

# **CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES**

## **DOSSIER DE PRESSE**

### **Retraites : 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008**

---

Cinquième rapport  
Adopté le 21 novembre 2007

Conseil d'orientation des retraites  
113, rue de Grenelle – 75007 Paris  
[www.cor-retraites.fr](http://www.cor-retraites.fr)

Contact presse  
Nicole Brian  
Téléphone : 01 42 75 65 67  
Email : [nicole.brian@cor-retraites.fr](mailto:nicole.brian@cor-retraites.fr)

# DOSSIER DE PRESSE

## SOMMAIRE

### **Introduction**

**Fiche 1** : Le rendez-vous de 2008

**Fiche 2** : L'emploi, l'emploi des seniors et les départs en retraite

**Fiche 3** : Les départs anticipés pour carrière longue

**Fiche 4** : La situation financière des régimes

**Fiche 5** : Le niveau de vie des retraités et des actifs

**Fiche 6** : Les hypothèses d'évolution à long terme du système de retraite

**Fiche 7** : Les perspectives financières à long terme

**Fiche 8** : L'évolution du niveau des pensions à long terme

**Fiche 9** : Le pilotage du système de retraite (l'abaque)

**Fiche 10** : Les conditions de l'équilibre financier

**Fiche 11** : L'allongement des durées d'assurance et d'activité

**Fiche 12** : La revalorisation des pensions

**Fiche 13** : Les minima de pension et les petites retraites

**Fiche 14** : Le droit à l'information

**Fiche 15** : L'égalité entre hommes et femmes, les droits conjugaux et familiaux

**Fiche 16** : L'égalité des droits en fonction des parcours professionnels

**Fiche 17** : La question de la pénibilité du travail

**Fiche 18** : Les régimes spéciaux

**Fiche 19** : Le Fonds de réserve pour les retraites

**Fiche 20** : L'épargne retraite

**Annexe** : L'âge de la retraite dans les réformes à l'étranger

Le Conseil d'orientation des retraites

## 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<sup>er</sup> 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 donner 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'Etat, 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'Etat, 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 départ 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.

## 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.

### **1. Les thèmes du « rendez-vous de 2008 »**

#### **1.1. L'équilibre financier des régimes de retraite (voir 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 (voir **fiche 4**), confère encore plus d'importance à la question du financement. A plus long terme se pose la question du rôle que l'on entend faire jouer au Fonds de réserve pour les retraites (voir **fiche 19**).

#### **1.2. L'allongement de la durée d'assurance (voir 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).

A 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 2012<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> 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.

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. A cet égard, la Commission de garantie des retraites – composée du vice-président du Conseil d'Etat (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 par le rapport* » que le gouvernement doit établir avant le 1<sup>er</sup> 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.

### **1.3. L'évolution du montant des pensions (voir 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.

### **1.4. L'objectif de 85% du SMIC net pour les assurés ayant effectué une carrière complète rémunérée au SMIC (voir 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.

### **1.5. 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 (voir **fiches 2 et 11**), parmi celles-ci les départs anticipés pour carrière longue (voir **fiche 3**), les questions relatives au droit à l'information (voir **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 (voir **fiche 13**) ; l'égalité entre les hommes et les femmes et les droits familiaux et conjugaux en matière de retraite (voir **fiche 15**) ; l'égalité des droits en fonction des parcours professionnels (voir **fiche 16**) ; la prise en compte de la pénibilité du travail (voir **fiche 17**) ; l'évolution des régimes spéciaux (voir **fiche 18**) ; enfin, le développement de l'épargne retraite (voir **fiche 20**).

## **2. 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 (voir **fiche 14**).

### **2.1. 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.

### **2.2. 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 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 (voir **fiche 18**).

## FICHE 2 : L'EMPLOI, L'EMPLOI DES SENIORS ET LES DEPARTS EN RETRAITE

Bien que l'emploi ait progressé de façon significative entre 2005 et 2006, le taux d'emploi global est resté quasiment stable en 2006 (63,2 %), loin de la cible de 70 % fixée au niveau européen pour 2010. La France se caractérise notamment par un faible taux d'emploi des 55-64 ans : 37,8 % contre 42,5 % pour l'ensemble de l'Union européenne en 2005 selon Eurostat, alors que l'objectif en 2010 est d'atteindre 50 %.

Le durcissement de la législation sur les préretraites a conduit au développement d'autres modes de rupture du contrat de travail, tels que les licenciements pour motifs personnels assortis d'une transaction. Parallèlement, certaines entreprises continuent à mettre en œuvre leurs propres dispositifs de préretraite, malgré les pénalités financières instituées par les pouvoirs publics. 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, et, plus récemment, par la montée en charge du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue (voir **fiche 3**).

Le nombre de salariés du secteur privé qui quittent définitivement le marché du travail avant 60 ans demeure ainsi 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, soit 12 % des 55-59 ans (sans compter les bénéficiaires de préretraites d'entreprise).

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.

L'hypothèse d'un recul des âges de départ à la retraite dans le secteur privé lié à la réforme de 2003 ne s'est pas vérifiée. La fréquence des départs en retraite dès les conditions du taux plein acquises, en particulier dès l'âge exact de 60 ans, s'est maintenue, voire accélérée, et le nombre de départs anticipés pour carrière longue a été plus important que prévu. En outre, de nombreux fonctionnaires bénéficiaires de la surcote seraient partis à la retraite au même âge en l'absence de surcote.

Même s'il est encore trop tôt pour dresser un bilan définitif du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors (certaines mesures comme l'aménagement de la surcote ou le relèvement du plafond du cumul emploi-retraite ne sont entrées en vigueur qu'au début de l'année 2007), celui-ci ne semble pas à ce jour avoir infléchi les comportements des salariés et des employeurs. Le Conseil note 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.

Pour accélérer les changements de comportement, le gouvernement a inscrit au 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 vise ainsi 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.

### FICHE 3 : LES DEPARTS ANTICIPES POUR CARRIERE 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. Avec plus de 400 000 bénéficiaires depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 (essentiellement des hommes, polypensionnés, ouvriers qualifiés ou non qualifiés travaillant dans l'industrie), 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.

#### Conditions actuelles 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

(\*) 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).

Le nombre des départs anticipés pour carrière longue au régime général ne faiblirait pas en 2007 et en 2008, aux alentours de 100 à 110 000 par an, dans le prolongement de la tendance observée depuis la création du dispositif. Ce dernier 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.

Le montant des pensions servies par le régime général au titre de la retraite anticipée atteindrait 2,2 et 2,3 milliards d'euros respectivement en 2007 et en 2008, après 1,3 milliard d'euros en 2005 et 1,8 milliard d'euros en 2006.

À plus long terme, le flux annuel des départs anticipés se réduirait progressivement car la condition de début d'activité 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, il pourrait toutefois être encore relativement élevé en 2020.

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 (dans le secteur agricole notamment) 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.

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. En conséquence, s'il est justifié que des salariés, dont les cotisations auraient dû être payées et ne l'ont pas été, puissent régulariser leur situation, encore conviendrait-il de vérifier le bien-fondé de ces régularisations par rapport à ses finalités et de limiter les recours abusifs.

## FICHE 4 : LA SITUATION FINANCIERE DES REGIMES

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 milliards d'euros en 2006, comme en 2005. Selon la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2007, il devrait se creuser fortement en 2007 et en 2008 pour atteindre respectivement 4,6 et 5,7 milliards d'euros.

Dans les projections du Conseil de 2005, la masse des cotisations avait été surestimée de 1 milliard d'euros en 2006 et la masse des pensions sous-estimée de 1,5 milliard d'euros en 2006. La forte croissance de la masse des prestations de la CNAV s'explique principalement par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby-boom*. Cet 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, deux phénomènes qui avaient été sous-estimés en 2005. 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 ses aménagements depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 mériteraient sans doute d'être plus largement connus (3% la première année, 4% à partir de la deuxième année et, en tout état de cause, 5% au-delà de 65 ans).

Le désir de partir en retraite au plus vite 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 renforcé 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.

Les comptes de l'ARRCO et de l'AGIRC apparaissent également moins favorables que ceux projetés pour le Conseil en 2005 (respectivement -1,5 milliards d'euros et -350 millions d'euros en 2006 de solde technique<sup>2</sup>), notamment en raison d'une surestimation du montant des cotisations. Les projections réalisées en 2005 se révèlent en revanche plus conformes aux réalisations pour les régimes de la fonction publique (Etat et collectivités locales).

S'agissant du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui pour mission de financer les avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale et servis par les régimes de base de la sécurité sociale (minimum vieillesse, certains avantages familiaux...), les comptes se redresseraient avec un déficit ramené à environ 300 millions d'euros en 2007 (-1,3 milliard d'euros en 2006) et un excédent de l'ordre de 500 millions d'euros en 2008.

Le solde du FSV est très dépendant de la réduction du taux de chômage et les perspectives d'un retour à l'équilibre laissent en suspens la question de l'apurement de la dette accumulée par le FSV depuis 2002 (5,3 milliards d'euros fin 2007), laquelle a pour effet de dégrader la trésorerie du régime général et de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (MSA) qui supportent la charge du déficit sans la moindre compensation financière. 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.

---

<sup>2</sup> Ecart entre les masses de cotisations et de pensions, après transferts de l'AGFF (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).

## FICHE 5 : LE NIVEAU DE VIE DES RETRAITES ET DES ACTIFS

**Le niveau de vie** d'une personne reflète le revenu total du ménage auquel elle appartient et la composition de ce ménage (nombre d'unités de consommation -uc-). Selon que l'on prenne en compte ou non les revenus du patrimoine ainsi que la possession de la résidence principale (en imputant aux propriétaires un loyer fictif correspondant à la valeur locative de leur logement), la comparaison des revenus des actifs et des retraités donne des résultats différents : si l'on tient compte des revenus du patrimoine et des loyers imputés, le niveau de vie moyen des retraités apparaît quasiment égal à celui des actifs (respectivement 21 500 et 21 800 euros par uc en 2003) ; sinon, le niveau de vie des retraités apparaît inférieur d'environ 15% à celui des actifs (15 800 contre 18 500 euros par uc en 2003). La prise en compte du patrimoine est cependant sujette à discussion, d'une part parce qu'il est souvent le fruit d'une épargne antérieure, d'autre part parce que les montants possédés sont extrêmement variables d'un retraité à l'autre.

De 1970 jusqu'au milieu des années 90, le niveau de vie des retraités augmentait toujours plus rapidement que celui des actifs. Depuis, la situation relative des actifs et des retraités dépend surtout de la conjoncture : entre 1998 et 2002, période de conjoncture favorable, le niveau de vie des actifs a progressé plus vite que celui des retraités (+2,4% par an, contre +1,4%) ; entre 2002 et 2004, période de conjoncture déprimée, 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.

Contrairement aux revenus des actifs, les revenus des retraités dépendent en fait peu de la conjoncture, étant donné l'indexation des pensions sur les prix. L'évolution du revenu moyen des retraités est gouvernée par l'effet de renouvellement des générations : chaque génération a connu jusqu'ici de meilleures carrières que la génération précédente et, au total, a un niveau de vie supérieur. Les prélèvements sociaux et fiscaux sur les pensions peuvent jouer toutefois un rôle significatif sur l'évolution du niveau de vie des retraités ; en particulier, les retraités assujettis au taux plein de CSG (40% des retraités) ont pu connaître des pertes de pouvoir d'achat depuis le milieu des années 90 en raison des hausses de taux de CSG, contrairement à ceux qui en sont totalement exonérés (45% d'entre eux).

L'examen du niveau de vie des retraités mérite d'être élargi à celui des minima de pension.

Lors de sa création en 1983, le **minimum contributif** du régime général et des régimes alignés avait pour objectif de rehausser les retraites « *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* ». Cependant, la population qui bénéficie du minimum contributif s'étend aujourd'hui bien au-delà du public visé : beaucoup sont polypensionnés et 70% d'entre eux ont effectué une carrière incomplète, souvent courte.

En garantissant un revenu minimum à toute personne âgée, le **minimum vieillesse** vise à lutter contre la pauvreté des personnes âgées. Son montant pour une personne seule est inférieur au seuil de pauvreté à 60% du niveau de vie médian (respectivement 578 et 774 euros par mois en 2003) mais, si l'on tient compte du logement dans la mesure du revenu, un bénéficiaire du minimum vieillesse se situe en principe juste au-dessus du seuil de pauvreté ; avec cette convention de calcul, en 2003, 6,7% des 65 ans et plus seraient pauvres, contre 15,2% pour les personnes de moins de 55 ans. Pour obtenir une image fidèle du niveau de vie des bénéficiaires du minimum vieillesse, il faudrait également tenir compte des droits connexes (aide au paiement d'une complémentaire santé...).

## FICHE 6 : LES HYPOTHESES D'EVOLUTION A LONG TERME DU SYSTEME DE RETRAITE

L'exercice d'actualisation des projections du Conseil réalisées en 2005 (Troisième rapport, « Retraites : perspectives 2020 et 2050 ») est un exercice plus léger, n'impliquant que les principaux régimes de retraite<sup>3</sup> et avec un nombre limité de variantes.

Le scénario de base reprend celui de 2005 en l'adaptant, avec la prise en compte du nouveau scénario démographique central de l'INSEE rendu public à l'été 2006. Par ailleurs, 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 quelques 400 000 actifs supplémentaires, enfin les principes de la réforme sont pris en compte (allongement de la durée d'assurance en fonction des gains d'espérance de vie à 60 ans et revalorisation sur les prix des pensions et des salaires portés au compte) mais au-delà de 2020, tous les paramètres sont stabilisés à leur niveau de 2020.

Les variantes, autour du scénario de base, ne portent que sur une seule variable à la fois et sont, pour la réflexion sur l'avenir des retraites, aussi importantes que le scénario de base.

Synthèse des hypothèses étudiées	Exercices du Conseil d'orientation des retraites	
	2005	2007 (actualisation)
<b>Scénario de base</b>		
Fécondité (enfant par femme)	1,8	1,9
Espérance de vie en 2050 (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
<b>Variantes</b>		
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/salaire des valeurs de service et d'achat du point pour l'AGIRC et l'ARRCO (prix/prix dans le scénario de base).

<sup>3</sup> CNAV, Régime de la fonction publique de l'Etat, CNRACL, ARRCO, AGIRC, IRCANTEC.

## FICHE 7 : LES PERSPECTIVES FINANCIERES A LONG TERME

Selon le nouveau scénario central de l'INSEE, le ratio des 60 ans et plus aux 20-59 ans resterait nettement orienté à la hausse, passant d'environ 40% en 2000 à environ 70% en 2050 (80% selon les précédentes projections). La population active est sensiblement révisée. Elle augmenterait jusqu'en 2015 comme dans le scénario de base de 2005 mais, au-delà et jusqu'en 2050, elle serait relativement stable alors qu'elle reculait nettement auparavant (de 2 200 000). Le changement de perspective est donc important.

### **1. 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**

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'Etat étant stabilisés à leur niveau de 2000<sup>4</sup>, le besoin de financement du système de retraite en part de PIB se creuserait jusque vers 2040. 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.

#### **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 milliards d'euros 2006	-4,2	-15,1	-24,8	-47,1	-63,4	-68,8

<b>Comparaison avec l'exercice de 2005</b>		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.*

*(\*) 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 : COR, 2006 et 2007.*

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 les transferts de compensation entre les régimes de retraite.

La masse des pensions de la CNAV a été sous-estimée dans l'exercice 2005. 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. Pour la fonction publique de l'Etat, outre les mesures de décentralisation et le changement de statut des nouveaux employés à la Poste et à France Télécom, il a été tenu compte des orientations du gouvernement avec le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite

<sup>4</sup> Le taux de cotisation à la charge de l'Etat est égal en projection à celui qui annule le solde technique en 2000.

jusqu'en 2012 (un sur trois en 2008), ce qui est nouveau par rapport à l'exercice de 2005. Les moindres cotisations en début de période (baisse des effectifs en activité) seraient plus que compensées par de moindres charges en fin de période (baisse des effectifs de pensionnés et des gains d'espérance de vie).

### Solde technique des principaux régimes de retraite (en milliards d'euros 2006)

<i>Scénario de base</i>		2006	2015	2020	2030	2040	2050
Régime général (CNAV)	<i>Actualisation</i>	<b>1,4</b>	<b>-8,7</b>	<b>-12,9</b>	<b>-25,2</b>	<b>-38,6</b>	<b>-44,5</b>
	<i>COR 2005</i>	3,5	0,3	-4,5	-21,1	-41,3	-55,0
Fonction publique de l'Etat	<i>Actualisation</i>	<b>-6,2</b>	<b>-15,5</b>	<b>-17,9</b>	<b>-22,1</b>	<b>-25,8</b>	<b>-27,1</b>
	<i>COR 2005</i>	-6,6	-13,6	-18,0	-26,8	-35,5	-42,4
CNRACL	<i>Actualisation</i>	<b>2,6</b>	<b>0,7</b>	<b>-1,1</b>	<b>-5,0</b>	<b>-8,3</b>	<b>-11,3</b>
	<i>COR 2005</i>	2,6	1,1	-0,5	-4,7	-9,1	-13,5
ARRCO	<i>Actualisation</i>	<b>5,2</b>	<b>6,5</b>	<b>6,0</b>	<b>4,1</b>	<b>5,1</b>	<b>9,0</b>
	<i>COR 2005</i>	6,4	7,4	6,3	1,9	-0,2	-0,1
AGIRC	<i>Actualisation</i>	<b>0,2</b>	<b>-1,3</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,8</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1,2</b>
	<i>COR 2005</i>	0,4	-0,6	-1,7	-2,0	-1,5	-3,3
IRCANTEC	<i>Actualisation</i>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,5</b>	<b>-2,3</b>
	<i>COR 2005</i>	0,4	0,1	-0,2	-1,0	-1,8	-2,7

Source : COR, 2007.

## **2. L'analyse des variantes confirme l'existence de besoins de financement, quelles que soient les hypothèses étudiées par le Conseil**

A 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. A l'horizon 2020, les effets seraient de moindre ampleur.

Pour la variante de taux de chômage à 7% à partir de 2015, 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 milliards d'euros 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, l'écart de besoin de financement en part de PIB, par rapport au scénario de base, ne cesserait d'augmenter : +0,4 point de PIB en 2020 puis +1,1 point de PIB en 2050. Le besoin de financement en 2050 serait d'environ 100 milliards d'euros, soit 2,8% du PIB. La situation financière du système de retraite apparaît ainsi particulièrement sensible à l'hypothèse de gains de productivité.

Dans la variante d'absence d'effets de la réforme de 2003 sur les comportements (hors les départs anticipés), l'écart de besoin de financement en part de PIB, par rapport au scénario de base, serait maximal vers 2020 (+10 milliards d'euros) et s'annulerait en 2050 avec, en contrepartie, des pensions plus faibles. Les résultats de cette variante sont fragiles. Ils soulignent en tous les cas l'importance des effets de comportement sur les comptes du système de retraite à l'horizon de 2020.

Il n'a pas été possible d'actualiser les résultats de la variante d'indexation sur le salaire moyen net<sup>5</sup> des pensions et des salaires portés au compte des assurés, étudiée par le Conseil en 2005. Selon cette variante, 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.

**Rapport démographique et besoin de financement du système de retraite (\*)  
selon les différentes variantes étudiées**

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
<b>Besoin de financement en points de PIB</b>						
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
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 <sup>(1)</sup>	-0,2	-1,1	-1,5	-1,9	-1,9	-1,7
<b>Besoin de financement en milliards d'euros 2006</b>						
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
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 <sup>(1)</sup>	-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).

(1) 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 : COR, 2007.

<sup>5</sup> Hypothèse approchée par une variante d'indexation sur l'inflation majorée de 0,9 point par an.

## FICHE 8 : L'EVOLUTION DU NIVEAU DES PENSIONS A LONG TERME

Deux approches permettent d'apprécier l'évolution à long terme du niveau des pensions : les travaux sur cas-types du rapport du Conseil de mars 2006, qui permettent d'apprécier les situations individuelles, et 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 publique<sup>6</sup>.

### 1. 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 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 avec un taux de prime de 20%.

Un premier éclairage concerne les possibilités d'arbitrage au niveau individuel entre l'âge de départ en retraite et le niveau de la pension. Les cas-types illustrent le fait que les salariés peuvent bénéficier du même taux de remplacement net que celui qui aurait prévalu sous l'ancienne législation (avant la réforme de 2003) en prolongeant leur activité, l'ampleur de ce prolongement dépendant de la carrière.

Un second éclairage porte sur l'évolution du taux de remplacement<sup>7</sup> net au fil des générations. 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 net global à la liquidation à l'âge de 65 ans\*

Génération (Année de liquidation)		1938 (2003)	1955 (2020)	1985 (2050)
Non cadre du secteur privé	CNAV + ARRCO (indexation sur les prix)	83,6%	76,8%	73,5%
	CNAV + ARRCO (accord 2003 prolongé)	83,6%	75,6%	64,4%
Cadre du secteur privé	CNAV + ARRCO+AGIRC (indexation sur les prix)	64,1%	56,7%	53,2%
	CNAV + ARRCO+AGIRC (accord 2003 prolongé)	64,1%	55,5%	42,7%
Fonctionnaire	CNRACL**+RAFP***	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'Etat pour un fonctionnaire de l'Etat (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, en raison surtout de l'allongement du nombre des meilleures années prises en compte au régime général

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> 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.

(réforme de 1993) et de l'évolution des pensions des régimes complémentaires. Si les termes de l'accord AGIRC-ARRCO actuel<sup>8</sup> étaient prolongés, la baisse de taux de remplacement net global serait même de l'ordre de 20 points. Malgré ces baisses, les pensions augmenteraient néanmoins 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'Etat ou de la CNRACL liée à l'allongement de la durée d'assurance.

## **2. Evolution du ratio « pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net » : les résultats des projections agrégées**

Il est fait l'hypothèse ici que les besoins de financement seront intégralement couverts par des hausses de cotisations à la charge des actifs, lesquelles se répercutent intégralement en des baisses de revenus d'activité nets. Cette mesure de financement est purement conventionnelle et ne préjuge pas des décisions qui seront effectivement prises.

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) car 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.

Dans le scénario de base, la pension moyenne nette augmente de 60% en termes réels (au-delà de l'inflation) entre 2006 et 2050 mais le ratio de la pension moyenne nette sur le revenu d'activité moyen net diminuerait de 23% entre 2006 et 2050.

### **Ratio « pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net » (\*) - scénario de base -**

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
<b>Evolution du revenu d'activité moyen net (base 100 en 2006)</b>	100	114	124	145	173	208
<b>Evolution de la pension moyenne nette (base 100 en 2006)</b>	100	109	113	123	139	160
<b>Ratio « pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net » (base 100 en 2006)</b>	100	96	91	85	81	77

(\*) Hypothèse d'un financement des déficits par des hausses de cotisation à la charge des assurés  
Source : COR, 2007.

La baisse peut certes recouvrir des baisses de taux de remplacement, mais elle s'explique aussi par l'évolution de la structure des population à la retraite et en activité et, surtout, par le changement du mode d'indexation des pensions.

L'hypothèse d'indexation des pensions et des salaires portés au compte a d'ailleurs un impact important sur l'évolution du ratio de la pension moyenne nette sur le revenu d'activité moyen net. Selon l'exercice 2005 du Conseil, alors que le ratio diminue de près de 20% entre 2003 et 2050 dans l'hypothèse d'indexation sur les prix, 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.

<sup>8</sup> Indexation sur les salaires de la valeur d'achat du point et sur les prix de la valeur de service du point.

**Ratio « pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net » et mode d'indexation (\*)**

<i>Rappel des résultats de l'exercice de 2005</i>	<b>2003</b>	<b>2020</b>	<b>2050</b>
<b>Indexation sur les prix des pensions et des salaires portés au compte</b>			
<b>Evolution du revenu d'activité moyen net (base 100 en 2006)</b>	100	132	208
<b>Evolution de la pension moyenne nette (base 100 en 2006)</b>	100	119	170
<b>Ratio « pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net » (base 100 en 2006)</b>	100	90	82
<b>Indexation sur le salaire moyen net des pensions et des salaires portés au compte</b>			
<b>Evolution du revenu d'activité moyen net (base 100 en 2006)</b>	100	125	174
<b>Evolution de la pension moyenne nette (base 100 en 2006)</b>	100	131	212
<b>Ratio « pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net » (base 100 en 2006)</b>	100	105	122

(\*) Hypothèse d'un financement des déficits par des hausses de cotisation à la charge des assurés

Source : COR, 2006.

Si la productivité et le revenu moyen d'activité brut n'augmentaient que de 1,5% par an, 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. Cette moindre évolution recouvre toutefois de plus faibles évolutions des pensions et des revenus d'activité.

**Ratio « pension moyenne nette / revenu d'activité moyen net » et productivité (\*)**

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

(\*) Hypothèse d'un financement des déficits par des hausses de cotisation à la charge des assurés

Source : COR, 2007.

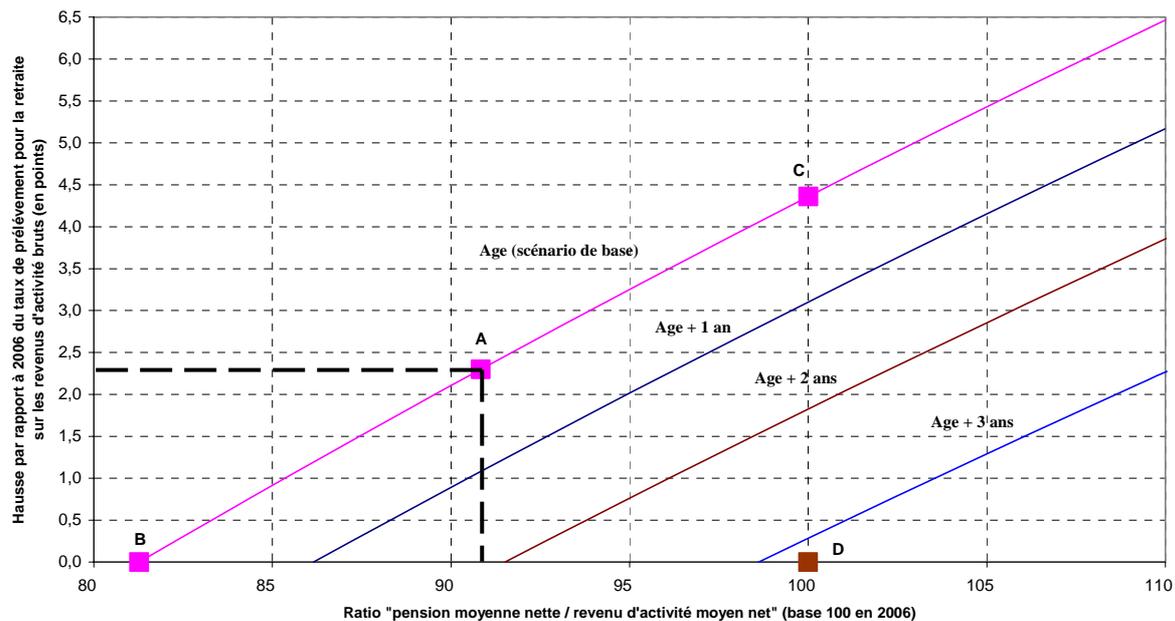
Les variantes étudiées dans le cadre de l'exercice d'actualisation autres que celle de productivité conduisent à des évolutions du ratio de la pension moyenne nette sur le revenu d'activité moyen net relativement proches de celle du scénario de base.

## FICHE 9 : LE PILOTAGE DU SYSTEME DE RETRAITE, L'ABAQUE

L'abaque est une présentation synthétique de la diversité des choix possibles pour garantir le financement des retraites. Il met en relation les trois leviers d'action possibles : niveau relatif des pensions (en abscisse), recettes des régimes (en ordonnée) et 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, et le scénario de base ont été choisis pour cette présentation.

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

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



*Guide de lecture de l'abaque* : Le ratio « pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net » est représenté sur l'axe horizontal et la hausse en points du taux de prélèvement pour la retraite, par rapport au taux de 2006, figure sur l'axe vertical. 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.

En 2020, le besoin de financement du système de retraite représenterait 1 point de PIB. Il pourrait par exemple être couvert par une hausse du taux de prélèvement pour la retraite de 2,3 points sur les revenus d'activité bruts<sup>9</sup> et le ratio « pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net » serait alors inférieur de 9% à son niveau de 2006 (mais, entre 2006 et 2020, la pension moyenne nette aurait progressé en termes réels de 13%). 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

<sup>9</sup> 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.

début de l'activité professionnelle<sup>10</sup>), 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 3 années supplémentaires (**point D**).

Si la lecture de l'abaque peut paraître relativement simple, les résultats qu'elle permet de visualiser de manière très synthétique doivent être interprétés avec prudence, compte tenu des hypothèses et des simplifications retenues pour sa construction. Seul l'équilibre du système de retraite est considéré. La charge du décalage de l'âge de la retraite est reportée pour partie sur d'autres comptes sociaux pour certains inactifs, ce qui ne se lit pas sur l'abaque (les inactifs juste avant le départ en retraite restent inactifs plus longtemps).

L'abaque ne traite pas de la façon dont est atteint tel niveau de pension moyenne relativement au revenu d'activité moyen et, avec une hypothèse moins favorable d'évolution du chômage que celle du scénario de base (taux de 4,5% à partir de 2015), les ajustements des paramètres nécessaires pour équilibrer le système devraient être plus importants.

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.

---

<sup>10</sup> Au total, le recul de l'âge moyen de départ en retraite serait d'environ +1 an entre 2006 et 2020.

## FICHE 10 : LES CONDITIONS DE L'EQUILIBRE FINANCIER

En 2003, il avait été envisagé, dans l'hypothèse d'une nette amélioration de l'emploi, des hausses de cotisations vieillesse compensées par des baisses de cotisations à l'assurance chômage pour le régime général et des hausses de contributions pour les régimes de fonctionnaires, afin de garantir le financement des retraites d'ici 2020, mais la dégradation des comptes à court terme et la révision à la hausse du besoin de financement en 2020 posent avec davantage d'acuité la question de l'équilibre financier des régimes de retraite.

Dans l'hypothèse d'un taux de chômage à 4,5% à partir de 2015, selon les nouvelles projections, 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. Cette situation rend plus difficile la mise en œuvre des modalités de financement envisagées en 2003 car elle conduirait soit à laisser dériver les déficits de la CNAV, la dette ainsi accumulée pouvant être remboursée ultérieurement grâce à des hausses de cotisation à la CNAV gagées par des baisses de cotisation à l'UNEDIC, soit à augmenter les taux de cotisation à la CNAV, sans contrepartie en termes de baisse de cotisation à l'UNEDIC, puis à les diminuer progressivement lorsque des baisses de cotisation à l'UNEDIC seront possibles. Si le chômage ne diminue pas suffisamment, ou si le redéploiement des cotisations UNEDIC ne s'effectue pas comme prévu pour d'autres raisons (il faudrait que les partenaires sociaux, gestionnaires de l'UNEDIC, puissent se saisir de ce sujet), la question du financement du régime général reste en tout état de cause posée.

L'examen d'hypothèses alternatives de financement (apport de ressources nouvelles, transferts de recettes ou maîtrise des dépenses) est alors rendu nécessaire, en ayant conscience que la maîtrise des dépenses ne fera sentir ses effets que progressivement.

Concernant les ressources, une mise à plat des mesures d'exonérations de cotisation sociale, avec une analyse de leur finalité et de leurs effets sur le financement des retraites en particulier, paraît nécessaire.

Il est également indispensable, en vue de favoriser l'équilibre financier, de poursuivre la réflexion sur les dispositions qui limitent l'augmentation de la durée effective de cotisation (dispositifs de départ précoce, calendrier d'évolution des décotes au régime général et dans la fonction publique, bornes d'âge de départ en retraite, rachats de trimestres de cotisation, modes d'attribution et de calcul des minima de pension...). 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.

S'agissant des dépenses, la clarification des objectifs poursuivis, qui contribue à une meilleure maîtrise des dépenses, doit dicter la réflexion concernant les droits familiaux et conjugaux en matière de retraite, le décompte des durées d'assurance ou encore la question des polypensionnés.

Enfin, le principe pourrait être posé, au regard de la situation financière des régimes, de proposer de 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.

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.

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.

Le Conseil juge à cet égard indispensable de faire preuve d'une grande cohérence dans les mesures prises susceptibles d'avoir un impact sur les comportements d'activité. L'efficacité des mesures visant à prolonger l'activité des seniors passe en outre par une plus grande publicité relative à ces mesures, auprès tant des assurés que des entreprises.

## FICHE 11 : L'ALLONGEMENT DES DUREES D'ASSURANCE ET D'ACTIVITE

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. 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, ces durées d'assurance ou de services auront convergé pour atteindre 40 ans.

A 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. La Commission de garantie des retraites<sup>11</sup> a rendu le 29 octobre 2007 un avis 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 : « *pour la période de 2009 à 2012, l'augmentation des durées d'assurance et de services (...) à hauteur d'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.* ».

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<sup>er</sup> janvier 2008<sup>12</sup>, d'autre part, de la règle de stabilisation du rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite. L'ensemble de cette question donnera lieu à discussion dans le cadre du rendez-vous de 2008.

Toutefois, 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 (le recul de l'âge moyen de départ à la retraite dû à la seule réforme de 2003 ne serait que de 0,2 an dans le secteur privé). Les simulations mettent en avant l'impact différencié de la réforme de 2003 pour les inactifs et les actifs juste avant la retraite, et le rôle crucial de l'emploi des seniors pour assurer l'efficacité de la réglementation, actuelle ou future. La réduction de la décote dans le secteur privé, la mesure de départ anticipé pour carrière longue et l'existence de bornes d'âges (60 et 65 ans) sont autant de facteurs qui limitent l'effet de l'allongement de la durée d'assurance sur l'âge moyen effectif de départ en retraite et les durées d'activité.

---

<sup>11</sup> Elle est composée du vice-président du Conseil d'Etat, 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.

<sup>12</sup> 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.

## 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 et précise, 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 [...] 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* ».

L'appréciation sur l'opportunité d'une correction du taux de revalorisation 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 :

- les données récentes attestent d'un niveau de vie moyen des retraités comparable à celui des actifs, avec des différences selon que l'on prend en compte ou non, 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 enjeux financiers sont importants puisqu'une correction ponctuelle du taux de revalorisation des pensions a un impact direct et immédiat sur les pensions de toutes les générations de retraités. Une correction de +1% du taux de revalorisation des pensions entraînerait un coût annuel immédiat d'un peu plus de 800 millions d'euros pour le régime général et 500 millions d'euros pour les régimes de la fonction publique, et ce surcoût se prolonge durant de nombreuses années

Les déséquilibres à long terme des régimes, tels qu'ils ressortent des projections du Conseil, et la situation plus dégradée que prévu du régime général à court terme 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 des régimes. 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.

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

- celle de la 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). 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 passer d'une revalorisation des rémunérations portées au compte sur les prix à une revalorisation sur les salaires, tout en diminuant en parallèle le taux de liquidation jusqu'à neutraliser le coût de la mesure pour les régimes ;

- celle de l'évolution à long terme des pensions complémentaires des salariés du secteur privé, ce d'autant plus que ces pensions représentent une part importante de la retraite totale. Or, les derniers accords AGIRC-ARRCO se sont traduits par des baisses de rendement qui entraînent une diminution des taux de remplacement offerts par ces régimes au fil des générations ;

- celle, enfin, des prélèvements sociaux et fiscaux sur les pensions, qui peuvent jouer un rôle significatif sur l'évolution du niveau de vie des retraités.

## FICHE 13 : LES MINIMA DE PENSION ET LES PETITES RETRAITES

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 et à temps plein rémunérée au SMIC, doit être réexaminé en 2008. Selon 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 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 aligné<sup>13</sup>.

L'objectif fixé par l'article 4 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, la dépense supplémentaire serait d'environ 8 millions d'euros par cohorte annuelle de nouveaux retraités. Dans cette perspective, il paraît cependant difficile de mettre en œuvre une mesure ciblée, 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. Une nouvelle revalorisation du minimum contributif, pour atteindre l'objectif de 85% du SMIC net dans tous les cas en 2008, serait simple à mettre en œuvre mais coûteuse car elle bénéficierait à une population *a priori* bien plus large que celle visée par la loi.

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, ni comment la responsabilité du respect de l'objectif, qui concerne le montant total des pensions de chaque assuré, est partagée entre les différents régimes.

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'inflation. Si l'on s'en tient à ce mode de revalorisation, le minimum vieillesse<sup>14</sup> risque de progressivement décrocher par rapport au seuil de pauvreté défini en pourcentage du niveau de vie médian. 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. Si l'on tient compte du logement dans la mesure du revenu, un bénéficiaire du minimum vieillesse se situe en principe juste au-dessus du seuil de pauvreté (voir **fiche 5**).

Selon des estimations de la DREES, la dépense supplémentaire liée à un relèvement éventuel de 25% du minimum vieillesse peut être estimée à environ 2,45 milliards d'euros, dont 1 milliard supplémentaire pour les seuls bénéficiaires actuels. 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 ; or, un relèvement immédiat de 25% du minimum vieillesse pour une personne seule en porterait le niveau à 79% du SMIC net, soit un niveau proche de l'objectif visé par la loi.

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.

<sup>13</sup> L'objectif est atteint en toute hypothèse pour les ressortissants des régimes de fonctionnaires, compte tenu du barème spécifique du minimum garanti qui leur est appliqué.

<sup>14</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, 621,27 euros pour une personne seule et 1114,50 euros pour un couple (par mois).

## **FICHE 14 : LE DROIT A L'INFORMATION EN MATIERE DE RETRAITE**

Le droit à l'information en matière de retraite représente un enjeu important dans le contexte de la réforme de 2003 qui modifie les règles par nature et met l'accent sur la liberté de choix en matière d'âge de départ en retraite.

Sous l'impulsion du GIP Info Retraite, des avancées importantes ont été réalisées. L'opération d'envoi des premiers documents du droit à l'information individuelle sera terminée avant la fin de cette année. Elle concerne les personnes âgées de 50 et 58 ans en 2007. Est envoyé aux premières un « relevé de situation individuelle » (RIS), information consolidée des droits constitués dans les différents régimes de retraite obligatoires, et aux secondes 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 auront été envoyés d'ici fin 2007.

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. 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 important de métier et de culture, qui suppose d'importantes actions de formation en interne.

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. Dans ce cadre, le Conseil d'orientation des retraites ([www.cor-retraites.fr](http://www.cor-retraites.fr)) et, surtout, le GIP Info Retraite ([www.info-retraite.fr](http://www.info-retraite.fr)) ont un rôle à jouer.

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.

La nécessité de l'information est en effet accrue en phase d'évolution du système de retraite. A cet égard, le principe d'ajustement par génération des règles en matière de retraite, 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. 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.

Un point 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 posée.

## FICHE 15 : L'EGALITE ENTRE HOMMES ET FEMMES, LES DROITS FAMILIAUX ET CONJUGAUX

En matière de retraite, les droits familiaux (majorations de durée d'assurance, assurance vieillesse des parents aux foyers -AVPF-, majorations pour les parents de trois enfants, départ anticipé des mères de trois enfants) et les droits conjugaux (pensions de réversion) bénéficient surtout aux femmes. Ils représentent des montants importants, environ le quart des retraites versées. Malgré cet apport, la pension moyenne d'une femme, y compris droits dérivés, est encore inférieure de 38% à celle d'un homme. Cet écart s'atténuera très progressivement au fil des générations, sans pour autant disparaître à l'horizon 2030.

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.

Le Conseil a prévu d'adopter un rapport sur ce thème vers la fin de l'année 2008. Il a souhaité livrer d'ores et déjà de premiers éléments de réflexion qui ne sont pas conclusifs.

La réflexion sur l'évolution des droits familiaux renvoie à la nécessité d'adapter ces droits à la jurisprudence européenne, particulièrement attentive à l'égalité de traitement entre hommes et femmes. Les droits familiaux dans la fonction publique ont déjà été réformés en 2003 dans ce sens : les majorations de durée ont été remplacées pour partie par une compensation des périodes d'interruption ou de réduction d'activité (en faveur des pères et des mères), ce qui en change la philosophie et peut, par rapport à l'ancien système, inciter au retrait d'activité. La conception de dispositifs *non sexués* sur le plan juridique, mais de fait plus favorables aux femmes (tels que les dispositifs liés à l'accouchement), est une piste de réflexion qu'il convient de creuser. Dans une logique de redistribution, la forfaitisation éventuelle de la majoration de +10% pour les parents de trois enfants<sup>15</sup> rejoindrait cet objectif puisqu'elle réduirait *de facto* les écarts de pension entre hommes et femmes.

Depuis quelques décennies, les formes de conjugalité ont considérablement évolué (divorce, cohabitation hors mariage, PACS...). Dans ce contexte, comment adapter la réversion pour les générations à venir ? Faut-il envisager des alternatives à la réversion, tels que les dispositifs de partage de droits à la retraite instaurés dans certains pays comme l'Allemagne ? Faut-il étendre la réversion aux couples non mariés ? Faut-il calculer le montant de la réversion *au prorata* de la durée de l'union ?

La question du maintien du niveau de vie au veuvage mérite attention. Le niveau de vie des veuves est aujourd'hui inférieur de 11% à celui des couples de retraités. Des analyses sur cas-types montrent que le maintien du niveau de vie lors du décès du conjoint n'est pas assuré si le survivant a une retraite propre inexistante ou faible. Si l'on relevait le taux de réversion du régime général et des régimes alignés de 54% à 60 %, cette mesure soutiendrait le niveau de vie des veuves actuelles, qui ont souvent des pensions de droits directs faibles, mais la mesure pourrait conduire à aller au-delà du maintien du niveau de vie dans certains cas, qui deviendront de plus en plus fréquents grâce à la hausse des droits directs des femmes au fil des générations. Par ailleurs, d'autres mesures, telles que la revalorisation du minimum vieillesse, permettent aussi de lutter contre la pauvreté des veuves.

---

<sup>15</sup> +5% par enfant supplémentaire au-delà du troisième dans la fonction publique et certains régimes spéciaux.

## FICHE 16 : L'EGALITE DES DROITS EN FONCTION DES PARCOURS PROFESSIONNELS

Selon l'article 3 de la loi du 21 août 2003, « *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* ».

Malgré les mesures prises en 2003, avoir été assuré à plusieurs régimes de base au cours de la carrière (polypensionnés), 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.

Le mécanisme de proratisation du nombre des années à prendre en compte dans le calcul du salaire annuel moyen, introduit en 2003, ne s'applique pas aux polypensionnés ayant effectué leur carrière dans un régime aligné et un qui ne l'est pas<sup>16</sup>. Cette différence de traitement doit être mise en regard des différents modes de calcul du salaire annuel moyen dans chacun des régimes. 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 le plafonnement du coefficient de proratisation<sup>17</sup> à 100% ne s'appliquent pas à la totalité des pensions de base perçues par un polypensionné.

La somme des pensions portées au minimum contributif pour les polypensionnés dont la durée tous régimes dépasse la durée d'assurance cible est désormais limitée au montant du minimum contributif mais, dans les autres cas, les règles du minimum contributif demeurent généralement plus favorables. De plus, des polypensionnés bénéficient du minimum contributif au titre d'une petite partie de leur carrière, 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. Compte tenu du nombre élevé de bénéficiaires du minimum contributif (40% des nouveaux retraités du régime général) et de l'importance accordée à la question des basses pensions, le Conseil juge nécessaire d'analyser des aménagements éventuels à apporter au dispositif (voir **fiche 13**).

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. Ces situations méritent une attention particulière, car près de 40% des retraités sont polypensionnés et 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.

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 de mesures récentes qui leur sont défavorables : allongement de la durée d'assurance, passage aux 25 meilleures années pour le calcul du salaire annuel moyen, distinction entre périodes cotisées et périodes validées à d'autres titres (éducation des enfants, 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 de droits à la retraite, mérite une attention particulière.

---

<sup>16</sup> Régimes de la fonction publique, régime des professions libérales ou encore régime des exploitants agricoles.

<sup>17</sup> Rapport entre la durée validée dans le régime et la durée d'assurance cible.

## FICHE 17 : LA QUESTION DE LA PENIBILITE DU TRAVAIL

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.

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, la principale proposition du rapport d'avril 2003 de M. Struillou, préparé à la demande du Conseil, 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.

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 incitations au recul de l'âge de départ en retraite ne sont réellement efficaces que pour les métiers qui combinent une demande de travail dynamique et des conditions d'exercice qui n'interdisent pas le maintien en emploi (personnels d'études et de recherche, cadres administratifs et financiers, personnels de la communication...) <sup>18</sup>. Pour les autres métiers, 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.

Le thème de la pénibilité se retrouve à l'occasion de nombreuses questions liées au rendez-vous de 2008 : allongement de la durée d'activité, emploi des seniors, régimes spéciaux... Une analyse des nombreux dispositifs qui, de fait, bénéficient sous une forme ou une autre au public concerné (CATS « pénibilité », CAATA, invalidité, pensions de vieillesse pour inaptitude au travail, arrêts de maladie de longue durée, pensions pour accidents du travail ou maladies professionnelles, préretraites ASFNE, départs anticipés pour carrière longue, dispense de recherche d'emploi...) 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.

Enfin, si les négociations sur la pénibilité prévues par la loi de 2003 ont permis de progresser sur les critères de la 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.

---

<sup>18</sup> 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 ».

## FICHE 18 : LES REGIMES SPECIAUX

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 Electriques et Gazières (IEG), de la SNCF, de la RATP, de la Banque de France<sup>19</sup>, 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<sup>20</sup>, des taxes affectées ou des taux de cotisations 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. Les régimes spéciaux se distinguent également par leurs règles en matière d'âge de départ en retraite, de calcul et de revalorisation des pensions ainsi que de droits familiaux et conjugaux.

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. [...] 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.* »

La réforme annoncée à la fin de septembre 2007 se donne pour objectif d'« *harmoniser les régimes spéciaux avec celui de la fonction publique* ». 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* ». Selon une lettre adressée aux syndicats le 14 novembre, le Ministre accepte que l'Etat 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.

---

<sup>19</sup> Le régime de la Banque de France a rejoint le champ des régimes réformés puisque, depuis le 1<sup>er</sup> 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.

<sup>20</sup> Les subventions d'équilibre aux régimes spéciaux non réformés en 2003 s'élèvent, en 2007, à 4,8 milliards d'euros, dont environ 2,7 milliards pour le régime de la SNCF, 350 millions d'euros pour le régime de la RATP, 850 millions d'euros pour le régime des mines et 720 millions d'euros pour le régime des marins.

## FICHE 19 : LE FONDS DE RESERVE POUR LES RETRAITES

L'objectif assigné au FRR a clairement été annoncé à sa création en 1999 : mieux répartir dans le temps (avant et après 2020) et entre les générations les efforts financiers nécessaires pour assurer la pérennité des régimes éligibles (régime général et régimes alignés), en *lissant* 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.

Ses ressources proviennent de fractions de prélèvements sociaux, des excédents éventuels du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et de la CNAV, du produit de cessions d'actifs, de dotations de natures diverses et du produit des placements des actifs du Fonds. Le montant des actifs du FRR représentait 33,8 milliards d'euros au 30 septembre 2007.

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 placement et du patrimoine, sera plus importante.

Le montant de ces ressources et le niveau souhaitable des réserves en 2020 doivent être définis en adéquation avec les missions du FRR, au regard des transferts entre les générations.

Selon les résultats des projections réalisées en 2005, les réserves accumulées au FRR en 2020 pourraient représenter l'équivalent de 15 % à 30 %, selon l'hypothèse de taux de chômage, de la somme actualisée des besoins de financement des régimes éligibles au FRR entre 2020 et 2050<sup>21</sup>. Ces perspectives ont été dressées hors éventuelles ressources exceptionnelles pouvant abonder le FRR. 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, suggèrent que les abondements du FRR et les besoins de financement des régimes éligibles après 2020, toutes choses égales par ailleurs, devraient être plus faibles que ceux projetés en 2005.

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 pratique, la chronique des décaissements du FRR dépendra des autres mesures qui seront prises pour couvrir *in fine* les besoins de financement des régimes, soit par un accroissement des recettes, soit par un ralentissement des dépenses. En effet, le FRR ne doit en aucun cas, compte tenu de son caractère transitoire, dispenser les régimes des adaptations nécessaires, mais il peut permettre à la fois de rendre ces adaptations plus progressives et d'éviter de reporter sur les générations futures des charges trop lourdes.

---

<sup>21</sup> Ces besoins de financement sont estimés à partir de comptes équilibrés en 2020 par des hausses de cotisations. Les réserves accumulées dépendent des excédents éventuels de la CNAV et du FSV, donc de l'évolution du taux de chômage. Le montant des réserves en 2020 serait compris entre 67 milliards d'euros 2003 (taux de chômage de 9 %) et 127 milliards d'euros 2003 (taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015).

## FICHE 20 : L'ÉPARGNE RETRAITE

Avec la création du plan d'épargne retraite populaire (PERP), du plan d'épargne pour la retraite d'entreprise (PERE) et du plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO), l'objectif visé 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. Au total, en 2005, les versements effectués sur les dispositifs d'épargne retraite ont représenté 8,6 milliards d'euros, soit 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 4 milliards d'euros, soit 2 % environ des retraites versées par les régimes de retraite obligatoires.

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. Le Conseil considère notamment qu'il serait souhaitable de simplifier l'ensemble des dispositifs d'épargne retraite pour en accroître la lisibilité. Par ailleurs, comme la fiscalité de l'épargne ne favorise pas les produits à sortie en rente viagère (PERCO), pourtant les mieux adaptés à la préparation de la retraite, il estime qu'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. Enfin, les placements en actions, *a priori* bien adaptés pour préparer la retraite, ne devraient être encouragés que pour les plans susceptibles de couvrir une longue période et par conséquent souscrits par des salariés relativement jeunes.

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 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. 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 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 de *neutralité intertemporelle* liée à l'imposition différée. Son coût pour les finances publiques mériterait alors d'être examiné précisément.

Enfin, le développement de l'épargne salariale en entreprise 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. 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 donc 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.

## ANNEXE : L'AGE DE LA RETRAITE DANS LES REFORMES A L'ETRANGER

Une réflexion sur l'avenir des retraites en France ne peut faire abstraction de l'observation des politiques menées dans d'autres pays. Le Conseil s'est plus particulièrement intéressé aux évolutions des systèmes de retraite de l'Allemagne, des Etats-Unis, de l'Italie, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède<sup>22</sup>. Cette fiche met l'accent sur la question du recul de l'âge de la retraite dans les réformes engagées.

L'Italie (de 57 à 61 ans), l'Allemagne et les Etats-Unis (de 65 à 67 ans) ainsi que le Royaume-Uni (de 65 à 68 ans) ont décidé de retarder l'âge d'ouverture des droits et/ou l'âge d'obtention d'une pension complète de leurs systèmes publics de retraite<sup>23</sup>. Ces réformes 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 (mis à part pour l'Italie). Il a en effet été estimé nécessaire de prévoir sur le long terme et de manière graduelle les relèvements des âges *légaux* de la retraite pour que les acteurs puissent adapter leurs comportements : que les assurés prolongent leur activité ; que les employeurs intègrent une politique de gestion des travailleurs âgés ; que les pouvoirs publics promeuvent et soutiennent l'activité des seniors.

Tous ces pays accompagnent leur réforme par des incitations au recul effectif du départ en retraite : par 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 (l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Etats-Unis) ; en calculant le montant de la pension en fonction de l'espérance de vie de la personne à l'âge où elle fait valoir ses droits à pension (dans le système des comptes notionnels introduit en Italie et en Suède).

Certains pays sont allés plus loin en introduisant des facteurs de stabilisation automatique dans le calcul des droits à la retraite qui tiennent compte d'autres facteurs démographiques pesant sur l'équilibre des régimes de retraite par répartition<sup>24</sup>. Le jeu de ces mécanismes d'*autorégulation* ne fait pas disparaître les risques démographiques : ceux-ci sont transférés aux assurés qui ont à arbitrer, s'ils le peuvent, entre durée de retraite et niveau de pension.

Les différentes formes d'incitation au recul de l'âge de départ en retraite, notamment la problématique de report de l'âge d'ouverture des droits à pension, ne peuvent être traités indifféremment de la situation de l'emploi des seniors. Les pays étudiés n'ont pas les mêmes caractéristiques en matière d'emplois des 55-64 ans : le Royaume-Uni (58 %), les Etats-Unis (62 %) et la Suède (70 %) ont historiquement de meilleurs résultats que l'Italie (33%), l'Allemagne (48%) et les Pays-Bas (49 %) malgré des progrès récents.

Pour ces derniers, la prise en compte de la nécessité d'un « vieillissement actif » constitue une composante complémentaire indispensable du processus de réforme des systèmes de retraite, en tant qu'elle 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.

---

<sup>22</sup> Conseil d'Orientation des Retraites, « Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information », deuxième rapport, La documentation Française, Paris, Août 2004.

<sup>23</sup> 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 pouvoir partir entre 61 et 70 ans.

<sup>24</sup> Évolution du rapport cotisants/retraités en Allemagne, du rapport cotisations/pensions en Suède.

## 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'Etat : 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**

A 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 4 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'Etat, président du Conseil, et de M. Y. Guégano, secrétaire général, par (par ordre alphabétique) Mme N. Brian et MM. G. Destré, M. Geraci, J. Guez et J. M. Hourriez du secrétariat général du Conseil. Mme L. ApRoberts, qui a depuis quitté le secrétariat général, a également participé aux travaux préparatoires. Mmes 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 Economique

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 DUGOU  
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)