 par le Conseil, le surcroît

de masse des pensions consécutif à une indexation des pensions et des salaires portés au compte sur l'inflation majorée de 0,9 point par an, par rapport à l'indexation sur les prix, est évalué pour la CNAV à près de 60 Md€ en 2050 (fiche 7), dont la moitié environ serait due à la seule modification d'indexation des salaires portés au compte – hypothèse formulée par le Conseil d'administration de la CNAV¹².

2. L'évolution des pensions servies par les régimes complémentaires

Pour les salariés du secteur privé et les non salariés, l'évolution du niveau de la retraite résulte également de l'évolution des pensions 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 des régimes complémentaires, dans la mesure où les derniers accords AGIRC-ARRCO se sont traduits par des baisses de rendements, qui entraînent progressivement une diminution des taux de remplacement offerts par ces régimes.

Il ne faut jamais perdre de vue qu'une appréciation de la situation des retraites doit inclure non seulement les pensions du régime de base mais aussi celles des régimes complémentaires, ce d'autant plus que les pensions complémentaires représentent une part importante de la retraite totale¹³.

3. Les prélèvements sociaux et fiscaux sur les pensions

Les prélèvements sociaux et fiscaux sur les pensions peuvent jouer un rôle significatif sur l'évolution du niveau de vie des retraités.

12. La CNAV montre que dans l'hypothèse où les salaires futurs portés au compte sont indexés sur l'inflation majorée de 0,9 point par an mais où les salaires perçus jusqu'en 2008 inclus restent indexés sur les prix (même après 2008), l'impact sur la masse des pensions serait très progressif : + 0,3 % en 2020, + 1,9 % en 2030, + 5 % en 2040 et + 8 % en 2050 (respectivement 300 M€, 2,5 Md€, 8,4 Md€ et 16,8 Md€).

13. De l'ordre d'un tiers et de la moitié respectivement pour les cas types de non cadre et de cadre présentés dans le rapport du Conseil de janvier 2007.

Or, tous les retraités ne sont pas concernés par les hausses de CSG ou les évolutions du barème de l'impôt sur le revenu. En 2004, environ 40 % des foyers de retraités cotisaient à taux plein mais 45 % étaient exonérés de charges sociales et un peu moins de 15 % bénéficiaient du taux réduit de CSG (pour les retraités non imposables mais éligibles à la taxe d'habitation).

Il serait utile qu'un suivi de l'évolution de ces prélèvements par catégorie de ménages soit assuré, permettant d'éclairer l'appréciation portée sur la situation des uns et des autres et les perspectives d'évolution future.

Fiche 13

Les minima de pension et les petites retraites

La question des minima de pension et des petites retraites n'est pas indépendante des décisions qui pourraient être prises à la suite de la conférence tripartite sur la revalorisation des pensions (**fiche 12**). Les minima de pension (minimum contributif, minimum garanti, minimum de réversion...) et le minimum vieillesse sont en effet revalorisés selon le même taux que les pensions.

Le choix peut toutefois se poser en termes d'équité et d'efficacité entre des ajustements de portée plus générale et des mesures ciblées vers les petites retraites.

La question des petites retraites devra de toute façon être traitée dans le cadre du rendez-vous de 2008 dans la mesure où, selon l'exposé des motifs de l'article 4 de la loi de 2003, l'objectif de pension minimum égale à 85 % du SMIC net après une carrière complète doit être réexaminé en 2008 (**fiche 1**). Ce point fait l'objet de la première partie de la fiche. La question de la revalorisation du minimum vieillesse est examinée dans une seconde partie.

I – L'objectif de minimum de pension fixé par la loi de 2003

1. Grâce aux revalorisations du minimum contributif, l'objectif devrait être atteint en 2008, à l'exception d'un nombre limité de cas

L'article 4 de la loi de 2003 a fixé l'objectif d'un montant total de pension (y compris régimes complémentaires) à la liquidation en 2008

d'au moins 85 % du SMIC net après une carrière complète cotisée¹⁴ et à temps plein rémunérée au SMIC. Pour y parvenir, il a été décidé de revaloriser le minimum contributif servi par le régime général, au titre des périodes cotisées et uniquement pour le flux des nouveaux retraités, de 3 % au 1^{er} janvier 2004, 3 % au 1^{er} janvier 2006 et 3 % au 1^{er} janvier 2008.

Des cas types montrent que l'objectif en 2008 serait quasiment atteint (83,5 % du SMIC net) 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 ; il serait même dépassé (87,3 % du SMIC net) pour les retraités exonérés totalement de CSG. Il existe en revanche des cas, dont la fréquence est difficile à apprécier, pour 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 CSG¹⁵).

Selon des estimations réalisées par la DREES, parmi les liquidants en 2008 au régime général ou dans un régime aligné, les personnes qui remplissent les conditions de l'article 4 de la loi et qui n'atteignent pas l'objectif de 85 % du SMIC net seraient peu nombreuses, compte tenu notamment du faible nombre de carrières complètes au SMIC et à temps plein : elles représenteraient au maximum 1 % de l'ensemble des liquidants au régime général ou dans un régime aligné¹⁶.

L'objectif fixé par l'article 4 de la loi de 2003 revêt un caractère global. Si l'on souhaitait lui donner une application rigoureuse et permettre à ces personnes – et à elles seules – d'atteindre l'objectif de 85 % du SMIC net, il manquerait environ 1 400 € par an et par personne, ce qui représenterait une dépense supplémentaire de l'ordre de 8 M€ par cohorte annuelle de nouveaux retraités.

Dans cette perspective, il paraît cependant difficile de mettre en œuvre une mesure ciblée sur ceux qui n'atteignent pas l'objectif, car les régimes de base n'identifient pas la retraite totale de leurs assurés, sauf à ce que les personnes concernées se manifestent auprès de leur caisse de retraite.

En revanche, si l'on considère une mesure de revalorisation du minimum contributif majoré (mesure portant sur l'ensemble des bénéficiaires de

14. 40 années validées par des cotisations effectives, donc non compris les majorations de durée d'assurance pour enfants et les périodes validées au titre du chômage, de l'invalidité ou de l'AVPF.

15. On peut toutefois penser que les personnes appartenant à des foyers aux revenus imposables élevés ne sont pas dans la cible de l'article 4.

16. Environ 1 % des liquidants ont cotisé pendant 40 ans et n'atteignent pas l'objectif. Cependant, une partie d'entre eux n'entrent pas dans le champ de l'article 4 car ils n'ont pas toujours travaillé au SMIC et à temps plein, soit parce qu'ils étaient rémunérés au-delà du SMIC soit parce qu'ils ont travaillé à temps partiel ; les données des régimes ne permettent pas d'identifier ces derniers.

ce droit, venant s'ajouter aux trois majorations de 3 % déjà prévues en 2004, 2006, et 2008), et que l'on calibre cette revalorisation pour que l'objectif de 85 % du SMIC net soit atteint dans tous les cas, la mesure serait simple à mettre en œuvre mais la dépense supplémentaire beaucoup plus importante. En effet, la mesure bénéficierait à une population *a priori* bien plus large que celle visée par la loi.

Le minimum contributif ne vise plus essentiellement les carrières longues mal rémunérées et concerne une proportion importante de retraités : environ la moitié des nouveaux retraités de droit direct du régime général et des régimes alignés. Les personnes ayant une carrière incomplète, dans certains cas très courte, et qui sont en majorité des femmes, constituent aujourd'hui les deux tiers des bénéficiaires du minimum contributif.

Cette première appréciation doit conduire à approfondir la réflexion sur la nature de l'objectif social que l'on souhaite poursuivre, qui renvoie notamment au critère de faible pension, au public visé (portée de la notion de carrière complète) et aux barèmes de calcul des minimums.

2. Quel objectif après 2008 ?

Des questions relatives à la mise en œuvre de l'objectif de minimum de pension au-delà de 2008 doivent en outre être mentionnées.

La loi n'évoque pas le devenir de l'objectif. Si l'on s'en tient à la lettre du texte de loi, au-delà de 2008, les minimums de pension évoluent selon les prix comme l'ensemble des pensions. Dès lors que le SMIC net évoluerait plus vite que les prix, les pensions portées au minimum dans les différents régimes de base décrocheraient alors de nouveau de l'objectif atteint en 2008 et la question des mesures éventuelles à prendre dans les régimes au-delà de 2008 est posée.

La loi n'indique pas non plus comment la responsabilité du respect de l'objectif, qui concerne le montant total des pensions de chaque assuré, est partagée entre les différents régimes. Sur cette question, les membres du Conseil ont des avis différents : certains considèrent qu'en vertu d'une répartition des efforts entre régimes de base et régimes complémentaires après 2008, chacun devrait garantir, après une carrière complète au SMIC, le niveau du taux de remplacement net offert par le régime en 2008 ; les partenaires sociaux responsables de la gestion des régimes complémentaires, en particulier, considèrent que l'objectif est du ressort du seul régime général mais d'autres estiment à l'inverse qu'il ne pourrait être demandé d'effort supplémentaire au régime de base au-delà des trois relèvements du minimum contributif déjà décidés.

3. La question du minimum garanti dans la fonction publique

L'objectif de 85 % du SMIC net 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 car la liquidation sur la base 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 et ce dernier bénéficie de fait à des agents ayant eu une carrière incomplète dans la fonction publique.

Certaines particularités du minimum garanti mériteraient néanmoins d'être examinées. En particulier, son attribution, contrairement au minimum contributif, n'est pas subordonnée à l'obtention du taux plein et son calcul n'est pas linéaire en fonction de la durée de cotisation. Alors qu'un barème linéaire conduirait à accorder 2,5 % du minimum garanti pour chaque année de service (soit 100 % pour 40 ans), le dispositif mis en place par la loi de 2003 conduit à accorder un pourcentage plus élevé du minimum garanti pour chacune des premières années de services et, à l'inverse, un pourcentage plus faible pour les dernières années de la carrière (à partir de la 30^e année dans le dispositif prévu à terme en 2013, il ne sera que de 0,5 %). Ce barème favorise les personnes, généralement polypensionnés, 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 à prolonger leur activité dans la fonction publique au-delà de l'âge minimum de liquidation, compte tenu de sa faible progressivité.

II – La revalorisation du minimum vieillesse

Le minimum vieillesse a pour objet de garantir un revenu minimal à toutes les personnes âgées d'au moins 65 ans (60 ans en cas d'inaptitude au travail), sous condition de ressources.

Pour les allocations liquidées depuis le 1^{er} janvier 2007, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) remplace l'ensemble des prestations qui constituaient le minimum vieillesse, à savoir l'allocation de premier étage et l'allocation supplémentaire. La réforme ne modifie pas le montant global du minimum vieillesse (621,27 € par mois pour une personne seule et 1 114,50 € par mois pour un couple depuis le 1^{er} janvier 2007) mais change ses conditions d'attribution. En particulier, pour bénéficier de l'ASPA, le demandeur doit résider régulièrement en France alors que les résidents à l'étranger pouvaient percevoir l'allocation de premier étage mais pas l'allocation supplémentaire.

1. Minimum vieillesse et seuil de pauvreté

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. Dans l'éventualité où une correction du taux de revalorisation serait 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 sur le long terme à une revalorisation sur les prix, le minimum vieillesse risque de progressivement décrocher par rapport au 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.

Un tel décrochage est intervenu entre 1997 et 2002 : durant cette période, le niveau de vie médian et donc le seuil de pauvreté ont progressé de 11 % en € constants, de sorte qu'à l'issue de cette période, le montant du minimum vieillesse s'est retrouvé inférieur de 10 % au seuil de pauvreté publié habituellement par l'INSEE (à 50 % du niveau de vie médian¹⁷). Il en résulte que certaines mesures de la pauvreté ont fait apparaître une brusque remontée du taux de pauvreté des plus âgés, en dépit de la tendance de long terme à la baisse.

Cependant, la simple comparaison des barèmes du seul minimum vieillesse avec les seuils de pauvreté ne permet pas d'apprécier pleinement la situation des bénéficiaires du minimum vieillesse en matière de pauvreté. D'autres mesures de la pauvreté suggèrent qu'un allocataire du minimum vieillesse devrait en principe disposer d'un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté (**fiche 5**), ce qui pose la question du choix des indicateurs pertinents de mesure du niveau de vie.

2. Les conséquences d'une forte revalorisation du minimum vieillesse

Le coût d'un relèvement du barème du minimum vieillesse est difficile à évaluer compte tenu des bases de données disponibles, car il s'agit d'apprécier l'impact de la mesure non seulement pour les bénéficiaires actuels du minimum vieillesse mais aussi pour les nouveaux bénéficiaires dont les revenus sont compris entre l'ancien et le nouveau plafond des conditions de ressources liées au minimum vieillesse.

17. Soit un montant inférieur d'environ 25 % au seuil de pauvreté défini à 60 % du niveau de vie médian.

Selon des estimations de la DREES, la dépense supplémentaire liée à un relèvement de 25 % du minimum vieillesse peut être estimée à environ 2,45 Md€, dont un milliard supplémentaire pour les seuls bénéficiaires actuels¹⁸. Le coût augmenterait plus que proportionnellement à l'importance de la revalorisation : + 0,36 milliard si l'on se limitait à 5 % de revalorisation et + 0,77 milliard pour 10 %. Rappelons que le minimum vieillesse représente en 2006 une dépense de 2,32 Md€.

Une autre hypothèse de travail consisterait à revaloriser le barème uniquement pour les personnes seules, à hauteur de 20 %, afin d'aligner l'échelle d'équivalence implicite du minimum vieillesse (rapport de 1,8 entre couples et personnes seules) sur celle de l'INSEE (soit un rapport de 1,5). En effet, puisque l'échelle INSEE sert de référence pour déterminer les seuils de pauvreté, le barème du minimum vieillesse conduit à ce que les bénéficiaires du minimum vieillesse vivant sous le seuil de pauvreté soient surtout des personnes seules. Par ailleurs, les personnes âgées vivant seules (veuves, célibataires ou divorcées) sont plus exposées au risque de pauvreté. Cette mesure conduirait à un coût estimé de 971 M€.

Mais l'écart de revenu entre les bénéficiaires du minimum contributif entier, qui ont eu par définition une carrière complète, et les bénéficiaires du minimum vieillesse, dont certains n'ont jamais travaillé, doit rester significatif si l'on souhaite continuer, par le biais du minimum contributif, à valoriser le travail.

En 2007, le minimum vieillesse pour une personne seule est supérieur au minimum contributif entier : respectivement 621,27 € par mois et 573,54 € par mois¹⁹. Cependant, avec la pension complémentaire ARRCO, les bénéficiaires du minimum contributif entier disposent d'une retraite totale supérieure au minimum vieillesse. Le minimum vieillesse pour une personne seule représente actuellement 63 % du SMIC net et un relèvement immédiat de + 25 % en porterait le niveau à 79 % du SMIC net²⁰. L'écart entre le minimum vieillesse et le minimum de pension après une carrière complète visée par la loi serait alors très faible. Selon la DREES, parmi les bénéficiaires du minimum contributif qui ont validé la durée nécessaire pour bénéficier du taux plein, 38 % percevraient en 2008 une retraite totale dont le montant serait inférieur à celui du minimum vieillesse revalorisé de 25 % (contre 19 % si le minimum vieillesse demeurait à son niveau actuel en n'étant revalorisé

18. Pour les bénéficiaires des anciennes prestations, la hausse de 25 % ne porterait que sur l'allocation supplémentaire.

19. 608,47 € par mois avec la majoration du minimum contributif pour les périodes cotisées.

20. Le montant du minimum vieillesse représentait de l'ordre de 70 % du SMIC net en 1982.

que de la seule inflation²¹). Un étalement dans le temps de la hausse du barème atténuerait cet effet ; par exemple, un étalement sur cinq ans d'une hausse de 25 % en valeur nominale du minimum vieillesse, dans l'hypothèse d'une hausse nominale du SMIC net de 2,5 % par an, conduirait à porter le minimum vieillesse pour une personne seule à environ 70 % du SMIC net.

Il est en tous les cas difficile d'évaluer toutes les conséquences financières d'un relèvement du minimum vieillesse. Outre l'extension du nombre de bénéficiaires dont les ressources étaient un peu supérieures au précédent seuil, qui a fait l'objet de chiffrages de la DREES, il faudrait prendre en compte l'impact de la mesure sur les avantages connexes tels que les exonérations fiscales, ainsi que les revalorisations d'autres prestations, soit parce qu'elles sont associées automatiquement à celles du minimum vieillesse (allocation supplémentaire invalidité, allocation aux adultes handicapés et des rentes AT-MP), soit parce que le niveau de ces prestations est déjà inférieur au minimum vieillesse (revenu minimum d'insertion, allocation de solidarité spécifique, allocation veuvage...). Se pose également la question de son mode de financement, compte tenu de la situation financière du Fonds de solidarité vieillesse (**fiche 2**).

Au total, la poursuite après 2008 de l'objectif de pension minimum et son articulation avec une revalorisation importante du minimum vieillesse paraissent deux objectifs difficiles à atteindre avec les seuls dispositifs existants (minima contributifs des régimes et minimum vieillesse). De nouveaux mécanismes devraient dès lors être explorés.

21. Ces simulations indiquent la proportion de bénéficiaires du minimum contributif à carrière complète dont la *retraite personnelle totale* se situe sous le montant du minimum vieillesse, et non la proportion de bénéficiaires *qui ont droit au minimum vieillesse*. En effet, pour apprécier si une personne a droit au minimum vieillesse, il faut prendre en compte non seulement sa retraite personnelle totale mais aussi les autres ressources de son ménage, comme la retraite de l'éventuel conjoint ou les revenus du patrimoine. La proportion de bénéficiaires du minimum contributif à carrière complète qui perçoivent effectivement le minimum vieillesse est beaucoup plus faible, de l'ordre de 3 % en 2004.

Chapitre 2

Autres questions pour le rendez-vous de 2008

Fiche 14

Le droit à l'information en matière de retraite

I – La nécessité du droit à l'information et les progrès récents

Le droit à l'information en matière de retraite est indissociable de la question du pilotage du système (**fiche 10**). 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 disposer préalablement d'une information précise sur les droits à la retraite. Plus généralement, 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. Or, force est de constater que la réforme de 2003 a souvent rendu les règles plus compliquées, ce qui accroît le besoin et la nécessité d'information.

Sous l'impulsion du GIP Info Retraite, qui associe tous les organismes gestionnaires de régime de retraite et les services de l'État chargés de la liquidation des pensions des fonctionnaires, des avancées importantes ont été réalisées dans le cadre du droit à l'information des personnes sur leur situation individuelle en matière de retraite, d'abord avec 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, ensuite – et l'opération est en cours – avec la mise en œuvre concrète pour les

personnes du droit à l'information individuelle. Le GIP Info Retraite a été créé à cet effet, permettant la coordination entre les régimes pour la constitution puis la diffusion de l'information.

Il importe de pouvoir assurer la cohérence entre les différents outils du droit à l'information; en particulier, il sera utile de concevoir rapidement une deuxième version du simulateur m@rel qui puisse intégrer directement les données des documents du droit à l'information individuelle que l'internaute pourra avoir reçues, plutôt que ce dernier soit, comme actuellement, obligé de les entrer sur son ordinateur.

II – La mise en œuvre du droit à l'information individuelle

1. L'envoi des premiers documents à l'automne 2007 : une étape essentielle

L'opération de constitution et d'envoi des premiers documents du droit à l'information individuelle est en cours et sera terminée avant la fin de cette année. Elle concerne les personnes âgées de 50 et 58 ans. Est envoyé aux premières (personnes nées en 1957) un relevé de situation individuelle (RIS), information consolidée des droits constitués dans les différents régimes de retraite obligatoires, et aux secondes (personnes nées en 1949) une estimation indicative globale (EIG), qui leur fournit une évaluation du montant de pension globale en fonction de différentes hypothèses d'âge de départ en retraite. Au total, environ 1,4 million de documents aura été envoyé d'ici fin 2007.

Un calendrier de montée en charge sur quatre ans a été fixé par décret (décret n° 2006-708 du 19 juin 2006), selon les modalités du tableau ci-après. À partir de 2011, chaque personne recevra, tous les cinq ans, d'abord un RIS à partir de 35 ans (à 35, 40, 45, 50 et 55 ans), puis un EIG à partir de 55 ans. Le RIS peut, par ailleurs, être délivré à la demande du bénéficiaire, au plus tous les deux ans.

Il est essentiel que la mise en œuvre concrète, pour les personnes, du droit à l'information individuelle soit réussie pour asseoir la confiance dans le système de retraite en répartition et compte tenu de la proximité du rendez-vous de 2008. Ce sera le cas si toutes les personnes concernées reçoivent bien, selon le calendrier prévu, les documents, si ces derniers sont compréhensibles et si les demandes d'informations complémentaires qu'ils pourraient susciter sont correctement gérées. Le GIP Info Retraite et les gestionnaires des régimes se sont organisés dans ce but. Le Conseil suivra avec attention le bilan de l'opération, qui pourra être réalisé d'ici quelques mois.

↓ Fin de la période transitoire

1 ^{er} juillet...	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Génération										
1949	58 ans					63 ans		65 ans		
1950		58 ans					63 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

2. Des conséquences importantes pour les caisses de retraite

Cette opération d'envergure exige une forte mobilisation de l'ensemble des régimes de retraite obligatoire. 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, mais chaque régime conserve l'entière vocation à répondre aux questions portant sur ses données particulières. Charge à ceux-ci de rediriger les assurés fourvoyés vers le régime concerné.

L'ampleur de la tâche pour les caisses de retraite ne doit pas être sous-estimée. 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 de métier et de culture, qui suppose d'importantes actions de formation en interne.

III – La nécessité d'une information générale

1. L'information générale, pour accompagner les évolutions du système de retraite

Il est indispensable de compléter l'information sur les droits individuels par une information générale, qui 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.

De nombreux acteurs sont susceptibles de contribuer à l'information générale en matière de retraite, dont le Conseil d'orientation des retraites, qui rend publics tous les documents présentés lors des réunions plénières, le jour même, sur son site internet www.cor-retraites.fr, et, surtout, le GIP Info Retraite, qui délivre de nombreuses informations générales sur son site www.info-retraite.fr, dont un document de référence, *Ma retraite, mode d'emploi*, disponible également auprès des caisses de retraite. De plus, un dépliant, *Le paysage de la retraite en France*, conçu par le GIP Info Retraite, expliquant l'organisation et les principes de fonctionnement du système de retraite français, est envoyé avec le RIS et l'EIG dans le cadre du droit à l'information individuelle.

Dans le contexte particulier du «*rendez-vous de 2008*», pourrait être créé un site internet dédié, à l'instar de ce qui avait été fait au moment de la réforme de 2003.

2. L'ajustement par génération des règles en matière de retraite : un principe encore trop méconnu

La nécessité de l'information est en effet accrue en phase d'évolution du système de retraite. À cet égard, le principe d'ajustement par génération des règles en matière de retraite, qui a été renforcé par la loi de

financement de la sécurité sociale pour 2007, est essentiel. Ce principe conduit à ce que les règles applicables ne changent pas en fonction de la date de départ en retraite de chaque personne mais seulement de la génération à laquelle elle appartient. 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, ce principe constitue une forme de garantie pour les personnes, de nature à favoriser la poursuite de l'activité.

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. Aussi, les mesures prises pour renforcer le principe d'ajustement des règles par génération mériteraient de faire l'objet d'une large information auprès des assurés. Elles semblent très mal connues aujourd'hui.

L'information pourrait notamment être mise en avant sur le site du GIP Info retraite, qui devrait être un site de référence pour l'information générale en matière de retraite.

On notera un dernier point qui mériterait d'être amélioré, relatif au principe d'ajustement par génération des règles en matière de retraite. Ce principe devrait être assorti de l'engagement d'informer le plus tôt possible chaque génération des règles qui s'appliqueront à elle en matière de retraite. Or, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein à partir de 2013 ne sera fixée par décret qu'en 2012. Dès lors, la question de faire connaître, à titre indicatif, la valeur prévisionnelle des paramètres futurs mérite d'être posée²².

22. La valeur prévisionnelle de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein peut être calculée cinq ans auparavant puisqu'elle dépend de l'espérance de vie à 60 ans estimée cinq ans auparavant. Ainsi, la valeur prévisionnelle de la durée d'assurance s'appliquant à la génération 1953 (qui aura 60 ans en 2013) pourra être calculée dès 2008 à partir de l'espérance de vie à 60 ans estimée par l'INSEE à cette date. Sa valeur définitive ne sera toutefois connue que dans le cadre de la procédure quadriennale instaurée par la loi de 2003, en l'occurrence ici en 2012.

Fiche 15

L'égalité entre hommes et femmes, les droits familiaux et conjugaux

Le Conseil d'orientation des retraites a d'ores et déjà consacré plusieurs séances à l'examen des droits familiaux et conjugaux en matière de retraite. Trois raisons principalement l'ont conduit à entamer une réflexion sur l'évolution de ces droits : la grande diversité des droits familiaux et conjugaux d'un régime de retraite à l'autre, les adaptations rendues nécessaires par le droit européen, enfin les nouvelles formes de conjugalité qui affectent le modèle traditionnel de la réversion. À quoi s'ajoute l'impact des droits en matière de retraite sur les divers aspects de la politique familiale. Le Conseil d'orientation des retraites a prévu d'adopter un rapport sur ce thème vers la fin de l'année 2008 et la présente fiche livre de premiers éléments de réflexion qui ne sont pas conclusifs. Le Conseil sera amené à présenter des propositions formelles en 2008.

I – Vue d'ensemble des droits familiaux et conjugaux

Les droits familiaux et les droits conjugaux (pensions de réversion) en matière de retraite bénéficient majoritairement aux femmes.

Les droits familiaux les plus répandus sont :

– les majorations de durée d'assurance pour enfants, qui permettent aux mères²³ de valider des trimestres supplémentaires ;

23. Dans les régimes de la fonction publique, ce droit est ouvert aux pères sous conditions (voir II).

- l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), qui, sous certaines conditions, permet aux parents inactifs ou à temps partiel de valider des droits au régime général sur la base du SMIC;
- les bonifications de montant de pensions pour les hommes et les femmes ayant eu ou élevé trois enfants ou plus (le plus souvent, + 10 % pour trois enfants);
- le départ anticipé des mères²³ de trois enfants et plus, possible à partir de 15 ans de services dans les régimes de la fonction publique et certains régimes spéciaux.

Tous les régimes accordent des pensions de réversion :

- dans le secteur public (fonctions publiques et régimes spéciaux), le taux de réversion est de 50 % et la pension de réversion est versée sans condition de ressources;
- dans le secteur privé (salariés et indépendants), le taux de réversion est de 54 % dans les régimes de base, et de 60 % en général dans les régimes complémentaires. Dans les régimes de base, une condition de ressources est appliquée : la pension de réversion, ajoutée aux ressources propres du survivant, ne doit pas dépasser un plafond égal à 2080 fois le SMIC horaire (soit 1 433 € mensuels en 2007). Dans les régimes complémentaires, la réversion est versée sans condition de ressources.

Excepté l'AVPF qui est indépendante de la profession des intéressés, les droits familiaux et conjugaux dépendent du ou des régimes d'affiliation des intéressés. L'existence et les modalités des différents droits familiaux, tout comme les règles qui conditionnent l'attribution d'une pension de réversion, présentent une grande diversité d'un régime à l'autre, à laquelle on ne peut pas toujours trouver de justifications. Une certaine harmonisation des règles serait souhaitable pour assurer le principe d'égalité de traitement entre les assurés des différents régimes.

Les droits familiaux et conjugaux représentent des montants importants, environ le quart des retraites versées. D'après la dernière évaluation globale réalisée en 1996, les droits familiaux représenteraient 9 % des prestations de retraite totale. Cette part devrait s'accroître, notamment avec la montée en charge de l'AVPF, créée dans les années 70. Les pensions de réversion représentaient 26,2 Md€ en 2003, soit environ 14 % du total des pensions de vieillesse-survie servies.

Malgré l'apport des droits familiaux et conjugaux, la pension moyenne des femmes (droits directs et droits dérivés) demeure aujourd'hui inférieure de 38 % à celle des hommes. S'agissant des droits directs uniquement, la pension moyenne des femmes est deux fois moins élevée que celle des hommes, bien que les mères bénéficient de droits familiaux. Ces écarts importants résultent de la situation des femmes sur le marché du travail : inactivité ou interruptions d'activité, travail à temps partiel, salaires féminins inférieurs aux salaires masculins. Ils

s'atténueront progressivement au fil des générations, mais ils ne disparaîtront pas, même pour les générations qui liquideront leurs droits à l'horizon 2030 : le volume d'emploi féminin tend à plafonner, notamment à cause de la fréquence accrue du temps partiel, et les écarts salariaux entre hommes et femmes ont cessé de se réduire depuis le milieu des années 90.

Bien que percevant souvent de faibles retraites, les femmes âgées ont un niveau de vie proche de celui des hommes. En effet, les femmes mariées bénéficient du partage des ressources au sein du couple. Et au moment du veuvage, avec des taux de réversion compris entre 50 et 60 %, le niveau de vie des veuves ne s'écarte pas beaucoup du niveau de vie antérieur au décès du conjoint (*cf.* III *infra*), même si leur niveau de vie demeure aujourd'hui encore légèrement inférieur à celui des couples retraités²⁴.

II – L'évolution des droits familiaux, notamment au regard du droit européen

Outre l'objectif d'une certaine harmonisation des règles entre les régimes et une meilleure identification des objectifs poursuivis, la réflexion sur l'évolution des droits familiaux en matière de retraite renvoie à la nécessité d'adapter ces droits à la jurisprudence européenne.

1. La contrainte liée au droit européen

Certains dispositifs familiaux sont réservés aux femmes ou leur sont plus favorables : c'est le cas des majorations de durée d'assurance, réservées aux seules mères dans le régime général, les régimes alignés et la plupart des régimes spéciaux, ainsi que de la possibilité de départ anticipé après 15 ans de services pour les mères de trois enfants dans certains régimes spéciaux.

Se pose dès lors un problème de compatibilité avec la 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 femmes²⁵. Ce n'est qu'à titre dérogatoire et exceptionnel qu'un traitement différencié ne contreviendrait pas aux exigences du droit communautaire.

24. Sur la période 2000-2004, le niveau de vie médian des veuves de plus de 65 ans vivant seules est inférieur de 11 % à celui des personnes âgées vivant en couple. Le taux de pauvreté des veuves de plus de 75 ans vivant seules demeure un peu supérieur à la moyenne : 6,3 % contre 5,3 % avec le seuil de pauvreté usuel (50 % de la médiane), ou bien 14 % contre 10 % avec un seuil de pauvreté plus élevé (60 % de la médiane).

25. Le problème se pose également pour la réversion qui, réservée à l'origine aux veuves, a été étendue aux veufs dans tous les régimes mais dont les conditions restent plus restrictives pour les veufs que pour les veuves dans certains régimes spéciaux.

C'est ainsi que l'arrêt *Griesmar*, rendu par la Cour de justice des Communautés européennes le 29 novembre 2001, a imposé, dans la fonction publique, l'extension aux hommes du dispositif de la bonification (majoration de durée d'assurance) pour enfants, pour respecter le principe d'égalité de rémunération entre hommes et femmes, tel qu'il a été interprété par la Cour. Le législateur est intervenu dans ce sens dans le cadre de la réforme de 2003.

Hors fonction publique, les droits familiaux n'ont pas été réformés en 2003. Pourtant, les régimes spéciaux d'entreprises publiques pourraient être assimilés, comme les régimes de la fonction publique, à des régimes « professionnels » et relever ainsi du champ d'application du principe communautaire d'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes. En tant que régime légal de sécurité sociale, le régime général n'est pas concerné par la jurisprudence *Griesmar*. Cependant, dans un arrêt du 21 décembre 2006 se fondant sur la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour de cassation française a étendu le bénéfice de la majoration de durée d'assurance, prévue dans le régime général, à un père ayant prouvé qu'il avait élevé seul un enfant. Il est encore trop tôt pour avoir une idée exacte de la portée de cet arrêt, mais elle est susceptible d'engendrer des conséquences sur l'ensemble du système de retraite.

2. La réforme de la bonification pour enfants dans la fonction publique en 2003 ²⁶

Une distinction a été opérée entre les enfants nés ²⁷ après le 1^{er} janvier 2004 et ceux nés avant cette date ²⁸.

Pour les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004, la bonification d'un an par enfant, qui constitue une majoration de durée, est maintenue dans son principe. Elle est étendue aux hommes, mais pour en bénéficier, les fonctionnaires doivent avoir interrompu leur activité dans les deux mois suivant la naissance de l'enfant et le bénéfice de la bonification continue en pratique à être réservé aux femmes.

Pour les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2004, à la bonification d'un an par enfant a été substituée une majoration de durée d'assurance de deux trimestres par enfant né après le recrutement dans la fonction publique, qui vise à compenser les désavantages de carrière qu'induit l'interruption de services liée à l'accouchement. La loi de 2003 instaure, pour les mères et les pères, une validation des périodes d'interruption

26. La Cour des comptes a réalisé un rapport en février 2007 sur les droits familiaux et conjugaux dans la fonction publique, qui analyse les évolutions intervenues.

27. La mesure s'applique également en cas d'adoption, en fonction de la date d'adoption (et non de naissance).

28. La réforme a été copiée dans le cas du régime de la Banque de France, la date du 1^{er} avril 2007 se substituant à celle du 1^{er} janvier 2004.

ou de réduction d'activité effectivement consacrées à l'éducation d'un enfant ou aux soins donnés à un enfant malade. La période totale validée peut atteindre une durée de trois ans par enfant (non cumulable avec la majoration de six mois pour accouchement).

Cette réforme, mise en œuvre pour répondre au droit communautaire, a conduit à changer la philosophie des droits familiaux dans la fonction publique, puisque la bonification sans conditions a été remplacée, pour partie, par une compensation des périodes d'interruption ou de réduction d'activité

La possibilité de départ anticipé à partir de 15 ans de services a également été étendue dans la fonction publique aux pères de trois enfants, en conditionnant le bénéfice de la mesure à une interruption d'activité de deux mois au moment de la naissance des enfants.

3. Des pistes d'évolution des droits familiaux

Bien que le système de retraite n'ait pas vocation à corriger l'ensemble des inégalités entre hommes et femmes, qui doivent être combattues en amont sur le marché du travail, l'existence de droits familiaux ayant pour objectif de compenser les effets négatifs, pour les droits des femmes, de la grossesse et de l'éducation des enfants recueille un large assentiment au sein du Conseil d'orientation des retraites.

Préserver cet objectif tout en répondant au principe strict d'égalité de traitement entre hommes et femmes, dans un cadre budgétaire donné, n'est toutefois pas simple et la généralisation des évolutions opérées dans la fonction publique pose à cet égard question.

En particulier, conditionner le bénéfice des majorations de durée d'assurance au retrait (ou à la réduction) d'activité serait de fait aujourd'hui plus favorable aux femmes mais risquerait d'inciter les femmes (et les hommes) à se retirer du marché du travail (ou à réduire leur activité), surtout si l'incitation va au-delà de la simple compensation de la période d'interruption²⁹, et ne permet pas de compenser l'impact probablement négatif de la présence d'enfants sur la trajectoire salariale des mères qui n'interrompent pas leur activité et continuent à travailler à temps plein. Si l'inactivité a été la principale cause de la faiblesse des pensions des femmes actuellement à la retraite, les femmes des jeunes générations seront surtout pénalisées par la faiblesse de leurs salaires, que la fréquence du temps partiel féminin ne suffit pas à expliquer.

29. Si la majoration de durée d'assurance était conditionnée par une interruption ou réduction d'activité, se poserait la question de son articulation avec l'AVPF, qui conduit également à compenser les périodes d'interruption ou de réduction d'activité (mais l'AVPF bénéficie aussi à des assurés travaillant à temps plein). La superposition des deux dispositifs pourrait conduire à une surcompensation de la moindre activité, les femmes interrompant ou réduisant leur activité validant plus de droits que celles qui continuent à travailler à temps plein.

Concevoir des dispositifs *non sexués* sur le plan juridique, mais de fait plus favorables aux femmes qu'aux hommes, est une piste de réflexion qu'il convient de creuser. C'est le cas naturellement de tout dispositif lié à l'accouchement. De manière plus indirecte et dans une logique de redistribution, une éventuelle forfaitisation de la bonification de + 10 % du montant de la pension pour les parents de trois enfants³⁰ conduirait notamment à réduire les écarts entre pensions féminines et masculines : à budget inchangé, les mères de trois enfants percevraient des pensions plus élevées, les pères de trois enfants des pensions moins élevées. La question de l'ouverture de ce droit à partir du troisième enfant uniquement mériterait parallèlement d'être posée; accorder une bonification forfaitaire dès le premier enfant permettrait également de réduire l'écart relatif entre pensions féminines et masculines pour les parents d'un ou deux enfants.

Sur ces différents sujets, la réflexion du Conseil n'a pas abouti à ce stade.

III – L'évolution des droits conjugaux

1. L'adaptation des droits à réversion aux nouvelles formes de conjugalité

- *Les évolutions démographiques*

Depuis quelques décennies, les formes de conjugalité ont considérablement évolué. Le divorce a connu une hausse importante et d'autres formes de vie en couple sont apparues à côté du mariage (PACS ou simple cohabitation).

Or, les dispositifs de réversion sont adaptés à une société où les femmes se marient sans divorcer (ou bien divorcent mais se remarient ensuite). Dans une société où de nombreuses femmes célibataires ou divorcées vivent seules au moment de la retraite, de nouvelles situations de précarité risquent d'apparaître parmi les femmes âgées.

Pour l'instant, ces situations de précarité demeurent peu fréquentes car, parmi les générations actuellement à la retraite, le divorce était rare et tardif et les femmes célibataires ou divorcées étaient plus diplômées que la moyenne. Finalement, leur niveau de vie est comparable à celui des veuves, c'est-à-dire à peine inférieur à la moyenne.

Mais à l'avenir, ces situations de précarité pourraient se développer. Les générations du *baby-boom* qui commencent à partir à la retraite

30. + 5 % par enfant supplémentaire au-delà du troisième dans la fonction publique et certains régimes spéciaux.

ont connu beaucoup de divorces (environ trois femmes sur dix auront divorcé), et le divorce s'est répandu dans tous les milieux sociaux. Pour les générations plus jeunes, la cohabitation hors mariage s'est en outre développée et de nombreux couples ne se marient jamais, même après la naissance des enfants : on peut estimer que, sur dix femmes nées vers 1970, trois resteraient célibataires, trois se marieraient puis divorceraient, et seulement quatre se marieraient sans jamais divorcer.

• *Quelles évolutions de la réversion pour s'adapter à ces changements ?*

Faut-il envisager, pour les générations à venir, des alternatives à la réversion ? Il convient à cet effet d'examiner les dispositifs de partage de droits à la retraite instaurés dans certains pays comme l'Allemagne. Cependant, ces dispositifs, très pénalisants pour les hommes, ne s'avèrent pas toujours avantageux pour les femmes ; la suppression de la réversion induit surtout une moindre dépense pour les régimes, au détriment des assurés³¹.

Si l'on reste dans le cadre de la réversion, se pose la question de son extension aux couples non mariés, avec la difficulté de reconnaissance des couples non mariés et le risque d'unions de *complaisance* conclues dans le but d'obtenir le bénéfice de la réversion. Un récent rapport du Sénat³² propose d'étendre la réversion aux personnes pacées depuis plus de cinq ans et pose la question des couples en union libre et ayant des enfants communs à charge.

Une éventuelle extension de la réversion aux couples non mariés, mais aussi la fréquence des divorces et des remariages, invitent à réfléchir à une modification du montant de la réversion, qui serait défini *au prorata* de la durée de l'union. Le système actuel peut en effet conduire au même montant de réversion, que la durée de mariage ait été longue ou courte. La proratisation s'applique d'ores et déjà lorsque plusieurs conjoints ou ex-conjoints se partagent la réversion d'un défunt. Dans les régimes ARRCO-AGIRC, la proratisation en cas de divorce s'applique même si le défunt ne s'est pas remarié³³ et le rapport du Sénat en propose la généralisation³⁴.

31. Contrairement à la réversion, le partage des droits entre conjoints ne pénalise pas les célibataires au profit des personnes mariées.

32. C. Domeizel et D. Leclerc, *Les pensions de réversion* (2007), rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la Commission des affaires sociales.

33. En l'absence de conjoint survivant, l'ex-conjoint divorcé non remarié a droit à une allocation de réversion proratisée par le ratio entre la durée du mariage dissous par le divorce et la durée d'assurance du participant.

34. Rapport du Sénat, *op. cit.*

2. Réversion et niveau de vie des personnes veuves

Dans le régime général, l'objectif de la réversion est surtout de lutter contre la faiblesse du niveau de vie des veuves les moins favorisées, ce qui explique sa mise sous condition de ressources. La condition de ressources n'a jamais existé dans les régimes complémentaires ou les régimes de la fonction publique car la réversion y est regardée comme un droit quasi patrimonial acquis en contrepartie des cotisations que le défunt avait versées. La réversion peut enfin être considérée comme un dispositif visant à maintenir, après le décès du conjoint, le niveau de vie antérieur au décès. Deux justifications peuvent être avancées : d'une part, le couple marié est un lieu de solidarités familiales où des choix d'activité sont opérés, et on souhaite que ces choix ne pénalisent pas le conjoint survivant en termes de niveau de vie ; d'autre part, le système de retraite vise à garantir un taux de remplacement du revenu, y compris après le décès du conjoint.

La question du maintien du niveau de vie au moment du veuvage est la plus délicate à appréhender et mérite attention. En l'absence de données statistiques détaillées, de premiers éléments de réponse peuvent être apportés sur la base de cas types très simplifiés : ne sont considérés que des couples de retraités dont les pensions de retraite constituent l'unique ressource, ce qui conduit à ignorer le patrimoine, qui joue un grand rôle dans le bien-être des personnes âgées, ainsi que les prestations sociales et la fiscalité (laquelle est relativement favorable aux personnes veuves).

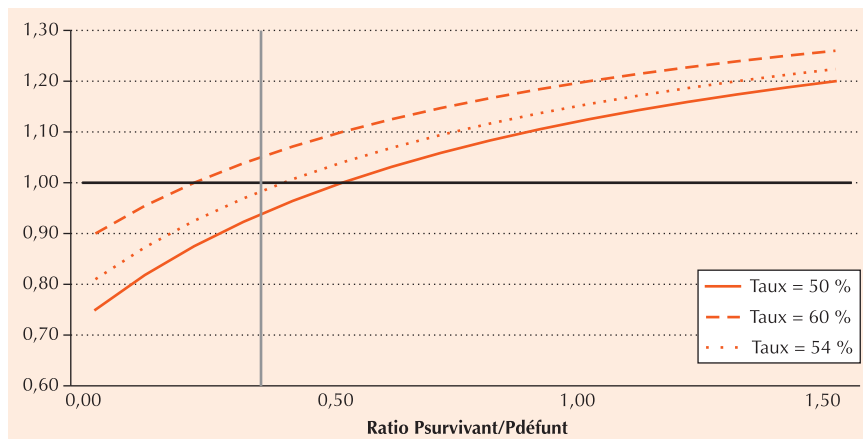
- ***Variation de niveau de vie à la suite du décès, dans un système sans condition de ressources***

Avec le taux de réversion de 50 % en vigueur dans la fonction publique et les régimes spéciaux, où n'existe pas de condition de ressources, le maintien du niveau de vie est assuré dès que la pension de droit direct du survivant est au moins égale à la moitié de la pension de droit direct du décédé³⁵. Un taux de réversion éventuel de 60 % conduirait à limiter la baisse du niveau de vie pour les survivants ayant peu de droits propres ou à accroître davantage la hausse du niveau de vie pour les survivants ayant des ressources propres élevées. De façon générale, plus les droits directs du survivant sont faibles par rapport aux droits directs du défunt, plus le taux de réversion doit être élevé pour assurer le maintien du niveau de vie au moment du veuvage.

35. En appliquant l'échelle d'équivalence usuelle qui attribue 1,5 unité de consommation à un ménage de deux adultes.

Système de réversion sans condition de ressources

Ratio niveau de vie du survivant / niveau de vie antérieur au décès en fonction du ratio pension du survivant / pension du défunt pour différents taux de réversion



Note : les pensions de retraite sont supposées constituer l'unique ressource des personnes considérées.
Source : COR, 2007.

Dans la population des couples mariés de retraités de plus de 65 ans, la pension de la femme représente, dans la situation médiane, environ un tiers de la pension de son mari³⁶. Un taux de réversion de 50 % sans conditions de ressources ne paraît donc pas tout à fait suffisant pour assurer aujourd'hui en moyenne le maintien du niveau de vie des veuves. Cependant, avec la montée de l'activité des femmes, les pensions féminines de droits directs s'élèveront relativement aux pensions masculines au fil des générations et l'objectif de maintien du niveau de vie des veuves pourra être assuré, à l'avenir, avec un taux de réversion plus faible.

• Variation de niveau de vie à la suite du décès, dans un système avec condition de ressources

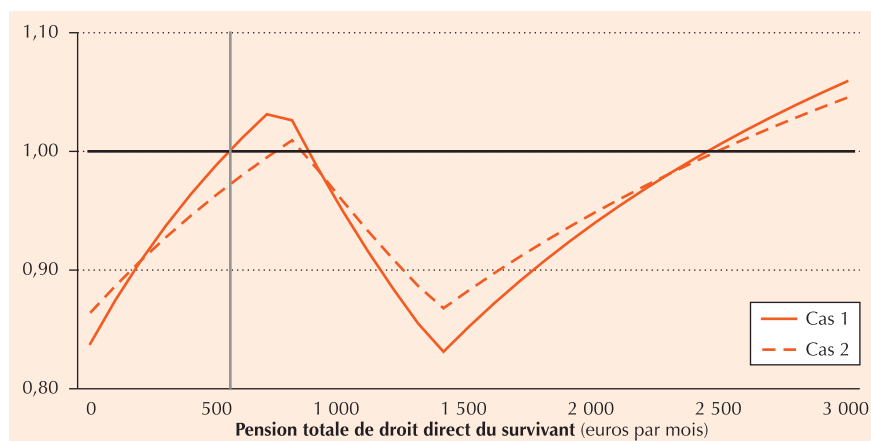
Dans le régime général et dans les régimes alignés, la pension de réversion est servie entière tant que la somme des pensions de droit direct du survivant et de la pension de réversion est inférieure au plafond de ressources (2080 fois le SMIC horaire, soit 1 392 € mensuels en 2006). Dans le cas contraire, elle est différentielle. La condition de ressources conduit en particulier à limiter les éventuels gains de niveaux de vie suite au décès pour les survivants ayant des droits propres importants (les veufs en particulier).

36. Cette situation médiane est représentée par le trait vertical sur le graphique.

L'analyse dans le secteur privé est complexe du fait de la superposition de régimes de base avec condition de ressources et de régimes complémentaires sans conditions de ressources. Trois cas peuvent se produire, selon que la condition de ressources ne joue pas (le survivant a des droits propres inexistant ou peu élevés), que la pension de droit direct du survivant ajoutée à la pension de réversion dépasse le plafond de ressources, ou que la pension de droit direct du survivant dépasse à elle seule le plafond de ressources (le survivant ne perçoit plus que la pension de réversion des régimes complémentaires). Ces trois cas correspondent à trois portions bien distinctes sur les courbes présentées dans le graphique ci-après.

Système de réversion avec condition de ressources

Ratio niveau de vie du survivant / niveau de vie antérieur au décès en fonction de la pension totale de droits directs du survivant pour deux cas types où le défunt est un ancien salarié du secteur privé



Note : les pensions de retraite sont supposées constituer l'unique ressource des personnes considérées.

Cas 1 : profil de salarié non-cadre, qui perçoit une pension totale de droit direct de 1 700 € mensuels.

Cas 2 : profil de salarié cadre, qui perçoit une pension totale de droit direct de 2 700 € mensuels.

Source : COR, calculs portant sur l'année 2006.

Selon des calculs effectués par le COR sur quelques cas types simplifiés, les personnes qui n'ont jamais ou peu travaillé et celles dont la pension totale de droit direct est voisine du plafond (1 433 € par mois) verraient leur niveau de vie diminuer au moment du veuvage. Pour la situation médiane actuelle des couples mariés de retraités (un peu plus de 500 € par mois pour l'épouse), le maintien du niveau de vie de la veuve serait à peu près assuré³⁷.

Relever de 54 % à 60 % le taux de réversion dans le régime de base aurait pour effet de remonter la première portion de la courbe : la

37. Cette situation médiane est représentée par le trait vertical sur le graphique.

perte de niveau de vie serait réduite pour un survivant sans droits propres mais d'autres, pour lesquels le total (droits directs + réversion du régime de base) se situe juste sous le plafond, pourraient voir leur niveau de vie augmenter.

Relever le taux de réversion du régime général et des régimes alignés de 54 % à 60 % suppose une définition plus explicite de l'objectif poursuivi :

- si l'objectif est d'améliorer en moyenne la situation des veuves, la mesure devrait permettre de soutenir le niveau de vie des veuves actuelles qui ont souvent des droits directs faibles. Mais, en raison de la hausse des droits directs des femmes au fil des générations, la mesure pourrait conduire à aller au-delà du maintien du niveau de vie au moment du veuvage pour les futures générations de veuves ;
- si l'objectif est de pallier des situations de pauvreté au sein de la population des veuves, un relèvement du taux de réversion y répondrait sans doute mais d'autres mesures, telles que la revalorisation du minimum vieillesse, seraient sans doute plus efficaces. Une revalorisation du minimum de la pension de réversion pourrait également être examinée, avec toutefois un problème de ciblage car le minimum de réversion n'implique pas nécessairement de petits revenus de retraite.

Il reste que des travaux d'évaluation plus précis demeurent nécessaires pour apprécier l'impact d'une modification du taux de réversion en termes financiers pour les régimes de retraite et de niveau de vie pour les personnes.

3. D'autres questions relatives à la réversion

• *Que prendre en compte dans la condition de ressources ?*

Sont pris en compte dans la condition de ressources, pour l'attribution de la réversion du régime général et des régimes alignés, les revenus salariaux du bénéficiaire (revenus du travail, pensions de retraite ou d'invalidité, pensions de réversion de régimes de base), les revenus du patrimoine personnel (évalués forfaitairement à 3 % du patrimoine propre) ainsi que tous les revenus d'un éventuel partenaire cohabitant. Les bénéficiaires âgés de 55 ans ou plus bénéficient en outre d'un abattement de 30 % de leur revenu du travail pour l'application de la condition de ressources.

Sont exclues les ressources qui ne sont pas prises en compte pour l'allocation supplémentaire (retraite d'ancien combattant, prestations familiales...), ainsi que :

- les pensions de réversion complémentaires du bénéficiaire (ARRCO, AGIRC, régimes de prévoyance...);
- les revenus du patrimoine provenant de la communauté de biens ou acquis par le conjoint décédé ;
- les bonifications de pension pour enfants accordées au bénéficiaire.

La question de la nature des revenus à prendre en compte est complexe et sensible, comme l'ont souligné les vifs débats qui ont suivi le décret d'application de la réforme de 2003 en matière de réversion et qui ont conduit, à la suite de l'avis du Conseil rendu en novembre 2004 sur saisine du Premier ministre, à la publication de nouveaux décrets en décembre 2004.

L'inclusion ou l'exclusion de certains revenus dans la condition de ressources doit néanmoins conduire à s'interroger sur la justification de ce traitement différencié et à prendre en considération de manière particulièrement attentive la situation des personnes à faibles revenus auxquelles la réversion du régime de base était destinée en priorité.

• *Quel âge minimal pour bénéficier d'une pension de réversion ?*

À contre-courant d'autres pays européens, qui convergent plutôt vers la suppression des droits pour les conjoints survivants n'ayant pas atteint un certain âge, proche de celui de la retraite, la France a supprimé en 2003 la condition d'âge de 55 ans pour bénéficier d'une réversion au régime général et dans les régimes alignés.

Aussi la réintroduction éventuelle d'un âge minimal pour bénéficier de la réversion donne-t-elle lieu à des appréciations divergentes. Dans une telle hypothèse, il faudrait se préoccuper de la situation potentiellement difficile des veuves avec enfants à charge, pour lesquelles il faudrait prévoir des dispositifs spécifiques, une question étant alors celle du mode d'organisation de cette protection. Doit-elle relever de l'assurance vieillesse, de la prévoyance, que cette dernière soit individuelle ou collective, ou encore de la politique familiale? La question fait partie de celles qui seront examinées par le Conseil au cours des prochains mois.

Fiche 16

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. »*

Des mesures ont été prises en ce sens, néanmoins la législation dans le domaine des retraites soulève encore plusieurs questions relatives à l'égalité de traitement en fonction des parcours professionnels qui concernent notamment les polypensionnés et ceux qui ont une carrière accidentée.

I – Les polypensionnés

Malgré les mesures prises par la loi de 2003, avoir été assuré à plusieurs régimes de base au cours de la carrière, en raison de changements de statut professionnel, continue à avoir des conséquences sur les droits à la retraite, favorables ou non pour la personne selon les cas. Les exemples qui suivent mettent en évidence des situations qui méritent une attention particulière, dans la mesure où près de quatre retraités sur dix sont polypensionnés, que cette proportion tend à augmenter au fil du temps et que les différences de traitement entre polypensionnés et monopensionnés peuvent être un frein à la mobilité sur le marché du travail. Un compromis doit être trouvé entre, d'une part, l'objectif d'égalité de traitement, d'autre part, la simplicité et la lisibilité de la réglementation.

1. Le calcul du salaire annuel moyen pénalise les polypensionnés

Le calcul du salaire annuel moyen sur la base des 25 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, d'autant plus forte que les salaires portés au compte ne sont revalorisés que sur les prix, 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 général³⁸. La correction est partielle car le mécanisme de proratisation conduit à ne retenir au total que 25 salaires annuels (répartis entre les différents régimes de base) mais très rarement les 25 meilleurs salaires de toute la carrière.

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).

Une extension de la proratisation du salaire annuel moyen à cette catégorie de polypensionnés entraînerait un surcoût pour le régime général. Si la mesure avait été appliquée aux flux de nouveaux retraités du régime général de 2004 et 2005, environ 13 % d'entre eux auraient vu leur pension du régime général augmenter, pour un gain annuel moyen estimé à 410 €. La dépense supplémentaire pour le régime général représenterait un peu plus de 30 M€ par an et par cohorte annuelle de retraités, soit plusieurs centaines de M€ à terme.

Exemple : considérons une personne qui a été affiliée à deux régimes de base différents, d'abord pendant 8 ans au régime général, puis pendant 32 ans dans un deuxième régime (soit 1/5^e de la durée de carrière au régime général et 4/5^e dans le deuxième régime).

– 1^{er} cas : le deuxième régime est un régime aligné. Le salaire annuel moyen sera proratisé selon la durée d'assurance dans chacun des deux régimes. En particulier, la pension du régime général sera calculée sur la base des cinq meilleures années validées au régime général (1/5^e de 25 années).

– 2^e cas : le deuxième régime est un régime non aligné. Le salaire annuel moyen dans le régime général n'est pas proratisé et il est calculé sur la base des 25 meilleures années validées au régime général. Dans notre exemple, toutes les années en tant qu'affilié du régime général, soit 8 ans, seront alors prises en compte pour le calcul de la pension du régime général.

La pension versée par le régime général sera donc moins élevée dans le 2^e cas.

38. Régimes des artisans, des commerçants et des salariés agricoles.

La différence de traitement entre polypensionnés doit toutefois être mise en regard des règles différentes applicables pour la détermination du salaire annuel moyen dans chacun des régimes (salaire annuel moyen des 25 meilleures années dans les régimes alignés et, par exemple, salaires des 6 derniers mois dans les régimes de la fonction publique).

2. Les règles de calcul de durée d'assurance sont au contraire favorables aux polypensionnés

En outre, certaines dispositions avantagent au contraire les polypensionnés : le principe d'écrêtement, à quatre par année civile, du nombre de trimestres validés au régime général et dans les régimes alignés ou encore le plafonnement à 100 % du coefficient de proratisation³⁹ ne s'appliquent pas à la totalité des pensions de base perçues par un polypensionné.

Exemple : un salarié qui a validé 25 ans au régime général et 25 ans comme salarié à la MSA voit sa pension proratisée au 25/40^e dans chacun des deux régimes, soit une «proratisation globale théorique» de 50/40^e. Le même salarié ayant fait valider toute sa carrière à la CNAV aura une pension pleine dans ce régime, soit une proratisation au 40/40^e.

Exemple : un salarié qui travaille au cours d'une même année civile 6 mois comme salarié agricole et 6 mois comme salarié non agricole (les deux périodes au SMIC à temps plein), valide quatre trimestres à la CNAV et quatre trimestres à la MSA salariés.

3. Les règles du minimum contributif bénéficient aux polypensionnés

Jusqu'à la réforme de 2003, dans certains cas, 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 cotisée sur de faibles salaires, tout en exerçant une autre activité relevant d'un autre régime.

La loi de 2003 a introduit des dispositions qui limitent au montant du minimum contributif la somme des pensions portées au minimum contributif pour les polypensionnés dont la durée d'assurance tous régimes dépasse la durée d'assurance cible (40 annuités pour la génération 1948). Pour les autres cas de polypensionnés, les règles du minimum contributif demeurent généralement plus favorables.

39. Rapport entre la durée validée dans le régime et la durée d'assurance cible (40 ans pour la génération 1948 par exemple).

De plus, des polypensionnés bénéficient du minimum contributif au titre d'une petite partie de leur carrière au régime général ou dans un régime aligné, généralement en début de période d'activité, alors qu'ils ont effectué l'essentiel de leur carrière dans un autre régime et ont droit à ce titre à une retraite relativement élevée. Si l'avantage que ces personnes retirent du bénéfice du minimum contributif est modeste (car lié à une petite partie de leur carrière), le coût de ces avantages pour le régime général et les régimes alignés pourrait être conséquent, en rapport avec la fréquence de ces situations.

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, le Conseil juge nécessaire d'analyser d'éventuels aménagements à apporter au dispositif (**fiche 13**).

4. D'autres situations de polypensionnés mériteraient d'être examinées

D'autres sujets concernant les polypensionnés mériteraient d'être examinés, tels que la pluriactivité simultanée, les modalités de calcul de la surcote ou encore les règles spécifiques à la fonction publique conduisant à des transferts de droits entre régimes.

- **La pluriactivité simultanée**

Cumuler dans la même année plusieurs emplois relevant de différents régimes (régime général et régimes alignés) peut s'avérer pénalisant pour les temps très partiels en raison du seuil minimal permettant de valider un trimestre dans chacun de ces régimes.

Exemple : 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.

Inversement, cumuler plusieurs temps partiels dans des régimes différents peut permettre de valider des périodes complètes dans plusieurs régimes. Il est vrai que les salaires portés au compte dans chaque régime sont réduits, ceci en fonction du niveau de rémunération dans chaque régime. Toutefois, le plafonnement des salaires portés au compte et l'existence de minima de pension (minimum contributif dans le privé, minimum garanti dans les régimes de la fonction publique) invalident la linéarité entre le niveau de rémunération et la pension, si bien que la pluriactivité peut se révéler dans certains cas particulièrement avantageuse.

Exemple : un salarié qui durant toute sa carrière effectue deux mi-temps au SMIC, l'un à la CNAV et l'autre comme salarié agricole (MSA salariés) valide quatre trimestres par année civile dans chacun des deux régimes. Au terme d'une carrière complète, ses deux pensions sont portées au minimum contributif, ceci sans proratisation : il touche donc deux fois le minimum contributif. À l'inverse, si les deux emplois à mi-temps sont réalisés comme salarié du privé (CNAV), l'assuré ne valide que quatre trimestres par année civile et il ne touche qu'une seule pension, également au minimum contributif.

• Les modalités de calcul de la surcote

Les modalités de calcul de la surcote dépendent du dernier régime d'affiliation et sont moins favorables pour les anciens fonctionnaires ayant poursuivi leur carrière dans le secteur privé. En effet, la surcote, qui vise d'abord à majorer la pension dans le dernier régime de base d'affiliation, vient aussi majorer la pension dans les régimes antérieurs d'affiliation sauf lorsqu'il s'agit des régimes de la fonction publique.

Exemple : 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.

• Les transferts de droits liés aux règles spécifiques dans la fonction publique

Le Conseil juge nécessaire de réexaminer l'ensemble des règles spécifiques aux régimes de la fonction publique qui conduisent à des procédures de transferts de droits, complexes en gestion et peu lisibles pour les personnes concernées, entre, d'une part, les régimes de la fonction publique et, d'autre part, le régime général et l'IRCANTEC.

De tels transferts sont opérés dans le cas de fonctionnaires qui n'ont pas accompli 15 années de services effectifs (condition de stage sur le bien-fondé de laquelle on pourrait s'interroger) et dont les droits au régime de la fonction publique sont de ce fait transférés au régime général et à l'IRCANTEC. Des transferts en sens inverse se produisent en cas de validation des périodes auxiliaires suite à la titularisation d'agents non titulaires des collectivités publiques.

Selon les données établies par l'IRCANTEC sur la période 2000-2006, ce régime a opéré en moyenne par an près de 45 000 transferts de cotisation pour validation et 30 000 validations de service auxiliaire.

II – Les carrières accidentées

L'évolution des droits à la retraite des assurés ayant eu des débuts de carrière difficiles ou connu de longues périodes de chômage ou encore des interruptions d'activité mérite une évaluation particulière, compte tenu d'un certain nombre de mesures prises dans le cadre des dernières réformes des retraites qui leur sont défavorables : allongement de la durée d'assurance, passage aux 25 meilleures années pour le calcul du salaire annuel moyen concernant les pensions du régime général et des régimes alignés, distinction entre les périodes strictement cotisées et les périodes validées à d'autres titres (notamment l'éducation des enfants et le chômage) en particulier pour le minimum contributif...

Le cas des bénéficiaires 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 une attention particulière, en raison des incidences de cette situation sur le niveau de leur retraite.

Fiche 17

La question de la pénibilité au travail

Dans le contexte de la réforme des retraites de 2003, qui vise à inciter au prolongement de l'activité, la problématique de la pénibilité du travail prend davantage d'ampleur. Les inégalités d'exposition aux risques professionnels sont fortes et soulèvent la question de l'équité d'une démarche de prolongation généralisée de la vie active, qui ne tiendrait pas compte des pénibilités subies et de l'état de santé actuel et prévisible des individus. Après un rappel des dispositifs autorisant des cessations anticipées d'activité pour raison de pénibilité, dans le secteur privé et dans le secteur public, et un état de la négociation en cours entre les partenaires sociaux sur la pénibilité, des pistes de réflexions sont exposées sur le thème de la pénibilité et de la retraite issues des travaux du Conseil d'orientation des retraites.

I – Pénibilité et cessation anticipée d'activité

La santé et les conditions de travail sont considérées comme des facteurs expliquant les sorties d'activité précoces⁴⁰. Des conditions de travail pénibles peuvent détériorer l'état de santé en fin de vie active et un mauvais état de santé peut provoquer une sortie anticipée du marché du travail. Ainsi, selon les données de l'enquête *Share (Survey on Health Ageing and Retirement in Europe)*, l'état de santé et les conditions

40. Molinié, A.-F., Volkoff, S. (2006), « Fins de vie active et »pénibilités« du travail », in *La qualité de l'emploi*, Paris, éditions La Découverte, Centre d'études de l'emploi, collection Repères.

de travail ont un impact important sur la volonté de vouloir partir en retraite le plus tôt possible⁴¹.

1. Pénibilité et cessations anticipées d'activité dans le secteur privé

Dans le secteur privé, deux dispositifs existent aujourd'hui pour compenser les expositions à des travaux pénibles et/ou dangereux par des cessations anticipées d'activité : la cessation anticipée de certains travailleurs salariés ou CATS «pénibilité», et la cessation anticipée des travailleurs de l'amiante (CAATA). Des dispositifs comme l'invalidité, les pensions de vieillesse pour inaptitude au travail, les arrêts de maladie de longue durée, les pensions pour accidents du travail ou maladies professionnelles, les préretraites ASFNE (allocations spéciales du fonds national pour l'emploi), les départs anticipés pour carrière longue (**fiche 3**) ou la dispense de recherche d'emploi (**fiche 2**) constituent également des modes alternatifs de sortie anticipée particulièrement utilisés en France par les seniors ayant des problèmes de santé⁴². La question de la pénibilité se pose également pour certaines professions libérales.

• *La cessation anticipée de certains travailleurs salariés ou CATS «pénibilité»*

Sous condition d'un double accord de branche et d'entreprise, les salariés d'au moins 55 ans peuvent bénéficier de la CATS «pénibilité» s'ils ont été salariés de l'entreprise de façon continue pendant au moins un an et s'ils remplissent une des deux conditions suivantes :

- être travailleur handicapé à la date de la signature de l'accord de branche et avoir au moins 10 ans d'assurance à un régime salarié de la sécurité sociale;
- avoir travaillé pendant 15 ans en équipes successives ou à la chaîne ou bien encore avoir travaillé habituellement 200 nuits et plus par an pendant 15 ans.

Ce dispositif permet à certains salariés de cesser totalement leur activité tout en bénéficiant d'un revenu de remplacement financé par l'employeur et par l'État. En 2006, 1 945 salariés en ont bénéficié, après environ 9 500 en 2005 et 15 400 en 2004. Fin juin 2007, on comptait 64 706 adhérents depuis sa création en février 2000, essentiellement dans le secteur de l'industrie automobile. Le dispositif est en voie d'extinction puisque les accords de branches sont applicables pour une durée limitée à cinq ans, sans possibilité de renouvellement⁴³.

41. Blanchet D. et Debrand T. (2005), « Aspiration à la retraite, santé et satisfaction au travail : une comparaison européenne », *Questions d'économie de la santé* n° 103.

42. Barnay T. et Jeger F. (2006), « Quels dispositifs de cessation d'activité pour les personnes en mauvaise santé », *Questions d'économie de la santé* n° 108.

43. L'accord de branche UIMM, principal pourvoyeur du dispositif, a expiré le 28 février 2005.

• *La cessation anticipée des travailleurs de l'amiante ou CAATA*

La CAATA concerne (à partir de 50 ans) :

- les salariés des établissements fabriquant des matériaux contenant de l'amiante et/ou des établissements de flocage et de calorifugeage à l'amiante (une liste limitative de ces établissements existe);
- les dockers et les personnels des chantiers navals;
- les patients atteints d'une des maladies professionnelles liées à l'amiante.

Ce dispositif permet un départ en préretraite avec un revenu de remplacement quasi intégralement financé par la branche accidents du travail et maladies professionnelles de l'assurance maladie *via* une dotation annuelle. Son coût est relativement élevé et en croissance rapide (54 M€ en 2000, 872 M€ en 2006 pour environ 30 000 bénéficiaires). Le ciblage de la CAATA n'est pas totalement satisfaisant car, compte tenu du caractère collectif des critères d'accès, de nombreux bénéficiaires n'ont jamais été exposés directement à l'amiante alors que d'autres (mécaniciens, plombiers, électriciens...), qui ont été très exposés, sont exclus du dispositif.

2. La prise en compte de la pénibilité dans les régimes de retraite des fonctionnaires

Dans les régimes de retraite des fonctionnaires, la pénibilité est actuellement prise en compte :

- par le classement en services dits actifs de certains corps⁴⁴, permettant un départ en retraite à 50 ou 55 ans;
- par la fixation d'une limite d'âge à 60 ans (55 ans pour les policiers et certains personnels des services de salubrité) au lieu de 65 ans;
- par l'octroi à certains de ces corps de l'intégration dans la pension d'une partie des primes et/ou d'une bonification de la durée d'activité appelée « *bonification du 1/5^e* »⁴⁵.

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. Cette justification soulève aujourd'hui des interrogations :

- 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;
- l'âge moyen au décès est à peine moins élevé pour les catégories actives, de sorte que le départ plus précoce a principalement pour effet

44. Lesquels bénéficient généralement d'une grille indiciaire améliorée et de régimes indemnitaires favorables.

45. Un an par période de cinq ans de services effectués, sans que le total des services effectifs majorés de la bonification puisse dépasser 37 ans et 6 mois (en bénéficiant : les policiers, les surveillants et les pompiers).

d'allonger la durée de la retraite. Ainsi, pour les fonctionnaires de l'État, la durée moyenne de service de la pension, appréciée par rapport aux flux de décès de l'année 2005, s'établit à 25,1 années pour les agents appartenant à un corps classé en catégorie active, contre 20,6 années pour les autres agents⁴⁶.

La question de la pénibilité au travail est donc au cœur de toute réflexion sur l'allongement de la durée d'activité (**fiche 11**). Elle est très liée à la problématique du maintien dans l'emploi des salariés vieillissants (**fiches 2 et 11**), et constitue aussi une dimension de la réflexion sur l'avenir des régimes spéciaux (**fiche 18**).

II – Les négociations en cours sur la pénibilité

La loi de 2003 portant réforme des retraites a fait de la pénibilité un sujet de négociation sociale entre les partenaires sociaux (article 12) :

« 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 ainsi été engagé en février 2005 par les organisations patronales et les organisations syndicales représentatives. Après huit séances de travail sans accord, les négociations ont été interrompues le 30 mars 2006.

Pour sortir la négociation de l'impasse, Gérard Larcher, alors ministre délégué à l'emploi, a proposé aux partenaires sociaux de mettre à leur disposition une offre d'expertise technique, sous la forme d'un groupe interadministratif piloté par l'Inspection générale des affaires sociales. Ce groupe a été mis en place le 22 mars 2007 avec pour mission de coordonner les travaux des différentes administrations compétentes et de traiter la pénibilité sous l'angle de :

- la définition, les instruments de mesure et les critères de prise en compte ;
- la prévention (inventaire et évaluation des pratiques des entreprises, existence ou non d'une prévention spécifique en matière de pénibilité, recensement des accords professionnels en la matière) ;

⁴⁶. Ces chiffres reflètent imparfaitement l'espérance de vie à la retraite et peuvent être biaisés par des effets de structure démographique par sexe et niveau de qualification (voir III, 3).

– la compensation et la réparation (recensement des dispositifs existants, articulation entre mécanismes de réparation et mécanismes de prévention, question du financement, analyse des difficultés de la négociation sur ce point).

Les négociations ont repris le 3 avril 2007 mais, au total, si elles ont permis de progresser globalement sur les critères de pénibilité (contraintes physiques et psychiques marquées, environnement agressif, certains rythmes de travail), sur la prévention et sur l'amélioration des conditions de travail, elles n'ont pas abouti sur la question de la réparation. Parallèlement aux discussions sur la pénibilité du travail, les partenaires sociaux se sont mis d'accord pour ouvrir une négociation sur le stress au travail. L'objectif est de transposer, au niveau national, l'accord européen du 8 octobre 2004. Si les deux négociations aboutissent en même temps, elles pourraient faire l'objet d'un même accord.

III – Des pistes de réflexion issues des travaux du Conseil d'orientation des retraites

1. Définition et prise en compte de la pénibilité

Dans son premier rapport, en 2001, le Conseil avait écarté une conception d'ensemble selon laquelle la pénibilité au travail, quelles que soient les formes qu'elle revêt, serait à prendre en compte 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, ou de prévoir, lorsque cela paraît le plus approprié, des contreparties pour les salariés au moment même où les situations de pénibilité se produisent.

Toutefois, le Conseil a observé 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 :

- pour les générations qui n'ont pas bénéficié de tels aménagements ;
- pour toutes les situations de travail qui entraînent un risque accru de pathologies irréversibles.

À cet égard, un rapport, préparé à la demande du Conseil par Yves Struillou en avril 2003⁴⁷, esquisse plusieurs voies d'évolution possibles, pour traiter de la situation des personnes dont les conditions de travail conduisent à une réduction de l'espérance de vie sans incapacité.

47. Yves Struillou (avril 2003), *Pénibilité et retraite*, rapport remis au COR.

La principale proposition de ce rapport consiste à prendre en compte pour la retraite les pénibilités du travail entraînant une réduction de l'espérance de vie en bonne santé, en appliquant des critères s'appréciant poste par poste et définis en fonction des données épidémiologiques existantes. La question du financement de tels avantages n'était pas abordée dans le rapport.

Une étude de l'INSEE indique que les différences de mortalité entre catégories socioprofessionnelles résultent du cumul de plusieurs types de facteurs, dont les conditions de travail⁴⁸. Les inégalités d'espérance de vie après 60 ans reflètent donc en partie les inégalités d'exposition aux risques professionnels.

Les inégalités d'espérance de vie à 60 ans (données 1991)

	Cadres	Professions intermédiaires, employés	Ouvriers	Écart cadres/ouvriers
Espérance de vie	21,1	18,4	18,0	3,1
Espérance de vie sans incapacité	17,0	12,8	12,8	4,3
Espérance de vie avec incapacité	4,1	5,6	5,3	- 1,2

Source : E. Cambois, J.-M. Robine, « Inégalités sociales d'espérance de vie sans incapacité en France : résultats et points de méthodologie », *Médecine/Sciences 2000*, no 11, vol. 16, novembre 2000.

Les dernières données de l'INSEE sur la période 1991-1999 montrent que les écarts d'espérance de vie entre catégories socioprofessionnelles se sont accrus chez les hommes alors qu'ils sont restés stables chez les femmes et que les disparités selon le sexe l'emportent largement sur les écarts entre les catégories sociales. Chez les hommes, les différences entre catégories socioprofessionnelles se réduisent avec l'avancée en âge. Une fois neutralisée les différences de structure par âge entre catégories sociales, les ouvriers ou anciens ouvriers ont une mortalité 2,4 fois plus élevée que les cadres ou anciens cadres aux âges actifs (35 à 64 ans ici) et 1,9 fois plus élevée que les cadres entre 65 et 80 ans. En revanche, chez les femmes, les différences, déjà moins marquées aux âges actifs, diminuent peu avec l'avancée en âge⁴⁹.

2. Pénibilité et emploi des seniors

Le débat sur l'emploi des seniors met en avant l'importance de la santé et des conditions de travail dans les décisions de départ en retraite.

Les mesures visant à inciter les individus à retarder la date de leur départ en retraite ne sont réellement efficaces que pour les métiers qui combinent une demande de travail dynamique et des conditions d'exercice

48. Monteil C. et Robert-Bobée I. (2005), « Les différences sociales de mortalité : en augmentation chez les hommes, stables chez les femmes », *INSEE Première* n° 1025.

49. Monteil C. et Robert-Bobée I. (2005), « Les différences sociales de mortalité : en augmentation chez les hommes, stables chez les femmes », *INSEE Première* n° 1025.

qui n'interdisent pas le maintien en emploi (personnels d'études et de recherche, cadres administratifs et financiers, personnels de la communication, etc.⁵⁰). Pour les autres métiers, des mesures purement individuelles risqueraient de conduire à reporter sur les autres régimes de protection sociale (assurance chômage, invalidité) ce qui serait gagné par les régimes de retraite. Dans ce cas, des mesures devront être prises en vue d'améliorer les conditions de travail à tous les âges et de promouvoir une meilleure gestion anticipée des âges afin d'éviter les risques d'exclusion de l'emploi en seconde partie de carrière.

3. La pénibilité du travail dans les régimes spéciaux

À l'exception du régime des marins, l'âge moyen au décès dans les régimes spéciaux est proche de celui du régime général.

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	22,6	35,2	18,8	17,7
Âge moyen au décès ³	78,8	79,3	81,8	82,2	78,1	76,6	81,8	81,5	79,5	78,6	80,4

1. Les régimes de fonctionnaires offrent de larges possibilités de départ avant 60 ans, du fait notamment de l'existence des catégories dites actives. En 2005, la moitié des départs toutes fonctions publiques confondues a été le fait de personnels dont l'âge d'ouverture des droits était inférieur à 60 ans.

2. L'âge moyen de départ en retraite (avec jouissance immédiate de la pension) particulièrement précoce se combine avec une part importante de bonifications prise en compte dans le calcul des pensions (en moyenne 7 ans et 1 mois en 2005). Malgré les spécificités 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 (en 2004 et 2005 concernant la durée moyenne de service de la pension pour les fonctionnaires civils de l'État).

4. Agents de conduite.

5. Autres catégories.

Source : COR, janvier 2007.

Cette constatation pourrait accréditer l'hypothèse selon laquelle il n'y aurait plus aujourd'hui de pénibilité spécifique à ces régimes justifiant un départ à la retraite plus tôt. Les comparaisons entre régimes nécessitent cependant différentes précautions. Il conviendrait en particulier 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

50. Chardon O. et Estrade M-A. (2007), *Les métiers en 2015*, rapport du groupe Prospective des métiers et des qualifications, Centre d'analyse stratégique et DARES, La Documentation française, collection « Qualifications et Prospective ».

durée de services de la pension mentionnées dans le tableau précédant reflètent imparfaitement l'espérance de vie des affiliés⁵¹.

Le thème de la pénibilité pose donc de nombreuses questions, dans des domaines très divers allant de la prévention des risques professionnels au financement du système de retraite. Une analyse des nombreux dispositifs existants, qui bénéficient déjà sous une forme ou sous une autre au public concerné, devrait être faite avant la création de tout nouveau dispositif. En outre, il conviendrait de ne pas négliger d'autres pistes, comme le temps partiel en fin de carrière, davantage en adéquation avec l'objectif d'augmentation du taux d'emploi des seniors.

51. Par exemple, pour un régime en déclin où le nombre des affiliés diminue de générations en générations, les générations âgées sont surreprésentées 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 stationnaire (où le nombre d'affiliés est stable de générations en générations).

Fiche 18

Les régimes spéciaux

La réforme de 2003 a rapproché les règles de fonctionnement des régimes de fonctionnaires de celles du régime général des salariés du secteur privé, s'agissant des conditions de durée d'assurance ouvrant droit aux 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.

En revanche, elle n'a pas traité la situation des autres régimes spéciaux, dont les sept principaux sont les régimes des industries électriques et gazières (IEG), de la SNCF, de la RATP, de la Banque de France (BdF), des marins (ENIM), des mineurs et, enfin, des clercs et employés de notaires (CRPCEN).

Ces sept régimes, qui représentent 6,4 % de la masse des pensions versées en 2003, s'équilibrent notamment grâce à des subventions publiques, des taxes affectées ou des taux de cotisation employeur élevés. Leur situation démographique, plus défavorable que celle du régime général ou des régimes de la fonction publique, est extrêmement variable, entre le régime des mines qui est de fait en extinction et celui de la RATP pour lequel le nombre de cotisants dépasse d'environ 30 % celui des retraités.

Nombre de cotisants et de pensionnés en 2006 dans les principaux régimes spéciaux (en milliers)

	Nombre de cotisants (1)	Nombre de pensionnés** (2)	Rapport démographique (1)/(2)
IEG	140	128	1,10
RATP	44	33	1,32
SNCF	165	246	0,67
BdF	15	13	1,12
Mines	12	287	0,04
Marins	30	92	0,33
CRPCEN	46	50	0,92
Total	452	849	0,53
Fonction publique*	4 286	2 532	1,69

* Ensemble de la fonction publique : fonction publique d'État (civils et militaires) et CNRACL.

** En comptant pour 1 les pensionnés de droit direct et 1/2 les pensionnés de droits dérivés.

Au titre de la solidarité nationale, l'État verse des subventions d'équilibre à ces régimes. Les subventions d'équilibre aux régimes spéciaux non réformés en 2003 s'élèvent, en 2007, à 4,8 Md€, dont environ 2,7 Md€ pour le régime de la SNCF, 350 M€ pour le régime de la RATP, 850 M€ pour le régime des mines et 720 M€ pour le régime des marins⁵².

I – Les réformes récentes concernant les régimes spéciaux

Le régime de la Banque de France a rejoint le champ des régimes réformés puisque, depuis le 1^{er} avril 2007, ses règles sont progressivement alignées sur celles de la fonction publique, notamment en matière de durée d'assurance, de décote/surcote et de revalorisation des pensions.

Les régimes couvrant des entreprises publiques ont récemment fait l'objet d'une réforme de leur mode de financement, sans effets sur les droits à la retraite ; il s'agissait de répondre aux nouvelles exigences comptables européennes (normes IAS/IFRS⁵³). Ces normes imposent aux entreprises faisant appel public à l'épargne de provisionner leurs engagements de retraite. Pour éviter que cette obligation de provisionnement ne place les entreprises, en position concurrentielle, dans une situation financière dégradée, l'aménagement comptable consiste à distinguer les comptes du régime spécial de ceux de l'entreprise en créant une caisse de retraite autonome, alors qu'auparavant le régime était géré par un service de l'entreprise.

52. Selon la loi de finances pour 2007.

53. International Accounting Standard / International Financial Reporting Standard.

À cette occasion, certains régimes spéciaux ont pu en outre être adossés aux régimes de droit commun (régime général, ARRCO et AGIRC). Les prestations versées 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 des régimes de droit commun. L'opération implique 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 du régime spécial et des régimes de droit commun, une compensation financière est versée par le régime adossé, qui permet d'assurer la stricte neutralité financière de l'opération.

L'adossement aux régimes de droit commun est déjà entré en vigueur au 1^{er} janvier 2005 pour les IEG, avec la création d'une caisse autonome (loi du 9 août 2004).

Une caisse autonome existe également à la RATP, 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 (loi du 13 août 2004 modifiant l'organisation des transports publics en Île-de-France). L'adossement aux régimes de droit commun reste à finaliser.

Pour la SNCF, tenue de présenter ses comptes du 1^{er} semestre 2007 selon les normes IFRS, une caisse autonome a été créée le 30 juin 2007 (décret du 7 mai 2007).

II – La diversité des règles des régimes spéciaux

Les régimes spéciaux (IEG, RATP, SNCF, Mines, ENIM, CRPCEN et la Banque de France avant le 1^{er} avril 2007) se distinguent non seulement par leur situation démographique mais aussi par leurs règles en matière d'âge de départ en retraite ou de calcul et de revalorisation des pensions.

1. La diversité des âges de départ à la retraite

L'âge d'ouverture des droits à pension varie selon le régime et les catégories de personnel et l'âge effectif de départ en retraite est généralement proche de cet âge minimum. On notera à cet effet que dans les IEG ou à la SNCF, l'employeur peut mettre les personnes à la retraite dès l'âge minimal, même lorsque celles-ci n'ont pas validé une carrière complète, contrairement au cas des salariés du secteur privé.

Les régimes de fonctionnaires offrent également de larges possibilités de départ avant 60 ans, du fait notamment de l'existence des catégories dites actives⁵⁴, ou du fait des règles spécifiques aux militaires⁵⁵.

Âges d'ouverture des droits à la retraite dans les régimes spéciaux

	Fonction publique	IEG	RATP	SNCF	BdF	Mines	Marins	CRPCEN
Âge d'ouverture des droits à pension	50, 55 ou 60 ¹	55 à 60	50 ² , 55 ou 60	50 ² ou 55	55 à 60 ³	50 à 55	50 à 60	60
Âge moyen d'ouverture des droits constaté en 2004	57,6 (civils ⁴)	55,4	54,8	50,3 ² ou 55,1	56,1	57,8	57,6	60,3
Proportion de départs avant 60 ans constatée en 2005 (en %)	48 % (civils ⁴)	89	86	99,7	49	n.d.	n.d.	n.d.

1. 50/55 ans pour les catégories « actives » ou « insalubres » ; 60 ans pour les catégories « sédentaires » ; pour les militaires, âge d'ouverture lié à une condition de durée de service et au grade.

2. Agents de conduite.

3. La retraite est liquidée à partir de 60 ans, mais de fait les agents peuvent partir dès 55 ans grâce à un dispositif de préretraite.

4. Pour les militaires, l'âge moyen de départ est de 45,7 ans en 2004, avec une proportion de départs avant 60 ans de 99,7 %.

2. La diversité des règles de calcul et de revalorisation des pensions

Dans les régimes spéciaux non réformés en 2003 (et hors Banque de France depuis le 1^{er} avril 2007), la durée de cotisation exigée pour une carrière complète reste fixée à 37,5 annuités et il n'existe ni décote ni surcote, si bien 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 durée⁵⁶).

Excepté ce point commun, les règles de calcul et d'indexation des pensions diffèrent selon le régime. Celles des régimes d'entreprises publiques s'inspirent fortement de la fonction publique : le salaire de référence correspond au salaire de fin de carrière et, comme dans la fonction publique avant la réforme de 2003, les pensions sont indexées sur les traitements. Au contraire, les règles de la CRPCEN s'inspirent plutôt du régime général, avec un calcul sur le salaire des meilleures années (en l'occurrence les dix meilleures) et une indexation sur les prix.

54. 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, même si, aujourd'hui, 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.

55. L'âge moyen de départ en retraite (avec jouissance immédiate de la pension) est particulièrement précoce pour les militaires. Cet âge se combine avec une part importante de bonifications prise en compte dans le calcul des pensions : en moyenne sept ans et un mois en 2005.

56. Les mineurs et marins se distinguent par des règles particulières. Pour les mines, la pension est forfaitaire et la durée exigée de 30 annuités. Pour les marins, le salaire de référence est forfaitaire.

Les règles de calcul et de revalorisation des pensions propres à chaque régime

	Fonction publique	IEG	RATP	SNCF	BdF	Mines	ENIM	CRPCEN
Salaire de référence pour le montant de la pension	Traitement des 6 derniers mois	Salaire de fin de carrière (incluant une part variable de primes*)				Salaire ou pension forfaitaire		Salaire des 10 meilleures années
Revalorisation des pensions	Indexation sur les prix	Indexation sur les traitements			Indexation sur les prix	Indexation sur le salaire forfaitaire	Indexation sur les prix	

* 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; à la Banque de France, avant la réforme de 2007, les retraités percevaient un complément de retraite auquel s'ajoutait une allocation spéciale et, depuis la réforme de 2007, ces éléments sont inclus dans la retraite en contrepartie d'un élargissement de l'assiette des cotisations.

3. La diversité des droits familiaux et conjugaux

En règle générale, les régimes spéciaux (mines et marins exceptés) s'inspirent de la fonction publique : majoration de la durée d'assurance des mères d'un an par enfant⁵⁷; majoration de montant de 10 % pour les parents de trois enfants, plus 5 % par enfant supplémentaire; possibilité, pour les mères de trois enfants, de liquider leurs droits après 15 ans de service; pensions de réversion au taux de 50 % sans condition de ressource.

Chaque régime a néanmoins des particularités. Par exemple, les majorations de durée d'assurance pour les mères sont plus avantageuses pour les mères de deux enfants dans les IEG (trois ans au lieu de deux ans), elles sont assorties d'un âge de jouissance des droits plus précoce dans les IEG et à la RATP mais elles n'existent pas à la SNCF.

Par ailleurs, les régimes spéciaux ont souvent conservé des dispositifs plus avantageux pour les femmes que pour les hommes (règles relatives à la réversion ou encore majorations de durée d'assurance et départ possible après 15 ans de service réservés aux mères), ce qui pose un problème de conformité au droit européen.

III – L'analyse de l'égalité de traitement entre les assurés sociaux

Les comparaisons entre régimes nécessitent différentes précautions :
 – les résultats statistiques (par exemple, la comparaison des durées moyennes de retraite ou des taux de remplacement) doivent être corrigés des effets de structure démographique si l'on veut éviter les interprétations erronées;

57. Cette disposition a été réformée en 2003 dans les régimes de la fonction publique.

- 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 des salariés du secteur privé pour le traitement des fins de carrière ;
- enfin, dans des secteurs où les personnels sont régis par un statut, la retraite a pu être 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.

IV – Des questions susceptibles d'être examinées à l'occasion de la réforme des régimes spéciaux

Les considérations qui précèdent incitent à conduire un examen différencié des régimes spéciaux, croisant une approche par secteur ou par entreprise avec quelques orientations générales relatives à l'évolution du système de retraite.

À cet égard, le Conseil d'orientation des retraites indiquait dans son rapport de janvier 2007 qu'un examen différencié des régimes spéciaux devait être conduit mais que trois orientations générales pouvaient être envisagées pour répondre au principe d'équité entre les régimes, en tenant compte aussi de l'impact financier en résultant.

«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 devra 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, doit être examinée dans cette perspective.

La seconde orientation est celle d'une évolution des droits 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. [...]

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.»

À la fin de septembre 2007, le Président de la République a annoncé une réforme, dont «l'objectif doit consister à harmoniser les régimes spéciaux avec celui de la fonction publique». Il a indiqué qu'elle devrait être prête avant la fin de l'année 2007.

Après avoir engagé des discussions avec les différents acteurs concernés, le ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité a rendu public, le 10 octobre, un document d'orientation qui précise les «*principes communs d'harmonisation*» et les «*thèmes relevant de la négociation de branche ou d'entreprise*».

1. Les principes communs d'harmonisation

Selon le document d'orientation, la durée d'assurance pour obtenir une retraite complète sera progressivement portée de 37,5 à 40 annuités et aura ensuite vocation à évoluer comme dans le régime de la fonction publique. L'allongement devrait être progressif à raison de deux trimestres par an afin d'atteindre 40 annuités fin 2012. Il devrait être instauré un système de décote et de surcote, la décote étant mise en place progressivement à partir de 2010.

Selon le document d'orientation, la décote devrait être instaurée selon le même calendrier – décalé dans le temps – et les mêmes paramètres que la fonction publique. La cible était donc une décote de 5 % par an (à partir de 2020) jusqu'à cinq années manquantes maximum (à partir de 2025). Dans une lettre adressée aux syndicats le mardi 6 novembre, le ministre propose que les règles de la décote soient moins contraignantes afin «*de ne pas pénaliser les salariés qui joueront le jeu de la réforme, c'est-à-dire qui augmenteront leur durée d'activité proportionnellement à l'augmentation de la durée de cotisation*» (deux ans et demi en 2012), la décote ne devrait s'appliquer que sur deux années et demie manquantes maximum.

Le principe générationnel est réaffirmé : chaque agent se verra appliquer les règles en vigueur l'année où il est susceptible de liquider sa pension (en général sa date de naissance plus 50, 55 ou 60 ans selon la catégorie à laquelle il appartient), quelle que soit la date de la liquidation effective de ses droits.

Pour garantir la liberté de choix des agents de l'âge de départ à la retraite, les conditions et les âges d'ouverture des droits seraient maintenus, et les «*clauses couperets*» autorisant la mise à la retraite d'office à un âge précoce supprimées⁵⁸.

Les bonifications qui permettent à certaines catégories d'agents de valider des annuités supplémentaires⁵⁹ seraient maintenues pour les agents des régimes spéciaux recrutés avant le 31 décembre 2008, mais d'autres modalités devront être négociées pour les nouveaux agents.

58. Aux IEG et à la SNCF, un décret pris en 1954 autorise la mise à la retraite d'office dès l'âge d'ouverture des droits, y compris lorsque l'agent n'a pas achevé une carrière complète.

59. Par exemple, pour les conducteurs cheminots, bonification de 25 % (un trimestre supplémentaire par année cotisée) à partir de la troisième année ; pour le personnel roulant de la RATP, bonification de 20 % (cinq années cotisées en valent six) dans la limite de cinq ans.

Par ailleurs, le montant de la pension devrait continuer à être calculé sur le salaire des six derniers mois d'activité, sauf pour les régimes qui appliquent d'ores et déjà une règle différente (par exemple la CRPCEN). Les pensions seront désormais indexées sur les prix, selon les mêmes modalités que les autres régimes de retraite. La lettre du 6 novembre précise que l'indexation sur les prix devrait être effective à compter du 1^{er} janvier 2009.

2. Les thèmes relevant de la négociation de branche ou d'entreprise

Le document d'orientation cite sept thèmes relevant de la négociation tout en indiquant que la liste n'est pas exhaustive :

- la prise en compte de la spécificité des métiers (conditions de travail, parcours professionnels, deuxième partie de carrière);
- l'adaptation de la gestion des ressources humaines à l'allongement de la vie professionnelle;
- la prise en compte des éléments de rémunération autres que le salaire dans le calcul de la pension;
- la réduction des durées minimales exigées pour bénéficier du régime spécial;
- la possibilité de rachat d'années d'études supérieures ou d'années de cotisations incomplètes, comme pour les fonctionnaires et autres salariés;
- l'harmonisation des avantages familiaux et conjugaux avec les règles de la fonction publique, afin de respecter le principe d'égalité entre hommes et femmes (**fiche 15**);
- l'abaissement de l'âge d'ouverture des droits pour les handicapés et l'aménagement des pensions d'invalidité.

Selon les termes de ce document, ces thèmes seront déclinés par la négociation, par entreprise ou par branche, pour tenir compte des spécificités de chaque régime. Les entreprises et branches qui le souhaitent pourront ajouter d'autres thèmes à la négociation sociale. Selon une lettre adressée aux syndicats le 14 novembre, le ministre accepte que l'État participe à ces négociations d'entreprise ou de branche. Ces négociations ont commencé dans les IEG ainsi qu'à la SNCF et à la RATP sur la base du champ contenu dans les lettres des présidents de ces entreprises et accepté par les organisations syndicales; à l'issue des négociations, prévues pour durer un mois, les textes réglementaires relatifs à la réforme des régimes spéciaux seront publiés.

Fiche 19

Le Fonds de réserve pour les retraites

Comme d'autres pays auparavant, dont la Suède, le Canada ou les États-Unis, la France a créé, en 1999, un Fonds de réserve pour les retraites (FRR). La question se pose de savoir quel rôle on entend faire jouer précisément au FRR et, en conséquence, quelle politique d'abondement doit être suivie au cours des prochaines années.

I – La situation actuelle du Fonds de réserve pour les retraites

1. Le rôle et les moyens assignés au FRR

Selon la loi du 17 juillet 2001, qui crée un établissement public de l'État à caractère administratif dénommé Fonds de réserve pour les retraites⁶⁰, le FRR a pour mission de gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite. Toujours selon la loi, les réserves sont constituées au profit exclusif du régime général et des régimes alignés (régimes des artisans, des commerçants et des salariés agricoles⁶¹) et les sommes affectées au FRR sont mises en réserve jusqu'en 2020.

60. À sa création dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, le FRR n'était qu'une section spéciale du Fond de solidarité vieillesse (FSV).

61. Un débat existe cependant sur le champ des régimes bénéficiaires des versements du FRR.

Ces sommes proviennent :

- de fractions de prélèvements sociaux (contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés, 65 % du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et de placements);
- des excédents éventuels du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et de la branche vieillesse du régime général (CNAV);
- du produit de cessions d'actifs (privatisations, cessions de parts des Caisses d'épargne, produit des ventes des licences de téléphonie mobile UMTS);
- de dotations de natures diverses;
- du produit des placements des actifs du Fonds.

L'objectif assigné au FRR a clairement été annoncé à sa création : mieux répartir dans le temps (avant et après 2020) et entre les générations les efforts financiers nécessaires pour assurer la pérennité financière des régimes éligibles. Il s'agit de *lisser* les hausses de prélèvement à destination du financement des retraites, dans la phase d'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby-boom*. Le FRR a vocation, dans ce cadre, à être temporaire : il accumule des réserves au moins jusqu'en 2020 puis les reverse, intérêts compris, aux régimes éligibles, ceci jusqu'à un horizon qui pourrait être, par exemple, 2040 (annoncé au moment de la mise en place du FRR) ou 2050 (selon les travaux du Conseil présentés dans son rapport de mars 2006).

2. La situation financière du FRR

Parmi les ressources du FRR, seule la fraction de la contribution de 2 % sur les revenus de placements et du patrimoine constitue une ressource pérenne et régulière⁶². Le FRR n'a bénéficié d'excédents du FSV qu'en 2001. Les versements au titre des excédents de la CNAV sont également incertains. Enfin, aucune ressource exceptionnelle n'est venue abonder le Fonds depuis 2002. Aussi, les abondements sont inférieurs aux gains financiers des placements du FRR depuis 2006.

Le montant des actifs du FRR représentait 33,8 Md€ au 30 septembre 2007.

II – Les abondements futurs du Fonds de réserve pour les retraites

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

62. Elle a généré 1,5 Md€ en 2006.

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. Ce faisant, le FRR représente un message positif adressé aux générations futures.

Ainsi, avec une montée en charge entre 2000 et 2020 et des décaissements sur la période 2020-2050⁶³, 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.

La question du niveau souhaitable des réserves du FRR en 2020 dépend ainsi des objectifs en termes de montant et de modalités de mise en œuvre de ces transferts. Si, au moment de la mise en place du FRR, un objectif chiffré de 1 000 milliards de francs (environ 150 Md€) avait été annoncé par le Premier ministre de l'époque, M. Jospin, il apparaît plus adapté de raisonner en termes relatifs, par rapport aux besoins de financement que les réserves devront contribuer à réduire après 2020.

Ainsi, selon les résultats des projections du Conseil publiés en mars 2006, les réserves accumulées au FRR en 2020 pourraient représenter l'équivalent de 15 % à 30 %, selon l'hypothèse de taux de chômage retenue, de la somme actualisée des besoins de financement des régimes éligibles au FRR entre 2020 et 2050⁶⁴. Ces proportions correspondent à des moyennes sur la période de décaissements du FRR car, pour éviter une forte hausse du taux de cotisation à l'extinction du Fonds, il serait nécessaire que la part du besoin de financement prise en charge par le FFR soit, à partir d'une certaine date, décroissante et tende vers zéro en 2050. Ces perspectives ont été dressées sans tenir compte d'éventuelles ressources exceptionnelles pouvant abonder le FRR et les réserves accumulées dépendent des excédents éventuels de la CNAV et du FSV, donc de l'évolution du taux de chômage⁶⁵.

Les projections du FRR n'ont pu être actualisées. Les nouvelles projections du FSV et de la CNAV, avec des perspectives plus dégradées à l'horizon de 2020 et une situation moins défavorable à plus long terme par rapport aux résultats publiés en mars 2006 (**annexe 2**), suggèrent néanmoins que les abondements du FRR (toutes choses égales par ailleurs) seraient révisés à la baisse et qu'il en serait de même pour les besoins de financement des régimes éligibles après 2020.

63. Le modèle d'allocation stratégique du FRR a toutefois été calibré sur la base d'une hypothèse de décaissements entre 2020 et 2040.

64. Ces besoins de financement sont estimés à partir de comptes équilibrés en 2020 par des hausses de cotisations.

65. Le montant des réserves en 2020 serait compris entre 67 Md€ 2003 (taux de chômage de 9 %) et 127 Md€ 2003 (taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015).

Le Conseil observe que le rythme d'abondement du FRR 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, actuellement limitée à la fraction de la contribution de 2 % sur les revenus de placements et du patrimoine, sera plus importante. Il va de soi que le montant de ces ressources doit être défini en adéquation avec les missions du FRR. La réflexion sur la nature des ressources mérite d'être développée en s'inspirant des exemples étrangers. Compte tenu du rôle assigné au FRR, qui vise à assurer une plus grande équité entre les générations, la réflexion pourrait également s'inscrire dans le cadre plus large des préoccupations de développement durable dans le cas où serait mise en œuvre une fiscalité environnementale.

Les orientations générales de la politique de placement du FRR redéfinies par le Conseil de surveillance du FRR au printemps 2006⁶⁶ visent 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, correspondant au coût des ressources publiques affectées au FRR et donc non utilisées pour désendetter l'État. Cette probabilité est estimée à 80 % avec l'allocation stratégique retenue. La gestion financière du FRR a été jusqu'à présent performante puisque, depuis le démarrage de ses investissements en juin 2004, la performance nette annualisée du FRR a été de 9,9 % en nominal, certes dans un contexte de marchés financiers dynamiques en moyenne sur la période.

Il reste qu'une stratégie de financement stable pour le FRR, garante de meilleures performances financières, exigerait une plus grande visibilité dans les abondements et les décaissements.

Par ailleurs, ne pas chercher à préciser le plus tôt possible le rythme annuel des décaissements et, en particulier, la durée de vie du FRR, peut conduire au choix d'une allocation stratégique non optimale, à des rendements financiers des placements plus faibles et, en conséquence, à de moindres réserves en 2020. En outre, le fait de ne pas préciser le plus tôt possible le rythme annuel des décaissements pourrait conduire le Gouvernement en place en 2020 à utiliser les ressources du Fonds trop rapidement, au détriment des générations suivantes. Il est cependant difficile de définir précisément aujourd'hui la chronique future des décaissements du FRR car celle-ci devrait dépendre des besoins de financement supplémentaires des régimes éligibles après 2020 et donc des mesures qui seront finalement prises pour équilibrer les régimes d'ici 2020.

66. 60 % d'actions, 30 % d'obligations et 10 % d'actifs apportant de la diversification.

Fiche 20

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.

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 et contrat exploitants agricoles, PREFON, COREM, CGOS, FONPEL, CAREL pour les fonctionnaires et les élus locaux, produits dits des articles 39, 82 et 83 du Code général des impôts pour les salariés du privé bénéficiant 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.

I – Les données récentes sur l'épargne retraite

L'article 114 de la loi de 2003 portant réforme des retraites a institué un système d'information statistique obligatoire sur l'épargne retraite. La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité est chargée de la mise en place et du suivi de ce système. Les dernières données disponibles de la DREES portent sur l'année 2005.

Selon la DREES, à la fin de l'année 2005, 1,7 million de personnes détenaient un PERP et 102 000 salariés bénéficiaient d'un PERCO. Ces dispositifs sont en plein essor avec 450 000 nouveaux PERP souscrits en 2005 et 66 000 nouveaux salariés couverts par un PERCO. Le PERE n'a pas connu de développement significatif en 2005 en raison notamment de la parution tardive des instructions fiscales (novembre 2005); environ un millier de contrats ont été souscrits en 2005. Dopés par l'encouragement à l'épargne retraite en 2004, les produits d'épargne retraite déjà existants ont retrouvé en 2005 un rythme de croissance proche des années antérieures. 808 000 personnes (+ 7,2 %) disposaient à la fin de l'année 2005 d'un contrat Madelin et 261 000 (+ 2,8 %) d'un contrat exploitants agricoles. Les produits dits des articles 39 et 83 du Code général des impôts restent prépondérants parmi les dispositifs d'épargne retraite; l'affectation des cotisations à un fonds collectif les rend difficilement individualisables mais la DREES estime entre 2,3 et 2,5 millions le nombre de salariés couverts par un dispositif « article 83 ». Enfin, 818 000 personnes étaient détentrices fin 2005 de produits d'épargne destinés aux fonctionnaires et élus locaux.

Les cotisations versées sur un PERCO sont en moyenne quatre fois plus élevées que pour un PERP (respectivement 2 050 et 491 € en 2005), en raison d'un abondement fréquent de l'employeur. Le PERP se distingue pour sa part des autres types de contrat par des souscripteurs plus jeunes et des montants de cotisation en moyenne plus faibles : 18 % des détenteurs d'un PERP ont moins de 30 ans, alors qu'ils sont 8 % pour le PERCO et entre 2 % et 5 % pour les autres dispositifs.

En 2005, les versements effectués sur l'ensemble des dispositifs d'épargne retraite se sont élevés à 8,6 Md€ (7,9 Md€ en 2004), dont 20 % provenant des contrats souscrits dans un cadre individuel (PERP et produits destinés aux fonctionnaires et élus locaux). Les cotisations au titre des nouveaux dispositifs PERP et PERCO ont représenté respectivement 850 et 209 M€. Dans le même temps, selon la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), les cotisations des contrats d'assurance en cas de vie s'élevaient à 108,4 Md€.

À l'exception du PERCO (et du PERP depuis juillet 2006), pour lequel une sortie en capital sous conditions est autorisée, les produits d'épargne retraite ont pour vocation d'assurer une rente viagère au souscripteur au moment du départ en retraite. En 2005, 4 Md€ ont été versés sous forme de rente au titre de l'épargne retraite.

Au total, en 2005, les versements effectués sur les dispositifs d'épargne retraite ont représenté 4,3 % du montant total des cotisations sociales collectées par les régimes de retraite obligatoire et les rentes versées au titre de l'épargne retraite environ 2 % des retraites versées par les régimes de retraite obligatoires.

Les données partielles de la FFSA portant sur l'année 2006 confirment la montée en charge des dispositifs d'épargne retraite⁶⁷. En effet, les cotisations des contrats souscrits par les entreprises au bénéfice de leurs salariés (articles 39 et 83 du Code général des impôts, PERE...) se sont accrues de 10 % en 2006 et les cotisations des contrats souscrits à titre individuel (PREFON, contrat Madelin, PERP...) de 12 %. 1 927 000 PERP étaient en cours fin juin 2007 (+ 3 % en un an) et les cotisations versées sur ces plans s'élevaient à 409 M€ au premier semestre 2007 (+ 10 % par rapport au premier semestre 2006). Les actifs gérés dans le cadre des PERCO et le nombre de leurs adhérents ont été multipliés par plus de deux en 2006 (201 367 salariés pour un encours global de 761 M€). Enfin, les cotisations versées sur des PERE étaient estimées à environ 20 M€ en 2006.

II – Les questions relatives au développement de l'épargne retraite

Le scénario recherché par le législateur en 2003 était 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 suffisamment élevé, sans pour autant concurrencer les régimes de retraite obligatoires. Les données récentes montrent qu'il est à ce jour respecté et qu'il existe encore une marge de développement pour l'épargne retraite, laquelle offrirait une opportunité de diversification et d'amélioration du couple rendement/risque du système de retraite au regard d'une architecture exclusivement centrée sur les régimes de retraite par répartition.

Plusieurs questions méritent néanmoins d'être soulevées concernant, d'une part, certaines caractéristiques des produits d'épargne retraite, d'autre part, le développement de ces produits d'épargne.

1. Les caractéristiques des produits d'épargne retraite

- *Une simplification souhaitable de l'ensemble des dispositifs d'épargne retraite*

Il serait souhaitable de simplifier l'ensemble des dispositifs d'épargne retraite pour en accroître la lisibilité. Ainsi, les règles applicables à l'épargne retraite sont actuellement dispersées dans au moins cinq codes (impôts, assurances, mutualité, sécurité sociale et travail).

67. La FFSA se fonde sur les déclarations de ses adhérents, ce qui peut poser des difficultés de collecte des informations auprès d'entreprises d'assurance de petite taille qui ne disposent pas toujours des outils statistiques nécessaires. En outre, les chiffres de la FFSA n'intègrent pas les contrats gérés par les mutuelles et les institutions de prévoyance.

L'idée de regrouper l'ensemble dans un texte unique devrait toutefois être mise en balance avec les contraintes associées à la création d'un nouveau code, compte tenu du nombre déjà important de codes existant en France (62) et, notamment, des risques de duplication avec les autres codes. En tout état de cause, une certaine stabilité des règles devrait être recherchée.

• *Sortie en rente ou sortie en capital*

Un dispositif d'épargne ne peut théoriquement être considéré comme un pur produit de retraite que si la sortie en rente est obligatoire. La sortie en rente peut néanmoins soulever des problèmes d'équité puisque ceux qui ont une espérance de vie courte et qui sont souvent les plus modestes bénéficient de la rente moins longtemps que ceux qui ont une espérance de vie plus élevée, généralement les plus aisés.

Or, la fiscalité de l'épargne ne favorise pas les produits à sortie en rente viagère, pourtant les mieux adaptés à la préparation de la retraite. Dans le cas du PERCO, la sortie en rente est même découragée, puisque soumise à la fiscalité des pensions alors que la sortie en capital est exonérée de toute imposition sur le revenu. Fin 2005, la DREES dénombrait 1 263 sorties en capital d'un PERCO, principalement pour l'acquisition d'une résidence principale, d'un montant moyen de 3 012 €. La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement autorise également, dans son article 35, une sortie en capital pour les retraités détenteurs d'un PERP et désireux d'acquérir, en *primo* accession, une résidence principale.

Une plus grande neutralité fiscale entre les sorties en rente et en capital devrait être recherchée. Une meilleure incitation à la sortie en rente des produits d'épargne retraite se justifierait d'autant plus que les souscripteurs tendent à sous-estimer leur espérance de vie.

• *Part des placements investis en actions*

Les actions sont un actif *a priori* bien adapté à la préparation de la retraite dans la mesure où, comparées aux obligations sur longue période, elles rapportent plus en moyenne, sont relativement immunes à l'inflation et ne sont pas nécessairement plus volatiles⁶⁸.

Or, seulement 15 % des cotisations et des encours des placements d'épargne retraite sont investis en actions. Le faible taux de détention des actions par les ménages français serait par ailleurs responsable d'un surcoût de financement des entreprises françaises, car celles-ci ont alors davantage recours aux investisseurs étrangers, lesquels exigent une prime de risque pour placer leur épargne en dehors de leur pays d'origine.

68. Tanay A. (2002), « Les actions plus rémunératrices que les obligations et l'or au XX^e siècle », *INSEE Première* n° 827.

Compte tenu de la volatilité du rendement réel des actions à court terme, ce mode de placement ne devrait être encouragé que pour les plans susceptibles de couvrir une longue période et par conséquent souscrits par des salariés relativement jeunes. À cet égard, il est intéressant de rappeler que, s'agissant du PERP notamment, il existe des règles de réduction progressive de l'exposition des encours aux actions au fur et à mesure que l'on se rapproche de l'âge de la retraite et que les règles prudentielles doivent être appliquées tout particulièrement dans cette matière.

2. Le développement de l'épargne retraite

• *Fiscalité et égal accès à l'épargne retraite*

Le Conseil s'interroge également sur les moyens de favoriser un accès plus large au dispositif d'épargne retraite.

Le régime fiscal des dispositifs d'épargne retraite consiste en une exonération, parfois dans la limite d'un plafond individuel, à l'entrée (déduction du montant de l'épargne du revenu imposable) et en une fiscalisation des rentes à l'impôt sur le revenu à la sortie. Un tel régime n'accorde aucun avantage fiscal immédiat aux foyers non imposables et les foyers peu imposés ne bénéficient que faiblement de la déductibilité des sommes épargnées. De fait, 85 % des foyers déclarant détenir un produit d'épargne retraite sont imposables.

S'il était choisi d'inciter les foyers qui sont peu ou pas imposés à recourir à l'épargne retraite, un crédit d'impôt à l'entrée sur un pourcentage déterminé du montant investi ou un abondement de l'État pourrait être étudié. Une telle mesure s'inscrirait cependant dans une optique de contribution financière nette de l'État et non plus de *neutralité intertemporelle* liée à l'imposition différée. Son coût pour les finances publiques mériterait alors d'être examiné précisément.

• *Épargne salariale, épargne retraite et exonérations de cotisations sociales*

Le développement de l'épargne salariale en entreprise (intéressement, participation, plans d'épargne d'entreprise⁶⁹) n'est pas sans conséquence sur le développement de l'épargne retraite puisque 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 indiquaient début 2004 qu'ils comptaient garder cette épargne jusqu'à la retraite.

69. En 2005, 8,4 millions de salariés du secteur marchand non agricole ont accès à au moins un dispositif d'épargne salariale et 6,6 millions d'entre eux ont perçu une prime au titre de l'épargne salariale cette année-là représentant plus de 14 Md€.

À cet égard, la loi de février 2001, qui a 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, et la loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié du 30 décembre 2006, qui crée un «*intéressement de projet*» au bénéfice des salariés travaillant dans des entreprises concourant à un projet commun, devraient réduire les disparités d'accès à l'épargne entre les salariés des petites entreprises et les salariés des grandes entreprises.

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 devraient donc exercer un effet favorable sur l'emploi et les équilibres macro-économiques et l'encouragement au développement de ces dispositifs s'en trouve justifié.

On peut toutefois s'interroger sur la forme que prend cet encouragement, avec notamment des exonérations de cotisations sociales, dans la mesure où l'épargne salariale pourrait se substituer en partie au salaire direct, 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.

De façon plus générale, le Conseil juge nécessaire d'analyser les différentes incitations fiscales et surtout sociales, leur finalité et leurs effets sur le financement de la protection sociale en général et des retraites en particulier.

À cet égard, la Cour des comptes a dressé un état des lieux des *niches sociales* dans son rapport sur la sécurité sociale en 2006 et a procédé à l'évaluation de l'incidence sur les recettes du régime général des divers dispositifs en cause.

Annexes

Annexe 1

Le Conseil d'orientation des retraites

Créé par un décret du 10 mai 2000, le Conseil d'orientation des retraites, placé auprès du Premier ministre mais organe indépendant, est un lieu permanent d'études et de concertation entre les principaux acteurs du champ des retraites. Il a vu son rôle consacré et élargi par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

1. La composition du Conseil d'orientation des retraites

Avec son président, le Conseil d'orientation des retraites est composé de 39 membres :

- Quatre députés et quatre sénateurs, respectivement désignés par l'Assemblée nationale et par le Sénat.
- Seize représentants des organisations professionnelles et syndicales :
 - deux représentants désignés par la Confédération générale du travail (CGT);
 - deux représentants désignés par la Confédération française démocratique du travail (CFDT);
 - deux représentants désignés par la Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO);
 - un représentant désigné par la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC);
 - un représentant désigné par la Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC);
 - deux représentants désignés par le Mouvement des entreprises de France (MEDEF);
 - un représentant désigné par la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME);
 - un représentant désigné par l'Union professionnelle artisanale (UPA);
 - un représentant désigné par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA);
 - un représentant désigné par l'Union nationale des professions libérales (UNAPL);
 - un représentant désigné par la Fédération syndicale unitaire (FSU);
 - un représentant désigné par l'Union des fédérations de fonctionnaires (UNSA);
 - le président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ou son représentant.

- Le vice-président du Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA) ou son représentant.
- Six représentants de l'État :
 - le directeur du centre d'analyse stratégique ;
 - le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;
 - le directeur de la sécurité sociale ;
 - le directeur du budget ;
 - le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ;
 - le directeur général du trésor et de la politique économique.
- Six personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience.

2. Les missions du Conseil d'orientation des retraites

À la fois structure d'expertise et lieu de concertation, le Conseil d'orientation des retraites a des missions qui lui sont clairement assignées par la loi de 2003 :

- 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 (c'est dans ce cadre que se situe le présent rapport) ;
- 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.

3. Le fonctionnement et les travaux 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.

Les réunions du Conseil en formation plénière rassemblent les membres titulaires du Conseil et 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.

Dans le cadre de ses missions d'information, le Conseil organise chaque année un colloque.

Tous les documents discutés en séance sont mis en ligne, dès la fin de la réunion, sur le site internet du Conseil (<http://www.cor-retraites.fr>). Toutes les publications du Conseil, dont les actes des colloques, y figurent également.

Le Conseil d'orientation des retraites est appuyé par un secrétariat général, placé sous l'autorité du président.

Le présent rapport a été préparé et rédigé sous la direction de M. R. Hadas-Lebel, président de section au Conseil d'État, président du Conseil, et de M. Y. Guégano, secrétaire général, par (en ordre alphabétique) M^{me} N. Brian et MM. G. Destré, M. Geraci, J. Guez et J. M. Hourriez du secrétariat général du Conseil. M^{me} L. ApRoberts, qui a depuis quitté le secrétariat général, a également participé aux travaux préparatoires. M^{mes} M. Thiou et S. Fernandez ont assuré la réalisation du rapport.

4. Composition nominative du Conseil d'orientation des retraites au 21 novembre 2007

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

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

Véronique **CAZALS**, directrice de la 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, groupe SAFRAN

Jean-Baptiste **de FOUCAULD**, inspecteur général des Finances

Bernard **DEVY**, secrétaire confédéral de Force ouvrière

Claude **DOMEIZEL**, sénateur

Janine **DUJAY-BLARET**, vice-présidente du Comité national des retraités et personnes âgées

Martine **DURAND**, directrice adjointe de l'emploi, du travail et des affaires sociales à l'OCDE

Jean **GAEREMYNCK**, délégué à l'emploi et à la formation professionnelle

Maxime **GREMETZ**, député

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 **KARNIEWICZ**, 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

Dominique **LIBAULT**, directeur de la sécurité sociale

Jean-Louis **MALYS**, secrétaire national de la Confédération française démocratique du travail

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

Pascal **TERRASSE**, député

Philippe **TRAINAR**, Chief Economist Officer du groupe SCOR

Serge **VOLKOFF**, directeur du Centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations au travail (CREAPT)

Annexe 2

Résultats par régime des projections à long terme

L'exercice d'actualisation n'a impliqué que les principaux régimes de retraite : le régime de base des salariés du privé (CNAV), le régime de la fonction publique de l'État, le régime des agents des collectivités locales (CNRACL), les régimes complémentaires des salariés du secteur privé (ARRCO et AGIRC) et le régime complémentaire des non-titulaires de la fonction publique (IRCANTEC). Il a été *calé* sur la situation financière à court terme des régimes et le cadre du scénario de base a été conservé : les hypothèses autres que démographiques ont été reconduites pour l'essentiel et le scénario démographique correspond au scénario central de l'INSEE, lequel a toutefois été fortement révisé en 2006 (**fiche 6**).

Les exercices de projection à long terme du Conseil s'appuient sur des hypothèses démographiques, économiques et liées à la réglementation des régimes de retraite. Compte tenu de l'incertitude à l'horizon de près de 50 ans, ils reposent sur un scénario de base et des variantes qui permettent d'explorer largement le champ des possibles.

Les variantes ne portent que sur une seule variable à la fois, par rapport à un ensemble d'hypothèses constituant le scénario de base. Elles sont, pour la réflexion sur l'avenir du système de retraite, aussi importantes que le scénario de base.

Rappelons les principales hypothèses du scénario de base (**fiche 6**) :

- la démographie suivrait les évolutions du scénario central de l'INSEE rendu public à l'été 2006 (taux de fécondité de 1,9 enfant par femme, solde migratoire de + 100 000 par an et gains d'espérance de vie plus faibles que dans le précédent scénario central) ;
- le taux de chômage diminuerait puis se stabiliserait à 4,5 %, à partir de 2015 ;
- la productivité du travail et le salaire réel moyen par tête augmenteraient de 1,8 % par an à partir de 2013 (un peu moins vite au cours des premières années de projection) ;
- le décalage de l'âge moyen de départ à la retraite lié à la réforme de 2003, très progressif en début de période de projection, conduirait à terme à quelque 400 000 actifs supplémentaires sous l'hypothèse que les personnes différant leurs départs en retraite continuent de cotiser ;
- enfin, la réforme de 2003 est intégrée dans la réglementation des régimes, avec le principe de l'allongement de la durée d'assurance en fonction des gains d'espérance de vie à 60 ans et celui de la revalorisation sur

les prix des pensions et des salaires portés au compte, jusqu'en 2020 ; au-delà, tous les paramètres sont stabilisés à leur niveau de 2020.

Les projections des régimes reposent sur ces hypothèses générales, qui ont été déclinées au niveau de chaque régime en des hypothèses spécifiques concernant l'emploi (les effectifs de cotisants), la mortalité (l'espérance de vie est en moyenne plus élevée pour les fonctionnaires), la réglementation et les effets de la réforme de 2003 sur les comportements de départ en retraite, différents entre les secteurs privés et publics. Pour 2007 et 2008, les comptes des régimes s'appuient sur les perspectives de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2007.

Trois variantes ont été demandées aux régimes :

- **Une sur l'évolution de la productivité**, en retenant une hypothèse de croissance de la productivité du travail (et du salaire moyen réel des cotisants) de + 1,5 % par an, contre + 1,8 % dans le scénario de base. De ce fait, la croissance du PIB est réduite. Comme il est fait, par ailleurs, l'hypothèse que le partage de la valeur ajoutée ne se déforme pas en projection, le salaire moyen par tête suit la croissance de la productivité du travail (sauf sur les premières années de projection). La variante de productivité n'a pas d'impact sur les effectifs de cotisants ou de retraités ; seules les pensions et les cotisations par personne sont affectées. L'effet le plus sensible et le plus immédiat provient des cotisations dont la progression est sensiblement ralentie par rapport au scénario de base. L'effet sur les pensions est beaucoup plus lent, la moindre croissance des salaires se répercutant progressivement sur les droits à la retraite.
- **Une sur l'évolution du chômage**, en retenant une hypothèse de taux de chômage de 7 % à partir de 2015, contre 4,5 % dans le scénario de base. L'impact de cette variante sur les recettes transite par le nombre de cotisants et, le cas échéant, les versements du Fonds de solidarité vieillesse au titre de la prise en charge des cotisations des chômeurs. Il a été supposé que les salaires et les pensions n'étaient pas ou quasiment pas affectés par l'hypothèse de chômage (des droits à la retraite sont validés au titre du chômage). Cette variante n'a pas été réalisée pour le régime de la fonction publique de l'État dont les effectifs sont supposés être indépendants de la situation du chômage.
- **Une sur les comportements d'activité liés à la réforme de 2003**, en retenant l'hypothèse que, malgré la modification des barèmes de pension, les personnes ne modifient pas leur âge de départ en retraite (à l'exception de ceux qui bénéficient des départs anticipés), par rapport à la situation qui aurait prévalu en l'absence de réforme. Cette variante a un impact sur les effectifs de cotisants et de pensionnés ainsi que sur les pensions des retraités qui dépendent des âges de départ en retraite (**fiche 8**). Les résultats de cette variante sont fragiles car ils reposent

sur différentes hypothèses qu'il a été nécessaire de faire pour s'adapter aux spécificités des modèles de projection des régimes. Il faut donc les considérer comme des ordres de grandeur qui mériteront d'être précisés ultérieurement en fonction des observations statistiques.

Certains régimes ont effectué une variante supplémentaire qui leur est spécifique :

- **Le régime de la fonction publique de l'État** a réalisé une variante relative aux effectifs de fonctionnaires en activité qui s'appuie sur les mêmes hypothèses que celles du scénario de base de l'exercice du Conseil de 2005¹. Dans cette variante, la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux jusqu'en 2012 ne s'applique pas et les effectifs de fonctionnaires civils, hors ceux de France Télécom et de La Poste et hors les effectifs décentralisés, évoluent comme la population active.
- **L'IRCANTEC** a également réalisé une variante relative aux effectifs de cotisants qui s'appuie sur les mêmes hypothèses que celles du scénario de base de l'exercice du Conseil de 2005 : stabilisation en niveau jusqu'en 2015 puis évolution au rythme de l'emploi total jusqu'en 2050. Ces hypothèses conduisent à des effectifs plus faibles que dans le scénario de base des projections actualisées. Pour le scénario de base des projections actualisées, il a été jugé plus cohérent de faire évoluer les effectifs de cotisants de l'IRCANTEC comme ceux du régime général, à l'instar de l'hypothèse retenue pour l'ARRCO, dans la mesure où les cotisants au régime général sont affiliés, pour leur(s) régime(s) complémentaire(s), soit à l'ARRCO (et éventuellement à l'AGIRC), soit à l'IRCANTEC.
- **L'AGIRC et l'ARRCO** ont réalisé une variante de poursuite, après 2008, des termes de l'accord actuellement en cours selon lesquels la valeur de service du point évolue comme les prix et la valeur d'achat du point comme les salaires (dans le scénario de base, les valeurs d'achat et de service du point évoluent comme les prix après 2008). Dans cette variante, le rendement des régimes (rapport entre la valeur de service et la valeur d'achat du point) décroît au fil du temps et les pensions sont à terme fortement révisées à la baisse par rapport au scénario de base.

Les résultats détaillés des projections sont présentés régime par régime. Pour chacun d'entre eux, les commentaires portent d'abord sur le scénario de base (avec une comparaison des résultats des projections

1. Compte tenu de contraintes techniques, le scénario de base retenu pour les autres régimes de retraite est cohérent avec cette variante, l'emploi total (avec l'hypothèse d'un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015) étant réparti entre secteur public et secteur privé. Les résultats agrégés du scénario de base des autres régimes et de cette variante pour la fonction publique de l'État ont servi à obtenir les résultats agrégés du scénario de base avec la maquette globale du système de retraite élaborée par le secrétariat général du Conseil (fiche 7).

réalisées en 2005) puis sur chacune des variantes étudiées. Les tableaux de données annexés présentent les niveaux et évolutions des principaux agrégats du régime, depuis 2006 – année de base des projections actualisées – et pour les années 2015, 2020, 2030, 2040 et 2050. Toutes les données financières sont exprimées en euros constants de l'année 2006. Les évolutions s'entendent donc hors effets de l'inflation.

Les comptes des régimes sont limités au solde technique, c'est-à-dire à la différence entre la masse des cotisations et la masse des prestations. Ne sont notamment pas pris en compte, pour cet exercice d'actualisation, les transferts de compensation entre les régimes de retraite, dont la projection aurait supposé de disposer de données détaillées de tous les régimes participant à ces transferts, et, comme en 2005, les dépenses de gestion et d'action sociale, les flux financiers divers ainsi que les produits financiers des réserves.

Les comptes du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) ont également été projetés, d'une part, dans le cadre du scénario de base, d'autre part, dans le cadre de la variante de taux de chômage à 7 % à partir de 2015, en raison de leur forte sensibilité à l'hypothèse de chômage (le FSV prend notamment en charge les cotisations de retraite au titre des périodes de chômage). Les projections du FSV sont présentées à la fin de cette annexe.

Les projections actualisées de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

Les comptes de la CNAV se sont particulièrement dégradés au cours des dernières années et la situation financière constatée en 2006 apparaît très différente de celle qui avait été prévue dans le cadre des projections du Conseil réalisées en 2005 : les projections de 2005 ont à la fois surestimé la croissance des recettes et sous-estimé celle des dépenses sur la période récente. L'analyse de ces écarts a conduit la CNAV à apporter plusieurs améliorations techniques à son modèle de micro-simulation dénommé PRISME². De ce fait, les perspectives financières du régime général seraient sensiblement plus dégradées sur la première moitié de la période de projection que celles qui avaient été dressées en 2005.

I – Scénario de base

Selon la méthode retenue par le Conseil, les effectifs de cotisants de la CNAV sont estimés par solde entre l'emploi total et les effectifs des autres régimes de base. Or, les effectifs de cotisants des autres régimes de base seraient globalement moins dynamiques que l'emploi total. Le nombre de cotisants à la CNAV augmenterait en conséquence plus vite que l'emploi total sur l'ensemble de la période de projection : il progresserait rapidement jusqu'en 2015 pendant la phase de retour au plein-emploi (+ 1,0 % en moyenne annuelle) puis n'augmenterait que de 0,1 % par an entre 2015 et 2050.

La masse des cotisations³ progresserait de + 2,2 % en moyenne par an entre 2006 et 2015 et de + 1,9 % au-delà, sous l'effet de la hausse des effectifs de cotisants et de la croissance régulière du salaire moyen par tête. Elle passerait de 75 Md€ en 2006 à 175 Md€ en 2050, soit l'équivalent de 4,2 % du PIB sur toute la période de projection.

La forte hausse du nombre de retraités (générations du *baby-boom*) et la progression de la pension moyenne, sous l'effet du renouvellement de la population des retraités, entraîneraient un triplement de la masse des pensions entre 2006 et 2050, laquelle passerait de 74 Md€ en 2006 (4,1 % du PIB) à 220 Md€ en 2050 (5,3 % du PIB).

2. Révision des probabilités de départ en retraite par âge avec une fréquence plus grande des départs à 60 ans, prise en charge plus fréquente par le régime général des majorations de durée d'assurance pour enfants, nouvelle complétion des carrières dans la base de données initiale conduisant à davantage de périodes validées dans les autres régimes pour les polypensionnés, ajout (dans le cadre de régularisations de carrière) de trimestres validés à la CNAV non encore enregistrés dans les fichiers de gestion des carrières, révision du module de projection de la réversion...

3. Y compris les versements du Fonds de solidarité vieillesse au titre de la prise en charge des cotisations des chômeurs. En raison de la baisse du chômage entre 2006 et 2015, ceux-ci diminueraient jusqu'en 2015.

En conséquence, le solde technique de la CNAV ne cesserait de se dégrader jusqu'en 2050, d'1 Md€ par an en moyenne. Positif en 2006 (+ 1,4 Md€), il deviendrait très rapidement négatif; le déficit avoisinerait 13 Md€ en 2020 et 45 Md€ en 2050. Le creusement du déficit serait moindre en fin de période de projection, une fois passé le *papy-boom*. Exprimé en part de PIB, le solde technique passerait de + 0,1 % en 2006 à - 0,5 % en 2020 et - 1,1 % en 2040 puis se redresserait légèrement.

Le solde technique de la CNAV en 2006 s'est révélé plus faible que celui projeté en 2005 en raison principalement d'une sous-estimation de la masse des pensions. Cette sous-estimation expliquerait l'essentiel de la dégradation, par rapport à l'exercice de 2005, du solde technique sur la première partie de la période de projection. Sur la seconde partie, la masse des cotisations augmenterait plus vite que dans l'exercice de 2005 en raison du dynamisme de l'emploi et, à partir de 2035 environ, le déficit technique de la CNAV serait moindre que celui projeté en 2005 (de 10 Md€ en 2050). Exprimée en part de PIB, la révision du solde technique par rapport à l'exercice de 2005 serait de - 0,1 point en 2006, de - 0,3 point en 2020 mais de + 0,5 point en 2050. À cet horizon, le rapport démographique corrigé est révisé à la hausse de 8 points (0,78 contre 0,70 selon l'exercice de 2005).

II – Variantes

• 1. Variante de productivité : + 1,5 % par an

L'écart de masse de cotisations avec le scénario de base s'accroîtrait au fil des années, passant de - 3,4 Md€ en 2020 à - 20 Md€ en 2050. Les moindres gains de productivité entraîneraient à terme des pensions de droit direct plus faibles (de 0,1 % en 2020 et de 3,7 % en 2050). Il en serait de même pour les pensions de droit dérivé. La masse des pensions progresserait au total moins vite.

Le solde technique serait plus dégradé de 3,4 Md€ en 2020, en raison du moindre dynamisme des cotisations, et de 13 Md€ en 2050, l'effet lié à la hausse plus modérée des pensions atténuant à cet horizon l'impact du moindre dynamisme des cotisations. Il s'établirait à - 57,5 Md€ en 2050 (- 1,6 % du PIB).

• 2. Variante de taux de chômage : 7 % à partir de 2015

Le taux de chômage aurait très peu d'incidence sur la masse des cotisations de la CNAV, compte tenu des versements du Fonds de solidarité vieillesse au titre de la prise en charge des cotisations des chômeurs, et donc sur le solde technique qui serait très proche de celui du scénario de base : - 13,1 Md€ en 2020 (- 0,6 % de PIB) et - 44,9 Md€ en 2050 (- 1,1 % de PIB).

- **3. Variante de comportement : pas d'effet de la réforme de 2003 hors retraite anticipée**

Par rapport au scénario de base, les effectifs de cotisants seraient plus faibles de près de 300 000 personnes chaque année de 2020 à 2050 et la masse des cotisations serait inférieure de 1,4 Md€ en 2020 et de 2,6 Md€ en 2050. En l'absence de recul, lié à la réforme de 2003, de l'âge moyen de départ en retraite, le nombre de retraités serait plus élevé que dans le scénario de base. Les pensions des nouveaux retraités seraient en revanche plus faibles en l'absence de prolongation d'activité (impact de la décote et de l'allongement de la durée d'assurance de référence) et cet effet se diffuserait au fil des années à la masse globale des pensions. Au total, par rapport au scénario de base, la masse des pensions seraient plus élevée jusque vers 2030 (+ 1 Md€ en 2020) et plus faible ensuite (- 1 Md€ en 2050).

Le solde technique serait plus dégradé que dans le scénario de base. L'écart représenterait en 2020 - 2,4 Md€ et serait plus faible sur la seconde partie de la période de projection (- 1,6 Md€ en 2050) en raison d'une masse des pensions moins élevée.

CNAV – Résultats de l'exercice d'actualisation des projections

Résultats du scénario de base						
Résultats de l'exercice COR 2007	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en millions)	16,8	18,3	18,5	18,6	18,8	18,9
Total des cotisations* (en Md€)	75,4	91,4	100,4	121,1	146,0	175,4
<i>en % de PIB</i>	4,21	4,16	4,19	4,23	4,24	4,25
Nombre de pensionnés de droit direct (en millions)	10,5	13,8	15,3	18,6	21,0	22,1
Pension moyenne de droit direct (en €)	6300	6577	6700	7176	8021	9176
Total des pensions (en Md€)	74,0	100,1	113,3	146,3	184,6	219,9
<i>en % de PIB</i>	4,13	4,56	4,72	5,11	5,36	5,32
Solde technique (en Md€)	1,4	- 8,7	- 12,9	- 25,2	- 38,6	- 44,5
<i>en % de PIB</i>	0,08	- 0,40	- 0,54	- 0,88	- 1,12	- 1,08
Rapport démographique corrigé **	1,4	1,2	1,1	0,9	0,8	0,8
Évolutions en moyennes annuelles	2006-2015	2015-2020	2020-2030	2030-2040	2040-2050	2006-2050
Nombre de cotisants (en %)	1,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
Total des cotisations (en %)	2,2	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Nombre de pensionnés de droit direct (en %)	3,0	2,2	1,9	1,3	0,5	1,7
Pension moyenne de droit direct (en %)	0,5	0,4	0,7	1,1	1,4	0,9
Total des pensions (en %)	3,4	2,5	2,6	2,4	1,8	2,5
Solde technique (en Md€)	- 1,1	- 0,8	- 1,2	- 1,3	- 0,6	- 1,0
Comparaisons avec les projections de 2005						
Résultats de l'exercice COR 2005	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en millions)	16,8	18,4	18,4	18,0	17,7	17,2
Total des cotisations* (en Md€)	76,1	92,6	101,0	118,6	139,1	162,4
Nombre de pensionnés de droit direct (en millions)	10,3	13,1	14,7	18,1	20,7	21,8
Pension moyenne de droit direct (en €)	6 267	6 356	6 496	6 993	7 872	9 059
Total des pensions (en Md€)	72,6	92,3	105,5	139,7	180,3	217,5
Solde technique (en Md€)	3,5	0,3	- 4,5	- 21,1	- 41,3	- 55,0
<i>en % de PIB</i>	0,21	0,01	- 0,20	- 0,80	- 1,34	- 1,54
Rapport démographique corrigé **	1,5	1,3	1,1	0,9	0,8	0,7
Écarts entre COR 2007 et COR 2005	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en %)	- 0,5	- 0,3	0,5	3,5	6,6	10,1
Total des cotisations (en %)	- 0,8	- 1,3	- 0,5	2,1	5,0	8,0
Nombre de pensionnés de droit direct (en %)	1,5	4,9	4,4	2,6	1,6	1,5
Pension moyenne de droit direct (en %)	0,5	3,5	3,1	2,6	1,9	1,3
Total des pensions (en %)	1,9	8,4	7,4	4,7	2,4	1,1
Solde technique (en Md€)	- 2,0	- 9,0	- 8,4	- 4,0	2,7	10,5
Rapport démographique corrigé** (en %)	- 2,5	- 5,4	- 4,0	1,0	5,7	10,0

* Transferts du FSV inclus.

** Cotisants / [Pensionnés de droit direct + (Pensionnés de droit dérivé / 2)]

CNAV – Résultats de l'exercice d'actualisation des projections

Résultats du scénario de base et des variantes							
Ressources*		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	Cotisants (en millions)	16,8	18,3	18,5	18,6	18,8	18,9
	Cotisations (en Md€)	75,4	91,4	100,4	121,1	146,0	175,4
	Cotisations (en % de PIB)	4,21	4,16	4,19	4,23	4,24	4,25
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	Cotisants (en millions)	16,8	18,3	18,5	18,6	18,8	18,9
	Cotisations (en Md€)	75,4	89,5	97,0	113,6	133,1	155,4
	Cotisations (en % de PIB)	4,21	4,14	4,17	4,22	4,23	4,24
Variante 2 : chômage 7 % à partir de 2015	Cotisants (en millions)	16,8	17,8	17,9	18,1	18,2	18,3
	Cotisations (en Md€)	75,4	91,2	100,2	120,8	145,7	175,0
	Cotisations (en % de PIB)	4,21	4,26	4,29	4,33	4,34	4,35
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	Cotisants (en millions)	16,8	18,2	18,2	18,3	18,5	18,6
	Cotisations (en Md€)	75,4	90,6	99,0	119,2	143,9	172,8
	Cotisations (en % de PIB)	4,21	4,16	4,19	4,22	4,24	4,24
Emplois		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	Pensionnés** (en millions)	10,5	13,8	15,3	18,6	21,0	22,1
	Pensions (en Md€)	74,0	100,1	113,3	146,3	184,6	219,9
	Pensions (en % de PIB)	4,13	4,56	4,72	5,11	5,36	5,32
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	Pensionnés** (en millions)	10,5	13,8	15,3	18,6	21,0	22,1
	Pensions (en Md€)	74,0	100,1	113,3	145,7	181,9	212,8
	Pensions (en % de PIB)	4,13	4,63	4,87	5,40	5,78	5,81
Variante 2 : chômage 7 % à partir de 2015	Pensionnés** (en millions)	10,5	13,8	15,3	18,6	21,0	22,1
	Pensions (en Md€)	74,0	100,1	113,3	146,3	184,6	219,9
	Pensions (en % de PIB)	4,13	4,68	4,85	5,24	5,51	5,47
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	Pensionnés** (en millions)	10,5	13,9	15,5	18,6	21,1	22,2
	Pensions (en Md€)	74,0	101,0	114,3	146,0	183,3	218,9
	Pensions (en % de PIB)	4,13	4,64	4,83	5,17	5,40	5,38
Solde technique		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	En Md€	1,4	- 8,7	- 12,9	- 25,2	- 38,6	- 44,5
	En % de PIB	0,08	- 0,40	- 0,54	- 0,88	- 1,12	- 1,08
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	En Md€	1,4	- 10,6	- 16,3	- 32,0	- 48,7	- 57,5
	En % de PIB	0,08	- 0,49	- 0,70	- 1,19	- 1,55	- 1,57
Variante 2 : chômage 7 % à partir de 2015	En Md€	1,4	- 8,9	- 13,1	- 25,5	- 38,9	- 44,9
	En % de PIB	0,08	- 0,42	- 0,56	- 0,91	- 1,16	- 1,12
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	En Md€	1,4	- 10,5	- 15,2	- 26,8	- 39,4	- 46,1
	En % de PIB	0,08	- 0,48	- 0,64	- 0,95	- 1,16	- 1,13

* Transferts du FSV inclus.

** De droit direct.

Les projections actualisées du régime de la fonction publique de l'État

Les projections du solde technique du régime de la fonction publique de l'État sont basées sur un taux de cotisation « implicite⁴ » de l'État employeur qui équilibre ce solde à une date de référence. Ce taux de cotisation de l'État, auquel s'ajoute le taux de cotisation à la charge des salariés (7,85 %), est passé de 43,82 % en 2000 à 49,27 % en 2003 puis à 54,00 % en 2006 (la masse des pensions a en effet progressé plus vite que l'assiette des cotisations). Comme pour l'exercice de 2005, les calculs ont été effectués avec les taux de cotisation implicites de 2000 et de 2003. Nous commentons ici les résultats sur la base du taux de cotisation implicite de 2000, suivant en cela les recommandations du Conseil de 2001 de ne pas « remettre les compteurs à zéro » à chaque exercice de projection.

I – Scénario de base

Les hypothèses d'effectifs de fonctionnaires tiennent compte des éléments de contexte connus à la date de l'exercice. L'actualisation des projections intègre donc, comme en 2005, les mesures de décentralisation votées par le Parlement⁵ et le changement de statut des nouveaux employés à La Poste et à France Télécom. Elle intègre également les orientations du Gouvernement avec le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite jusqu'en 2012 (un fonctionnaire sur trois en 2008), ce qui est une nouveauté par rapport à l'exercice de 2005.

La masse des cotisations passerait de 31,6 Md€ en 2006 (1,8 % du PIB) à 55,3 Md€ en 2050 (1,3 % du PIB). Elle serait révisée à la baisse par rapport à l'exercice de 2005, en raison des différences d'effectifs de fonctionnaires en activité entre les deux exercices. L'écart serait maximal vers 2015 (- 11,4 %) et de l'ordre de - 2 % en 2050.

Le nombre de retraités de droit direct augmenterait entre 2006 et 2040, passant de 1,6 à 2,3 millions, puis diminuerait un peu (2,2 millions en 2050). Il serait révisé à la baisse par rapport à l'exercice de 2005⁶ (écart maximal de - 0,3 million) avec des inflexions similaires : la diminution en fin de période provenait dans l'exercice de 2005 des effets retardés de la baisse de la population active, alors qu'elle proviendrait dans les

4. Ce taux de cotisation est rendu explicite dans le cadre du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

5. Mais en tenant compte d'un calendrier plus resserré des transferts en raison du succès du dispositif : la majeure partie des effets liés à la décentralisation serait obtenue dès 2010 (2025 selon l'exercice conduit en 2005).

6. Compte tenu de la révision à la hausse de la mortalité et de la révision à la baisse du nombre de fonctionnaires en activité entre les deux exercices.

nouvelles projections des effets retardés du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

La masse des pensions progresserait de 37,9 Md€ en 2006 à 82,4 Md€ en 2050 (soit environ 2 % du PIB sur la période). Par rapport à l'exercice de 2005, la révision à la baisse du nombre de retraités entraînerait une révision à la baisse de la masse des pensions d'environ 17 % en 2050 (- 16,6 Md€).

Le solde technique serait négatif sur toute la période de projection. Exprimé en milliards d'euros, il se dégraderait sur toute la période de projection et atteindrait - 27,1 Md€ en 2050 mais, en part de PIB, il serait relativement stable à partir de 2015 (- 0,7 %). Par rapport à l'exercice de 2005, il serait révisé à la baisse d'environ 2 Md€ en 2015, quasiment identique en 2020 et beaucoup moins dégradé à long terme (amélioration relative de 15,3 Md€ en 2050). Les moindres cotisations (baisse des effectifs en activité) seraient plus que compensées par de moindres charges en fin de période de projection (baisse des effectifs de pensionnés et des gains d'espérance de vie).

II – Variantes

• 1. Variante de productivité : + 1,5 % par an

Dans cette variante, la masse des cotisations est plus rapidement et plus fortement affectée que la masse des pensions. En 2020, la masse des cotisations et la masse des pensions seraient inférieures respectivement de 4 % et de 1 % par rapport au scénario de base ; en 2050, l'écart relatif serait respectivement de - 12 % et de - 8 %.

Le solde technique serait un peu plus dégradé que dans le scénario de base sur toute la période de projection (écart maximum de - 1 Md€ en 2030). Il s'élèverait à - 18,7 Md€ en 2020 et - 27,5 Md€ en 2050 (autour de - 0,8 % de PIB sur la période).

• 2. Variante de comportement : pas d'effet de la réforme de 2003 hors retraite anticipée

L'absence de recul, lié à la réforme de 2003, de l'âge moyen de départ en retraite conduirait à un nombre de retraités plus nombreux, ce qui contribuerait à dégrader le solde technique par rapport au scénario de base. Cet effet serait progressivement contrebalancé par les économies de prestations liées à la décote et à l'allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite complète, relativement importantes dans l'hypothèse où les fonctionnaires ne modifient pas leur comportement.

En conséquence, le solde technique, qui serait plus dégradé que dans le scénario de base à moyen terme (écart de - 2,5 Md€ en 2020),

s'améliorerait relativement à plus long terme (écart de + 2,7 Md€ en 2050). Il s'élèverait à - 20,4 Md€ en 2020 (- 0,9 % de PIB) et à - 24,4 Md€ en 2050 (- 0,6 % de PIB).

• **3. Variante d'effectifs de fonctionnaires en activité**

Dans cette variante, la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux jusqu'en 2012 ne s'applique pas. Par rapport au scénario de base, environ 200 000 fonctionnaires de plus seraient en activité à partir de 2013 et ce jusqu'en 2050, mais les recrutements supplémentaires effectués jusqu'en 2012 conduiraient à davantage de retraités en 2050.

Ainsi, par rapport au scénario de base, la masse des cotisations serait plus élevée d'environ 10 % chaque année (après 2012) et l'écart de masse de pensions (positif et croissant dans le temps) ne deviendrait significatif que vers 2030 (+ 7,7 Md€ en 2050). Au total, le solde technique serait moins dégradé que dans le scénario de base jusque vers 2040 (le déficit serait réduit de 3 Md€ en 2020) et plus dégradé ensuite. En 2050, le déficit technique s'aggraverait d'1 Md€ pour atteindre 28,7 Md€ (- 0,7 % de PIB) compte tenu du nombre plus important de retraités à terme.

Fonction publique de l'État – Résultats de l'exercice d'actualisation des projections

Résultats du scénario de base						
Résultats de l'exercice COR 2007	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en millions)	2,4	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
Total des cotisations avec taux 2000 (en Md€)	31,6	31,5	33,8	39,3	46,3	55,3
en % de PIB	1,77	1,43	1,41	1,37	1,34	1,34
Total des cotisations avec taux 2003 (en Md€)	35,0	34,8	37,4	43,5	51,2	61,1
en % de PIB	1,95	1,59	1,56	1,52	1,49	1,48
Nombre de pensionnés de droit direct (en millions)	1,6	1,9	2,1	2,2	2,3	2,2
Pension moyenne de droit direct (en €)	21 646	22 109	22 760	24 698	27 963	32 761
Total des pensions (en Md€)	37,9	47,0	51,7	61,4	72,1	82,4
en % de PIB	2,11	2,14	2,16	2,14	2,09	1,99
Solde technique – taux 2000 (en Md€)	- 6,2	- 15,5	- 17,9	- 22,1	- 25,8	- 27,1
en % de PIB	- 0,35	- 0,71	- 0,75	- 0,77	- 0,75	- 0,66
Solde technique – taux 2003 (en Md€)	- 2,9	- 12,2	- 14,3	- 17,9	- 20,9	- 21,3
en % de PIB	- 0,16	- 0,55	- 0,60	- 0,63	- 0,61	- 0,51
Rapport démographique corrigé *	1,4	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7
Évolutions en moyennes annuelles	2006-2015	2015-2020	2020-2030	2030-2040	2040-2050	2006-2050
Nombre de cotisants (en %)	- 2,1	- 0,6	- 0,4	- 0,1	0,0	- 0,6
Total des cotisations – 2000 et 2003 (en %)	0,0	1,4	1,5	1,6	1,8	1,3
Nombre de pensionnés de droit direct (en %)	2,4	1,3	0,9	0,2	- 0,4	0,8
Pension moyenne de droit direct (en %)	0,2	0,6	0,8	1,2	1,6	0,9
Total des pensions (en %)	2,4	1,9	1,7	1,6	1,3	1,8
Solde technique – taux 2000 (en Md€)	- 1,0	- 0,5	- 0,4	- 0,4	- 0,1	- 0,5
Solde technique – taux 2003 (en Md€)	- 1,0	- 0,4	- 0,4	- 0,3	0,0	- 0,4
Comparaisons avec les projections de 2005						
Résultats de l'exercice COR 2005	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en millions)	2,4	2,3	2,2	2,0	2,0	1,9
Total des cotisations avec taux 2000 (en Md€)	31,7	35,6	37,4	42,3	48,6	56,6
Total des cotisations avec taux 2003 (en Md€)	35,0	39,3	41,4	46,7	53,8	62,5
Nombre de pensionnés de droit direct (en millions)	1,6	2,0	2,2	2,5	2,6	2,5
Pension moyenne de droit direct (en €)	21 515	22 243	23 082	25 477	29 173	34 320
Total des pensions (en Md€)	38,3	49,2	55,4	69,0	84,2	99,0
Solde technique – taux 2000 (en Md€)	- 6,6	- 13,6	- 18,0	- 26,8	- 35,5	- 42,4
en % de PIB	- 0,38	- 0,62	- 0,76	- 0,97	- 1,10	- 1,13
Solde technique – taux 2003 (en Md€)	- 3,3	- 9,8	- 14,0	- 22,3	- 30,4	- 36,5
en % de PIB	- 0,19	- 0,45	- 0,59	- 0,81	- 0,94	- 0,97
Rapport démographique corrigé *	1,4	1,0	0,9	0,7	0,7	0,7
Écarts entre COR 2007 et COR 2005	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en %)	- 0,9	- 11,2	- 10,0	- 7,8	- 6,1	- 4,1
Total des cotisations – 2000 et 2003 (en %)	- 0,1	- 11,4	- 9,7	- 6,9	- 4,8	- 2,3
Nombre de pensionnés de droit direct (en %)	- 1,7	- 4,0	- 5,9	- 9,0	- 11,6	- 13,7
Pension moyenne de droit direct (en %)	0,6	- 0,6	- 1,4	- 3,1	- 4,1	- 4,5
Total des pensions (en %)	- 1,0	- 4,4	- 6,7	- 11,0	- 14,3	- 16,8
Solde technique – taux 2000 (en Md€)	0,4	- 1,9	0,1	4,7	9,7	15,3
Solde technique – taux 2003 (en Md€)	0,4	- 2,4	- 0,3	4,4	9,5	15,2
Rapport démographique corrigé* (en %)	0,4	- 8,1	- 5,1	0,2	4,6	9,4

* Cotisants / [Pensionnés de droit direct + (Pensionnés de droit dérivé / 2)]

Fonction publique de l'État – Résultats de l'exercice d'actualisation des projections

Résultats du scénario de base et des variantes							
Ressources		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	Cotisants (en millions)	2,4	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
	Cotisations 2000 (en Md€)	31,6	31,5	33,8	39,3	46,3	55,3
	Cotisations 2000 (en % de PIB)	1,77	1,43	1,41	1,37	1,34	1,34
	Cotisations 2003 (en Md€)	35,0	34,8	37,4	43,5	51,2	61,1
	Cotisations 2003 (en % de PIB)	1,95	1,59	1,56	1,52	1,49	1,48
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	Cotisants (en millions)	2,4	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
	Cotisations 2000 (en Md€)	31,6	30,7	32,4	36,6	41,9	48,5
	Cotisations 2000 (en % de PIB)	1,77	1,42	1,40	1,36	1,33	1,33
	Cotisations 2003 (en Md€)	35,0	33,9	35,9	40,5	46,3	53,7
	Cotisations 2003 (en % de PIB)	1,95	1,57	1,54	1,50	1,47	1,46
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	Cotisants (en millions)	2,4	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
	Cotisations 2000 (en Md€)	31,6	30,8	32,9	38,5	45,5	54,6
	Cotisations 2000 (en % de PIB)	1,77	1,42	1,39	1,37	1,34	1,34
	Cotisations 2003 (en Md€)	35,0	34,1	36,3	42,6	50,3	60,4
	Cotisations 2003 (en % de PIB)	1,95	1,57	1,54	1,51	1,48	1,48
Variante régime : évolution de l'effectif cotisants identique à COR 2005	Cotisants (en millions)	2,4	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1
	Cotisations 2000 (en Md€)	31,6	34,4	37,1	43,5	51,6	61,4
	Cotisations 2000 (en % de PIB)	1,77	1,57	1,55	1,52	1,50	1,49
	Cotisations 2003 (en Md€)	35,0	38,0	41,0	48,1	57,1	67,9
	Cotisations 2003 (en % de PIB)	1,95	1,73	1,71	1,68	1,66	1,64
Emplois		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	Pensionnés* (en millions)	1,6	1,9	2,1	2,2	2,3	2,2
	Pensions (en Md€)	37,9	47,0	51,7	61,4	72,1	82,4
	Pensions (en % de PIB)	2,11	2,14	2,16	2,14	2,09	1,99
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	Pensionnés* (en millions)	1,6	1,9	2,1	2,2	2,3	2,2
	Pensions (en Md€)	37,9	46,8	51,2	59,8	68,4	76,0
	Pensions (en % de PIB)	2,11	2,17	2,20	2,22	2,18	2,08
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	Pensionnés* (en millions)	1,6	2,0	2,1	2,3	2,4	2,3
	Pensions (en Md€)	37,9	48,6	53,3	61,5	70,5	79,0
	Pensions (en % de PIB)	2,11	2,23	2,25	2,18	2,08	1,94
Variante régime : évolution de l'effectif cotisants identique à COR 2005	Pensionnés* (en millions)	1,6	1,9	2,1	2,3	2,4	2,4
	Pensions (en Md€)	37,9	47,2	52,0	62,7	75,8	90,1
	Pensions (en % de PIB)	2,11	2,15	2,17	2,19	2,20	2,18
Solde technique		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	2000 (en Md€)	- 6,2	- 15,5	- 17,9	- 22,1	- 25,8	- 27,1
	2000 (en % de PIB)	- 0,35	- 0,71	- 0,75	- 0,77	- 0,75	- 0,66
	2003 (en Md€)	- 2,9	- 12,2	- 14,3	- 17,9	- 20,9	- 21,3
	2003 (en % de PIB)	- 0,16	- 0,55	- 0,60	- 0,63	- 0,61	- 0,51
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	2000 (en Md€)	- 6,2	- 16,1	- 18,7	- 23,1	- 26,6	- 27,5
	2000 (en % de PIB)	- 0,35	- 0,74	- 0,81	- 0,86	- 0,84	- 0,75
	2003 (en Md€)	- 2,9	- 12,8	- 15,3	- 19,2	- 22,1	- 22,4
	2003 (en % de PIB)	- 0,16	- 0,59	- 0,66	- 0,71	- 0,70	- 0,61
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	2000 (en Md€)	- 6,2	- 17,8	- 20,4	- 23,0	- 24,9	- 24,4
	2000 (en % de PIB)	- 0,35	- 0,82	- 0,86	- 0,82	- 0,73	- 0,60
	2003 (en Md€)	- 2,9	- 14,5	- 17,0	- 18,9	- 20,1	- 18,6
	2003 (en % de PIB)	- 0,16	- 0,67	- 0,72	- 0,67	- 0,59	- 0,46
Variante régime : évolution de l'effectif cotisants identique à COR 2005	2000 (en Md€)	- 6,2	- 12,8	- 14,9	- 19,2	- 24,1	- 28,7
	2000 (en % de PIB)	- 0,35	- 0,58	- 0,62	- 0,67	- 0,70	- 0,70
	2003 (en Md€)	- 2,9	- 9,1	- 11,0	- 14,6	- 18,7	- 22,2
	2003 (en % de PIB)	- 0,16	- 0,42	- 0,46	- 0,51	- 0,54	- 0,54

* De droit direct.

Les projections actualisées de la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)

La CNRACL affine l'ensemble des titulaires de la fonction publique territoriale et hospitalière. La principale révision par rapport à l'exercice de 2005 est le rythme plus rapide de la décentralisation (intégration à la CNRACL d'agents de l'éducation nationale, de l'équipement et de l'agriculture vers les collectivités territoriales), laquelle serait achevée dès 2010 en raison du succès du dispositif; dans l'exercice 2005, elle était supposée s'étaler jusqu'en 2025. Toutefois, les transferts opérés dans ce cadre ont globalement un impact limité sur l'équilibre du régime.

I – Scénario de base

Les effectifs de cotisants, hors les transferts opérés dans le cadre de la décentralisation, sont supposés évoluer comme l'emploi total. Entre 2006 et 2015, la forte croissance de l'emploi total conjuguée à un apport de cotisants supplémentaires lié à la décentralisation conduirait à une hausse des effectifs de cotisants de la CNRACL de + 1,2 % par an en moyenne. Au-delà, le nombre de cotisants serait quasiment stable.

La masse des cotisations augmenterait en conséquence rapidement jusqu'en 2015 (+ 2,9 % par an en moyenne) puis au rythme du salaire moyen (+ 1,8 % par an). Elle passerait de 13,2 Md€ en 2006 à 17 Md€ en 2015 puis à 31,9 Md€ en 2050, et serait peu révisée par rapport à l'exercice de 2005.

Le nombre de retraités de droit direct atteindrait 2,0 millions en 2050, contre 0,7 million en 2006⁷. La masse des pensions, soutenue par le dynamisme du nombre de retraités, augmenterait rapidement tout au long de la période (+ 3,2 % par an en moyenne). Elle passerait de 10,6 Md€ en 2006 (0,6 % du PIB) à 43 Md€ en 2050 (1,0 % du PIB). Les révisions par rapport à l'exercice de 2005 seraient également faibles concernant la masse des pensions.

Le solde technique de la CNRACL, positif en 2006 (+ 2,6 milliards), se dégraderait sur toute la période de projection. Il resterait positif jusque vers 2015. Le déficit technique atteindrait 1,1 Md€ en 2020 et 11,3 Md€ en 2050 (0,3 % du PIB). Par rapport à l'exercice de 2005, le solde technique serait très légèrement révisé à la baisse jusque vers 2030 et un peu moins dégradé à long terme (révision de + 2,2 Md€ en 2050).

7. Le fort dynamisme de l'emploi dans les collectivités territoriales et hospitalières au cours des décennies passées et les effets de la décentralisation conduiraient à des flux de retraités beaucoup plus élevés que par le passé sur toute la période de projection (de l'ordre de 60 à 65 000 par an, contre environ 35 000 pour les années récentes).

II – Variantes

• 1. Variante de productivité : + 1,5 % par an

La masse des cotisations serait inférieure de plus de 11 % à celle du scénario de base en 2050. La masse des pensions serait inférieure de 5 % en 2050 par rapport au scénario de base mais cette baisse n'interviendrait qu'en fin de période. Le solde technique de la CNRACL serait plus dégradé sur toute la période de projection : il s'élèverait à environ - 1,7 Md€ en 2020 (- 0,1 % de PIB) et - 12,7 Md€ en 2050 (- 0,3 % de PIB).

• 2. Variante de taux de chômage : 7 % à partir de 2015

Comme les effectifs de cotisants de la CNRACL sont supposés évoluer comme l'emploi total (hors les transferts opérés dans le cadre de la décentralisation), ils sont sensibles à l'hypothèse de taux de chômage. Dans cette variante, le solde technique du régime serait de - 1,3 Md€ en 2020 (- 0,1 % de PIB) et de - 11,1 Md€ en 2050 (- 0,3 % de PIB). Par rapport au scénario de base, la situation serait légèrement plus dégradée à moyen terme en raison d'un nombre de cotisants un peu plus faible (- 1 % en 2020) et légèrement meilleure à plus long terme, car moins de cotisants en début d'exercice conduit à moins de retraités à l'horizon 2040-2050.

• 3. Variante de comportement : pas d'effet de la réforme de 2003 hors retraite anticipée

L'absence de recul, lié à la réforme de 2003, de l'âge moyen de départ en retraite conduirait à un nombre de retraités plus important, ce qui contribuerait à dégrader le solde technique par rapport au scénario de base. Cet effet serait progressivement contrebalancé par les économies de prestations liées à la décote et à l'allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite complète, relativement importante dans l'hypothèse où les fonctionnaires ne modifient pas leur comportement.

En conséquence, le solde technique, qui serait plus dégradé que dans le scénario de base à moyen terme (écart de - 1,0 Md€ en 2020), s'améliorerait relativement à plus long terme (écart de + 0,3 Md€ en 2050). Il s'élèverait à - 2,1 Md€ en 2020 (- 0,1 % de PIB) et à - 11,0 Md€ en 2050 (- 0,3 % de PIB).

CNRACL – Résultats de l'exercice d'actualisation des projections

Résultats du scénario de base						
Résultats de l'exercice COR 2007	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en millions)	1,9	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Total des cotisations (en Md€)	13,2	17,0	18,6	22,2	26,6	31,9
<i>en % de PIB</i>	<i>0,74</i>	<i>0,77</i>	<i>0,77</i>	<i>0,77</i>	<i>0,77</i>	<i>0,77</i>
Nombre de pensionnés de droit direct (en millions)	0,7	1,1	1,3	1,7	1,9	2,0
Pension moyenne de droit direct (en €)	14 085	14 152	14 433	15 588	17 503	20 683
Total des pensions (en Md€)	10,6	16,3	19,7	27,2	34,9	43,2
<i>en % de PIB</i>	<i>0,59</i>	<i>0,74</i>	<i>0,82</i>	<i>0,95</i>	<i>1,01</i>	<i>1,05</i>
Solde technique (en Md€)	2,6	0,7	- 1,1	- 5,0	- 8,3	- 11,3
<i>en % de PIB</i>	<i>0,14</i>	<i>0,03</i>	<i>- 0,05</i>	<i>- 0,17</i>	<i>- 0,24</i>	<i>- 0,27</i>
Rapport démographique corrigé *	2,5	1,8	1,5	1,2	1,0	1,0
Évolutions en moyennes annuelles	2006-2015	2015-2020	2020-2030	2030-2040	2040-2050	2006-2050
Nombre de cotisants (en %)	1,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,3
Total des cotisations (en %)	2,9	1,8	1,8	1,8	1,8	2,0
Nombre de pensionnés de droit direct (en %)	5,1	3,6	2,6	1,4	0,5	2,4
Pension moyenne de droit direct (en %)	0,1	0,4	0,8	1,2	1,7	0,9
Total des pensions (en %)	4,9	3,9	3,3	2,5	2,1	3,2
Solde technique (en Md€)	- 0,2	- 0,4	- 0,4	- 0,3	- 0,3	- 0,3
Comparaisons avec les projections de 2005						
Résultats de l'exercice COR 2005	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en millions)	1,9	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9
Total des cotisations (en Md€)	13,2	17,4	19,1	22,5	26,3	30,7
Nombre de pensionnés de droit direct (en millions)	0,7	1,1	1,3	1,7	1,9	2,1
Pension moyenne de droit direct (en €)	13 909	14 089	14 393	15 519	17 413	20 368
Total des pensions (en Md€)	10,7	16,3	19,7	27,2	35,3	44,2
Solde technique (en Md€)	2,6	1,1	- 0,5	- 4,7	- 9,1	- 13,5
<i>en % de PIB</i>	<i>0,15</i>	<i>0,05</i>	<i>- 0,02</i>	<i>- 0,17</i>	<i>- 0,28</i>	<i>- 0,36</i>
Rapport démographique corrigé *	2,4	1,8	1,5	1,2	1,0	0,9
Écarts entre COR 2007 et COR 2005	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en %)	0,9	1,8	1,0	2,6	5,4	8,4
Total des cotisations (en %)	- 0,3	- 2,0	- 3,0	- 1,3	1,3	4,1
Nombre de pensionnés de droit direct (en %)	- 2,1	- 0,8	- 0,5	- 0,7	- 2,0	- 3,9
Pension moyenne de droit direct (en %)	1,3	0,5	0,3	0,4	0,5	1,5
Total des pensions (en %)	- 0,6	- 0,1	0,1	0,1	- 1,2	- 2,2
Solde technique (en Md€)	0,0	- 0,3	- 0,6	- 0,3	0,8	2,2
Rapport démographique corrigé* (en %)	2,7	2,0	0,9	2,6	6,6	11,8

* Cotisants / [Pensionnés de droit direct + (Pensionnés de droit dérivé / 2)]

CNRACL – Résultats de l'exercice d'actualisation des projections

Résultats du scénario de base et des variantes							
Ressources		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	Cotisants (en millions)	1,9	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
	Cotisations (en Md€)	13,2	17,0	18,6	22,2	26,6	31,9
	Cotisations (en % de PIB)	0,74	0,77	0,77	0,77	0,77	0,77
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	Cotisants (en millions)	1,9	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
	Cotisations (en Md€)	13,2	16,7	18,0	20,9	24,4	28,4
	Cotisations (en % de PIB)	0,74	0,77	0,77	0,77	0,77	0,77
Variante 2 : chômage 7 % à partir de 2015	Cotisants (en millions)	1,9	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
	Cotisations (en Md€)	13,2	16,8	18,4	21,9	26,3	31,6
	Cotisations (en % de PIB)	0,74	0,79	0,79	0,79	0,79	0,79
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	Cotisants (en millions)	1,9	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
	Cotisations (en Md€)	13,2	16,9	18,5	22,1	26,5	31,7
	Cotisations (en % de PIB)	0,74	0,78	0,78	0,78	0,78	0,78
Emplois		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	Pensionnés* (en millions)	0,7	1,1	1,3	1,7	1,9	2,0
	Pensions (en Md€)	10,6	16,3	19,7	27,2	34,9	43,2
	Pensions (en % de PIB)	0,59	0,74	0,82	0,95	1,01	1,05
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	Pensionnés* (en millions)	0,7	1,1	1,3	1,7	1,9	2,0
	Pensions (en Md€)	10,6	16,3	19,7	26,9	34,0	41,1
	Pensions (en % de PIB)	0,59	0,76	0,85	1,00	1,08	1,12
Variante 2 : chômage 7 % à partir de 2015	Pensionnés* (en millions)	0,7	1,1	1,3	1,6	1,9	2,0
	Pensions (en Md€)	10,6	16,3	19,7	27,1	34,7	42,7
	Pensions (en % de PIB)	0,59	0,76	0,84	0,97	1,03	1,06
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	Pensionnés* (en millions)	0,7	1,1	1,4	1,7	2,0	2,1
	Pensions (en Md€)	10,6	16,8	20,6	27,9	35,1	42,6
	Pensions (en % de PIB)	0,59	0,77	0,87	0,99	1,03	1,05
Solde technique		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	En Md€	2,6	0,7	- 1,1	- 5,0	- 8,3	- 11,3
	En % de PIB	0,14	0,03	- 0,05	- 0,17	- 0,24	- 0,27
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	En Md€	2,6	0,4	- 1,7	- 6,0	- 9,6	- 12,7
	En % de PIB	0,14	0,02	- 0,07	- 0,22	- 0,31	- 0,35
Variante 2 : chômage 7 % à partir de 2015	En Md€	2,6	0,5	- 1,3	- 5,2	- 8,4	- 11,1
	En % de PIB	0,14	0,03	- 0,06	- 0,19	- 0,25	- 0,28
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	En Md€	2,6	0,1	- 2,1	- 5,8	- 8,6	- 11,0
	En % de PIB	0,14	0,01	- 0,09	- 0,20	- 0,25	- 0,27

* De droit direct.

Les projections actualisées de l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO)

L'accord paritaire AGIRC-ARRCO, conclu en novembre 2003, court jusqu'au 31 décembre 2008 : le salaire de référence est indexé sur l'évolution du salaire moyen des cotisants et la valeur du point sur l'évolution des prix. Pour le scénario de base, il a été supposé que les règles qui prévalaient de 2001 à 2003 s'appliquent au-delà de 2008 (indexation sur l'inflation des deux paramètres), soit une stabilisation du rendement des régimes.

Les pensions liquidées avant 65 ans à l'ARRCO ne subissent pas les abattements d'anticipation si l'intéressé a droit au taux plein au régime général : les allocations de droits directs servies sans abattement avant 65 ans au titre de la «*retraite à 60 ans*», sont mises à la charge d'une structure spéciale, l'AGFF⁸, qui dispose d'un financement propre. Les pensions projetées sont les pensions servies, sans abattement. En ressources, aux cotisations de retraite ARRCO, sont ajoutés le montant du financement de la «*retraite à 60 ans*» pris en charge par l'AGFF et le montant correspondant à la redistribution des excédents de l'AGFF entre l'AGIRC et l'ARRCO.

L'ARRCO dispose de réserves financières au passif du bilan pour un montant de 56 Md€ en 2006, mais il n'est pas tenu compte, comme pour l'exercice 2005, des produits financiers en provenance de ces réserves.

Les projections présentées sont hors opérations adossées de la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) et hors transferts de solidarité versés à l'AGIRC⁹.

I – Résultats du scénario de base

Les ressources (après redistribution des excédents AGFF) progresseraient rapidement entre 2006 et 2015 (+ 2,9 % par an en moyenne) compte tenu notamment de la forte croissance des effectifs de cotisants et des excédents de l'AGFF. Elles représenteraient environ 100 Md€ en 2050, contre 40 Md€ en 2006.

8. L'AGFF, Association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO, finance en partie les allocations versées entre 60 et 65 ans et la totalité des allocations versées au titre des carrières longues. Les ressources AGFF proviennent de cotisations spécifiques : taux de cotisation de 2 % sur la tranche A des salaires et de 2,2 % sur la tranche B. Le solde qui résulte de l'équilibre de l'AGFF est réparti entre l'AGIRC et l'ARRCO *au prorata* des charges AGFF de chacun des deux régimes, ce qui constitue le transfert AGFF. Quels que soient les résultats techniques des régimes, l'AGIRC et l'ARRCO reçoivent des transferts AGFF en fonction de ce solde.

9. L'ARRCO prend en charge le solde des agents de maîtrise à l'AGIRC.

La masse des pensions serait multipliée par 2,7 entre 2006 et 2050, passant au cours de cette période de 34,8 à 91,4 Md€, sous l'effet de la forte progression du nombre de retraités de droit direct (de 9,2 millions en 2006 à 19,1 millions en 2050) et de la hausse de la pension moyenne notamment due au renouvellement de la population des retraités, les nouveaux retraités ayant des pensions supérieures, en moyenne, à celles des plus anciens.

Le solde technique, évalué à 5,2 Md€ en 2006 (0,3 % du PIB) resterait positif sur toute la période de projection. Il serait relativement stable à environ 6 Md€ sur la première moitié de la période de projection (correspondant à une baisse en part de PIB); au-delà, il diminuerait un peu jusque vers 2030 (4,1 Md€, 0,1 % du PIB) et représenterait 9 Md€ en 2050 (0,2 % de PIB). Les excédents de l'ARRCO proviendraient notamment de l'intégration d'une partie des excédents de l'AGFF dans les comptes du régime, surtout en fin de période de projection.

Par rapport à l'exercice de 2005, l'excédent technique serait un peu plus faible jusque vers 2025 (en raison du calage de la masse des cotisations sur les résultats observés de 2006 qui se sont révélés inférieurs de 2,3 % aux projections de 2005) et plus élevé en fin de période du fait des nouvelles perspectives de population active de l'INSEE (le solde technique de l'ARRCO s'annulait en 2050 dans l'exercice de 2005).

II – Variantes

• 1. Variante de productivité : + 1,5 % par an

L'écart de masse de cotisations avec le scénario de base s'accroîtrait rapidement au fil des années alors que les effets sur les ressources seraient beaucoup plus progressifs, les moindres gains de productivité entraînant à terme des pensions de droit direct plus faibles. Par rapport au scénario de base, les ressources en 2020 (55,3 Md€) seraient plus faibles de 4 % alors que la masse des pensions (51,5 Md€) serait quasiment inchangée; en 2050, les ressources (88,2 Md€) et la masse des pensions (88,1 Md€) seraient plus faibles respectivement de 12 % et de 4 % en 2050.

Les comptes de l'ARRCO seraient plus dégradés sur toute la période de projection. Les excédents techniques s'effaceraient avant 2030 (alors qu'ils subsisteraient jusqu'en 2050 dans le scénario de base) et le régime afficherait un déficit technique de 1,5 Md€ en 2040 et un solde quasiment équilibré en 2050 (+ 0,2 Md€).

• 2. Variante de taux de chômage : 7 % à partir de 2015

Le chômage aurait relativement peu d'incidence sur les ressources de l'ARRCO, compte tenu des versements de l'UNEDIC au titre de la prise en charge des cotisations des chômeurs. L'excédent technique

serait un peu plus faible que dans le scénario de base. Il représenterait 5,2 Md€ en 2020 (0,2 % de PIB) et 7,7 Md€ en 2050 (0,2 % de PIB), soit des écarts respectivement de - 0,8 et - 1,3 Md€ par rapport au scénario de base.

• **3. Variante de comportement : pas d'effet de la réforme de 2003 hors retraite anticipée**

Par rapport au scénario de base, les effectifs de cotisants seraient plus faibles d'environ 300 000 personnes chaque année de 2020 à 2050 et les ressources seraient inférieures de 1,2 Md€ en 2020 et de 2,1 Md€ en 2050. En l'absence de recul, lié à la réforme de 2003, de l'âge moyen de départ en retraite, le nombre de retraités serait plus élevé que dans le scénario de base et les pensions des nouveaux retraités plus faibles en l'absence de prolongation d'activité (impact de la décote et de l'allongement de la durée d'assurance de référence); ce dernier effet se diffuserait au fil des années à la masse globale des pensions. Au total, par rapport au scénario de base, la masse des pensions serait plus élevée jusque vers 2030 (+ 0,4 Md€ en 2020) et plus faible ensuite (- 1,1 Md€ en 2050).

L'excédent technique serait un peu plus faible que dans le scénario de base sur toute la période de projection. Il représenterait 4,3 Md€ en 2020 et 8,0 Md€ en 2050, soit des écarts respectivement de - 1,7 et - 1,0 Md€ par rapport au scénario de base.

• **4. Variante propre au régime : rendements décroissants**

Un maintien des règles de l'accord de 2003 actuellement en cours, selon lequel la valeur de service du point évolue comme les prix et la valeur d'achat du point comme les salaires, modifierait très fortement le niveau des pensions à long terme : par rapport au scénario de base avec indexation des valeurs de service et d'achat du point sur les prix, la pension moyenne et la masse des pensions seraient en 2050 plus faibles de 22 %. À moyen terme, la masse des pensions serait peu modifiée (écart de - 0,5 Md€ en 2020).

Les excédents techniques de l'ARRCO seraient en conséquence plus importants dans cette variante : 6,5 Md€ en 2020 (0,3 % du PIB) et 29 Md€ (0,7 % de PIB).

ARRCO – Résultats de l'exercice d'actualisation des projections

Résultats du scénario de base						
Résultats de l'exercice COR 2007	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en millions)	18,0	19,8	20,0	20,2	20,4	20,5
Total des cotisations avec AGFF (en Md€)	39,9	51,7	57,6	69,5	83,0	100,5
<i>en % de PIB</i>	2,23	2,35	2,40	2,42	2,41	2,43
Nombre de pensionnés de droit direct (en millions)	9,2	11,8	13,4	16,5	18,3	19,1
Pension moyenne de droit direct (en €)	3 144	3 239	3 308	3 477	3 736	4 216
Total des pensions avec AGFF (en Md€)	34,8	45,2	51,6	65,4	77,9	91,4
<i>en % de PIB</i>	1,94	2,06	2,15	2,28	2,26	2,21
Solde technique avec AGFF (en Md€)	5,2	6,5	6,0	4,1	5,1	9,0
<i>en % de PIB</i>	0,29	0,30	0,25	0,14	0,15	0,22
Rapport démographique*	2,0	1,7	1,5	1,2	1,1	1,1
Évolutions en moyennes annuelles	2006-2015	2015-2020	2020-2030	2030-2040	2040-2050	2006-2050
Nombre de cotisants (en %)	1,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3
Total des cotisations (en %)	2,9	2,2	1,9	1,8	1,9	2,1
Nombre de pensionnés de droit direct (en %)	2,9	2,5	2,1	1,1	0,4	1,7
Pension moyenne de droit direct (en %)	0,3	0,4	0,5	0,7	1,2	0,7
Total des pensions (en %)	3,0	2,7	2,4	1,8	1,6	2,2
Solde technique (en Md€)	0,2	- 0,1	- 0,2	0,1	0,4	0,1
Comparaisons avec les projections de 2005						
Résultats de l'exercice COR 2005	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en millions)	18,1	19,8	19,8	19,4	19,0	18,5
Total des cotisations avec AGFF (en Md€)	40,9	52,3	57,8	67,7	78,6	92,0
Nombre de pensionnés de droit direct (en millions)	9,2	11,8	13,4	16,6	18,4	19,1
Pension moyenne de droit direct (en €)	3 164	3 279	3 348	3 538	3 836	4 372
Total des pensions avec AGFF (en Md€)	34,5	45,0	51,5	65,8	78,7	92,1
Solde technique avec AGFF (en Md€)	6,4	7,4	6,3	1,9	- 0,2	- 0,1
<i>en % de PIB</i>	0,36	0,34	0,27	0,07	0,00	0,00
Rapport démographique*	2,0	1,7	1,5	1,2	1,0	1,0
Écarts entre COR 2007 et COR 2005	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en %)	- 0,9	0,1	1,3	4,3	7,4	11,0
Total des cotisations (en %)	- 2,3	- 1,1	- 0,4	2,6	5,7	9,2
Nombre de pensionnés de droit direct (en %)	0,2	0,7	0,1	- 0,6	- 0,5	- 0,1
Pension moyenne de droit direct (en %)	- 0,6	- 1,2	- 1,2	- 1,7	- 2,6	- 3,6
Total des pensions (en %)	0,7	0,5	0,1	- 0,6	- 1,0	- 0,7
Solde technique (en Md€)	- 1,2	- 0,8	- 0,3	2,2	5,3	9,1
Rapport démographique* (en %)	- 1,0	- 0,6	1,2	4,9	8,0	11,0

* Nombre de cotisants / nombre de pensionnés de droit direct.

ARRCO – Résultats de l'exercice d'actualisation des projections

Résultats du scénario de base et des variantes							
Ressources*		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	Cotisants (en millions)	18,0	19,8	20,0	20,2	20,4	20,5
	Cotisations (en Md€)	39,9	51,7	57,6	69,5	83,0	100,5
	Cotisations (en % de PIB)	2,23	2,35	2,40	2,42	2,41	2,43
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	Cotisants (en millions)	18,0	19,8	20,0	20,2	20,4	20,5
	Cotisations (en Md€)	39,9	50,4	55,3	64,7	75,1	88,2
	Cotisations (en % de PIB)	2,23	2,33	2,38	2,40	2,39	2,41
Variante 2 : chômage 7 % à partir de 2015	Cotisants (en millions)	18,0	19,3	19,5	19,7	19,9	20,0
	Cotisations (en Md€)	39,9	51,0	56,8	68,5	81,9	99,1
	Cotisations (en % de PIB)	2,23	2,38	2,43	2,46	2,44	2,46
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	Cotisants (en millions)	18,0	19,6	19,7	19,9	20,1	20,2
	Cotisations (en Md€)	39,9	50,8	56,4	67,9	81,4	98,4
	Cotisations (en % de PIB)	2,23	2,34	2,38	2,41	2,40	2,42
Variante régime : maintien des rendements décroissants	Cotisants (en millions)	18,0	19,8	20,0	20,2	20,4	20,5
	Cotisations (en Md€)	39,9	51,7	57,6	69,4	82,7	100,2
	Cotisations (en % de PIB)	2,23	2,36	2,40	2,42	2,40	2,42
Emplois*		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	Pensionnés** (en millions)	9,2	11,8	13,4	16,5	18,3	19,1
	Pensions (en Md€)	34,8	45,2	51,6	65,4	77,9	91,4
	Pensions (en % de PIB)	1,94	2,06	2,15	2,28	2,26	2,21
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	Pensionnés** (en millions)	9,2	11,8	13,4	16,5	18,3	19,1
	Pensions (en Md€)	34,8	45,2	51,5	65,0	76,6	88,1
	Pensions (en % de PIB)	1,94	2,09	2,22	2,41	2,43	2,40
Variante 2 : chômage 7 % à partir de 2015	Pensionnés** (en millions)	9,2	11,8	13,4	16,5	18,3	19,1
	Pensions (en Md€)	34,8	45,2	51,6	65,4	77,9	91,4
	Pensions (en % de PIB)	1,94	2,11	2,21	2,34	2,32	2,27
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	Pensionnés** (en millions)	9,2	12,0	13,6	16,6	18,4	19,1
	Pensions (en Md€)	34,8	45,7	52,0	65,0	76,8	90,3
	Pensions (en % de PIB)	1,94	2,10	2,20	2,30	2,26	2,22
Variante régime : maintien des rendements décroissants	Pensionnés** (en millions)	9,2	11,8	13,4	16,5	18,3	19,1
	Pensions (En Md€)	34,8	45,1	51,1	62,4	68,7	71,2
	Pensions (en % de PIB)	1,94	2,05	2,13	2,18	1,99	1,72
Solde technique*		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	En Md€	5,2	6,5	6,0	4,1	5,1	9,0
	En % de PIB	0,29	0,30	0,25	0,14	0,15	0,22
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	En Md€	5,2	5,2	3,8	-0,3	-1,5	0,2
	En % de PIB	0,29	0,24	0,16	-0,01	-0,05	0,01
Variante 2 : chômage 7 % à partir de 2015	En Md€	5,2	5,8	5,2	3,1	4,0	7,7
	En % de PIB	0,29	0,27	0,22	0,11	0,12	0,19
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	En Md€	5,2	5,1	4,3	3,0	4,6	8,0
	En % de PIB	0,29	0,24	0,18	0,11	0,13	0,20
Variante régime : maintien des rendements décroissants	En Md€	5,2	6,6	6,5	7,1	14,0	29,0
	En % de PIB	0,29	0,30	0,27	0,25	0,41	0,70

* Avec AGFF.

** De droit direct.

Les projections actualisées de l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC)

L'accord paritaire AGIRC-ARRCO, conclu en novembre 2003, court jusqu'au 31 décembre 2008 : le salaire de référence est indexé sur l'évolution du salaire moyen et la valeur du point sur l'évolution des prix. Pour le scénario de base, il a été supposé que les règles qui prévalaient avant l'accord de novembre 2003 s'appliquent au-delà de 2008 (indexation sur l'inflation des deux paramètres), soit une stabilisation du rendement des régimes.

Les pensions liquidées avant 65 ans à l'AGIRC ne subissent pas les abattements d'anticipation si l'intéressé a droit au taux plein au régime général : les allocations de droits directs servies sans abattement avant 65 ans au titre de la « retraite à 60 ans », sont mises à la charge d'une structure spéciale, l'AGFF¹⁰, qui dispose d'un financement propre. Les pensions projetées sont les pensions servies, sans abattement. En ressources, aux cotisations de retraite AGIRC, sont ajoutés le montant du financement de la « retraite à 60 ans » pris en charge par l'AGFF et le montant correspondant à la redistribution des excédents de l'AGFF entre l'AGIRC et l'ARRCO.

L'AGIRC dispose de réserves financières au passif du bilan pour un montant de 17,4 Md€ en 2006, mais il n'est pas tenu compte, comme pour l'exercice 2005, des produits financiers en provenance de ces réserves.

Les projections présentées sont hors opérations adossées de la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) et hors transferts de solidarité en provenance de l'ARRCO¹¹.

I – Résultats du scénario de base

Les ressources (après redistribution des excédents AGFF) progresseraient de 1,8 % par an en moyenne entre 2006 et 2050¹², passant de 18,4 Md€ en 2006 à 39,5 Md€ en 2050.

10. L'AGFF, Association pour la Gestion du Fonds de Financement de l'AGIRC et de l'ARRCO, finance principalement une partie des allocations versées entre 60 et 65 ans et la totalité des allocations versées au titre des carrières longues. Les ressources AGFF proviennent de cotisations spécifiques : taux de cotisation de 2 % sur la tranche A des salaires et de 2,2 % sur la tranche B. Le solde qui résulte de l'équilibre de l'AGFF est réparti entre l'AGIRC et l'ARRCO *au prorata* des charges AGFF de chacun des deux régimes, ce qui constitue le transfert AGFF. Quels que soient les résultats techniques des régimes, l'AGIRC et l'ARRCO reçoivent des transferts AGFF en fonction de ce solde.

11. L'ARRCO prend en charge le solde des agents de maîtrise à l'AGIRC.

12. Le salaire moyen des cadres évoluerait moins vite que le plafond de la sécurité sociale sur toute la période de projection, ce qui ralentirait la croissance des cotisations à l'AGIRC. Il est supposé que l'écart de 0,5 point par an observé en moyenne sur les années récentes, entre la croissance des salaires de l'ensemble des cotisants et celle des cadres, se réduirait progressivement tout au long de la période de projection.

La pension moyenne diminuerait sur toute la période de projection, comme dans l'exercice de 2005, conséquence de l'évolution défavorable de l'assiette des cotisations depuis les années 70 (différentiel de croissance entre le salaire des cadres et le plafond de la sécurité sociale), ainsi que des baisses de rendement du régime, liées aux accords de 1996 et de 2003. La masse des pensions serait cependant multipliée par 2,2 entre 2006 et 2050 (18,1 Md€ en 2006 et 40,7 Md€ en 2050), en raison principalement de la forte croissance du nombre de retraités.

Le solde technique (+ 0,2 Md€ en 2006) se dégraderait jusque vers 2020, tant en milliards d'euros qu'en part de PIB. Un déficit technique apparaîtrait dès les premières années de projection. Il représenterait - 2,2 Md€ en 2020 (- 0,1 % du PIB). Il serait un peu plus faible sur la deuxième moitié de la période de projection (- 0,4 Md€ en 2040 et - 1,2 Md€ en 2050).

Par rapport à l'exercice de 2005, le déficit technique de l'AGIRC serait un peu plus élevé jusque vers 2025 (en raison du calage de la masse des pensions sur les résultats observés de 2006 qui se sont révélés supérieurs de 1,4 % aux projections de 2005) et un peu plus faible au-delà du fait des nouvelles projections de population active de l'INSEE; en 2050, le déficit technique serait révisé à la baisse de 2,1 Md€.

II – Variantes

• 1. Variante de productivité : + 1,5 % par an

Les effets de cette variante sur les ressources seraient rapides et s'accroîtraient au fil des années alors que les effets sur les dépenses seraient beaucoup plus progressifs, les moindres gains de productivité entraînant à terme des pensions de droit direct plus faibles. Par rapport au scénario de base, les ressources en 2020 (22,2 Md€) seraient plus faibles de 4 % alors que la masse des pensions (25,3 Md€) serait quasiment inchangée; en 2050, les ressources (34,7 Md€) et la masse des pensions (39,0 Md€) seraient plus faibles respectivement de 12 % et de 4 %.

Le déficit technique serait en conséquence plus élevé par rapport au scénario de base. Il atteindrait - 3,1 Md€ en 2020 puis - 4,3 Md€ en 2050, soit des écarts de - 0,9 et - 3,1 Md€ respectivement en 2020 et 2050.

• 2. Variante de taux de chômage : 7 % à partir de 2015

Le chômage aurait peu d'incidence sur les ressources de l'AGIRC, compte tenu des versements de l'UNEDIC au titre de la prise en charge des cotisations des chômeurs. Le déficit technique serait un peu plus élevé dans cette variante. Il représenterait - 2,7 Md€ en 2020 et - 1,9 Md€ en 2050, soit des écarts respectivement de - 0,5 et - 0,7 Md€ par rapport au scénario de base.

• **3. Variante de comportement : pas d'effet de la réforme de 2003 hors retraite anticipée**

Par rapport au scénario de base, le nombre de cotisants et donc la masse des cotisations seraient plus faibles mais les transferts AGFF, en raison de départs en retraite moins tardifs, seraient plus élevés. Ces effets auraient tendance à se compenser sur toute la période de projection et les ressources seraient très proches de celles du scénario de base (écarts de + ou - 0,1 Md€).

En l'absence de recul, lié à la réforme de 2003, de l'âge moyen de départ en retraite, le nombre de retraités serait plus élevé que dans le scénario de base et les pensions des nouveaux retraités plus faibles en l'absence de prolongation d'activité (impact de la décote et de l'allongement de la durée d'assurance de référence); ce dernier effet se diffuserait au fil des années à la masse globale des pensions. Au total, par rapport au scénario de base, la masse des pensions resterait plus élevée jusqu'en 2050 mais les écarts avec le scénario de base se réduiraient au fil des années (+ 0,5 Md€ en 2020 et + 0,1 Md€ en 2050).

Le déficit technique serait un peu plus élevé par rapport au scénario de base mais l'écart se réduirait sur la deuxième moitié de la période de projection et s'annulerait en 2050. Le déficit technique représenterait - 2,7 Md€ en 2020 (soit un écart de - 0,5 Md€) et - 1,2 Md€ en 2050.

• **4. Variante propre au régime : rendements décroissants**

Un maintien des règles de l'accord de 2003 actuellement en cours, selon lequel la valeur de service du point évolue comme les prix et la valeur d'achat du point comme les salaires modifierait très fortement le niveau des pensions à long terme : par rapport au scénario de base avec indexation des valeurs de service et d'achat du point sur les prix, la pension moyenne et la masse des pensions seraient en 2050 plus faibles de 24 % (- 9,9 Md€ pour la masse des pensions). À moyen terme, la masse des pensions serait peu modifiée (écart de - 0,2 Md€ en 2020).

Le déficit technique serait relativement contenu jusque vers 2025 (- 1,8 Md€ en 2020) et l'AGIRC afficherait des excédents au-delà (+ 10,7 Md€ en 2050 représentant près de 0,3 % du PIB).

AGIRC – Résultats de l'exercice d'actualisation des projections

Résultats du scénario de base						
Résultats de l'exercice COR 2007	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en millions)	3,7	4,3	4,5	4,7	4,9	5,0
Total des cotisations avec AGFF (en Md€)	18,4	21,9	23,1	27,6	33,8	39,5
<i>en % de PIB</i>	<i>1,02</i>	<i>1,00</i>	<i>0,96</i>	<i>0,96</i>	<i>0,98</i>	<i>0,96</i>
Nombre de pensionnés de droit direct (en millions)	1,6	2,3	2,6	3,2	3,9	4,5
Pension moyenne de droit direct (en €)	8996	8514	8234	7675	7480	7921
Total des pensions avec AGFF (en Md€)	18,1	23,2	25,4	29,4	34,1	40,7
<i>en % de PIB</i>	<i>1,01</i>	<i>1,06</i>	<i>1,06</i>	<i>1,03</i>	<i>0,99</i>	<i>0,99</i>
Solde technique avec AGFF (en Md€)	0,2	- 1,3	- 2,2	- 1,8	- 0,4	- 1,2
<i>en % de PIB</i>	<i>0,01</i>	<i>- 0,06</i>	<i>- 0,09</i>	<i>- 0,06</i>	<i>- 0,01</i>	<i>- 0,03</i>
Rapport démographique*	2,2	1,9	1,8	1,5	1,3	1,1
Évolutions en moyennes annuelles	2006-2015	2015-2020	2020-2030	2030-2040	2040-2050	2006-2050
Nombre de cotisants (en %)	1,8	0,7	0,5	0,4	0,2	0,7
Total des cotisations (en %)	2,0	1,1	1,8	2,0	1,6	1,8
Nombre de pensionnés de droit direct (en %)	3,6	2,6	2,3	1,9	1,4	2,3
Pension moyenne de droit direct (en %)	- 0,6	- 0,7	- 0,7	- 0,3	0,6	- 0,3
Total des pensions (en %)	2,8	1,8	1,5	1,5	1,8	1,9
Solde technique (en Md€)	- 0,2	- 0,2	0,0	0,1	- 0,1	- 0,03
Comparaisons avec les projections de 2005						
Résultats de l'exercice COR 2005	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en millions)	3,7	4,4	4,5	4,6	4,6	4,6
Total des cotisations avec AGFF (en Md€)	18,3	22,0	23,1	26,8	31,7	36,0
Nombre de pensionnés de droit direct (en millions)	1,7	2,3	2,6	3,2	3,9	4,4
Pension moyenne de droit direct (en €)	8951	8336	8030	7467	7283	7723
Total des pensions avec AGFF (en Md€)	17,9	22,6	24,8	28,8	33,3	39,2
Solde technique avec AGFF (en Md€)	0,4	- 0,6	- 1,7	- 2,0	- 1,5	- 3,3
<i>en % de PIB</i>	<i>0,02</i>	<i>- 0,03</i>	<i>- 0,07</i>	<i>- 0,07</i>	<i>- 0,05</i>	<i>- 0,09</i>
Rapport démographique*	2,3	1,9	1,7	1,4	1,2	1,0
Écarts entre COR 2007 et COR 2005	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en %)	- 0,9	- 0,8	0,5	3,5	6,7	10,3
Total des cotisations (en %)	0,5	- 0,6	0,3	3,2	6,4	9,9
Nombre de pensionnés de droit direct (en %)	- 0,8	0,1	- 0,3	- 0,3	0,5	1,8
Pension moyenne de droit direct (en %)	0,5	2,1	2,6	2,8	2,7	2,6
Total des pensions (en %)	1,4	2,4	2,3	2,3	2,7	3,8
Solde technique (en Md€)	- 0,2	- 0,7	- 0,5	0,2	1,1	2,1
Rapport démographique* (en %)	- 0,1	- 0,9	0,8	3,9	6,2	8,4

* Nombre de cotisants / nombre de pensionnés de droit direct.

AGIRC – Résultats de l'exercice d'actualisation des projections

Résultats du scénario de base et des variantes							
Ressources*		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	Cotisants (en millions)	3,7	4,3	4,5	4,7	4,9	5,0
	Cotisations (en Md€)	18,4	21,9	23,1	27,6	33,8	39,5
	Cotisations (en % de PIB)	1,02	1,00	0,96	0,96	0,98	0,96
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	Cotisants (en millions)	3,7	4,3	4,5	4,7	4,9	5,0
	Cotisations (en Md€)	18,4	21,3	22,2	25,7	30,5	34,7
	Cotisations (en % de PIB)	1,02	0,99	0,95	0,95	0,97	0,95
Variante 2 : chômage 7 % à partir de 2015	Cotisants (en millions)	3,7	4,2	4,4	4,6	4,8	4,9
	Cotisations (en Md€)	18,4	21,5	22,7	27,1	33,2	38,8
	Cotisations (en % de PIB)	1,02	1,00	0,97	0,97	0,99	0,97
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	Cotisants (en millions)	3,7	4,3	4,4	4,7	4,8	4,9
	Cotisations (en Md€)	18,4	22,1	23,2	27,6	33,7	39,6
	Cotisations (en % de PIB)	1,02	1,01	0,98	0,98	0,99	0,97
Variante régime : maintien des rendements décroissants	Cotisants (en millions)	3,7	4,3	4,5	4,7	4,9	5,0
	Cotisations (en Md€)	18,4	22,1	23,4	28,3	35,2	41,4
	Cotisations (en % de PIB)	1,02	1,00	0,98	0,99	1,02	1,00
Emplois*		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	Pensionnés** (en millions)	1,6	2,3	2,6	3,2	3,9	4,5
	Pensions (en Md€)	18,1	23,2	25,4	29,4	34,1	40,7
	Pensions (en % de PIB)	1,01	1,06	1,06	1,03	0,99	0,99
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	Pensionnés** (en millions)	1,6	2,3	2,6	3,2	3,9	4,5
	Pensions (en Md€)	18,1	23,2	25,3	29,2	33,3	39,0
	Pensions (en % de PIB)	1,01	1,07	1,09	1,08	1,06	1,06
Variante 2 : chômage 7 % à partir de 2015	Pensionnés** (en millions)	1,6	2,3	2,6	3,2	3,9	4,5
	Pensions (en Md€)	18,1	23,2	25,4	29,4	34,1	40,7
	Pensions (en % de PIB)	1,01	1,08	1,09	1,06	1,02	1,01
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	Pensionnés** (en millions)	1,6	2,3	2,6	3,3	3,9	4,5
	Pensions (en Md€)	18,1	23,8	25,9	29,7	34,2	40,8
	Pensions (en % de PIB)	1,01	1,09	1,10	1,05	1,01	1,00
Variante régime : maintien des rendements décroissants	Pensionnés** (en millions)	1,6	2,3	2,6	3,2	3,9	4,5
	Pensions (en Md€)	18,1	23,1	25,2	28,1	29,7	30,8
	Pensions (en % de PIB)	1,01	1,05	1,05	0,98	0,86	0,74
Solde technique*		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	En Md€	0,2	- 1,3	- 2,2	- 1,8	- 0,4	- 1,2
	En % de PIB	0,01	- 0,06	- 0,09	- 0,06	- 0,01	- 0,03
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	En Md€	0,2	- 1,8	- 3,1	- 3,5	- 2,8	- 4,3
	En % de PIB	0,01	- 0,09	- 0,14	- 0,13	- 0,09	- 0,12
Variante 2 : chômage 7 % à partir de 2015	En Md€	0,2	- 1,7	- 2,7	- 2,3	- 0,9	- 1,9
	En % de PIB	0,01	- 0,08	- 0,11	- 0,08	- 0,03	- 0,05
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	En Md€	0,2	- 1,7	- 2,7	- 2,1	- 0,5	- 1,2
	En % de PIB	0,01	- 0,08	- 0,11	- 0,08	- 0,02	- 0,03
Variante régime : maintien des rendements décroissants	En Md€	0,2	- 1,1	- 1,8	0,3	5,5	10,7
	En % de PIB	0,01	- 0,05	- 0,07	0,01	0,16	0,26

* Avec AGFF.

** De droit direct.

Les projections actualisées de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC)

L'IRCANTEC affine l'ensemble des non-titulaires de la fonction publique de l'État et des fonctions publiques territoriale et hospitalière. C'est un régime de passage pour la majorité de ses affiliés : aux 2,5 millions d'actifs cotisants qui y sont affiliés viennent s'ajouter près de 11,5 millions d'anciens salariés y ayant acquis des droits mais n'y cotisant plus. Le *turnover* de l'effectif cotisant est important et varie selon les années entre 20 % et 25 %.

Les valeurs du salaire de référence et du point IRCANTEC sont supposées indexées en projection sur les prix. Les autres paramètres techniques du régime sont fixes en projection.

L'IRCANTEC dispose de réserves financières qui, en 2006, permettent de couvrir deux années et neuf mois de prestations. Comme dans l'exercice de 2005, il n'en est pas tenu compte en projection.

I – Scénario de base

Les effectifs de cotisants de l'IRCANTEC évolueraient comme ceux du régime général¹³ ; ils passeraient de 2,5 à 2,8 millions entre 2006 et 2050. La masse des cotisations augmenterait de 2,7 % par an en moyenne entre 2006 et 2015, et d'environ 2 % au-delà, sous l'effet de la hausse des effectifs de cotisants et de la croissance du salaire moyen par tête (+ 1,8 % par an). Elle serait multipliée par 2,4 entre 2006 et 2050, passant de 2 Md€ en 2006 à 4,8 Md€ en 2050, et serait quasiment stable en part de PIB (0,1 %).

Le nombre de retraités de droit direct serait multiplié par 4,3 entre 2006 et 2050 et atteindrait 5,7 millions en 2050. La croissance serait très forte sur la première moitié de la période de projection, car l'IRCANTEC est un régime de passage (les flux annuels de nouveaux retraités sont importants) et de création relativement récente avec un effectif cotisant jeune – 36 ans en moyenne – (la montée en charge du régime n'est pas achevée). À ces raisons s'ajoute le fait qu'il a été supposé en projection qu'avec la mise en œuvre du droit à l'information, de moins en moins d'assurés (aucun à partir de 2020) oublieraient ou négligeraient de liquider leurs droits à l'IRCANTEC. Actuellement, plus d'un affilié sur trois n'a pas liquidé ses droits à l'âge de 70 ans (75 % d'entre eux ont moins de 100 points).

13. Dans la mesure où c'est l'hypothèse retenue pour l'ARRCO et où les cotisants au régime général sont affiliés, pour leur(s) régime(s) complémentaire(s), soit à l'ARRCO (et éventuellement à l'AGIRC), soit à l'IRCANTEC.

La forte hausse des effectifs de retraités, conjuguée à l'évolution de la pension moyenne¹⁴, se traduirait par une multiplication par 4,7 de la masse totale des pensions entre 2006 et 2050 (7,1 Md€ en 2050), soit un doublement en part de PIB (de 0,1 % à 0,2 %).

Positif sur le début de la période de projection (+ 0,5 Md€ en 2006), le solde technique¹⁵ deviendrait négatif un peu avant 2020 et le déficit technique se creuserait jusqu'en 2050, où il atteindrait 2,3 Md€ (- 0,06 % du PIB). Par rapport à l'exercice de 2005 (- 2,7 Md€ en 2050), le solde technique s'améliorerait principalement en raison d'une hypothèse plus favorable d'évolution des effectifs de cotisants à l'IRCANTEC.

II – Variantes

• 1. Variante de productivité : + 1,5 % par an

Les effets de cette variante sur la masse des cotisations seraient rapidement visibles et s'accroîtraient au fil des années alors que les effets sur les pensions seraient beaucoup plus progressifs, les moindres gains de productivité entraînant à terme des pensions de droit direct plus faibles. Par rapport au scénario de base, en 2020, la masse des cotisations (2,7 Md€) serait plus faible de 3 % alors que la masse des pensions (2,8 Md€) serait quasiment inchangée; en 2050, la masse des cotisations (4,3 Md€) et la masse des pensions (6,8 Md€) seraient plus faibles respectivement de 11 % et de 4 % en 2050.

Le solde technique serait en conséquence plus dégradé par rapport au scénario de base sur toute la période de projection : il s'élèverait à - 0,2 Md€ en 2020 et - 2,6 Md€ en 2050 (- 0,06 % de PIB).

• 2. Variante de taux de chômage : 7 % à partir de 2015

Sous l'hypothèse d'un taux de chômage à 7 % en 2015, les résultats de l'IRCANTEC seraient très proches de ceux du scénario de base. La masse des cotisations serait plus faible de l'ordre de 100 M€ autour de 2030 et l'écart sur la masse des pensions, nul en début de projection, serait du même ordre de grandeur à l'horizon 2050. Le solde technique serait plus faible; l'écart se réduirait au fil des années à partir de 2015 (- 80 M€ en 2015) et s'annulerait quasiment en 2050.

14. Sur la première moitié de la période de projection, la pension moyenne de droit direct diminuerait légèrement, en raison de la baisse des droits moyens acquis par les nouveaux retraités (générations de 1946 à 1960) liée à la diminution constatée de leur durée de cotisation au sein du régime.

15. Les transferts de compensation entre les régimes de retraite n'étant pas pris en compte, le solde technique présenté n'intègre pas le montant des transferts pour validation de services auxiliaires (fiche 16) dans les régimes spéciaux de la fonction publique, et ce malgré l'existence d'une coordination financière de l'IRCANTEC avec ces régimes. De plus, le solde technique n'intègre pas la charge des capitaux décès versés par le régime aux conjoints des actifs décédant en situation d'activité.

- **3. Variante de comportement : pas d'effet de la réforme de 2003 hors retraite anticipée**

Par rapport au scénario de base, la masse des cotisations serait légèrement plus faible et la masse des pensions légèrement plus élevée; au total, le solde technique se dégraderait mais de façon marginale, de l'ordre en moyenne de - 25 M€ chaque année de 2020 à 2050. La plupart des cotisants à l'IRCANTEC sont jeunes et ne cotisent pas à ce régime à la fin de leur carrière. De ce fait, les hypothèses de comportement d'activité lié à la réforme de 2003 ont moins d'impact sur les comptes de l'IRCANTEC. De plus, compte tenu de la proportion élevée de femmes parmi les affiliés à l'IRCANTEC (un peu plus de 60 %) et des hypothèses de comportement à terme lié à la réforme dans le scénario de base (- 0,3 an pour les femmes et + 0,6 an pour les hommes), le recul de l'âge moyen de départ en retraite – hommes et femmes confondus – serait à terme très faible dans le scénario de base et les écarts de comportement avec la variante réduits.

- **4. Variante d'effectifs de cotisants**

L'exercice de projection à long terme, pour ce régime en particulier, repose sur des hypothèses d'emploi relativement conventionnelles. Dans le scénario de base, les effectifs de cotisants évoluent, par hypothèse, comme les effectifs de la CNAV. Pour l'exercice de 2005, le nombre de cotisants à l'IRCANTEC était supposé stable en niveau jusqu'en 2015 puis évoluant au même rythme que l'emploi total jusqu'en 2050. Ces hypothèses conduisent à des effectifs plus faibles que dans le scénario de base des projections actualisées.

Sous la même hypothèse d'évolution du nombre de cotisants que pour l'exercice de 2005 et par rapport au scénario de base, les masses de cotisations et de pensions seraient plus faibles, mais les effets seraient plus progressifs et de moindre ampleur à l'horizon 2050 sur la masse des pensions. Au total, le solde technique serait plus dégradé jusqu'en 2050 mais les écarts se réduiraient sur la seconde moitié de la période de projection (- 245 et - 70 M€ respectivement en 2020 et 2050).

IRCANTEC – Résultats de l'exercice d'actualisation des projections

Résultats du scénario de base						
Résultats de l'exercice COR 2007	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en millions)	2,5	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8
Total des cotisations (en Md€)	2,0	2,5	2,7	3,3	4,0	4,8
<i>en % de PIB</i>	<i>0,11</i>	<i>0,11</i>	<i>0,11</i>	<i>0,12</i>	<i>0,12</i>	<i>0,12</i>
Nombre de pensionnés de droit direct (en millions)	1,3	2,0	2,6	3,9	4,9	5,7
Pension moyenne de droit direct (en €)	1020	1015	990	979	1040	1176
Total des pensions (en Md€)	1,5	2,3	2,8	4,1	5,5	7,1
<i>en % de PIB</i>	<i>0,08</i>	<i>0,10</i>	<i>0,12</i>	<i>0,14</i>	<i>0,16</i>	<i>0,17</i>
Solde technique (en Md€)	0,5	0,2	- 0,1	- 0,8	- 1,5	- 2,3
<i>en % de PIB</i>	<i>0,03</i>	<i>0,01</i>	<i>0,00</i>	<i>- 0,03</i>	<i>- 0,04</i>	<i>- 0,06</i>
Rapport démographique corrigé*	1,69	1,24	0,98	0,68	0,54	0,47
Évolutions en moyennes annuelles	2006-2015	2015-2020	2020-2030	2030-2040	2040-2050	2006-2050
Nombre de cotisants (en %)	1,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
Total des cotisations (en %)	2,7	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0
Nombre de pensionnés de droit direct (en %)	4,9	5,3	3,9	2,5	1,4	3,4
Pension moyenne de droit direct (en %)	- 0,1	- 0,5	- 0,1	0,6	1,2	0,3
Total des pensions (en %)	4,6	4,5	3,7	3,0	2,6	3,6
Solde technique (en Md€)	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,06
Comparaisons avec les projections de 2005						
Résultats de l'exercice COR 2005	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en millions)	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,3
Total des cotisations (en Md€)	1,9	2,4	2,6	3,0	3,5	4,1
Nombre de pensionnés de droit direct (en millions)	1,5	2,3	2,8	4,0	5,0	5,5
Pension moyenne de droit direct (en €)	931	927	920	936	1024	1179
Total des pensions (en Md€)	1,5	2,3	2,8	4,0	5,3	6,8
Solde technique (en Md€)	0,4	0,1	- 0,2	- 1,0	- 1,8	- 2,7
<i>en % de PIB</i>	<i>0,03</i>	<i>0,00</i>	<i>- 0,01</i>	<i>- 0,04</i>	<i>- 0,06</i>	<i>- 0,07</i>
Rapport démographique corrigé*	1,57	1,04	0,83	0,57	0,46	0,40
Écarts entre COR 2007 et COR 2005	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de cotisants (en %)	- 0,1	9,3	10,9	15,1	18,9	22,8
Total des cotisations (en %)	1,2	6,4	7,2	10,2	13,5	17,4
Nombre de pensionnés de droit direct (en %)	- 9,0	- 10,1	- 7,8	- 4,1	- 0,6	2,6
Pension moyenne de droit direct (en %)	9,6	9,5	7,6	4,6	1,5	- 0,3
Total des pensions (en %)	1,1	0,9	1,6	2,5	3,6	5,0
Solde technique (En Md€)	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4
Rapport démographique corrigé* (en %)	7,7	18,8	18,1	18,2	17,3	17,3

* Cotisants / [Pensionnés de droit direct + (Pensionnés de droit dérivé / 2)]

IRCANTEC – Résultats de l'exercice d'actualisation des projections

Résultats du scénario de base et des variantes							
Ressources		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	Cotisants (en millions)	2,5	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8
	Cotisations (en Md€)	2,0	2,5	2,7	3,3	4,0	4,8
	Cotisations (en % de PIB)	0,11	0,11	0,11	0,12	0,12	0,12
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	Cotisants (en millions)	2,5	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8
	Cotisations (en Md€)	2,0	2,5	2,7	3,1	3,7	4,3
	Cotisations (en % de PIB)	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,10
Variante 2 : chômage 7 % à partir de 2015	Cotisants (en millions)	2,5	2,6	2,7	2,7	2,7	2,7
	Cotisations (en Md€)	2,0	2,4	2,7	3,2	3,9	4,7
	Cotisations (en % de PIB)	0,11	0,11	0,11	0,12	0,12	0,12
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	Cotisants (en millions)	2,5	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8
	Cotisations (en Md€)	2,0	2,5	2,7	3,3	4,0	4,8
	Cotisations (en % de PIB)	0,11	0,11	0,12	0,12	0,12	0,12
Variante régime : stabilité des cotisants jusqu'en 2015	Cotisants (en millions)	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
	Cotisations (en Md€)	2,0	2,3	2,5	3,0	3,5	4,3
	Cotisations (en % de PIB)	0,11	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
Emplois		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	Pensionnés* (en millions)	1,3	2,0	2,6	3,9	4,9	5,7
	Pensions (En Md€)	1,5	2,3	2,8	4,1	5,5	7,1
	Pensions (en % de PIB)	0,08	0,10	0,12	0,14	0,16	0,17
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	Pensionnés* (en millions)	1,3	2,0	2,6	3,9	4,9	5,7
	Pensions (en Md€)	1,5	2,3	2,8	4,0	5,4	6,8
	Pensions (en % de PIB)	0,08	0,10	0,12	0,14	0,16	0,17
Variante 2 : chômage 7 % à partir de 2015	Pensionnés* (en millions)	1,3	2,0	2,6	3,8	4,9	5,6
	Pensions (en Md€)	1,5	2,3	2,8	4,0	5,4	7,0
	Pensions (en % de PIB)	0,08	0,11	0,12	0,14	0,16	0,17
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	Pensionnés* (en millions)	1,3	2,0	2,6	3,9	4,9	5,7
	Pensions (en Md€)	1,5	2,3	2,9	4,1	5,5	7,1
	Pensions (en % de PIB)	0,08	0,10	0,12	0,15	0,16	0,18
Variante régime : stabilité des cotisants jusqu'en 2015	Pensionnés* (en millions)	1,3	2,0	2,6	3,8	4,8	5,4
	Pensions (en Md€)	1,5	2,3	2,8	4,0	5,2	6,6
	Pensions (en % de PIB)	0,08	0,10	0,12	0,14	0,15	0,16
Solde technique		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base	En Md€	0,5	0,2	- 0,1	- 0,8	- 1,5	- 2,3
	En % de PIB	0,03	0,01	0,00	- 0,03	- 0,04	- 0,06
Variante 1 : productivité évolution de + 1,5 % par an	En Md€	0,5	0,2	- 0,2	- 0,9	- 1,7	- 2,6
	En % de PIB	0,03	0,01	- 0,01	- 0,03	- 0,05	- 0,06
Variante 2 : chômage 7 % à partir de 2015	En Md€	0,5	0,1	- 0,2	- 0,8	- 1,5	- 2,3
	En % de PIB	0,03	0,01	- 0,01	- 0,03	- 0,05	- 0,06
Variante 3 : réforme de 2003 pas d'effet de comportement	En Md€	0,5	0,2	- 0,1	- 0,8	- 1,5	- 2,3
	En % de PIB	0,03	0,01	0,00	- 0,03	- 0,04	- 0,06
Variante régime : stabilité des cotisants jusqu'en 2015	En Md€	0,5	0,0	- 0,3	- 1,0	- 1,7	- 2,4
	En % de PIB	0,03	0,00	- 0,01	- 0,04	- 0,05	- 0,06

* De droit direct.

Les projections actualisées du Fonds de solidarité vieillesse (FSV)

Le FSV, créé en 1993, a pour mission de financer, au moyen de recettes qui lui sont affectées, les avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale¹⁶ servis par les régimes de base de la sécurité sociale et, depuis 2001, par les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO.

Les projections du FSV sont réalisées à *réglementation constante*, ce qui signifie qu'aucune modification de la nature ou du quantum des recettes affectées n'est opérée, pas plus que des dépenses prises en charge. Ces hypothèses sont très conventionnelles ; un excédent ou un déficit durable et important du FSV devrait conduire à une réflexion sur les recettes affectées ou les dépenses prises en charge. Sur le passé, les recettes affectées au FSV se sont révélées très instables.

En raison du financement des cotisations de retraite au titre des périodes de chômage, les comptes du FSV sont très sensibles à l'hypothèse faite sur le chômage. C'est pourquoi ils ont été projetés dans le cadre du scénario de base (taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015) et dans la variante de taux de chômage de 7 % à partir de 2015.

I – Scénario de base

Les recettes passeraient de 13,5 Md€ en 2006 à 30,4 Md€ en 2050 (+ 1,9 % par an en moyenne). Par rapport à l'exercice de 2005, elles seraient un peu moins élevées que prévues en début de période (- 1,2 Md€ en 2015, - 0,3 Md€ en 2020) et plus importantes par la suite (+ 2,7 Md€ 2050). Ces écarts s'expliquent notamment par un important *effet de base* en 2006 (- 0,8 Md€) et par les nouvelles perspectives de population active, qui entraînent une croissance plus forte de la masse salariale et, par conséquent, des recettes de CSG (environ 80 % des recettes du FSV) plus élevées.

Les dépenses augmenteraient moins rapidement que les recettes sur toute la période de projection. Elles diminueraient fortement en tout début de période (de 14,8 Md€ en 2006 à 11,9 Md€ en 2015) sous l'effet de la baisse du chômage, puis augmenteraient modérément (+ 1,45 % par an de 2015 à 2050) pour atteindre 19,7 Md€ en 2050. En comparaison des projections de 2005, elles seraient plus élevées de 2,6 % en 2006 (+ 0,4 Md€ – *effet de base* –) et de 13 % en 2050 (+ 2,3 Md€). Outre l'effet de base, les perspectives démographiques plus favorables, qui ont des conséquences sur les dépenses au titre de la majoration pour enfants et les cotisations des chômeurs, ainsi que

16. Minimum vieillesse, majorations de pension pour enfants élevés et pour conjoint à charge, et cotisations de retraite versées au titre des périodes de chômage et de préretraite.

les améliorations apportées par la CNAV à son modèle PRISME (voir *les résultats des projections actualisées de la CNAV* dans cette annexe) expliquent ces révisions.

Au total, le solde du FSV progresserait très rapidement en début d'exercice (+ 0,6 Md€ par an en moyenne entre 2006 et 2015). Le FSV ne serait déficitaire qu'en tout début de projection puis dégagerait assez rapidement de forts excédents : 4,4 Md€ en 2015, 5 Md€ en 2020 et 10,6 Md€ en 2050. Par rapport à l'exercice de 2005, cette nouvelle projection est plus dégradée à court et moyen terme (- 1,1 Md€ en 2020) mais en ligne avec la projection réalisée en 2005 à l'horizon 2050 (+ 0,4 Md€ pour un solde d'un peu plus de 10 Md€).

II – Variantes de taux de chômage : 7 % à partir de 2015

Cette variante, qui suppose un taux de chômage plus élevé que dans le scénario de base, conduit mécaniquement à une plus faible progression des recettes de CSG assises sur les revenus d'activité et donc des recettes du FSV (- 0,7 Md€ en 2050, soit - 2,3 % par rapport au scénario de base).

L'essentiel des écarts avec le scénario de base porte sur les dépenses (écarts de + 20 % à + 25 % de 2015 à 2050), en particulier sur les cotisations versées au titre des chômeurs (écart de + 55 % à partir de 2015). En 2050, les dépenses du FSV s'élèveraient à 24,5 Md€, dont 13,5 Md€ de cotisations versées au titre des chômeurs.

Dans cette variante, le compte du FSV ne redeviendrait excédentaire qu'après 2010. Au-delà, le FSV continuerait de générer des excédents mais beaucoup moins importants que dans le scénario de base (excédents de + 5,2 Md€ en 2050, soit deux fois moins que dans le scénario de base).

Résultats des projections du compte du FSV

Scénario de base (taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015)						
	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Recettes (en Md€)	13,5	16,3	17,7	21,0	25,3	30,4
Dépenses (en Md€)	14,8	11,9	12,6	14,5	16,9	19,7
Solde (en Md€)	- 1,3	4,4	5,0	6,6	8,4	10,6
<i>(en % de PIB)</i>	- 0,07	0,20	0,21	0,23	0,25	0,26
Évolutions annuelles						
	2006-2015	2015-2020	2020-2030	2030-2040	2040-2050	2006-2050
Recettes (en %)	2,1	1,7	1,7	1,9	1,9	1,9
Dépenses (en %)	- 2,4	1,1	1,4	1,5	1,5	0,7
Solde (en Md€)	0,6	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
Variante de taux de chômage de 7 % à partir de 2015						
	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Recettes (en Md€)	13,5	15,9	17,3	20,6	24,7	29,7
Dépenses (en Md€)	14,8	14,5	15,4	17,8	20,9	24,5
Solde (en Md€)	- 1,3	1,5	1,9	2,8	3,9	5,2
<i>(en % de PIB)</i>	- 0,07	0,07	0,08	0,10	0,12	0,13
Écarts entre la variante de taux de chômage de 7 % à partir de 2015 et le scénario de base						
	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Recettes (en %)	0,0	- 2,5	- 2,3	- 1,9	- 2,4	- 2,3
Dépenses (en %)	0,0	21,8	22,2	22,8	23,7	24,4
Solde (en Md€)	0,0	- 2,9	- 3,1	- 3,8	- 4,5	- 5,4

Annexe 3

L'âge de la retraite dans les réformes à l'étranger

Une réflexion sur l'avenir des retraites en France ne peut faire abstraction de l'observation des politiques menées dans d'autres pays, même si les spécificités nationales rendent tout exercice de comparaison délicat. Le Conseil s'est plus particulièrement intéressé aux évolutions des systèmes de retraite de six pays : l'Allemagne, les États-Unis, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède¹⁷. Cette fiche met l'accent sur la question de l'âge de la retraite dans les réformes engagées dans ces pays.

Le financement des dépenses des systèmes de retraite par répartition a pu être assuré dans le passé notamment grâce à la croissance soutenue du nombre des cotisants et par des hausses de cotisation. Avec le retournement démographique et le niveau jugé élevé des prélèvements obligatoires, les pays privilégient désormais la maîtrise des dépenses sur le long terme, dans un contexte marqué par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby-boom* et par l'augmentation de la durée moyenne de retraite, conséquence de l'allongement de l'espérance vie aux âges élevés.

Pour ce faire, les réformes récentes mettent l'accent sur le relèvement des âges *légaux* de la retraite (âge d'ouverture des droits et/ou âge d'obtention d'une pension complète) et sur une refonte des barèmes de pension. Ces barèmes sont rendus plus incitatifs à la prolongation de l'activité, en particulier avec l'instauration de systèmes de décote et de surcote, et dépendent de plus en plus souvent de facteurs démographiques tels que l'espérance de vie à la retraite ou le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités.

Ces orientations posent alors la question de l'emploi des seniors et du vieillissement actif. Les Pays-Bas, qui, contrairement aux autres pays étudiés, n'ont pas procédé à une réforme modifiant les conditions d'âge et n'envisagent pas de le faire à brève échéance¹⁸, font d'ailleurs porter l'essentiel de leurs efforts sur la promotion du vieillissement actif.

17. COR, *Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information*, 2^e rapport, La documentation Française, Paris, août 2004.

18. L'âge minimal d'ouverture des droits est 65 ans dans le régime public par répartition mais il existe la possibilité de liquider plus tôt les droits dans les régimes complémentaires.

1. Le recul des âges légaux de la retraite

L'Italie, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis ont décidé de retarder les âges *légaux* de leurs systèmes publics de retraite (âge d'ouverture des droits et/ou l'âge d'obtention d'une pension complète¹⁹).

Ces réformes, en dehors de la réforme italienne de 2007, sont très étalées dans le temps, avec un relèvement progressif des âges, et sont décidées de nombreuses années avant qu'elles n'entrent effectivement en œuvre. Au total, entre l'annonce des mesures et la fin de la réforme, il s'écoule plusieurs décennies : la réforme de 1983 aux États-Unis, qui consiste en un relèvement de l'âge d'obtention d'une pension complète, n'est entrée en action qu'en 2000 et s'achèvera en 2025 ; les réformes récentes en Allemagne et au Royaume-Uni ont respectivement pour horizon 2034 (éventuellement 2029) et 2046.

Prévoir sur le long terme et de manière graduelle les relèvements des âges *légaux* de la retraite peut permettre de rendre plus acceptable, politiquement et socialement, ce type de réforme. Ces délais peuvent être nécessaires pour que les différents acteurs adaptent leurs comportements aux nouveaux paramètres : les assurés qui sont incités à prolonger leur activité ; les employeurs qui doivent intégrer une politique de gestion des travailleurs âgés ; enfin, les pouvoirs publics qui sont conduits à promouvoir et soutenir l'activité des seniors.

19. La Suède n'a pas retardé l'âge minimal de liquidation des droits à la retraite (65 ans avant réforme) mais donne le choix aux assurés de partir entre 61 et 70 ans moyennant différents niveaux de pension.

Les réformes des âges légaux de la retraite et leur calendrier

	Italie	Allemagne	Royaume-Uni	États-Unis
Âge légal avant réforme	Âge minimum 60 ans (hommes) 55 ans (femmes) sans condition d'âge si 35 ans de contribution	De 60 à 65 ans suivant les cas	65 ans (hommes) 60 ans (femmes)	62 ans
	Pension complète Pas de notion de pension complète	65 ans	44 ans (hommes) et 39 ans (femmes) de contribution	65 ans
Année(s) de réforme	De 1995 à 2007	2004	1995 et 2007	1983
Réforme (à terme)	Âge minimum Minimum 61 ans et 36 ans de contribution (ou 62 et 35, 63 et 34, 64 et 33...)	De 60 à 65 ans suivant les cas (restriction des exemptions)	68 ans pour tous	62 ans
	Pension complète Pas de notion de pension complète	67 ans (65 ans pour 45 années de cotisations)	30 ans de contribution	67 ans
Modalités de transition	Actuellement, les hommes et les femmes peuvent partir à 57 ans et 35 ans de contribution (ou à 60 ans avec moins de 35 ans de contribution). Janvier 2008 : min. 58 ans et 35 ans de contribution (ou 59 et 34...) Juillet 2009 : min. 59 et 36 ans de contribution (ou 60 et 35...) Janvier 2011 : min. 60 ans et 36 ans de contribution (ou 61 et 35...) Janvier 2013 : min. 61 ans et 36 ans de contribution (ou 62 et 35...)	Relèvement de 65 à 67 ans entre 2011 et 2034 (voire 2029 suivant l'évolution des finances des régimes), par palier de 1 mois par an.	Transition de 60 à 65 ans de 2010 à 2020 pour les femmes (1995). Augmentation progressive de l'âge d'ouverture des droits entre 2021 et 2046 pour atteindre 68 ans ; en contrepartie, passage de 44 à 30 ans de contribution pour obtenir une pension complète (2007).	Relèvement de 65 à 66 ans de 2000 à 2005 par palier de 2 mois par an. Relèvement de 66 à 67 ans de 2020 à 2025 par palier de 2 mois par an.

Source : COR, 2007.

2. Décote/surcote et intégration dans les droits à la retraite des facteurs démographiques

Outre le recul des âges *légaux* de la retraite, les incitations à la prolongation de l'activité peuvent prendre la forme d'une augmentation du niveau de la pension avec l'âge de départ en retraite. Des marges financières existent puisque le régime peut reverser à l'assuré l'équivalent ou une partie des gains financiers induits par son changement de comportement : la prolongation de l'activité d'une année conduit, pour le régime de retraite, à l'économie d'une année de versement de la pension et au gain d'une année de cotisation supplémentaire.

Pour ce faire, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis ont mis en place un système de minoration et/ou de majoration de pension (décote et/ou surcote) pour les départs en retraite anticipés et/ou retardés par rapport à l'âge d'obtention d'une pension complète.

Dans le système des comptes notionnels introduit en Italie et en Suède, la notion d'âge d'obtention d'une pension complète n'existe pas mais la pension, liée négativement à l'espérance de vie à la retraite, dépend de manière croissante de l'âge de départ en retraite, à l'instar d'un système de décote/surcote.

En plus de l'incitation à la prolongation de l'activité, le système de comptes notionnels conduit à faire évoluer au fil des générations le barème de pension en fonction de l'allongement de l'espérance de vie. Il introduit ainsi une dose d'*autorégulation* dans le système de retraite, en neutralisant à travers le calcul des droits à la retraite les conséquences financières, négatives pour le système de retraite, de l'allongement de l'espérance de vie au fil des générations. Dans un régime définissant un âge pour bénéficier d'une retraite complète, couplé à un système de décote/surcote, le relèvement progressif de cet âge peut être une réponse à l'allongement de l'espérance de vie²⁰.

Certains pays sont allés plus loin en tenant également compte, dans le calcul des droits à la retraite, des autres facteurs démographiques pesant sur l'équilibre des régimes de retraite par répartition²¹ : l'Allemagne, qui a introduit dans la formule de calcul du point retraite un *facteur de stabilisation démographique* dépendant de l'évolution du rapport démographique (nombre de cotisants rapporté au nombre de retraités), et surtout la Suède qui a complété son système de comptes notionnels par un *mécanisme de stabilisation automatique* conduisant à moduler le rendement du régime en fonction des contraintes d'équilibre sur le long terme.

L'introduction de ces mécanismes d'*autorégulation* ne fait toutefois pas disparaître les risques démographiques ; ceux-ci sont transférés aux assurés qui ont à arbitrer entre durée de retraite et niveau de pension.

20. C'est le principe de la réforme de 2003 en France appliqué non pas à un âge mais à la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

21. Pour le détail des mécanismes, voir Vernière, « Le pilotage des systèmes de retraite face à l'augmentation de la longévité », Questions retraite, n° 62, Paris, 2003.

Barèmes de pension : décote, surcote et facteurs démographiques

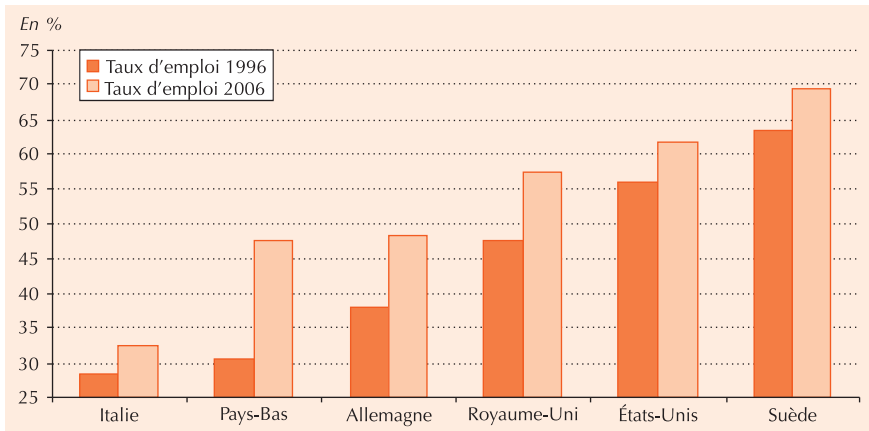
	Italie	Allemagne	Royaume-Uni	États-Unis	Suède
Décotes/surcotes	-	Décote de 3,6 % par année non travaillée en cas de départ anticipé	Pension majorée de 10,4 % par an au-delà de 65 ans	Pension minorée de 30 % pour un départ à 62 ans, majorée de 24 % pour un départ à 70 ans et de 8 % par an de 70 à 72 ans	-
Rapport démographique	-	La valeur du point dépend d'un « facteur de stabilisation », fonction de l'évolution du rapport démographique	-	-	Un mécanisme de stabilisation automatique module le calcul du rendement du régime pour qu'il soit compatible avec l'équilibre du régime
Prise en compte de facteurs démographiques	La pension dépend des droits accumulés et de l'espérance de vie à l'âge de la retraite. L'espérance de vie est établie à l'aide de tables de mortalité révisables en théorie tous les dix ans (mais depuis 1995, elles n'ont toujours pas été révisées) <i>En projet pour 2008 : révision des tables de mortalité tous les trois ans à partir de 2010</i>	-	-	-	La pension dépend des droits accumulés et de l'espérance de vie à l'âge de la retraite. L'espérance de vie est établie à partir des tables de survie officielles établies par l'Office des statistiques suédois (révisée en continu)
Espérance de vie à la retraite					

Source : COR, 2007.

3. La question du vieillissement actif

Les différentes formes d'incitation au recul de l'âge de départ en retraite, notamment la problématique du report de l'âge d'ouverture des droits à pension, ne peuvent être traitées indifféremment de la situation de l'emploi des seniors.

Taux d'emploi des 55-64 ans



Sur cette question, tous les pays étudiés n'ont pas les mêmes caractéristiques.

Bien qu'ayant mis en place des systèmes fondés sur des philosophies différentes, le Royaume-Uni, les États-Unis et la Suède ont historiquement de meilleurs résultats d'emploi des seniors. Dans le modèle anglo-saxon, la contrainte d'emploi porte sur l'individu (*workfare*) : comme les «*filets de sécurité*» sont faibles, celui-ci est obligé de rester actif pour avoir de quoi subsister, mais aussi, comme aux États-Unis, pour continuer de disposer, dans certains cas, d'une couverture maladie. Dans le modèle scandinave, la contrainte d'emploi est prise en compte par tous les acteurs («*flexisécurité*») : les individus doivent être polyvalents tout au long de leurs carrières mais leurs parcours sont sécurisés (formation tout au long de la vie, aide à la reconversion, indemnisation des périodes d'inactivité, développement de la recherche en ergonomie...).

Il en est différemment, malgré des progrès récents, pour l'Italie, l'Allemagne et les Pays-Bas (ainsi que la France). Durant de nombreuses années, ces pays ont considéré les travailleurs âgés comme une variable d'ajustement du marché du travail et ont favorisé massivement les sorties précoces d'activité (préretraites, invalidité, chômage...) pendant les périodes de tension sur les créations d'emplois. Ce type de

stratégie s'est avéré contre-productif, ce d'autant plus qu'il est très difficile aujourd'hui d'inverser le processus. Pour ces pays, la prise en compte du besoin de vieillissement actif constitue une phase complémentaire indispensable du processus de réforme des systèmes de retraite qui vise au recul de l'âge de liquidation des droits.

C'est en grande partie l'augmentation effective du taux d'emploi des seniors qui conditionnera les gains associés à ce type de réforme. Si l'âge effectif de cessation d'activité restait sensiblement inférieur à l'âge d'obtention d'une pension complète, voire à l'âge d'ouverture des droits, l'amélioration des conditions de l'équilibre financier du système de retraite qui en résulterait se ferait aux dépens :

- des niveaux de pension – car des individus n'auraient pas la possibilité de remplir les conditions pour l'obtention d'une pension complète ;
- de l'équité intragénérationnelle – car les écarts pourraient se creuser entre des individus qui auraient la possibilité de poursuivre leur activité et ceux qui seraient exclus précocement du marché du travail ;
- de l'équilibre des autres secteurs de la protection sociale – car les voies d'accès détournées à des cessations anticipées d'activité (préretraites, chômage, d'invalidité...) pourraient (continuer de) se développer.

Table des matières

Sommaire	3
Introduction	5
PREMIÈRE PARTIE	
Le contexte du rendez-vous de 2008	7
Fiche 1	
Le rendez-vous de 2008	9
I – Les thèmes du « rendez-vous de 2008 »	9
1. L'équilibre financier des régimes de retraite (fiche 10)	9
2. L'allongement de la durée d'assurance (fiche 11)	10
3. L'évolution du montant des pensions (fiche 12)	11
4. L'objectif de 85 % du SMIC net pour les assurés ayant effectué une carrière complète rémunérée au SMIC (fiche 13)	11
5. Les autres thèmes susceptibles d'être examinés.....	11
II – Les éléments de procédure et de calendrier	11
1. Les étapes concernant l'allongement de la durée d'assurance .	12
2. Le calendrier des autres thèmes du « rendez-vous de 2008 »	12
Fiche 2	
L'emploi, l'emploi des seniors et les départs en retraite	15
I – La situation générale de l'emploi et l'évolution récente de l'emploi des seniors	15
1. La situation générale de l'emploi.....	15
2. L'évolution récente de l'emploi des seniors.....	16
II – Les dispositifs de cessation anticipée d'activité	18
1. Les préretraites publiques	19
2. Les dispenses de recherche d'emploi (DRE)	20
III – Le Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010	21

IV – Les comportements de départ en retraite	23
1. Les comportements de départ en retraite dans le régime général	23
2. Les comportements de départ en retraite dans la fonction publique civile de l'État	24
V – Même si un premier bilan des actions engagées reste prématuré, le Gouvernement a proposé de nouvelles mesures afin de favoriser davantage l'emploi des seniors	25
Fiche 3	
Les départs anticipés pour carrière longue	27
I – Les conditions d'éligibilité au dispositif de départs anticipés pour carrière longue	27
II – La montée en charge du dispositif	29
1. Le rythme des départs en retraite anticipée reste soutenu au régime général	29
2. Un recours accru à la régularisation de cotisations arriérées ...	30
III – Le profil des bénéficiaires de départs anticipés	31
1. Le déroulement des carrières : durées validées et cotisées	31
2. La fin de carrière : secteurs d'activité et catégories socioprofessionnelles	32
3. Le montant des pensions	32
Fiche 4	
La situation financière des régimes	35
I – Des comptes plus dégradés que ceux projetés par le Conseil en 2005	35
II – Les facteurs explicatifs de la dégradation des comptes à court terme	36
III – La situation financière du Fonds de solidarité vieillesse	38
Fiche 5	
Le niveau de vie des retraités et des actifs	39
I – La comparaison du niveau de vie des actifs et des retraités ..	39
1. La situation moyenne ou médiane n'est pas très éloignée de la parité de niveau de vie	39
2. La question de la prise en compte des revenus du patrimoine .	40

3. Le niveau de vie des actifs seniors et des jeunes retraités est relativement élevé	42
II – L'évolution comparée du niveau de vie des actifs et des retraités.....	44
III – Petites retraites et minimum vieillesse	47
1. Les petites retraites et le minimum contributif.....	47
2. Le minimum vieillesse.....	48
DEUXIÈME PARTIE	
Les perspectives à long terme(2020-2050)	51
Fiche 6	
Les hypothèses d'évolution à long terme du système de retraite	53
I – Les exercices de projection à long terme du Conseil d'orientation des retraites	54
II – Les hypothèses retenues par Conseil.....	55
1. Les hypothèses démographiques.....	55
2. Les hypothèses économiques.....	57
3. Les hypothèses liées à la réglementation des régimes	60
Fiche 7	
Les perspectives financières à long terme	63
I – Les perspectives dans le scénario de base apparaissent plus dégradées à moyen terme mais plus favorables à long terme que celles dressées par le Conseil en 2005	64
1. Les perspectives démographiques dans le scénario de base	64
2. Les perspectives financières dans le scénario de base.....	65
II – L'analyse des variantes confirme l'existence de besoins de financement, quelles que soient les hypothèses étudiées par le Conseil.....	68
1. Les variantes démographiques.....	68
2. Les variantes économiques et d'impact de la réforme de 2003 sur les comportements de départ en retraite.....	69
3. Une variante d'indexation des pensions et des salaires portés au compte des assurés	71

Fiche 8	
L'évolution du niveau des pensions à long terme	73
I – Les effets de la réforme de 2003 sur les situations individuelles : étude sur cas types	73
1. L'arbitrage entre l'âge de départ en retraite et le niveau de la pension	74
2. L'évolution des taux de remplacement à 65 ans pour les générations successives de retraités.....	78
II – Évolution du ratio pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net : les résultats des projections agrégées	79
1. Évolution du ratio pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net dans le scénario de base	80
2. Évolution du ratio pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net selon différentes hypothèses de productivité	81
3. Évolution du ratio pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net selon différentes hypothèses d'indexation	82
4. Évolution du ratio pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net selon les hypothèses liées à la démographie, au chômage et aux comportements d'activité	83
Fiche 9	
Le pilotage du système de retraite (l'abaque)	85
I – L'abaque, une aide au pilotage du système de retraite	85
II – Les ordres de grandeur des ajustements nécessaires à l'équilibre des retraites en 2020, selon l'abaque	87
III – Les limites et les portées de l'abaque	88

TROISIÈME PARTIE

Contribution à la définition des orientations pour 2008	91
--	----

CHAPITRE 1

Les questions mentionnées par la loi de 2003	93
---	----

Fiche 10

Les conditions de l'équilibre financier	95
--	----

I – Les mesures de financement envisagées lors de la présentation de la loi de 2003	95
--	----

II – Des ressources nouvelles	97
III – La maîtrise des dépenses et la clarification des objectifs poursuivis	99
IV – La nécessité d’une politique de l’emploi en cohérence avec la loi de 2003	100
Fiche 11	
L’allongement des durées d’assurance et d’activité	103
I – L’allongement de la durée d’assurance pour bénéficiaire d’une retraite à taux plein	103
1. Le processus d’allongement prévu par la loi du 21 août 2003.	103
2. L’avis de la Commission de garantie des retraites du 29 octobre 2007.....	105
II – L’allongement de la durée d’activité et le décalage de l’âge effectif de départ en retraite	106
III – Le décompte des durées dans les principaux régimes de retraite	108
Fiche 12	
La revalorisation des pensions	111
I – Le cadre législatif d’une éventuelle correction du taux de revalorisation des pensions	111
II – Revalorisation, niveau de vie et équilibre financier	112
III – Des questions complémentaires associées à la revalorisation des pensions	114
1. L’actualisation des rémunérations portées au compte	114
2. L’évolution des pensions servies par les régimes complémentaires.....	115
3. Les prélèvements sociaux et fiscaux sur les pensions	115
Fiche 13	
Les minima de pension et les petites retraites	117
I – L’objectif de minimum de pension fixé par la loi de 2003	117
1. Grâce aux revalorisations du minimum contributif, l’objectif devrait être atteint en 2008, à l’exception d’un nombre limité de cas	117
2. Quel objectif après 2008?.....	119

3. La question du minimum garanti dans la fonction publique.....	120
II – La revalorisation du minimum vieillesse	120
1. Minimum vieillesse et seuil de pauvreté	121
2. Les conséquences d'une forte revalorisation du minimum vieillesse	121

CHAPITRE 2

Autres questions pour le rendez-vous de 2008

125

Fiche 14

Le droit à l'information en matière de retraite.....

127

I – La nécessité du droit à l'information et les progrès récents... ..

127

II – La mise en œuvre du droit à l'information individuelle

128

1. L'envoi des premiers documents à l'automne 2007 :
une étape essentielle
2. Des conséquences importantes pour les caisses de retraite

128

129

III – La nécessité d'une information générale

130

1. L'information générale, pour accompagner les évolutions
du système de retraite
2. L'ajustement par génération des règles en matière de retraite :
un principe encore trop méconnu.....

130

130

Fiche 15

L'égalité entre hommes et femmes, les droits familiaux et conjugaux

133

I – Vue d'ensemble des droits familiaux et conjugaux.....

133

II – L'évolution des droits familiaux, notamment au regard du droit européen.....

135

1. La contrainte liée au droit européen
2. La réforme de la bonification pour enfants dans la fonction
publique en 2003
3. Des pistes d'évolution des droits familiaux.....

135

136

137

III – L'évolution des droits conjugaux

138

1. L'adaptation des droits à réversion aux nouvelles formes
de conjugalité
2. Réversion et niveau de vie des personnes veuves
3. D'autres questions relatives à la réversion

138

140

143

Fiche 16**L'égalité des droits en fonction des parcours professionnels**..... 145**I – Les polypensionnés** 145

1. Le calcul du salaire annuel moyen pénalise les polypensionnés 146

2. Les règles de calcul de durée d'assurance sont au contraire favorables aux polypensionnés 147

3. Les règles du minimum contributif bénéficient aux polypensionnés..... 147

4. D'autres situations de polypensionnés mériteraient d'être examinées..... 148

II – Les carrières accidentées..... 150**Fiche 17****La question de la pénibilité au travail** 151**I – Pénibilité et cessation anticipée d'activité** 151

1. Pénibilité et cessations anticipées d'activité dans le secteur privé..... 152

2. La prise en compte de la pénibilité dans les régimes de retraite des fonctionnaires 153

II – Les négociations en cours sur la pénibilité 154**III – Des pistes de réflexion issues des travaux du Conseil d'orientation des retraites** 155

1. Définition et prise en compte de la pénibilité..... 155

2. Pénibilité et emploi des seniors..... 156

3. La pénibilité du travail dans les régimes spéciaux..... 157

Fiche 18**Les régimes spéciaux**..... 159**I – Les réformes récentes concernant les régimes spéciaux**..... 160**II – La diversité des règles des régimes spéciaux** 161

1. La diversité des âges de départ à la retraite 161

2. La diversité des règles de calcul et de revalorisation des pensions..... 162

3. La diversité des droits familiaux et conjugaux..... 163

III – L'analyse de l'égalité de traitement entre les assurés sociaux 163

IV – Des questions susceptibles d’être examinées à l’occasion de la réforme des régimes spéciaux	164
1. Les principes communs d’harmonisation.....	165
2. Les thèmes relevant de la négociation de branche ou d’entreprise.....	166

Fiche 19

Le Fonds de réserve pour les retraites	167
---	-----

I – La situation actuelle du Fonds de réserve pour les retraites ..	167
1. Le rôle et les moyens assignés au FRR.....	167
2. La situation financière du FRR.....	168

II – Les abondements futurs du Fonds de réserve pour les retraites	168
---	-----

Fiche 20

L’épargne retraite	171
---------------------------------	-----

I – Les données récentes sur l’épargne retraite	171
--	-----

II – Les questions relatives au développement de l’épargne retraite	173
1. Les caractéristiques des produits d’épargne retraite.....	173
2. Le développement de l’épargne retraite	175

Annexes	177
----------------------	-----

Annexe 1

Le Conseil d’orientation des retraites	179
1. La composition du Conseil d’orientation des retraites.....	179
2. Les missions du Conseil d’orientation des retraites	180
3. Le fonctionnement et les travaux du Conseil d’orientation des retraites	180
4. Composition nominative du Conseil d’orientation des retraites au 21 novembre 2007.....	181

Annexe 2

Résultats par régime des projections à long terme	183
Les projections actualisées de la Caisse nationale d’assurance vieillesse (CNAV)	187

Les projections actualisées du régime de la fonction publique de l'État	192
Les projections actualisées de la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).....	197
Les projections actualisées de l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO).....	201
Les projections actualisées de l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC)	206
Les projections actualisées de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC).....	211
Les projections actualisées du Fonds de solidarité vieillesse (FSV)	216
Annexe 3	
L'âge de la retraite dans les réformes à l'étranger	219
1. Le recul des âges légaux de la retraite	220
2. Décote/surcote et intégration dans les droits à la retraite des facteurs démographiques	222
3. La question du vieillissement actif.....	224

