

Troisième partie

Orientations et propositions  
pour le débat



Le Conseil d'orientation des retraites ne remplirait pas le mandat qui lui a été donné par le décret qui l'a créé s'il ne présentait pas des orientations et propositions. Il ne veut, dans le même temps, nullement clôturer le débat. Au demeurant, les choix sur les points les plus difficiles relèvent de la négociation et de la décision politique auxquelles le Conseil n'a pas vocation à se substituer. Le Conseil s'exprime dans cette partie du rapport, encore plus nettement que dans le reste du rapport, comme éclairer du débat ; il indiquera, chaque fois que nécessaire, si les orientations et propositions formulées font l'objet d'un large consensus en son sein ou si elles sont l'objet de positions divergentes. Il dira aussi clairement si certaines orientations lui paraissent à n'en pas douter des axes essentiels pour l'avenir des retraites.

Clarifier les objectifs poursuivis par notre système de retraite paraît aujourd'hui indispensable au Conseil d'orientation des retraites. Cette clarification justifie que soit bâti un contrat social renouvelé entre les générations, affirmant les principes sur lesquels on entend asseoir pour l'avenir le fonctionnement du système d'assurance vieillesse. Un premier chapitre présente ce contrat et les principes qui lui seraient associés.

Dans un deuxième chapitre, le Conseil esquisse les contours de la grande politique nationale qui lui semble aujourd'hui indispensable pour adapter le monde du travail à l'évolution de la structure par âge de la population et pour faire toute leur place aux travailleurs âgés. Cette politique, nécessaire au soutien de la croissance économique, joue un rôle clé dans le dossier des retraites.

Dans un troisième chapitre, le Conseil étudie les voies de l'équilibre du système de retraite à 20 puis à 40 ans. Il préconise que soit introduit dans la gestion des adaptations propres à garantir cet équilibre un élément de continuité par un affichage clair sur le niveau des pensions.

Dans un dernier chapitre, le Conseil examine enfin les réponses susceptibles d'être apportées aux attentes nouvelles qu'expriment les Français sur trois terrains : celui de l'égalité et de la solidarité entre cotisants, celui des marges de choix individuels susceptibles d'être ménagées dans le cadre du système de retraite, et, en dernier lieu, celui de l'information que les Français sont en droit d'attendre sur leurs retraites.



## Chapitre 1

# Bâtir un contrat social renouvelé entre les générations

Le consensus sur le contrat social entre les générations est bien ancré. Il doit cependant être réaffirmé dès lors que l'inquiétude a fait son chemin et, en même temps, complété pour répondre à des aspirations nouvelles.

Ce chapitre développe les raisons pour lesquelles il faut bâtir un nouveau contrat sur les retraites, les principes qu'il faut réaffirmer, les nouveaux principes que le Conseil propose d'inclure.

Ce n'est pas une affaire secondaire : l'accord sur les principes et sur les objectifs est un préalable nécessaire à toute démarche de réforme. Le moment est effectivement venu de bâtir un contrat social renouvelé entre les générations.

### Pourquoi chercher à bâtir un nouveau contrat sur les retraites ?

Dans la vie d'institutions qui, pendant de nombreuses années, ont évolué, ont absorbé de nouvelles fonctions, ont été remises en question, se sont ajustées à de nouvelles données sociales et financières, vient un moment où il faut réaffirmer une volonté globale de poursuivre la tâche accomplie, en indiquant clairement dans quels buts, avec

*Réaffirmer les principes fondateurs tout en prenant en compte de nouvelles exigences*

---

quelles orientations, bref, sans hésiter à revenir sur le « pourquoi » et sur le « comment ». Ce moment est arrivé pour le système français de retraites. Pendant cinq décennies, il a absorbé de nouvelles catégories professionnelles, amélioré ses prestations, fait une place aux situations particulières et, en même temps, il a développé ses mécanismes internes de solidarité ; il a aussi à la fois bénéficié de la vague des *baby-boomers* dans le rôle de cotisants et subi des années de disette avec un taux de chômage qui réduisait ses ressources ; il doit maintenant absorber un choc démographique sans précédent.

Dans toute cette période, le système de retraites par répartition a fait preuve d'une solidité remarquable et d'une très grande capacité d'adaptation. Non seulement il a « tenu le coup », mais il s'est imposé auprès de la population de telle sorte que son avenir, annoncé comme difficile, angoisse aujourd'hui toutes les générations. Mais l'avenir des retraites a perdu sa lisibilité, les nouvelles générations n'identifient plus les choix fondamentaux qui en constituent le fondement, l'inquiétude des Français est ouvertement exprimée. En même temps, chacun voit bien qu'il ne suffit plus de se référer à des règles générales supposées immuables, dans un monde où changent à la fois de nombreux paramètres et les aspirations de la population. Pour faire face à de nouveaux défis, le système de retraite a besoin d'une confiance renouvelée et d'un engagement commun de l'ensemble des partenaires intéressés, ceux du monde politique comme ceux du monde social.

Mettre en avant la nécessité d'un nouveau « contrat »<sup>1</sup>, c'est mettre l'accent sur l'urgence de rechercher un point d'accord qui recueille l'approbation de l'ensemble des parties sur des orientations structurantes pour l'avenir des retraites. Rappeler et préciser des principes de référence, autour desquels s'organiseront ultérieurement les négociations qui tiendront compte, sur le long terme, des aléas externes au système et des changements d'aspirations de la population, suppose en effet une réelle adhésion des partenaires à des principes et des orientations durables. Les modalités de mise en œuvre peuvent, et doivent évoluer. La référence à des principes de base communs n'en est que plus indispensable.

Redéfinir les termes du contrat sur les retraites a donc pour premier motif de réaffirmer certains principes qui ne sont pas contestés frontalement mais sur lesquels le doute peut s'être glissé dans une partie de l'opinion.

1. Accord, engagement, pacte, convention, contrat..., chacun de ces termes apporte une nuance à l'idée essentielle qui domine ce paragraphe : pour renforcer ou rétablir la confiance indispensable au fonctionnement d'un système de retraite qui organise un enchaînement des obligations et des avantages impliquant sur le long terme les générations successives, un consensus sur le diagnostic et une clarification des orientations, communs à tous les acteurs du secteur, est nécessaire. Du point de vue juridique, le terme de « contrat » n'est sans doute pas le plus approprié. Mais il a l'avantage de mettre l'accent sur la force de l'engagement réciproque et, par référence à la notion de « contrat social », de souligner l'étendue de cet engagement, à l'ensemble national et pour les générations présentes et à venir.

Mais par ailleurs, il faut prendre en compte de nouvelles exigences. Si les Français s'inquiètent, c'est aussi parce qu'ils voient bien qu'une simple réaffirmation de principes constants ne constitue pas une réponse satisfaisante. La référence à des fondements éprouvés a une grande force, qu'il ne faut pas négliger, mais un contrat renouvelé doit aussi prendre en compte les changements importants de contexte économique et social et intégrer des éléments nouveaux. Il doit notamment inclure des orientations permettant de répondre à quatre questions des Français.

La première question concerne la solidité financière. Cette solidité est-elle assurée ? La question ne se posait pas lorsque le nombre des cotisants croissait plus vite que celui des bénéficiaires. Elle est aujourd'hui nécessairement d'actualité.

La seconde question concerne la justice. Le système est-il juste ? Si la diversité des régimes n'est pas remise en cause aujourd'hui, l'interrogation sur l'égalité de traitement entre cotisants est forte. On comprend bien pourquoi cette question est nouvelle : dans une phase de montée en charge des régimes, la préoccupation était leur amélioration ; dans une période où les avantages sont, dans l'ensemble, arrivés à un niveau satisfaisant et où la nouvelle donne démographique imposera d'une manière ou d'une autre des efforts, la question du partage de ces efforts est nécessairement posée.

La troisième question concerne les marges de choix individuels. Depuis 20 ans, la tendance à l'élargissement de marges de choix dans tous les domaines de la vie est manifeste. Qu'il s'agisse de la vie familiale, du temps partiel (lorsqu'il est choisi), ou plus prosaïquement, des options sur les automobiles, les Français aujourd'hui veulent avoir une marge de choix. Le contrat entre les générations doit intégrer une réponse raisonnée à cette demande sociale.

La quatrième question concerne l'information. Lorsque les règles deviennent moins stables et les carrières plus mobiles, ce qui conduit un nombre grandissant d'assurés à relever de plusieurs régimes, la question de l'information prend une importance nouvelle. Comme, par ailleurs, les citoyens sont aujourd'hui plus formés et ont, sur la plupart des questions, un niveau d'information plus important qu'hier, les difficultés d'information deviennent une question majeure.

Le contrat entre les générations serait sûrement beaucoup plus assuré si les principes classiques étaient réaffirmés et si, à ces principes classiques, étaient ajoutés de nouveaux principes qui se révèlent nécessaires à notre temps.

On voit bien que ces orientations nouvelles posent des questions de très inégale difficulté. Les principes concernant l'existence de marges de choix et le droit à l'information emportent des conséquences qui ne sont nullement négligeables mais leur contenu paraît relativement aisé à énoncer et ce sont des principes assez consensuels. Des principes comme celui

de la solidité financière et celui de l'égalité de traitement entre cotisants posent des questions plus difficiles mais l'enjeu mérite débat.

## Principes et contenu d'un contrat

Il s'agit à l'occasion du contrat proposé de réaffirmer des principes qui caractérisent depuis longtemps le pacte social en matière de retraites et de dégager quelques principes complémentaires répondant à des nécessités ou des aspirations plus récentes.

Les principes réaffirmés

Ils sont au nombre de trois : le choix de la répartition, le principe d'un lien entre travail et retraite associé à une certaine redistribution, la reconnaissance d'un droit au travail indissociable du droit à la retraite.

- *Le choix réaffirmé d'un système par répartition et de la solidarité entre les générations*

Les clarifications qui pourront être apportées dans le contrat sur les retraites doivent être susceptibles de remettre sur le chemin de la confiance une opinion publique inquiète et ébranlée. Il faut lever l'ambiguïté et le malaise qui subsistent dans l'opinion : dans les jeunes générations, beaucoup pensent à tort que la répartition ne sera pas capable de fournir les ressources nécessaires pour financer leurs retraites ; et dans les générations les plus âgées, beaucoup craignent une diminution absolue de leurs revenus. Dans ces conditions, il ne resterait plus aux uns et aux autres qu'à épargner pour vivre convenablement leurs vieux jours et donc à s'assurer un capital individuel.

De ce point de vue, il est une précision fondamentale, qu'il faut avant tout donner aujourd'hui et qui mérite d'être étayée : oui, sous réserve d'aménagements et d'efforts réalistes pour sa mise en œuvre, le système de retraite par répartition est considéré par l'ensemble de ses responsables publics et par les partenaires sociaux, comme viable et solide ; c'est bien sur ce système que l'on entend continuer de fonder une distribution de revenus convenables pour les retraités. La capitalisation et l'épargne peuvent venir en complément. Mais cette épargne n'est aucunement destinée à se substituer aux ressources tirées de la répartition. Les partenaires au contrat doivent prendre garde, sur la durée, à ne pas laisser les initiatives qui seraient prises dans le domaine de l'épargne absorber les ressources qui sont indispensables au maintien de ce système par répartition.

*La viabilité du système par répartition doit être réaffirmée*



- *Le choix réaffirmé d'un système liant retraites et travail et comportant une part de redistribution par l'octroi d'avantages non contributifs*

Les régimes de retraite assurent des pensions dont le montant est en rapport avec les revenus de la vie active. L'un de leurs objectifs essentiels est de garantir que le niveau de vie de la personne à la retraite ne sera pas trop différent de ce qu'il était pendant la vie active.

Ils prennent aussi en compte dans le montant des retraites ou dans la durée de cotisation un certain nombre de situations et d'événements qui les font s'écarter d'un système strictement contributif.

Les personnes au chômage <sup>2</sup> voient leurs périodes de chômage validées, et financées par le Fonds de solidarité vieillesse. Les parents ont des avantages familiaux destinés à tenir compte notamment des charges que l'éducation d'une famille a pu représenter au cours de la vie professionnelle. Des minimums de pensions existent qui permettent que les pensions des personnes ayant eu des salaires bas ou des interruptions de carrière soient plus élevées que ce qui résulterait d'un système strictement contributif.

Les avantages sont très divers selon les régimes. Ils sont, selon un choix délibéré, plus importants, en ce qui concerne les salariés du secteur privé, dans le régime de base que dans les régimes complémentaires. Leur existence doit être maintenue dans son principe, même si la réglementation qui les concerne doit être périodiquement réexaminée et si le mode de financement doit toujours se faire dans la clarté.

- *Le droit à la retraite ne prive pas les retraités d'un droit fondamental, le droit au travail*

Le principe du droit au travail est affirmé, pour tous, par la Constitution française. Il ne peut être retenu pour principe que toute liquidation de retraite priverait les intéressés de ce droit fondamental.

Sans doute, des aménagements des modalités de cumul emploi-retraite, ou de passage progressif de l'emploi à la retraite, peuvent être conçus et peuvent évoluer en fonction de considérations concernant l'impact des difficultés de l'emploi selon les générations. Des modalités restrictives sont ainsi en vigueur depuis le début des années 1980.

Le Conseil tient toutefois à rappeler qu'une telle situation ne peut être tenue pour une norme. Un juste équilibre nécessite un examen régulier de la situation au regard du principe plus général du droit au travail, à tout âge.

---

2. Sauf si elles n'ont pas encore cotisé, ce qui d'ailleurs pose problème pour la période où l'accès au marché de l'emploi était très difficile pour les jeunes.

## Les principes complémentaires

Ils pourraient être au nombre de quatre :

- solidité financière ;
- égalité de traitement entre cotisants ou encore solidarité entre cotisants ;
- marges de choix individuels encadrées ;
- droit à l'information.

### • *La solidité financière*

Il peut paraître curieux de faire de la solidité financière un principe du contrat. On peut, par exemple, se demander si cette solidité ne relève pas plutôt du constat<sup>3</sup>. On peut aussi s'interroger sur la signification de ce principe et se demander si c'est un principe réel ou une pétition de principe. Ces questions sont légitimes. Il nous paraît qu'on peut leur apporter une réponse sur l'intérêt du principe et sur son statut. L'intérêt du principe n'est pas limité à la portée rassurante qu'il peut avoir. Il est de poser en règle que toute réforme doit être appréciée avant son engagement sous l'angle de la solidité financière.

Telle amélioration des pensions est-elle « raisonnable » ? Combien coûtera-t-elle immédiatement et à terme ? Surtout, car financer une amélioration peut être un choix légitime, quelle contrepartie financière propose-t-on ? Le principe de solidité financière a aussi des conséquences sur la transparence des comptes et l'accessibilité de l'information. Sans projections régulières, sans information publique sur les données essentielles mais pas toujours disponibles, le respect du principe ne peut être vérifié.

Pour autant, pas plus que les autres, ce principe ne doit être considéré isolément. Sa portée n'est pas d'enfermer toute réforme dans un carcan financier : elle est de signifier que, dans la durée, on se donne comme règle de prendre des mesures, à choisir, qui permettront un équilibre ; elle n'est pas de dicter ces mesures et de brider la réflexion.

### • *L'égalité de traitement et la solidarité entre les cotisants*

La solidarité entre cotisants n'est pas un principe entièrement nouveau. Elle inspire tous les mécanismes de compensation qui conduisent, on l'a vu, à des transferts importants pour tenir compte notamment des déséquilibres démographiques entre les régimes.

Il s'agirait ici d'aller plus loin sans vouloir là non plus donner une portée trop rigide aux termes.

---

3. Que ce soit pour considérer qu'elle est acquise ou qu'elle est menacée ou qu'elle ne peut être préservée que sous certaines conditions.

L'égalité entre cotisants, leur solidarité peut conduire sur des points essentiels à une harmonisation progressive soit des règles les plus importantes concernant les pensions soit des efforts contributifs. Elle ne peut avoir pour conséquence un examen tatillon de chaque règle ce qui serait d'ailleurs contraire à une diversité des régimes que bien des professions, qu'il s'agisse des professions du secteur privé ou des professions du secteur public, ne sont pas prêtes aujourd'hui à laisser de côté.

Susceptible d'avoir des conséquences sur certaines règles, elle doit chaque fois que le régime de retraite est géré par l'employeur lui-même se régler dans le contexte professionnel concerné en tenant compte de l'ensemble des éléments de ce contexte.

- *Des marges de choix individuels ouvertes aux assurés, dans un cadre collectivement organisé*

Les marges de choix pour les assurés sont aujourd'hui réduites. Dans de nombreux régimes, le fait de cotiser sur une période de temps plus longue que la période prévue n'apporte pas d'avantages supplémentaires. Dans certains régimes, notamment le régime général, la pénalisation est, en revanche, très lourde en cas de départ à la retraite, lorsque l'assuré ne remplit pas les conditions d'âge ou de durée pour bénéficier du taux plein. En outre, actuellement, il n'existe dans certains régimes aucune possibilité de rachat.

Le principe de l'existence de marges de choix individuels pourrait ainsi conduire à des réformes substantielles.

Il ne saurait cependant signifier que la retraite à la carte est, en elle-même, une solution du problème des retraites, ni que ces marges de choix peuvent se faire sans un encadrement solide. Le rachat, par exemple, doit se faire à un montant neutre pour le régime si l'on ne veut pas qu'il pèse sur ses finances. Par ailleurs, si l'on voulait ouvrir tout au long de la vie des possibilités de prendre par anticipation une période de retraite, ces possibilités devraient être sérieusement limitées pour éviter des choix imprudents aux conséquences individuelles et également collectives non souhaitées.

Enfin les marges de choix offrent une liberté intéressante. Elles ne modifient pas l'équation des régimes de retraite qui conduit à ce que les changements démographiques doivent être assumés par des ajustements collectifs. Une marge de choix peut cependant être laissée autour des règles pivot adoptées en cohérence avec l'objectif de solidité financière.

- *Le droit à l'information*

Le droit à l'information peut paraître un principe bénin. Si on le prend au sérieux, on verra en examinant les propositions, qu'il n'est pas facile à appliquer. Donnons seulement un exemple : on sait que l'accès à l'information est à la fois particulièrement utile et particulièrement difficile pour les

pluripensionnés. Mais cet accès peut soulever de délicates questions juridiques (liées à la loi informatique et liberté) et financières (la détention d'informations par une caisse a une valeur financière parce qu'elle permet, le cas échéant, de mettre au point une offre de prestation complémentaire). L'énoncé de ces difficultés <sup>4</sup> n'est pas fait pour décourager de poser ce principe, mais, au contraire, pour dire que sans affirmation claire d'un droit à l'information, les progrès risquent d'être limités.

---

4. On pourrait en citer bien d'autres.

## Chapitre 2

# « Âge et travail » : conduire une grande politique nationale

En choisissant pour sa première manifestation publique le thème « âge et travail »<sup>5</sup>, le Conseil d'orientation des retraites a marqué clairement l'attention qu'il porte à cette question. Il ne cherche pas à faire en cela œuvre originale : de nombreux auteurs<sup>6</sup>, de nombreux rapports traitent de la question. Il faut maintenant agir : le principal retard français dans la politique des retraites se situe sur la politique de l'emploi.

### Une mutation longtemps retardée et dont l'urgence est accrue par l'augmentation de l'espérance de vie

Longtemps retardée, l'adaptation du monde du travail à l'évolution démographique revêt aujourd'hui un caractère d'urgence particulière.

---

5. Colloque Âge et travail, 6 avril 2001. Les actes de ce colloque ont été publiés par La Documentation française.

6. Voir notamment les ouvrages de X. Gaullier et de A.-M. Guillemard, et pour les plus récents rapports consacrés exclusivement à cette question, le rapport de D. Taddei, *Retraites choisies et progressives*, La Documentation française et le rapport du Conseil économique et social présenté à l'automne 2001 par B. Quintreau, *Dynamique de la population active et emploi : la gestion prévisionnelle des âges à l'horizon 2010*.

## Une mutation longtemps retardée

Dès 1960, le rapport de la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, présidée par Pierre Laroque, appelait l'attention sur les conséquences en termes de charges sur la société de la baisse des taux d'activité à partir de l'âge de 55 ans dans le secteur du commerce et de l'industrie, évoquant à propos des difficultés de reclassement des travailleurs vieillissants, « un courant contre lequel les employeurs se disent impuissants <sup>7</sup> ». Le rapport proposait, de manière détaillée, des mesures à court et long terme permettant, d'une part, une adaptation de l'homme au travail (enseignement et formation continue, recherche de types d'emplois adaptés aux personnes âgées, reclassement et réadaptation professionnelle des travailleurs vieillissants), d'autre part, le maintien des travailleurs âgés en activité ainsi que l'adaptation et l'amélioration des conditions de travail des personnes âgées.

*Assurer le maintien dans l'emploi des plus de 55 ans*

La nécessité de remédier à la baisse du taux d'activité des travailleurs vieillissants est, depuis le *Livre blanc sur les retraites*, systématiquement évoquée dans les différents rapports sur les retraites comme un accompagnement ou un préalable nécessaire des mesures de financement des retraites.

Il est très frappant de voir que si nombre de politiques proposées par la commission Laroque ont été développées avec constance, notamment le relèvement des ressources des retraités alors souvent faibles, l'humanisation des « hospices » et le maintien à domicile des personnes âgées, les recommandations concernant l'emploi n'ont pas fait l'objet d'une politique d'ensemble. Comme on l'a rappelé dans la première partie de ce rapport, des initiatives diverses et parfois importantes, ont été prises par les entreprises ou l'État mais, globalement, le mouvement est à peine engagé.

## Une mutation désormais urgente

*Une nécessité renforcée par le vieillissement de la population active*

La mutation dont la nécessité est évoquée depuis longtemps est maintenant urgente pour deux raisons. Comme on le sait, les changements démographiques vont entraîner des besoins de financement importants pour les régimes de retraite. Sans ajustement des politiques de l'emploi, les difficultés des régimes de retraite seront plus importantes.

Ces changements, par ailleurs, vont conduire, même si les pratiques d'éviction des salariés les plus âgés demeurent, à une augmentation de la part des personnes de plus de 45 ans dans les entreprises. Une politique de l'emploi et de la gestion des entreprises indifférente à la structure par âges de la population active mettrait en danger la productivité et la croissance.

7. Rapport de la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, page 59.

Le Conseil d'orientation des retraites estime que la conduite d'une politique de l'emploi et de la gestion des entreprises adaptée aux changements de la composition par âges de la population doit être, enfin, considérée non comme une simple mesure d'accompagnement mais comme une grande politique nationale, un volet essentiel d'une politique des retraites.

## Une nécessité commune à tous les pays européens et intégrée à des degrés divers dans les politiques nationales

La nécessité de relever les taux d'activité des travailleurs âgés est commune à la plupart des États membres de l'Union. Elle constitue désormais une priorité, affirmée avec force par les instances européennes.

### Une nécessité commune

La baisse des taux d'activité à partir de 55 ans constitue une caractéristique commune des États européens. Globalement, en Europe, le taux d'emploi des 55-64 ans atteint un niveau faible, de l'ordre de 37 %, même si l'on note des divergences entre les pays (38,3 % aux Pays-Bas, 50 % en Grande-Bretagne, 37,7 % en Allemagne, 42,7 % en Finlande, 37,8 % en Italie de 27,8 % et 65,1 % en Suède). Pour les salariés de 60 à 64 ans, le taux d'emploi moyen en Europe est actuellement de 32 %.

*En Europe, 37 % des 55-64 ans ont un emploi*

Le phénomène de baisse des taux d'activité des 55-64 ans constaté dans tous les pays européens conjugué à l'augmentation de la population de plus de 65 ans et à l'allongement de l'espérance de vie est responsable d'un surcoût financier important pour tous les régimes de retraite des pays européens.

L'intégration d'un objectif de relèvement des taux d'activité dans la politique européenne et à des degrés divers dans les politiques nationales

Dès le Conseil européen de Luxembourg de 1997, la préoccupation européenne en matière de remontée des taux d'emploi a donné lieu à l'adoption d'une stratégie coordonnée pour l'emploi, dans le cadre de laquelle les États présentent, chaque année, un plan d'action comportant des objectifs et des mesures précis. Lors du sommet de Lisbonne, le Conseil européen a fixé à l'Union européenne un objectif de taux d'emploi de la population entre 20 et 65 ans de 70 % à l'horizon 2010.

*Le sommet de Stockholm retient un objectif de 50 % en 2010 pour le taux d'emploi des 55-64 ans*

Lors du sommet de Stockholm, en mars 2001, la décision de fixer un objectif de taux d'emploi pour les salariés âgés de 55 à 64 ans de 50 % en 2010 a complété cette stratégie.

Les politiques nationales, qui se sont développées dans le cadre des lignes directrices évoquées ci-dessus, sont variables selon les pays. Si tous les pays européens ont pris des mesures tendant à un relèvement des taux d'activité des salariés âgés, le degré d'engagement des pays est inégal. Rares sont les pays qui, comme les Pays-Bas et la Finlande, ont mis en place des politiques volontaristes d'ensemble visant à renverser le mouvement de baisse des taux d'activité, (voir en annexe le résumé de l'étude de M<sup>me</sup> Guillemard et M. Cornet). Mais, plusieurs pays ont appliqué des mesures originales par rapport à ce qui se fait en France : des campagnes d'information importantes sont menées en Grande-Bretagne et en Allemagne ; la Grande-Bretagne a mis en place un code de bonne conduite...

L'impulsion européenne s'est manifestée par ailleurs sous la forme d'une directive anti-discrimination qui s'applique, avec certaines limites, à la discrimination par âges. Enfin, un code de bonne conduite européen a été proposé par l'association européenne Eurolink très proche des autorités européennes.

## Conduire des évolutions en profondeur

Pour sortir du cercle vicieux qui a abouti au fil des ans à l'exclusion des travailleurs âgés du monde du travail, il est nécessaire d'agir sur l'ensemble des éléments qui forment aujourd'hui un système. Une grande politique nationale à bâtir par l'État et les partenaires sociaux est, à cette fin, indispensable.

Une grande politique nationale à bâtir par l'État  
et les partenaires sociaux

Dès lors que le fonctionnement spontané du marché du travail ne permettra pas à lui seul d'inverser la tendance à la baisse du taux d'emploi des salariés âgés, l'élaboration d'une politique volontariste de l'emploi, du travail et de la formation, englobant tant le secteur privé que le secteur public doit être reconnue comme une priorité par l'État et les partenaires sociaux. Il est clair qu'à court terme chacun trouve encore un intérêt aux mesures d'âge (facilité de gestion pour les entreprises, retraite avancée pour les salariés, baisse apparente du chômage pour l'État) et que cet intérêt est d'autant plus sensible qu'au moment où ce rapport est écrit les restructurations se développent. Il est clair aussi que les politiques à engager feront sentir leurs effets dans la durée et qu'il est possible de concilier l'existence de préretraites décidées dans le cadre de restructurations et la mise en place nécessairement progressive de mesures destinées à permettre aux seniors de travailler jusqu'à la retraite.



La question de l'emploi des salariés âgés fait partie du dialogue social entre l'État et les partenaires sociaux initié en juin 2001 par le Premier ministre et conduit depuis lors par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Le Conseil d'orientation des retraites souhaite que cette politique soit menée de manière résolue et visible. Il demande la réunion d'une conférence tripartite (État, organisations syndicales d'employeurs et de salariés) mobilisant l'ensemble des acteurs concernés autour d'un projet collectif global, portant aussi bien sur l'emploi, que sur les conditions de travail, la prise en compte de la pénibilité de certains travaux et les modes de gestion des entreprises <sup>8</sup>.

*Réunir une conférence tripartite nationale (État, représentants des employeurs et des salariés) afin de bâtir un plan pour l'emploi des salariés âgés et d'en assurer le suivi*

---

Modifier les perceptions et la capacité de gérer les âges

Quels moyens mettre en œuvre pour infléchir le comportement de l'ensemble de la société et, en particulier, des entreprises et des salariés ? Ces moyens sont naturellement divers ; l'action sur les mentalités et les représentations collectives en est un axe important. Elle peut être orientée autour de la valorisation de l'expérience des salariés âgés. Le titre donné à la campagne d'information et d'actions de la Finlande est un titre beau et juste : l'expérience est une richesse nationale.

Il est très important de faire comprendre l'absurdité d'une situation dans laquelle on considère un homme ou une femme de 54 ans comme un salarié âgé qu'il faut pousser au départ et un retraité de 60 ans comme un jeune retraité actif et dynamique. Une telle image, suffisamment intériorisée par les salariés pour qu'ils soient fréquemment demandeurs de départs anticipés, montre que le monde du travail n'a pas pris en compte un phénomène essentiel : l'espérance de vie en bonne santé augmente et continuera sans doute à augmenter.

Plusieurs mesures pourraient être envisagées :

– Une *campagne nationale d'information* concernant les entreprises et les salariés, mais aussi l'ensemble de l'opinion, ce qui a été fait dans plusieurs pays étrangers. Destinée à sensibiliser aux aspects positifs du vieillissement, à l'intérêt du maintien de la capacité de travail, tant pour l'individu que pour l'entreprise et le bien-être collectif, à la discrimination que constitue l'éviction des plus de cinquante ans du marché du travail, une telle campagne peut avoir une influence réelle sur les comportements.

*Informers, mener des actions exemplaires dans des branches ou des entreprises, développer un appui au changement*

---

– Une *action globale avec de grandes entreprises et quelques branches représentatives* souhaitant mettre en place une politique de vieillissement

---

8. La gestion des ressources humaines n'est pas seule concernée : nombre de décisions importantes pour la gestion des âges relèvent d'autres décisions de gestion (choix des investissements,...).

actif concernant différents domaines de l'entreprise et notamment le recrutement, l'emploi et les conditions de travail.

- La définition d'un *programme spécifique de formation à la gestion des âges* pour promouvoir les attitudes adaptées du personnel d'encadrement envers les travailleurs vieillissants, à l'instar de ce qui a été fait en Finlande. Dans ce pays, après la réalisation d'un test sur un programme de formation, ce sont plusieurs milliers de personnes qui ont été concernées par un tel programme.
- Une *aide publique au diagnostic et à la conduite d'une politique active de gestion des âges*, destinée à accompagner les entreprises dans la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Des crédits ont été prévus à cet effet dans le budget 2001. Ils devront sans doute être développés.

Prendre en compte la gestion des âges  
tout au long de la vie active

*Former en s'appuyant sur les acquis de l'expérience, améliorer les conditions de travail, valoriser les compétences, développer les cessations progressives d'activité*

Il s'agit sur le long terme de se donner les moyens d'une meilleure adaptation des emplois à une population dont la moyenne d'âge s'élève. Plusieurs politiques et mesures semblent de nature à répondre à cette préoccupation.

• *Encourager la formation tout au long de la vie professionnelle*

- Le taux d'accès à la formation reste très inégal selon l'âge : de 73,8 % pour les 25-45 ans, il chute de plus de moitié pour la tranche d'âge des salariés de plus de 45 ans (26,2 %) <sup>9</sup>, reflétant l'opinion commune qui associe ancienneté et absence d'adaptabilité.
- Les dispositions incluses dans le projet de loi de modernisation sociale et visant à élargir l'usage de la validation des acquis de l'expérience constituent une étape importante dans la reconnaissance des compétences des salariés expérimentés, pour le secteur privé. Le principe de la validation de l'expérience professionnelle pour les recrutements externes dans le secteur public a été reconnu par une loi du 3 janvier 2001. Des dispositions réglementaires restent encore à prendre pour les différents corps de la fonction publique.

Au-delà de ce dispositif, la formation continue tout au long de la vie active devrait permettre aux salariés d'utiliser le savoir accumulé, de l'enrichir et de mettre leur expérience au service de l'entreprise. Dans cette perspective, l'accès à la formation continue devrait devenir plus indépendant de la formation initiale. Par ailleurs, les méthodes et les contenus des formations

9. *Exploitation des déclarations fiscales des employeurs*, CEREQ, DARES, novembre 2000.

devraient être adaptés de façon à valoriser les atouts liés à l'expérience. Les actions développées dans certaines entreprises montrent l'intérêt d'aller vers une individualisation des formations, une adaptation des méthodes d'apprentissage, privilégiant un apprentissage théorique et pratique, et une mobilisation des savoir faire des salariés âgés.

Il est clair que la formation tout au long de la vie est un axe essentiel et que la France, qui attache plus d'importance que d'autres pays au diplôme initial, a un réel retard à rattraper dans ce domaine. Ce domaine constitue, à lui seul, un champ considérable pour la négociation sociale et pour une action concertée entre l'État et les partenaires sociaux.

• *Agir sur les conditions et l'organisation du travail pour maintenir dans l'emploi les travailleurs âgés*

La prise en compte de la pénibilité de certaines fonctions devrait conduire à promouvoir le concept d'emploi de qualité répondant à deux critères : préservation de l'intégrité physique et psychique du travailleur, ouverture à une large gamme de salariés, quel que soit leur profil. Une action sur ce thème devrait sans doute s'appuyer sur un important travail de communication, notamment pour s'affranchir des représentations qui tendent à survaloriser la performance, présentée comme incompatible avec l'âge.

Au-delà de cette action générale, c'est au niveau des branches d'activité, des entreprises et des administrations que des mesures devraient être prises :

- recensement des facteurs de pénibilité constituant des sources d'usure physique des salariés vieillissants ;
- réflexion sur les conditions et l'organisation du travail, en intégrant leurs conséquences à long terme pour les salariés, en prenant en compte les stratégies de travail, individuelles ou collectives, construites par les salariés au fil de l'âge et du parcours professionnel et enfin en mettant en place une articulation entre le renouvellement des équipements et le rythme de départ des salariés ;
- définition de parcours professionnels permettant de ménager des alternances entre postes, selon leur caractère plus ou moins exposé ;
- mise en place d'actions plus ciblées sur des catégories de personnels présentant des déficiences fonctionnelles.

• *Favoriser la valorisation des compétences des travailleurs âgés*

Le terme de « seconde carrière », qui ne doit pas être compris comme s'appliquant seulement aux cadres, concerne autant les administrations publiques que le secteur privé. Il est possible, si on en fait un objectif, d'ouvrir à des salariés ayant des fonctions de natures très différentes des possibilités d'évolution professionnelle, se situant dans un environnement nouveau et entraînant l'exercice de responsabilités valorisantes et supérieures à celles de la « première carrière ». Outre les départs massifs de certaines compétences qui pourraient justifier des fonctions de tutorat illustratives de secondes carrières valorisantes, devra être prise en compte l'évolution

inévitables des entreprises et des administrations en termes d'organisation et de fonctionnement. La politique de gestion des ressources humaines à mettre en place devra comporter un volet relatif à la promotion interne, celle-ci devant parallèlement être adaptée et développée. L'enjeu est important dans la fonction publique où la structure démographique va conduire à horizon 2010 à un accroissement des départs en retraite de 50 % pour les personnels de catégorie A et de 50 % pour les personnels de catégorie B, alors même que la situation du marché de l'emploi sera plus tendue dans les prochaines années. Dès lors, la promotion interne débouchant sur une « seconde carrière » est appelée à prendre pour partie le relais du recrutement par concours externe, en s'appuyant sur la validation des acquis professionnels. Une réflexion approfondie sur les conditions et les modalités de cette promotion interne ainsi que sur la part respective des recrutements internes et externes, qui a d'ailleurs été déjà initiée sur certains aspects, doit être menée.

• *Développer des mécanismes incitatifs au retrait progressif d'activité*

Les dispositifs actuels de préretraites progressives, qui connaissent une diffusion limitée en raison de la concurrence exercée par l'existence de dispositifs de cessation totale d'activité <sup>10</sup>, devraient être encouragés afin de faciliter le maintien en activité des salariés âgés et intégrés dans une politique de l'emploi prenant mieux en compte la gestion des âges.

Plusieurs mesures pourraient être envisagées pour rendre plus attractif, tant pour l'entreprise ou l'administration que pour le salarié, un maintien en activité à temps partiel :

- majorer les droits à retraite de manière progressive selon le temps passé en préretraite ;
- faire prendre en charge par l'État le coût du maintien des droits à retraite de base équivalents à ceux que procurerait une activité à temps plein ;
- ouvrir des possibilités de cessation progressives d'activité pour des quotités de travail supérieures au mi-temps.

Rechercher les moyens d'une plus grande neutralité de l'âge tant à l'entrée dans la vie active qu'à la sortie de celle-ci

*Resserrer l'accès aux cessations anticipées et totales d'activité, embaucher à tous les âges, éliminer toutes les discriminations par l'âge*

Ces moyens concernent aussi bien les conditions de cessation d'activité, que l'embauche des travailleurs âgés et toutes les formes de discrimination par l'âge.

10. Sur ce sujet, on peut se reporter à l'étude « Les dispositifs de cessation d'activité », C. Zaidman, M. Okba, L. Olier, B. Salzmann, A. Savary, octobre 1999, mimeo.

• *À court terme, resserrer les conditions d'accès aux cessations totales et anticipées d'activité*

S'il ne fait pas de doute que cette question doit être traitée rapidement, il ne s'agit bien entendu pas de supprimer toutes les préretraites, celles-ci pouvant être utiles notamment en cas de restructuration intervenant dans des bassins d'emploi aux ressources limitées. Il est en revanche nécessaire de proposer un certain nombre de mesures allant dans le sens d'une moins grande attractivité des dispositifs de préretraite mis en place pour pallier l'absence d'une politique de gestion des âges dans les entreprises ou les administrations. On peut penser à des mesures telles que :

- un durcissement des mécanismes sociaux et fiscaux applicables aux préretraites d'entreprise, les rentes versées aux salariés étant exonérées de cotisations sociales, dès lors qu'elles ne correspondent pas à un salaire versé en contrepartie d'une d'activité ;
- une évolution de la mise en œuvre du dispositif de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS), dans le sens d'une plus grande articulation avec le volet « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » ;
- une évolution des dispositifs de cessation anticipée d'activité dans la fonction publique, qui pourrait conduire à une refonte globale du congé de fin d'activité et de la cessation progressive d'activité, au bénéfice de la cessation progressive.

• *Développer les incitations à l'embauche des travailleurs âgés*

Pourraient par ailleurs être envisagées plusieurs mesures d'incitation permettant aux actifs âgés qui le souhaitent de poursuivre une activité :

- une révision du dispositif de dispense de recherche d'emploi. La croissance des effectifs dispensés de recherche d'emploi, dont le nombre dépasse celui des préretraités, peut conduire à envisager d'assortir la dispense de recherche d'emploi d'une obligation faite à l'UNEDIC de proposer une aide au reclassement pour les anciens salariés qui exprimeraient le désir de retravailler ;
- un éventuel assouplissement des règles actuelles d'interdiction de cumul emploi-retraite, dans les cas où ces règles apparaissent excessivement pénalisantes. Si la réglementation sur le cumul emploi-retraite issue de l'ordonnance de 1982 n'interdit pas à un retraité de reprendre une activité, elle limite considérablement l'exercice d'une activité professionnelle avec le précédent employeur et elle interdit, par exemple, à un artisan de reprendre le même métier, quel que soit le statut de sa nouvelle activité. Il est clair que l'opinion publique comprendrait mal, dans une situation où il existe encore plus de deux millions de chômeurs, que les règles du cumul soient soudainement bouleversées. On ne peut ignorer non plus, que certaines difficultés de recrutement localisées peuvent coexister avec le maintien d'un chômage encore élevé et que ces difficultés peuvent entraver le développement de l'activité économique. Il faut enfin voir que les interdictions les plus sévères (artisans, commerçants, agriculteurs)

conduisent inévitablement à du travail au noir et que certaines règles (par exemple dans les régimes complémentaires) conduisent à une situation très ambiguë : elles ne sont pas contrôlées de telle sorte qu'elles peuvent être aisément tournées mais elles dissuadent ceux qui ne veulent ou ne peuvent pas méconnaître la réglementation. Un assouplissement de la réglementation et des accords existants commençant par des modifications des règles les plus clairement obsolètes serait utile pour l'économie, permettrait un meilleur respect du droit au travail des retraités et pourrait constituer un signal positif sur la question de l'âge et du travail. Dans ces conditions, la question du cumul emploi-retraite, qui devra faire l'objet d'un examen complémentaire par le Conseil d'orientation des retraites qui ne l'a pas jusqu'ici examinée de manière approfondie, doit être traitée certes avec précautions mais en recherchant les marges d'évolution possible et en agissant dès maintenant sur les règles les plus clairement injustifiées.

• *Éliminer les discriminations par l'âge*

Sur un plan plus général, se pose la question de l'élimination des discriminations par l'âge, dans le cadre tant de la directive européenne sur la discrimination par l'âge que du code de conduite européen élaboré par l'Association européenne Eurolink.

La loi relative à la lutte contre les discriminations, qui vient d'être adoptée, permet de transposer dans notre droit la directive européenne sur la discrimination par l'âge. Elle ne remet pas en cause les politiques de l'emploi fondées sur l'âge.

Trois types de réflexions complémentaires sont nécessaires :

- Pour la fonction publique, il faut examiner la question des limites d'âge des fonctionnaires, qui n'a pas son équivalent pour les salariés du secteur privé, plusieurs options étant toutefois possibles : supprimer les limites d'âge des fonctionnaires pour aligner les salariés du secteur public sur ceux du secteur privé, relever toutes les limites d'âges ou autoriser des maintiens temporaires en activité de façon à ce que l'existence de limites d'âge ne constitue pas un obstacle à la poursuite d'une activité professionnelle dans le secteur public.
- Il est, par ailleurs, nécessaire de procéder à une expertise des discriminations négatives à l'égard des travailleurs âgés tant dans le droit du travail que dans les conventions collectives.
- Il faut enfin examiner les limites d'âge existant pour les établissements publics et qui empêchent les conseils d'administration de bénéficier de l'expérience des personnes qui, dès 65 ans, ne peuvent plus siéger. Si l'on comprend bien la nécessité de favoriser le renouvellement des conseils d'administration, dès lors que l'âge de la vieillesse recule, il est temps de déplacer les frontières. À un moment où les personnes expérimentées et disponibles manquent pour siéger dans ces conseils, cette modeste réforme répondrait à un besoin et constituerait un signal positif.

À l'issue de cet examen rapide des mesures qui peuvent être prises, le Conseil souhaite revenir sur un point essentiel.

Une grande politique nationale impliquant l'État, les collectivités publiques, les partenaires sociaux ne peut être réellement menée que dans la durée.

Cela suppose que soit élaboré un plan d'ensemble, que soit mis en place un dispositif d'information et de suivi des mesures et que la réunion de la conférence nationale tripartite que le Conseil souhaite prenne un caractère régulier.

La création d'un climat permettant d'aborder dans des conditions positives les autres mesures qui seront nécessaires pour le financement des retraites dépend beaucoup de l'implication des responsables dans cette politique.





## Chapitre 3

# Chercher les voies d'un équilibre sur 20 ans puis 40 ans

La démarche la plus logique pour fixer les voies d'un équilibre de long terme serait naturellement, comme l'ont fait de nombreux pays étrangers, de bâtir un plan sur toute la période pendant laquelle l'arrivée à la retraite des générations nées du *baby boom* va se faire sentir, c'est-à-dire jusqu'en 2040.

Cette démarche logique, adoptée dans plusieurs pays, ne va pas de soi et la France peut préférer une première étape avec un horizon moins long, de 20 ans, voire une méthode de réforme progressive.

Cette question du calendrier des réformes, sur laquelle on reviendra, est très politique et il n'appartient pas au Conseil d'orientation des retraites de la trancher. Du moins peut-il d'entrée de jeu situer sa réflexion dans la durée et proposer une méthode pour essayer de donner à la fois une visibilité sur le niveau des retraites et des indications claires sur les mesures qui pourront être prises pour garantir la solidité financière des régimes de retraite.

Même si un plan de financement complet n'était pas effectué, le propos ne pourrait être de fixer hors de toutes considérations extérieures un objectif concernant le niveau des pensions et d'envisager seulement secondairement des ajustements nécessaires : la démarche doit être itérative.

On examinera ci-dessous, en premier lieu, comment un affichage sur le niveau des pensions pourrait être un élément de continuité fort dans les politiques de retraite. En second lieu, on examinera les mesures politiques et les calendriers qui sont susceptibles de garantir la solidité financière. S'il

appartient aux décideurs politiques et aux partenaires sociaux de choisir l'équilibre entre les différentes mesures et les calendriers de décision, le Conseil peut fournir les données du débat sur les moyens de garantir à la fois une visibilité sur le niveau des pensions et la solidité financière.

Les développements qui suivent fournissent des données chiffrées pour 2040. Les évaluations présentées ont été, pour l'essentiel, réalisées à l'aide de la maquette de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Pour étudier précisément l'impact de divers scénarios de rééquilibrage d'ici 2020, ce qui est souhaitable, il est nécessaire de descendre dans le détail d'une étude par régime. Les délais n'ont pas permis de réaliser cette étude pour le premier rapport du Conseil. Elle fera l'objet de prochains travaux.

## Introduire un élément de continuité par un affichage sur le niveau des pensions

À la suite des réformes engagées et qui n'ont pas encore produit tous leurs effets, les repères sont brouillés et le sentiment d'incertitude qui s'est développé dans la période récente alimente aujourd'hui de grandes inquiétudes sur le niveau futur des retraites.

Dans ce contexte, il convient de clarifier les objectifs quant au niveau futur des retraites. L'avenir ne peut être fait d'un niveau de retraite imprécis, d'une durée de cotisation incertaine, et de prélèvements à augmenter. Les actifs ont besoin d'indications claires leur permettant de se projeter dans l'avenir. Par ailleurs, pour engager les réformes qui permettent de garantir la solidité financière, le Conseil estime qu'il est nécessaire que des objectifs soient fixés sur le niveau des retraites et sur leur mode de revalorisation.

*Fixer le niveau de pension que l'on souhaite garantir dans le long terme*

D'un objectif global aux situations individuelles et aux paramètres réglementaires

Pour apprécier la situation relative des actifs et des retraités, dans une approche globale du fonctionnement du système de retraite, on compare la pension moyenne de l'ensemble des retraités au revenu moyen d'activité professionnelle, nets de cotisations sociales. C'est cet indicateur qui a été retenu dans la maquette de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, pour présenter les résultats du scénario de référence et les variantes étudiées pour le Conseil d'orientation des retraites. Il ne détermine cependant pas directement les paramètres de fonctionnement des régimes et les situations individuelles.

• *Indications sur le niveau moyen des pensions*

À partir de la maquette de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, il est possible de donner quelques indications grossières sur les conditions qui devraient être réunies pour garantir divers niveaux susceptibles d'être retenus pour objectif, s'agissant du rapport entre pension moyenne et revenu moyen d'activité.

Le ratio pension moyenne nette/revenu moyen net d'activité, tous régimes de retraite confondus, peut être estimé aujourd'hui à environ 78 %. Avec une hypothèse de prolongation de la législation actuelle jusqu'en 2040, ce taux passerait à cette date à 64 % (du fait de l'indexation des pensions sur les prix dans l'ensemble des régimes et des modifications des règles de calcul des pensions pour les salariés du secteur privé <sup>11</sup>). Maintenir jusqu'en 2040 le ratio de 78 % aboutit à un besoin de financement de l'ordre de 6,5 points de PIB en 2040. Le ratio de 64 % correspond à un besoin de financement de 4 points de PIB à cette date. Le Conseil estime que le choix du niveau des retraites par rapport aux revenus d'activité relève de décisions politiques et des partenaires sociaux. Les indications fournies ci-dessous permettent de voir à quels besoins de financement correspondent les choix qui pourraient être faits sur la retraite moyenne.

*Le ratio pension moyenne nette/revenu moyen net d'activité passerait de 78 % en 2000 à 64 % en 2040 dans une hypothèse de réglementation constante*

– Si l'on souhaitait maintenir le ratio au niveau aujourd'hui constaté, soit 78 %, sans autre modification de l'âge de cessation d'activité que celle projetée dans le scénario de référence (soit + 1 an environ correspondant à une résorption partielle des préretraites et aux effets de l'allongement de la scolarité et du passage à 40 ans de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein dans le régime général), un financement supplémentaire équivalent à 15 points de cotisations à prélever sur les revenus professionnels bruts serait nécessaire. Si l'on ne souhaitait pas augmenter les financements, il serait nécessaire de raccourcir de 3 ans environ la durée moyenne de service des pensions, ce qui, avec l'allongement de 6 ans de l'espérance de vie à 60 ans intégré dans la projection, conduirait à différer de 9 ans l'âge de cessation d'activité et de liquidation des pensions.

– Si l'on retenait pour objectif 64 % en 2040 correspondant à la prolongation de la législation actuelle, sans modification de l'âge de cessation d'activité autre que celle projetée dans le scénario de référence, il faudrait un financement supplémentaire équivalent à 9,5 points de cotisations pour assurer l'équilibre. Si l'on ne souhaitait pas augmenter les financements, il faudrait stabiliser la durée moyenne de service des pensions, ce qui, avec

11. La baisse du ratio n'entraîne pas une baisse du niveau de la pension moyenne, en francs constants, il limite son augmentation ; dans le scénario de référence, le salaire net moyen augmenterait de 68 % entre 2000 et 2040, la pension moyenne nette augmenterait de 37 %.

l'allongement de 6 ans de l'espérance de vie à 60 ans intégré dans la projection, conduirait à différer de 6 ans environ l'âge de cessation d'activité et de liquidation des pensions.

Naturellement, des solutions mixtes sont possibles comme on le verra dans la suite de ce chapitre.

À titre indicatif, on notera que le ratio pension moyenne/revenu moyen d'activité, nets de cotisations sociales, correspondant à la stabilité des taux de cotisations, et à un âge moyen de cessation d'activité et de liquidation des pensions conforme à celui projeté dans le scénario de référence (+ 1 an par rapport à la situation actuelle), s'établirait à 43 % en 2040.

- *Passage aux données individuelles et aux paramètres de fonctionnement des régimes*

Les raisonnements globaux qui précèdent permettent de présenter schématiquement divers types d'arbitrage possibles et de fixer des ordres de grandeur. Chiffrés globalement ils ne fournissent pas des données directement utilisables pour déterminer les adaptations des paramètres des régimes propres à assurer leur mise en œuvre. En effet, le ratio pension moyenne/revenu moyen d'activité, nets de cotisations sociales, reflète à la fois les réglementations successivement appliquées dans les régimes de retraite et les caractéristiques de l'activité et des rémunérations des actifs et des retraités.

Les évolutions de la réglementation agissent bien sûr sur ce ratio. Dans l'avenir, les modifications introduites au début des années 90 dans les régimes de salariés du secteur privé auront, on le sait, une grande influence. Mais, en sens inverse, joue notamment l'augmentation des durées de carrière validées par les femmes qui améliore leurs pensions. L'agrégation de ces différents phénomènes est complexe et on ne peut passer simplement du ratio global aux situations individuelles.

Par ailleurs, si le ratio global permet d'organiser les discussions sur le pilotage des régimes et de suivre dans le temps l'impact total de mesures prises, il ne suffit pas pour donner aux assurés et retraités des indications directement interprétables sur le niveau de leurs pensions. Celles-ci concernent à la fois le niveau de la pension au moment du départ en retraite et l'indexation future.

Pour un même ratio pension nette moyenne/revenu net moyen d'activité, diverses combinaisons sont possibles entre le taux de remplacement garanti au moment de la liquidation et la revalorisation garantie au long de la retraite. L'expérience des réformes conduites à l'étranger montre que lors des discussions portant sur le montant de pension à garantir, la question peut se poser d'arbitrer entre taux de remplacement et mode d'indexation.

Garantir un taux de remplacement élevé a une forte visibilité et revêt une grande importance lors du passage de l'activité à la retraite pour les nouveaux retraités. La garantie en termes de revalorisation joue tout au long de la durée de retraite et revêt une importance très grande pour les retraités les plus anciens.

Ces considérations justifient qu'au-delà d'une discussion globale sur le ratio pension moyenne nette/revenu moyen net d'activité, une discussion précise porte, comme il est proposé dans cette partie, d'une part sur le taux de remplacement pris pour objectif et d'autre part sur la règle de revalorisation retenue pour les pensions liquidées.

*L'objectif sur le niveau des pensions se décompose en un objectif de taux de remplacement lors du départ à la retraite et en un mode de revalorisation des pensions liquidées*

---

Le niveau de la pension au moment du départ à la retraite

Le niveau de la pension au moment du départ à la retraite est fréquemment exprimé en termes de taux de remplacement du dernier revenu d'activité professionnelle par la pension de vieillesse, au moment du passage à la retraite. Cette notion renvoie à l'idée selon laquelle la pension de vieillesse est destinée à assurer à son bénéficiaire au moment de son départ à la retraite, un niveau de vie en relation avec celui que lui assurait son précédent revenu d'activité.

• *La notion de taux de remplacement susceptible d'être retenue collectivement*

Quelques indications peuvent être données, à ce stade de la réflexion du Conseil, sur la façon de concevoir la notion de taux de remplacement du revenu susceptible d'être retenue pour déterminer un objectif collectif que l'on s'engage à atteindre. Des travaux plus poussés devraient cependant être conduits pour en préciser davantage les contours.

*Un objectif de taux de remplacement calculé, net de cotisations sociales*

---

S'agissant d'apprécier un niveau de vie, il apparaît logique de :

- comparer la pension totale, y compris ses diverses majorations, au revenu d'activité total incluant toutes les rémunérations professionnelles même lorsqu'elles ne sont pas soumises à cotisation et n'ouvrent pas de droits à pension (c'est le cas de l'essentiel des primes des fonctionnaires) ;
- déduire de la pension et du revenu d'activité les prélèvements sociaux auxquels ils sont soumis afin de raisonner en termes de revenus nets.

En second lieu, s'agissant d'apprécier comment la pension de vieillesse garantit une certaine continuité de niveau de vie, il convient de déterminer quelles périodes considérer pour effectuer la comparaison :

- pour la pension de vieillesse, il est d'usage de prendre en compte le montant de la pension au moment de sa liquidation. Il est proposé de suivre cet usage, la question de la revalorisation étant traitée par ailleurs ;

– pour le revenu d'activité, le dernier revenu professionnel est souvent pris en compte. Cependant, compte tenu du chômage et des préretraites, le dernier revenu peut être un revenu ancien en outre peu représentatif du revenu que l'individu considère comme sa « référence ». Par ailleurs, selon la forme de la carrière, le taux de remplacement calculé sur le dernier revenu sera dans un rapport très variable avec un taux calculé sur une période plus longue (dernières années, meilleures années, voire ensemble de la carrière). Ces considérations conduisent à préférer au calcul d'un taux sur la base du dernier revenu d'activité, un calcul effectué sur une base plus longue (ce qui ne préjuge pas bien sûr de la façon dont chaque régime particulier calcule ses pensions).

• *Un indicateur construit à partir d'une carrière type*

*Un taux cible défini pour un assuré ayant une carrière complète « standard »*

Il n'est pas possible de fixer un objectif de taux de remplacement qui serait valable pour tous les assurés, indépendamment du niveau de leur rémunération d'activité ou des caractéristiques de leur carrière.

On a en effet vu (*cf.* première partie du rapport) que le taux de remplacement du revenu d'activité par la pension, au moment de la liquidation, est dans tous les régimes décroissant avec le niveau de ce revenu. Proche de 90 % en termes nets pour les titulaires des rémunérations les plus faibles, il est de l'ordre de 60 % pour les titulaires des rémunérations les plus élevées. Cette dégressivité n'est pas critiquée. Elle correspond en effet à l'idée que, si le niveau de la pension tient compte du revenu d'activité, une solidarité s'exerce par rapport aux titulaires des revenus les plus faibles <sup>12</sup>.

Par ailleurs, il existe un consensus pour considérer que, dans un système qui fonde le droit à pension sur le travail, il est normal de tenir compte, au moment de la liquidation, de la durée de carrière effectivement validée <sup>13</sup> pour déterminer le montant de la pension. Ceci conduit à ce que celui qui n'a eu qu'une faible durée validée ait un niveau de pension proportionnellement moindre que celui qui a validé une durée plus longue.

Cet ensemble de considérations conduit à raisonner à partir d'une carrière de référence pour déterminer l'objectif de taux de remplacement qui servira à fixer les paramètres de fonctionnement des régimes.

La carrière prise pour référence pourrait être une carrière complète effectuée par un assuré ayant toute sa vie perçu le revenu d'activité moyen.

12. Par des mécanismes tels que le minimum de pension ou, en ce qui concerne les salariés du secteur privé par l'existence d'un plafond dans le régime de base.

13. Y compris les interruptions d'activité qu'il a été choisi de valider (chômage, éducation des enfants...).

L'indicateur de taux de remplacement <sup>14</sup> retenu pour la fixation d'un objectif pourrait donc être un taux de remplacement par la première pension du revenu d'activité moyen calculé sur un nombre d'années à déterminer, primes et rémunérations accessoires incluses, pension et revenu étant calculés nets de cotisations sociales, pour le salarié ayant effectué une carrière complète et perçu tout au long de sa carrière le revenu moyen <sup>15</sup>.

• *La traduction dans les régimes*

Un objectif de taux de remplacement trouve naturellement sa traduction dans un régime fonctionnant en annuités dans lequel la pension s'exprime comme un pourcentage du salaire annuel soumis à cotisation que multiplie le nombre d'années validées pour la retraite. Les régimes, tels les régimes complémentaires des salariés du secteur privé, qui calculent les droits sous forme d'un nombre de points accumulés au compte de l'assuré ne produisent naturellement pas un tel indicateur. Toutefois, il est possible que ces régimes prennent des engagements sur l'évolution de leurs paramètres permettant d'atteindre un taux de remplacement cible. C'est ainsi que, conclu au moment de l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite, un protocole de 1982 avait retenu pour cible pour les salariés du secteur privé un taux de remplacement brut du salaire par la pension de 70 %, 50 % étant garantis par le régime général et 20 % par les régimes complémentaires.

Si un objectif de taux de remplacement était retenu, il conviendrait, à l'instar de ce qui avait été fait en 1982, de déterminer la part revenant aux régimes de base et celle revenant aux régimes complémentaires obligatoires, dans tous les secteurs où ces deux niveaux existent.

Cet objectif devrait être considéré comme l'objectif sur lequel porte un engagement collectif étant entendu que, si les moyens de l'économie ou un effort particulier réalisé dans un secteur donné le permettent, il reste toujours possible de faire mieux, sous réserve des considérations d'égalité traitées ci-dessous.

• *Le suivi de la mise en œuvre*

Le suivi de la mise en œuvre de l'objectif devrait être assuré par l'intermédiaire du cas type retenu pour le déterminer, une évaluation complémentaire étant réalisée à partir de l'échantillon inter régimes des retraités, et par des données fournies par les différents régimes.

14. Une annexe précisera les diverses conventions susceptibles d'être retenues pour définir cette notion.

15. Les réflexions doivent être approfondies s'agissant de la « carrière standard » retenue pour référence. Cette référence doit bien sûr être complétée par l'examen des conditions de prise en compte, par les régimes, de carrières qui ne correspondent pas au standard retenu, mais n'en sont pas moins dignes d'intérêt. Une réflexion doit bien sûr être menée sur la situation des personnes de plus en plus nombreuses ayant effectué leur carrière dans plusieurs régimes, ayant travaillé à temps partiel ou perçu de faibles rémunérations. Ces aspects sont abordés dans le chapitre IV de la présente partie.

## La revalorisation des pensions servies

Une fois les pensions liquidées, plusieurs règles sont susceptibles d'être retenues pour assurer leur revalorisation. Jusqu'au milieu des années 1980, le principe était celui d'une revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des revenus bruts d'activité. Ce principe présentait plusieurs inconvénients. Les pensions de vieillesse n'étant pas soumises aux mêmes cotisations sociales que les revenus d'activité professionnelle, une indexation des pensions sur les salaires bruts conduisait, dans une

*Le choix de l'index de revalorisation des pensions est d'autant plus important que la durée de la retraite s'allonge*

période où les taux de cotisations appliqués aux revenus d'activité professionnelle augmentaient, à une croissance des revenus nets des retraités sensiblement plus rapide que celle des revenus nets des actifs occupés. La règle pouvait par ailleurs paraître excessivement rigide dans un contexte de chômage de masse pesant lourdement sur les ressources des régimes. C'est pourquoi, dans la deuxième partie des années 80, la plupart des régimes sont passés à une indexation de l'évolution des pensions sur les prix, indexation corrigée par des « coups de pouce » décidés ponctuellement lorsque la conjoncture économique était plus favorable. Dans le même temps, les différents prélèvements sociaux et fiscaux pesant sur les retraites se sont alourdis, rapprochant sensiblement la situation des retraités de celle des actifs, en termes d'évolution des taux de prélèvements.

Pour le choix portant sur les règles de revalorisation des pensions liquidées, un éventail de possibilités existe : indexation sur les prix assortie de « coups de pouce » en fonction de la conjoncture, indexation sur les salaires nets, indexation tenant compte de la croissance de l'économie qui peut, elle-même, revêtir des formes diverses. Les réflexions sur ce point devront être approfondies.

Au même titre que le niveau de remplacement, la question du mode d'indexation est un point très important qui relève de la négociation.

On indiquera seulement ici quelques faits qui doivent pris en compte dans cette discussion.

- Une indexation sur les prix est défavorable aux retraités en période de gains de pouvoir d'achat des actifs. Elle leur assure, en sens inverse, une sécurité plus grande si les revenus des actifs évoluent moins vite que les prix, du fait de faibles progrès des rémunérations ou d'un chômage élevé.
- Si l'on souhaite assurer aux retraités une évolution de leurs revenus, en relation avec celle des revenus des actifs, il faut s'orienter vers un mode de revalorisation des pensions tenant compte de l'évolution de la richesse nationale. Diverses formules sont possibles pour assurer un lien entre la situation des retraités et des actifs.



- L'impact financier des modes d'indexation sur le besoin de financement est, on le sait, très important.
- Comme on l'a indiqué ci-dessus, pour un même ratio pension nette moyenne/revenu net moyen d'activité, diverses combinaisons de taux de remplacement et de modes d'indexation sont possibles.
- La discussion sur les modes d'indexation devrait en outre être éclairée par l'examen corrélatif de l'ensemble des prélèvements sociaux pesant d'une part sur les actifs et d'autre part sur les retraités, de leur ampleur et de leur nature.
- Enfin, l'importance sociale de la revalorisation des pensions liquidées est d'autant plus grande que la durée de la retraite s'allonge.

### La nécessité d'indicateurs complémentaires

Le choix d'un objectif privilégié relatif au niveau des pensions conduit à développer les indicateurs de suivi correspondants dans les régimes de retraite.

D'autres dimensions doivent néanmoins être examinées lorsque l'on cherche à faire le bilan de « l'opération retraite » du point de vue des assurés, en intégrant par exemple la durée respective d'activité et de service de la pension ou l'effort de cotisation consenti. Cet examen nécessite la mise en place d'indicateurs complémentaires.

Le simple examen du rapport instantané entre pension et revenu d'activité peut, notamment, ne pas suffire lorsque l'on veut comparer la situation de groupes : générations, catégories d'assurés, régimes.

Lorsque l'on cherche à savoir, par exemple, si un enchaînement de mesures envisagées ne risque pas d'avantager ou au contraire de désavantager à l'excès une génération ou un ensemble de générations, il peut être utile de regarder non seulement le niveau des pensions dont bénéficieront les générations successives mais aussi le rapport entre leurs durées d'activité et de retraite escomptées et les cotisations qu'elles auront versées. Une telle approche peut être également utile pour comparer la situation de différentes catégories sociales ou de différentes professions en fournissant pour chacune d'elles les éléments d'un bilan global.

Divers indicateurs existent, permettant d'introduire dans le raisonnement la mesure de l'effort contributif ou le rapport entre durée d'activité et de retraite. Ces indicateurs renvoient généralement à une notion de rendement.

Il faut cependant être prudent dans l'utilisation et l'interprétation de ces indicateurs, qui ont tous des limites. Pour rendre compte de la façon dont la retraite satisfait à divers objectifs de solidarité et de justice, il convient de présenter une batterie d'indicateurs et de rappeler systématiquement, à l'occasion de ces calculs, les conditions de l'équilibre financier du régime de retraite sur longue période.

Les travaux ultérieurs du Conseil devraient permettre d'approfondir la réflexion sur l'utilisation de ces divers indicateurs dans le cadre des orientations retenues.

## Pour garantir la solidité financière, il existe une palette de moyens mobilisables

À ce stade de la réflexion, il est utile de rapprocher les données concernant, d'une part, l'ordre de grandeur des besoins à financer et les marges d'incertitude et, d'autre part, les variables sur lesquelles il est possible de jouer. C'est ce qui sera fait dans le début de ces développements.

Ce rapprochement conduit le Conseil à deux conclusions claires.

La première conclusion est qu'il existe une variété de moyens mobilisables pour garantir la solidité financière. Tous devront être examinés et le présent rapport s'efforce de présenter l'ensemble des données utiles pour procéder à un tel examen. Il appartiendra aux responsables politiques et aux partenaires sociaux d'effectuer les choix des politiques à mettre en œuvre et des mesures à retenir.

La seconde conclusion est que les mesures qui devront être prises n'ont de sens que replacées dans une politique de la croissance, de l'emploi et du travail, de la protection sociale, et même des salaires et de l'épargne. Ces deux conclusions seront argumentées et précisées à la fin de ces développements.

Les besoins à financer :  
rappel des ordres de grandeur et des incertitudes

L'ordre de grandeur des besoins de financement du système d'assurance vieillesse à l'horizon 2040, tel qu'il résulte des travaux conduits pour le Conseil et présentés dans la deuxième partie du rapport, peut être estimé entre 4 et 6,5 points de PIB, selon l'objectif retenu pour le montant des pensions, dans une hypothèse de retour au plein-emploi en 2010. Des incertitudes pèsent toutefois sur cet ordre de grandeur, qui peuvent résulter d'évolutions démographiques ou économiques s'écartant de celles du scénario pris pour référence par le Conseil.

*Un besoin de financement compris entre 4 et 6,5 points de PIB en 2040*

Certaines évolutions peuvent avoir un impact significatif sur l'équilibre des régimes, sans toutefois renvoyer à des variables de commande pour le système de retraite. C'est le cas des évolutions démographiques. Il n'en va pas de même des évolutions économiques et la recherche de l'équilibre des régimes doit être resituée dans des politiques plus vastes.

• *Les besoins à financer*

Les besoins à financer dans le scénario de référence du Conseil sont les suivants :

**Besoins de financement en points de PIB <sup>16</sup>**

(scénario économique de référence)

Objectif retenu pour le montant des pensions	2000	2040
Hypothèse de prolongation de la réglementation en vigueur	- 0,2	4
Hypothèse haute d'évolution de la pension moyenne : simulation avec la maquette du maintien du ratio pension moyenne nette sur revenu moyen net d'activité professionnelle ou indexation sur les prix plus 0,8 % dans les simulations des régimes	- 0,2	6,5

Source : COR premier rapport, 2001.

La prolongation de la réglementation en vigueur fait passer le ratio pension moyenne/revenu moyen d'activité de 78 % à 64 %. Dans l'hypothèse dite haute ce ratio reste égal à 78 % tout au long de la période de projection.

Les chiffres indiqués correspondent au scénario économique de référence. Comme il a été indiqué dans la deuxième partie du rapport, ce scénario n'est ni une prévision ni un scénario central. Il faut donc rappeler les ordres de grandeur des incertitudes liées aux évolutions démographiques et économiques.

• *Les incertitudes liées aux évolutions démographiques*

La variante haute de natalité étudiée par le Conseil retient un indice de fécondité de 2,1 au lieu de 1,8 dans le scénario de référence. La variante haute de mortalité retient un moindre allongement de l'espérance de vie que dans le scénario de référence, d'une année et demie environ. La variante haute d'immigration retient un solde migratoire annuel de + 100 000 au lieu de + 50 000 dans le scénario de référence.

Chacune de ces variantes a sur les besoins de financement un impact à la baisse de l'ordre de 0,3 à 0,4 point de PIB à l'horizon 2040, ce qui représente 8 à 10 % des besoins de financement qui apparaîtront d'ici là.

Mais il faut noter que s'il paraît peu probable que l'immigration cesse en France ou que le solde migratoire soit négatif, la natalité ou la mortalité peuvent évoluer dans des sens inverses par rapport au scénario de référence. L'impact des facteurs démographiques n'est pas négligeable mais il ne s'agit pas de variables de commande.

*Les variables démographiques ne sont pas des variables de commande*

16. Il s'agit ici d'une moyenne entre les estimations réalisées à partir de la consolidation des projections des divers régimes et des estimations établies à partir de la maquette globale de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

• *Les incertitudes liées aux évolutions économiques*

Le scénario de référence inclut une progression annuelle de la productivité de 1,6 %. La variante haute retient une progression de 2,5 %, la variante basse de 1 %. La part des salaires dans la valeur ajoutée est stabilisée dans le scénario de référence <sup>17</sup> ; en variante est testé l'accroissement de 1 point de la part des salaires dans la valeur ajoutée. Enfin, le taux de chômage revient dans le scénario de référence à 4,5 % à partir de 2010 et les variantes retiennent un taux de long terme de 7 % ou de 3 %.

L'impact des variantes sur les besoins de financement est d'environ 0,3 point de PIB par point de taux de chômage, ce qui aboutit à une diminution des besoins de financement de 0,4 point de PIB dans le scénario à 3 % de chômage et à une augmentation de 0,7 point dans le scénario à 7 % de chômage.

L'augmentation de la part des salaires dans la valeur ajoutée rend possible une évolution plus favorable du salaire net après financement des retraites, sous réserve que cette modification de la répartition de la valeur ajoutée n'ait pas d'incidence sur l'équilibre économique.

L'impact des variantes de productivité peut être notablement plus marqué mais dépend de l'indexation des pensions. Si la pension moyenne évolue comme les prix, l'écart entre l'évolution des salaires et celle des prix, qui reflète l'évolution de la productivité, a une incidence sur la part des dépenses de retraite dans le PIB et sur les besoins de financement de l'ordre de 0,12 point de PIB par dixième de point de productivité. Si la pension moyenne évolue comme le revenu moyen d'activité, la revalorisation des salaires se traduit par une revalorisation des retraites et la part des dépenses de retraites dans le PIB reste stable.

## Les apports du Fonds de réserve des retraites

Avant d'examiner les ajustements envisageables pour répondre aux besoins de financement qui apparaîtront d'ici 2040, il convient de rappeler les apports du Fonds de réserve qui, institué en 1999, devrait contribuer, entre 2020 et 2040, au financement des régimes. Les réserves accumulées dans le Fonds devraient représenter un montant de l'ordre de 1 000 MdF (francs 2000) (152 Md €) en 2020 (sur ce point voir les estimations figurant en annexe). Il est prévu que ces sommes soient redistribuées aux régimes de retraite entre 2020 et 2040, permettant ainsi de lisser les efforts de financement nécessaires pour assurer leur équilibre.

Actuellement, les régimes éligibles au Fonds de réserve sont le régime général, le régime des salariés agricoles, le régime des commerçants et le régime des artisans.

<sup>17</sup>. Après une légère progression au début de la période.

Comme il a été indiqué dans la deuxième partie du rapport, si l'on fait l'hypothèse que des mesures auront été prises d'ici 2020 (financements supplémentaires ou évolution des règles des régimes) pour rééquilibrer les régimes concernés, leur besoin de financement peut être évalué à un montant compris entre 0,54 et 0,74 point de PIB en 2020 et 1,36 à 1,72 point de PIB en 2040, soit un besoin cumulé au cours de la période de 2000 à 2400 MdF (francs 2000) <sup>18</sup> (365 Md €). Sous cette hypothèse, les versements du Fonds entre 2020 et 2040 permettraient de combler de l'ordre de la moitié de ce besoin de financement. Ils n'ont pas d'incidence sur le niveau du besoin de financement en 2020 et en 2040, mais, allégeant les besoins nouveaux apparus entre 2020 et 2040, ils lissent les efforts à réaliser pour rejoindre en 2040 un sentier d'équilibre.

Le rythme de versement n'a fait l'objet d'aucun choix à l'heure actuelle. Il peut être établi de telle sorte qu'en 2040 il n'y ait pas une importante « marche d'escalier » à franchir.

Les ajustements possibles : décalage de l'âge de cessation d'activité ou financements supplémentaires

Dans un système de retraite, les variables susceptibles d'actions sont au nombre de trois : montant des pensions, rapport entre durée de service des pensions et durée d'activité, ressources des régimes de retraite. Dès lors que l'on a fait du montant des pensions un objectif privilégié, les ajustements éventuels portent nécessairement sur les deux autres grandeurs. Comme on l'a précédemment souligné, ce choix ne signifie pas pour autant que l'objectif relatif au montant des pensions soit fixé *a priori*, de manière indépendante de toute considération relative à l'âge de la retraite à taux plein et aux ressources disponibles pour financer l'assurance vieillesse. La démarche est nécessairement itérative.

- *Le décalage de l'âge de cessation d'activité*

L'âge moyen de cessation d'activité est aujourd'hui en France de 58 ans environ pour les salariés du secteur privé et du secteur public ; il s'étage entre 60 et 65 ans pour les différentes catégories de non salariés. L'âge moyen de liquidation de la pension est de 61 ans pour les salariés du secteur privé. Âge de cessation d'activité et âge de liquidation de la pension se confondent pour les salariés du secteur public et les non salariés.

Une remontée des taux d'activité conduisant à un décalage de l'âge de la cessation d'activité aurait un effet doublement bénéfique pour les comptes sociaux en augmentant les cotisations encaissées par les régimes et en réduisant les prestations de remplacement attribuées aux personnes ayant cessé leur activité. Il est utile de donner l'ordre de grandeur des

---

<sup>18</sup>. Ces fourchettes correspondent à la fourchette d'hypothèses retenue pour l'évolution de la pension moyenne du régime général.

conséquences d'un tel décalage sur l'équilibre des régimes de retraite, avant de présenter les éléments de discussion concernant les diverses mesures susceptibles d'être prises, dans cette perspective, dans les régimes de retraite.

L'impact d'un décalage de l'âge de cessation d'activité sur l'équilibre des régimes de retraite

Dans le scénario retenu comme référence par le Conseil, la France reviendrait en 2010 au plein emploi, avec une augmentation du nombre d'actifs de 1,87 million et une diminution du nombre de chômeurs de 1,3 million. Cette hypothèse, très forte, implique, comme il a déjà été dit, des actions volontaristes dans le champ de l'emploi permettant la résorption partielle des préretraites et du chômage avec dispense de recherche d'emploi (-420 000 environ). Cette résorption équivaut à un décalage moyen de 6 mois par rapport à l'âge de cessation effectif d'activité observé aujourd'hui, toutes catégories d'actifs confondues et de 9 mois pour les seuls salariés du secteur privé. Par ailleurs, le scénario de référence inclut également l'effet progressif du passage à 40 ans de la durée de cotisation requise dans le régime général et les régimes alignés

*Dans le scénario de référence, l'âge moyen de cessation d'activité se décale d'un an environ (1,5 an pour les seuls salariés du secteur privé)*

pour l'obtention du taux plein. Ce deuxième effet, sensible à long terme pour les jeunes générations actuellement actives qui ont effectué des études plus longues et sont entrées tardivement dans la vie active, peut être évalué à un peu moins d'un an en 2040 pour les ressortissants du régime général. Le scénario de référence inclut donc au total un décalage moyen de l'âge effectif de cessation d'activité de environ 1,5 an pour les salariés du secteur privé et de 1 an toutes catégories d'actifs confondues.

– Impact d'un décalage supplémentaire d'un an

*Un décalage d'un an de l'âge moyen de liquidation des pensions et de cessation d'activité fait gagner 0,6 point de PIB en 2040*

Pour raisonner en variante par rapport au scénario de référence, il est possible, en utilisant la maquette globale de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, de chiffrer l'impact d'un décalage d'un an de l'âge moyen de cessation d'activité et de liquidation des pensions de vieillesse, tous régimes confondus. Dans le scénario de référence, le rapport entre le nombre de retraités et le nombre d'actifs passe de 0,44 en 2000, à 0,6 en 2020 puis 0,83 en 2040. Si l'âge moyen de liquidation des pensions est différé de 1 an, ce rapport passe de 0,44 en 2000, à 0,56 en 2020 puis 0,78 en 2040.

Cette variation peut paraître faible mais elle a un impact à la fois sur les cotisations qui augmentent et sur les prestations qui baissent.

L'impact total sur les comptes des régimes diffère selon le niveau retenu pour le montant des pensions. Deux hypothèses ont été étudiées pour le chiffrage.

Dans la première hypothèse, la réglementation actuellement applicable dans les régimes est supposée prolongée jusqu'en 2040, ce qui implique une baisse du taux de remplacement pour les salariés du secteur privé. Dans ce cas, le recul d'un an de l'âge moyen de liquidation des pensions fait gagner 0,6 point de PIB en 2040. Ce gain représente 15 % du besoin de financement en 2040.

Dans la deuxième hypothèse, on suppose que des mesures sont prises pour assurer le maintien au niveau actuel du rapport entre pension moyenne et revenu moyen d'activité professionnelle nets de cotisations sociales. Dans ce cas, le besoin de financement est plus élevé et le recul d'un an de l'âge représente 10 % de ce besoin de financement en 2040.

– Décalage qui serait nécessaire pour couvrir l'intégralité des besoins de financement

À partir des éléments figurant dans la même maquette de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, il est possible d'estimer le décalage de l'âge moyen de cessation d'activité et de liquidation des pensions de vieillesse nécessaire pour équilibrer les régimes de retraite, à taux de cotisation constant et sans financement externe nouveau. Le décalage nécessaire à l'équilibre, au-delà de l'âge projeté dans le scénario de référence (environ 59 ans), serait de 6 ans dans une hypothèse de prolongation de la législation actuelle. Ce décalage serait de l'ordre de 9 ans en 2040, si on suppose que des mesures sont prises pour assurer le maintien du rapport entre pension moyenne et revenu moyen d'activité professionnelle, nets de cotisations sociales. L'ampleur de ce dernier décalage est très supérieure à l'allongement de l'espérance de vie à 60 ans qui, à cet horizon, est estimé à 6 ans environ. Ceci s'explique par le fait que le besoin de financement est alimenté par le double phénomène de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom* et de l'allongement de la vie. Un tel recul conduirait à une diminution de la durée moyenne de service des retraites d'environ 3 ans.

*Pour couvrir l'intégralité des besoins de financement, à taux de cotisations inchangé et réglementation constante, il serait nécessaire de décaler de 6 ans l'âge moyen de cessation d'activité et de liquidation des pensions (9 ans si l'on souhaitait maintenir le ratio pension moyenne nette/revenu moyen net d'activité)*

– Recul de l'âge de cessation d'activité correspondant à la stricte compensation de l'effet de l'allongement de la vie

L'espérance de vie à 60 ans devrait continuer à augmenter d'environ un an et demi par décennie. Si l'on veut compenser cette augmentation par un décalage de l'arrêt de l'activité, ce décalage serait d'une durée inférieure. Une année supplémentaire d'activité permet, en effet, aux régimes d'économiser une année de prestations et de gagner une année de cotisations. Dans le cas où la durée d'activité est environ deux fois plus longue que la durée de retraite, cette année de cotisation supplémentaire, permet de financer l'allongement d'une demi-année

*Un décalage de 4 ans de l'âge de cessation d'activité compense l'effet pour les régimes de l'allongement de la vie*

supplémentaire d'espérance de vie des retraités. Pour équilibrer par la seule durée d'activité une année supplémentaire d'espérance de retraite, il faudrait prolonger la durée d'activité de huit mois. Ceci correspondrait de fait à un partage des effets des gains d'espérance de vie considérés entre la période d'activité et la période de retraite. L'allongement de durée d'activité serait dans cette hypothèse de 4 ans au-delà de 60 ans à l'horizon de 2040.

Les mesures susceptibles d'être prises dans le champ des régimes de retraite pour aboutir à un décalage de l'âge de cessation d'activité ou pour l'accompagner <sup>19</sup>

Le Conseil d'orientation des retraites est unanime pour juger souhaitable une augmentation des taux d'activité au-delà de 55 ans. Une politique du travail et de l'emploi résolue est indispensable pour qu'une telle augmentation soit possible. S'agissant des mesures susceptibles d'être complétement prises dans les régimes de retraite, deux approches sont possibles, qui peuvent être dissociées ou retenues simultanément, une approche incitative et approche plus contraignante.

– Une approche incitative

Une évolution des paramètres de fonctionnement des régimes de retraite pourrait avoir un rôle sur l'augmentation des taux d'activité. En effet, un assuré qui remplit les conditions pour bénéficier du taux plein dans le régime de base dont il relève, n'a que peu ou pas d'intérêt à prolonger son activité. Dans le secteur privé, il n'est susceptible d'améliorer sa pension de base que si son activité lui permet de faire prendre en compte de meilleurs salaires pour le calcul de la pension. Il continue en revanche d'acquiescer des points dans les régimes complémentaires. Dans le secteur public une activité prolongée n'améliore pas le montant de la pension sauf si l'intéressé bénéficie d'un avancement. Dans les deux cas, cette prolongation d'activité peut en outre s'avérer impossible. La mise à la retraite par l'employeur est de droit dans le secteur privé pour les salariés remplissant les conditions permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein. Des limites d'âge existent et jouent de façon impérative dans le secteur public.

Ceci peut conduire à proposer des mesures permettant d'améliorer les droits à pension des assurés qui souhaitent prolonger leur activité alors même qu'ils remplissent les conditions pour bénéficier du taux plein. Des

*Améliorer les droits à pension des assurés souhaitant prolonger leur activité au-delà du moment où ils ont droit au taux plein*

simulations, réalisées par l'INSEE à l'aide du modèle Destinie, permettent d'estimer qu'une surcote majorant de 5,5 % la pension par année d'ajournement serait susceptible de provoquer un déport moyen de l'âge effectif de cessation d'activité d'environ 1 an. Elle pourrait conduire, en effet, un peu plus du cinquième des assurés à différer leur départ en retraite d'un peu plus de deux ans en moyenne.

<sup>19</sup>. Sur ces différents mesures, on peut se reporter aux travaux techniques réalisés à l'INSEE à partir du modèle « Destinie » par D. Blanchet et B. Sedillot.



Cette étude ne prend pas en compte l'existence de difficultés particulières pour cette catégorie d'actifs sur le marché du travail : une politique de l'emploi des salariés âgés est indispensable pour donner sa portée réelle à la mesure. L'examen des dispositifs de limite d'âge dans la fonction publique et des dispositions du droit du travail permettant une mise à la retraite lorsque les droits pleins sont atteints est, par ailleurs, nécessaire.

De la même manière, il serait souhaitable de revoir les dispositifs de cessation progressive d'activité en permettant aux assurés qui y recourent d'améliorer leurs droits ultérieurs à pension. Ceci suppose de revenir sur le principe du caractère définitif de la liquidation de la pension qui s'oppose aujourd'hui à ce que dans le secteur privé, des droits soient validés au titre de l'activité accomplie dans le cadre de la retraite progressive. Ceci pourrait également conduire à ce que, dans la fonction publique, le bénéfice de la cessation progressive d'activité soit ouvert jusqu'à 65 ans (et non pas limité à 60 ans comme aujourd'hui) et que les périodes accomplies dans ce cadre donnent lieu à la validation d'annuités au taux de 2 % et non pas de 1 % seulement comme c'est aujourd'hui le cas.

– Une approche plus contraignante

Au-delà de ces mesures incitatives, des mesures plus contraignantes peuvent être envisagées : augmentation de l'âge ou de la durée d'assurance requis pour bénéficier du droit à une retraite à taux plein. Cette deuxième mesure est moins contraignante si, comme on l'envisage plus loin, le montant de la décote, en cas d'anticipation du départ en retraite, est moins dissuasif qu'aujourd'hui.

a) Recul de l'âge légal auquel est ouvert le droit à une retraite à taux plein

Le recul pur et simple de l'âge auquel est ouvert le droit à la retraite à taux plein est une mesure à la fois techniquement simple et très lisible. C'est la voie qui a été retenue dans un certain nombre de pays étrangers dont les régimes ne comportent pas, comme le régime général français, un double critère d'âge et de durée pour l'accès à la retraite à taux plein.

b) Allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier du droit à une retraite à taux plein

En France, depuis le milieu des années 70, un critère de durée d'assurance a été introduit dans la législation du régime général pour l'ouverture du droit à la retraite au taux plein. Ce critère réservé tout d'abord à certaines catégories telles que les travailleurs manuels, les ouvrières mères de famille et, en dernier lieu l'ensemble des femmes, a acquis une portée générale en 1982 au moment de l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite. Cet abaissement était, en effet, réalisé pour tous les assurés sous condition de durée totale d'assurance de 37,5 ans, tous régimes de retraite confondus. Cette disposition permet aux travailleurs entrés tôt dans la vie professionnelle de cesser de travailler dès 60 ans. C'est pourquoi la voie utilisée en 1993 et aujourd'hui le plus souvent envisagée pour intervenir sur le moment de la prise de retraite dans le régime général est l'allongement de la durée de cotisation requise pour accéder au taux plein.

*Un allongement de la durée d'assurance n'a pas pour conséquence un recul d'ampleur équivalente de l'âge de cessation d'activité*

Cependant, il est important de remarquer que l'allongement de la durée d'assurance n'a pas pour conséquence un recul d'ampleur équivalente de l'âge de cessation d'activité. En effet, le critère de durée d'assurance ne joue aujourd'hui que pour des départs intervenant dans l'intervalle entre 60 et 65 ans. Il n'est pas possible aux salariés du secteur privé de faire liquider leur pension avant 60 ans, même s'ils réunissent le nombre d'annuités nécessaires pour avoir le taux plein (37,5 ans en 1993, 40 ans en 2003). À 65 ans, par ailleurs, le taux plein est accordé quelle que soit la durée validée par l'assuré. Si les bornes d'âge actuelles de 60 ans et de 65 ans sont maintenues, la portée d'un allongement de la durée d'assurance requise est limitée.

Tout d'abord, une proportion importante de nouveaux retraités totalise avant 60 ans une durée d'assurance supérieure à la durée requise. Pour une durée de 40 ans, cette proportion est de 75 % des hommes et 52 % des femmes dans les générations 1943-1947 qui partiront à la retraite à partir de 2003. Ceci s'explique de deux façons. De nombreux assurés ont commencé à travailler très jeunes dans les générations qui partent aujourd'hui à la retraite. Par ailleurs, la durée d'assurance validée par les régimes ne se confond pas avec la stricte durée de l'activité professionnelle : 200 heures rémunérées au SMIC permettent de valider un trimestre au régime général, des périodes d'interruption de l'activité, pour cause de chômage ou d'éducation des enfants par exemple, font l'objet de validations et sont comptées dans la durée d'assurance. Pour une grande partie de ces assurés, un allongement de la durée d'assurance requise est donc sans incidence sur leur âge de cessation d'activité, qui demeure 60 ans.

En second lieu, un nombre également important d'assurés, principalement des femmes, ont des carrières courtes et, même à 65 ans, ne totalisent pas la durée requise pour l'obtention du taux plein. Pour une durée de 40 ans, cette proportion est de 23 % pour les femmes des générations 1943-1947. Pour cette deuxième catégorie également, l'allongement de la durée d'assurance requise est sans incidence sur l'âge de liquidation de la pension qui demeure 65 ans.

Au total, seuls 20 % des hommes et 25 % des femmes sont touchés par le passage de 37,5 ans à 40 ans, pour les salariés du privé, dans les générations 1943-1947.

*La part des personnes concernées est cependant très différente selon la génération. Cet impact est plus fort pour les jeunes générations entrées plus tardivement dans la vie active.* Dans les générations 1970-1974, 44 % des individus seraient concernés par le passage de 37,5 ans à 40 ans.

Des travaux conduits par l'INSEE ont estimé que le passage de 37,5 ans à 40 ans pour l'obtention du taux plein dans le régime général, résultant de la réforme de 1993, aboutira en 2020 à un décalage de l'âge effectif de cessation d'activité de 8 mois, environ.

*L'impact d'une modification de la durée d'assurance devient également beaucoup plus sensible quand on va au-delà de 40 ans d'assurance.* Une simulation réalisée par l'INSEE avec le modèle « Destinie » permet de mesurer l'incidence moyenne de deux hypothèses d'allongement supplémentaire de la durée de cotisation respectivement d'un an et de deux ans et demi, en supposant que les assurés attendent pour faire liquider leur pension de réunir les conditions pour avoir le taux plein. Pour un passage de 40 à 41 ans de la durée requise, 41 % des assurés des générations 1970-1974 seraient concernés et devraient différer d'un an, ce qui conduirait à un effet moyen pour l'ensemble de ces générations de cinq mois de différé. Pour un passage de 40 à 42,5 ans, 55 % des assurés de ces générations seraient concernés et devraient différer leur départ de plus de 2 ans, ce qui conduirait à un effet moyen pour l'ensemble de ces générations d'un peu plus d'un an de différé. On notera que seuls 5 % des assurés des générations 1940-1944 auraient été touchés par de tels allongements.

*Le passage de 40 à 42,5 ans décalerait en 2040 d'un peu plus d'un an l'âge de cessation d'activité des salariés du privé*

---

Il n'y a pas aujourd'hui d'unanimité de vues au sein du Conseil d'orientation des retraites sur l'opportunité d'aller au-delà d'une politique active de l'emploi, utile en toutes hypothèses, et de mesures incitatives, améliorant les droits de ceux qui souhaiteraient prolonger leur activité au-delà du moment où ils réunissent les conditions pour bénéficier du taux plein. Envisager dès maintenant des mesures modifiant les conditions d'âge et ou de durée d'activité nécessaires pour obtenir le taux plein fait débat. Il est clair cependant, pour l'ensemble des membres du Conseil, que les économies chiffrées au titre de mesures de report de l'âge ou d'allongement de la durée d'assurance requis pour bénéficier du taux plein supposent que les conditions permettant un allongement effectif de la durée d'activité professionnelle soient réunies sur le marché du travail. Dans le cas contraire, les modifications des paramètres des régimes de retraite aboutiraient simplement pour un grand nombre de travailleurs à la prolongation de situations de préretraite ou de chômage et, éventuellement, dans un certain nombre de cas, à des liquidations de pension sur des bases minorées. C'est pourquoi le Conseil d'orientation des retraites estime que toute décision dans les régimes de retraite visant à allonger la durée d'activité professionnelle, devrait être précédée par la réunion de la conférence tripartite sur l'emploi des salariés âgés dont l'importance a été évoquée dans le chapitre précédent. La mise en œuvre de ces éventuelles mesures, nécessairement progressive, devrait être couplée avec un suivi de l'évolution des résultats obtenus en matière d'emploi des travailleurs âgés.

*Il n'y a pas actuellement d'unanimité au Conseil pour envisager aujourd'hui une modification dans les régimes des conditions d'âge ou de durée d'assurance. Il existe cependant un accord pour considérer que toute éventuelle mesure de ce type doit être précédée par la réunion de la conférence tripartite sur l'emploi des salariés âgés et assortie d'un suivi des résultats obtenus en matière d'emploi*

---

• *L'apport de financements nouveaux pour la retraite*

Les recettes nouvelles permettant de contribuer à l'équilibre des régimes de retraite d'ici 2040 sont de cinq sortes :

- redéploiements de marges de manœuvre dégagées par ailleurs dans le champ des comptes sociaux ;
- élargissement de l'assiette des prélèvements ;
- Fonds de réserve ;
- contributions de l'État ;
- augmentation du taux des cotisations d'assurance vieillesse.

Redéploiement de marges de manœuvre

Les redéploiements le plus souvent évoqués concernent l'assurance chômage, la branche famille et la contribution instituée pour le rembourse-

*Des redéploiements éventuels pourraient représenter 1 point de PIB en 2040. Mais d'autres besoins collectifs en concurrence des besoins des régimes de retraite nécessiteront des arbitrages*

ment de la dette sociale. On indiquera ici les ordres de grandeur en cause, sans se prononcer sur la faculté et l'opportunité de mobiliser ces marges de manœuvre au bénéfice des régimes de retraite. À l'horizon 2020 et *a fortiori* 2040 d'autres besoins collectifs viendront en concurrence des besoins des régimes de retraite pour la mobilisation d'éventuelles marges de manœuvre : besoins au titre de la santé, de la dépendance, de l'environnement, de la formation, etc. Les incertitudes existent, par ailleurs, sur l'évolution des dépenses de santé. Cette évolution dépend de nombreux facteurs dont la capacité de maîtrise médicalisée

des dépenses ; l'augmentation des dépenses de santé pourrait être comprise entre 1,3 et 3 % de PIB à l'horizon 2040. Des arbitrages devront être effectués dont les développements qui suivent ne sauraient préjuger.

a) Excédents de l'assurance chômage

Le scénario de référence retenu par le Conseil d'orientation des retraites est construit sur une hypothèse de retour au plein emploi en 2010. Une telle hypothèse a pour corollaire une diminution du nombre de chômeurs et une résorption partielle des préretraites. Les économies induites au titre de l'indemnisation du chômage et des cessations anticipées d'activité ne sont pas nécessairement proportionnelles à la diminution des effectifs concernés. On peut imaginer, en effet, que la diminution constatée s'accompagne d'une amélioration du niveau d'indemnisation des personnes privées d'emploi et que la politique d'activation des dépenses pour l'emploi entraîne également des charges supplémentaires. Les dépenses pour l'emploi (y compris le financement des préretraites) représentent en 2000 environ 2 % du PIB. Dans le scénario de référence elles seraient ramenées à 1 %, à dépense par personne privée d'emploi constante. Si l'on suppose que ce ne sera vraisemblablement pas le cas, la marge de manœuvre dégagée à partir de 2010 peut être estimée à environ 0,5 point de PIB.

## b) Excédents de la branche famille

Dans le scénario de référence du Conseil, le taux de fécondité retenu, de 1,8 enfant par femme, conduit à une diminution du nombre d'enfants. Certains y voient une marge de manœuvre possible, contrepartie naturelle de l'augmentation du nombre de personnes âgées. Cette marge de manœuvre pourrait cependant ne pas exister dans une hypothèse de remontée du taux de fécondité, hypothèse beaucoup plus prometteuse pour l'avenir en général et, en particulier, pour celui des régimes de retraite. Elle est par ailleurs extrêmement tributaire des choix opérés en matière de politique familiale.

La fonction famille au sens large (fonction famille-maternité des comptes de la protection sociale, incluant l'aide sociale à l'enfance), représente en 2000 environ 3 % du PIB. Le rapport entre le nombre de personnes de 0 à 19 ans et le nombre d'actifs baisse de 15,8 % entre 2000 et 2040 dans le scénario de référence. Trois chiffrages ont été réalisés correspondant à trois orientations possibles de la politique familiale :

– Si l'on prolonge les modalités actuelles de revalorisation qui conduisent à ce qu'une partie des prestations familiales évolue comme les prix et le reste comme les revenus d'activité professionnelle, l'excédent de la branche famille serait en 2040 de près d'un point de PIB (après transfert de 0,2 point de PIB au Fonds de solidarité vieillesse résultant de la prise en charge par la Caisse nationale des allocations familiales du coût de la majoration de pension de 10 % pour trois enfants dans le régime général et les régimes alignés sur celui-ci, prévue par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001).

– Si, à l'inverse, on imagine un développement important des aides aux familles, aboutissant au maintien à un niveau constant de la part dans le PIB des dépenses pour la famille, aucune marge de manœuvre ne serait alors disponible.

– Dans une hypothèse intermédiaire, on peut concevoir une politique conduisant à une évolution des dépenses par enfant, au titre de la fonction famille, parallèle à l'évolution des revenus moyens d'activité professionnelle. La marge de manœuvre disponible peut alors être estimée à 0,3 point de PIB en 2040 (déduction faite du transfert de 0,2 point correspondant au coût de la majoration de 10 % pour les parents de trois enfants).

On rappellera, pour mémoire, que la branche famille prend déjà en charge depuis longtemps une partie des avantages familiaux des retraités en finançant les cotisations d'assurance vieillesse des parents au foyer. Ceci représente en 2000 environ 0,24 point de PIB.

D'une manière générale, il peut paraître d'ailleurs logique que la branche famille couvre assez largement ou totalement les avantages familiaux des régimes de retraite pour que soit validé au regard de la politique familiale l'équilibre entre les avantages consentis aux familles pendant la période

d'éducation des enfants et ceux qui le sont au moment de la retraite. Le Conseil d'orientation des retraites consacrera à cette question des avantages familiaux pour la retraite une étude attentive.

c) Contribution pour le remboursement de la dette sociale

Une contribution de 0,5 point assise sur l'ensemble des revenus des ménages a été instituée en 1995 pour permettre d'apurer sur une période de 20 ans les déficits accumulés à la suite de la récession subie par l'économie française au début des années 90. Cette contribution temporaire devrait disparaître en 2014. La fin de la CRDS à partir de 2015 laisse une marge de manœuvre pour augmenter le financement des retraites d'un montant correspondant, représentant un apport que l'on peut évaluer à 0,3 point de PIB.

Cet exercice très sommaire montre que les redéploiements éventuels peuvent avoisiner très grossièrement un point de PIB.

Élargissement de l'assiette des prélèvements

*Des élargissements de l'assiette des financements à la charge des ménages ou des employeurs, souhaités par une partie du Conseil*

Pour apporter des ressources complémentaires aux régimes de retraite, certains envisagent l'affectation aux régimes de prélèvements dont l'assiette serait élargie.

a) Financements à la charge des employeurs

Diverses pistes sont évoquées visant à élargir l'assiette des financements à la charge des employeurs.

Une de ces pistes consiste à asseoir les prélèvements sur l'ensemble de la richesse produite dans l'entreprise et non sur la seule masse salariale et donc sur le seul facteur travail en distinguant une part assise sur le ratio rémunérations salariales/valeur ajoutée et une part assise sur le ratio revenus financiers/valeur ajoutée. Le taux de la première composante pourrait être modulé selon les branches pour s'adapter à la situation réelle des entreprises ; le taux de la seconde aurait pour objectif de prendre en compte les revenus financiers qui ne sont pas intégrés dans le calcul de la valeur ajoutée.

Une autre piste consiste à élargir l'assiette du financement par un déplafonnement partiel de la part employeur des cotisations d'assurance vieillesse. La cotisation patronale au régime général est actuellement de 8,2 % sur le salaire sous plafond et de 1,6 % sur la totalité du salaire sans ouverture de droit à pension. La poursuite du déplafonnement partiel de la cotisation pèserait moins sur les entreprises à main-d'œuvre faiblement rémunérée que sur les entreprises à rémunération élevée et rendrait le prélèvement au titre de la retraite plus progressif.

b) Financements à la charge des ménages

Des élargissements des financements à la charge des ménages sont également évoqués sous la forme d'affectation aux retraites d'éléments de

taxation de la consommation ou de points de contribution sociale généralisée (CSG) qui pourraient financer certains éléments de redistribution à la charge des régimes non pris en compte par le Fonds de solidarité vieillesse.

On rappellera les éléments de rémunération assujettis à la CSG mais non soumis (ou partiellement) soumis à cotisation vieillesse :

- pour les salariés du secteur privé : épargne salariale collective, participation, représentant annuellement environ 20 MdF (3 Md €), intéressement, représentant environ 10 MdF (1,5 Md €), abondement de l'employeur au plan d'épargne d'entreprise, représentant 2 MdF (0,3 Md €), épargne salariale sélective (*stock option*, bons de souscriptions) ; contributions de l'employeur aux prestations complémentaires de retraite et de prévoyance estimées à un peu plus de 40 MdF (6 Md €) ; indemnités de licenciement ou de mise à la retraite, indemnités journalières ;
- pour les salariés des régimes spéciaux : la majeure partie des primes.

En complément, et pour fixer les ordres de grandeur on peut rappeler que :

- un point de CSG rapporte 51 MdF (7,7 Md €) en 2000 soit 0,5 point de PIB, dont 35,5 MdF (5,4 Md €) sur l'ensemble des revenus d'activité, 9,1 MdF (1,4 Md €) sur les revenus de remplacement, 5,5 MdF (0,8 Md €) sur les revenus du capital ;
- un point de cotisation plafonné au régime général rapporte 17,6 MdF (2,7 Md €) soit 0,15 point de PIB et un point déplafonné 21,5 MdF (3,3 Md €) en 1998, soit 0,2 point de PIB ;
- un point de TVA sur les biens et services rapporte 35 MdF (5,3 Md €) en 2000, soit 0,3 point de PIB.

Les divers élargissements présentés auraient bien sûr des effets économiques. Les discussions conduites au sein du Conseil montrent que les avis divergent sur l'appréciation de ces effets entre ceux qui pensent que, pour des raisons de compétitivité et de concurrence internationale notamment, seuls sont envisageables et à condition qu'ils restent modérés et acceptés, de nouveaux prélèvements sur les ménages et ceux qui pensent, que pesant excessivement sur le facteur travail, le prélèvement actuel n'est pas favorable à la croissance et qu'en conséquence, des élargissements à des éléments des rémunérations ou de la richesse produite insuffisamment taxés aujourd'hui sont souhaitables.

#### Fonds de réserve

Le Fonds de réserve institué en 1999 doit avoir accumulé 1 000 MdF (152 Md €) de réserves en 2020, à raison d'un abondement annuel de 30 à 35 MdF (4,5 à 5,3 Md €) et avec l'hypothèse d'un taux de rendement net des placements de 4 %. Si les mesures nécessaires pour permettre le retour à l'équilibre des régimes de retraite jusqu'en 2020 sont prises, l'utilisation du Fonds pourrait alors contribuer à résorber environ la moitié des besoins supplémentaires de financement cumulés du régime général et des régimes alignés sur celui-ci entre 2020 et 2040. Un tel fonds peut contribuer à

mieux répartir dans le temps les efforts de financement des régimes et faciliter la mise en œuvre de politiques nécessitant des délais importants de montée en charge.

Afin que ces abondements entre 2020 et 2040 puissent se faire comme prévu, le Conseil souhaite que des ressources pérennes soient affectées au Fonds de réserve dans une proportion plus grande que ce n'est le cas actuellement. Ceci n'exclut naturellement pas l'affectation de recettes exceptionnelles.

On pourrait envisager que les recettes pérennes soient utilisées au-delà de 2020 au financement direct des retraites. Un financement de 30 à 35 MdF (4,5 à 5,3 Md €) représente environ 0,3 % du PIB actuellement.

#### Contributions de l'État

Le budget de l'État concourt aujourd'hui de façon importante à la prise en charge des retraites : par le financement comme employeur d'une partie des retraites des fonctionnaires, mais aussi par les multiples subventions d'équilibre aux régimes spéciaux et au régime des exploitants agricoles. La mise en place du Fonds de solidarité vieillesse a permis d'identifier les dépenses de solidarité nationale remboursées aux régimes : minimum vieillesse, validations de périodes de chômage et certains avantages familiaux. Le Fonds, alimenté par la CSG, a également bénéficié à l'origine de transferts de taxe (taxes tabac et alcool).

Enfin, par l'affectation de certaines ressources, l'État contribue au financement du Fonds de réserve.

Dans la réflexion prospective sur l'équilibre des retraites, cette dimension des transferts doit être intégrée. Des clarifications devraient sûrement être apportées concernant la fonction des divers transferts organisés et une analyse précise de leur évolution possible dans le futur.

On notera que l'existence de contributions de l'État, non seulement pour les retraites des fonctionnaires mais pour le financement d'une partie de l'ensemble des retraites, est fréquent, sous une forme ou une autre, dans les pays étrangers.

Il faut cependant tenir compte du fait que le budget de l'État est déjà en déficit et que d'autres fonctions collectives doivent être financées.

#### Augmentation du taux des cotisations à l'assurance vieillesse

Avant de discuter des modalités que pourrait revêtir une éventuelle augmentation du taux des cotisations à l'assurance vieillesse, on présente ici les ordres de grandeur correspondant à diverses hypothèses de relèvement de ces taux.



a) Ordres de grandeur correspondant à diverses hypothèses de relèvement des taux des cotisations

*Contribution au financement du solde technique de différents régimes, résultant du relèvement de 1 point du taux des cotisations.*

Une augmentation d'un point du taux de cotisation du régime général réduirait le déficit technique de 32 à 44 % en 2020 et de 12 à 15 % en 2040, selon l'hypothèse retenue pour l'évolution de la pension moyenne du régime (cf. deuxième partie du rapport).

Dans le scénario de référence, et compte tenu des réserves accumulées, l'ARRCO est à l'équilibre en 2020. Une augmentation d'un point du taux de cotisation de l'ARRCO réduirait le déficit technique de moitié en 2040. Pour l'AGIRC, une augmentation du taux de cotisation réduirait le déficit technique de la moitié en 2020 et d'un tiers en 2040.

L'augmentation d'un point du taux de cotisation implicite pour la fonction publique de l'État réduirait le déficit technique de 4 % en 2020 et 3 % en 2040. L'augmentation d'un point du taux de cotisation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales réduirait le déficit technique de 6 % en 2020 et de 3 % en 2040.

Ces écarts importants dans la contribution à la réduction du déficit d'un point de cotisation dans chacun des régimes s'expliquent par l'ampleur variable des soldes de chacun d'eux et des différences de niveau de cotisation par tête au point de départ de la projection.

*Augmentation du taux des cotisations vieillesse qui serait nécessaire pour couvrir l'intégralité des besoins de financement d'ici 2040.*

Le chiffrage est réalisé à l'aide de la maquette globale construite par la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Dans l'hypothèse de prolongation jusqu'en 2040 de la réglementation actuellement en vigueur, qui conduit à une baisse des taux de remplacement pour les salariés du privé, la hausse des prélèvements qui serait nécessaire pour couvrir l'intégralité des besoins de financement de l'assurance vieillesse, sans tenir compte des réserves accumulées dans le Fonds de réserve et les régimes, est estimée en 2020 à 2,7 % du coût total du travail (total des revenus d'activité et des cotisations des employeurs) et en 2040 à 6,3 % de ce coût. Si l'on traduit cette estimation en un nombre de points de cotisation appliqués à des revenus d'activité bruts, on trouve une hausse équivalente à 4 points de cotisation en 2020 et 9,2 points en 2040, soit une hausse de l'ordre de + 15 % entre 2000 et 2020 et + 35 % entre 2000 et 2040.

*Pour couvrir l'intégralité des besoins de financement, à réglementation constante et sans allongement de l'activité, il faudrait augmenter d'environ 9,5 points (+ 35 %) les cotisations sociales d'ici 2040 (+ 15 points et + 58 % si l'on souhaitait maintenir à 78 % le ratio pension nette moyenne et revenu d'activité net moyen)*

Dans l'hypothèse d'un maintien constant tout au long de la période de projection du rapport entre pension moyenne et revenu moyen d'activité,

nets de cotisations sociales, le besoin de financement serait équivalent à une hausse du taux de cotisation de 15 points appliqués aux revenus d'activité bruts, soit + 58 % entre 2000 et 2040. Le calcul est effectué en faisant l'hypothèse que la hausse du taux porte intégralement sur la part des cotisations à la charge des assurés, ralentissant de ce fait la croissance du revenu professionnel moyen net de cotisations sociales. Hors toute hausse des taux de cotisation, ce revenu progresse en francs constants de + 88 % entre 2000 et 2040 dans le scénario de référence. En intégrant les hausses de cotisations, cette progression serait alors ramenée à + 55 %.

#### b) Modalités et conséquences d'éventuelles hausses de cotisations

Si des hausses de cotisations vieillesse étaient décidées, diverses options devraient être tranchées.

Il conviendrait de savoir si ces hausses pèsent uniquement sur les salariés, uniquement sur les employeurs ou si les efforts sont partagés entre les uns et les autres. Un certain nombre d'études économiques montrent que, par le passé, la charge d'une hausse des taux de cotisation, qu'elle soit employeur ou salariée, a en définitive toujours pesé sur les salariés<sup>20</sup>. Les hausses de cotisations employeur ont, en effet, généralement eu pour contrepartie une modération de la croissance des salaires après un délai d'ajustement estimé de 2 à 3 ans. Cet effet est très directement lié à la perception des cotisations vieillesse par les salariés comme un salaire différé et à l'état des relations sociales conduisant à la détermination du niveau des salaires. Il est difficile de préjuger de l'évolution de ces éléments pour l'avenir et d'affirmer qu'il est indifférent à moyen terme de choisir la voie d'une hausse de la part salariale ou de la part employeur des cotisations.

Il conviendrait, en second lieu, de savoir pour les régimes par points si les hausses des taux de cotisation décidées ouvrent des droits dans les régimes de retraite.

Au-delà des modalités susceptibles d'être retenues pour d'éventuelles hausses de cotisations vieillesse, on doit se demander si elles sont économiquement et socialement envisageables, compte tenu du niveau déjà atteint. Si ces hausses pèsent sur les entreprises, des problèmes de compétitivité peuvent exister en économie ouverte (dès lors que l'on admettrait que la charge ne se reporte pas en définitive intégralement sur les salariés). Il est alors utile pour éclairer la réflexion de considérer les options prises par les partenaires européens de la France (*cf.* chapitre 6 de la deuxième partie). Si ces hausses pèsent sur les salariés, alors, dans l'hypothèse où un certain lien serait établi entre l'évolution des salaires nets et celle des pensions nettes, il s'agirait d'un arbitrage entre salaire immédiat et salaire différé qu'il appartiendrait aux salariés eux même d'opérer, en intégrant d'une part la question des conditions de traitement des générations successives et, d'autre part, du vieillissement de la population.

20. Cette répercussion ne se fait pas automatiquement pour le SMIC.

La nécessité d'examiner l'ensemble des mesures et de les insérer dans des politiques

Le Conseil d'orientation des retraites estime que doit être examiné l'ensemble des mesures susceptibles de garantir un objectif de niveau relatif des pensions (comparés aux revenus d'activité) tout en assurant la solidité du système de retraite. Dans les développements qui suivent, le Conseil fournit une présentation synthétique permettant de mettre en relation les différents paramètres des régimes et de présenter la diversité des choix possibles, parmi lesquels il appartiendra aux responsables politiques et aux partenaires sociaux de trancher. Il rappelle ensuite la nécessité que d'éventuels ajustements de ces paramètres s'intègrent dans des politiques plus globales.

- *La nécessité d'examiner l'ensemble des mesures dans la période considérée*

Le graphique 11 de la page 237 représente un ensemble de choix possibles pour le niveau relatif des pensions, l'âge de cessation d'activité et l'augmentation des prélèvements en 2040. Comme dans toute présentation schématique, celle-ci repose sur des approximations et des simplifications. Surtout, cette présentation ne saurait résumer l'ensemble des choix possibles et traiter d'importantes questions comme le cheminement au cours du temps, les différences entre régimes, les modes de financement ou la combinaison de taux de remplacement et d'indexation des pensions conduisant au niveau moyen des pensions.

*Le champ des combinaisons possibles entre niveau relatif des pensions, durée d'activité et nouveaux financements*

---

Malgré toutes les simplifications qu'il comporte, il donne des indications intéressantes sur les choix possibles en matière de prélèvements, d'âge et de niveau moyen de retraite.

Les choix présentés correspondent à un environnement économique décrit dans le scénario de référence qui suppose le retour de l'économie française au plein emploi en 2010. On a fait, de plus, l'hypothèse d'absence de rétroaction sur l'économie générale des choix en termes d'âge de cessation d'activité, de niveau de retraite et de prélèvements, ce qui est évidemment discutable.

Le graphique représente la relation qui existe entre trois grandeurs, l'augmentation des prélèvements, l'âge de cessation d'activité et le rapport entre le niveau des pensions et le niveau des revenus d'activité professionnelle.

L'augmentation des prélèvements (axe vertical), correspondant au besoin de financement global, est traduit en équivalent point de cotisation sur salaire brut. Cela ne représenterait l'augmentation d'un taux de cotisation pour les salariés du privé que si l'effort global nécessaire était réalisé sans redéploiement de financements et réparti uniformément entre les régimes

au prorata des masses de revenus d'activité (charges comprises). Les choix possibles dans ces domaines ne sont pas représentés dans ce graphique ; la diversité des régimes n'est pas prise en compte, l'indicateur correspondant à une moyenne générale.

Le niveau relatif des pensions (axe horizontal) est exprimé par le ratio de la pension moyenne nette rapportée au revenu d'activité net moyen (appelé salaire net moyen dans les intitulés du graphique). Il s'agit d'un ratio moyen tous régimes confondus, intégrant l'ensemble des éléments contributifs et non contributifs. Il correspond à l'ensemble des carrières. Cette moyenne diffère donc d'un ratio calculé sur une carrière type complète. Ce ratio résulte de la combinaison des taux de remplacement des revenus d'activité par les pensions au moment du départ en retraite et de la revalorisation des pensions une fois liquidées ; ainsi, un même ratio peut correspondre à des choix différents entre ces deux éléments. Deux valeurs caractéristiques sont repérées : 0,78 (à droite) correspond à la valeur actuelle ; 0,64 (au milieu) correspond à la valeur atteinte en 2040 à réglementation constante avec, notamment, l'indexation sur les prix des salaires portés au compte et des pensions liquidées pour le régime général et les régimes alignés et les règles actuelles des régimes complémentaires des salariés du secteur privé.

Diverses hypothèses sur les âges de cessation d'activité et de la retraite sont représentées par des courbes. La première courbe (courbe supérieure en trait plein gras) correspond à la durée d'activité projetée dans le scénario de référence : cette durée augmenterait en moyenne d'un an entre 2000 et 2040 <sup>21</sup>. Les autres courbes correspondent à un décalage d'un an, 2 ans, 4 ans, 6 ans et 9 ans de l'âge moyen de cessation d'activité par rapport au scénario de référence <sup>22</sup>. Rappelons que l'espérance de vie à 60 ans devrait augmenter de 6 ans environ d'ici 2040 dans les projections démographiques qui servent de base à ces calculs. On peut donc associer à chaque courbe une estimation de la durée moyenne de la pension. Celle-ci s'accroît de près de 6 ans <sup>23</sup> dans le scénario de référence passant de 20 ans en moyenne en 2000 à 26 ans en 2020. Celle-ci resterait quasiment stable dans une hypothèse de décalage de 6 ans de l'âge de cessation d'activité par rapport au scénario de référence. Elle diminuerait de 3 ans dans une hypothèse de décalage de 9 ans.

21. Le scénario suppose une résorption des préretraites et la prolongation de la réglementation actuelle portant à 40 ans la durée d'assurance dans le régime général et les régimes alignés sur celui-ci.

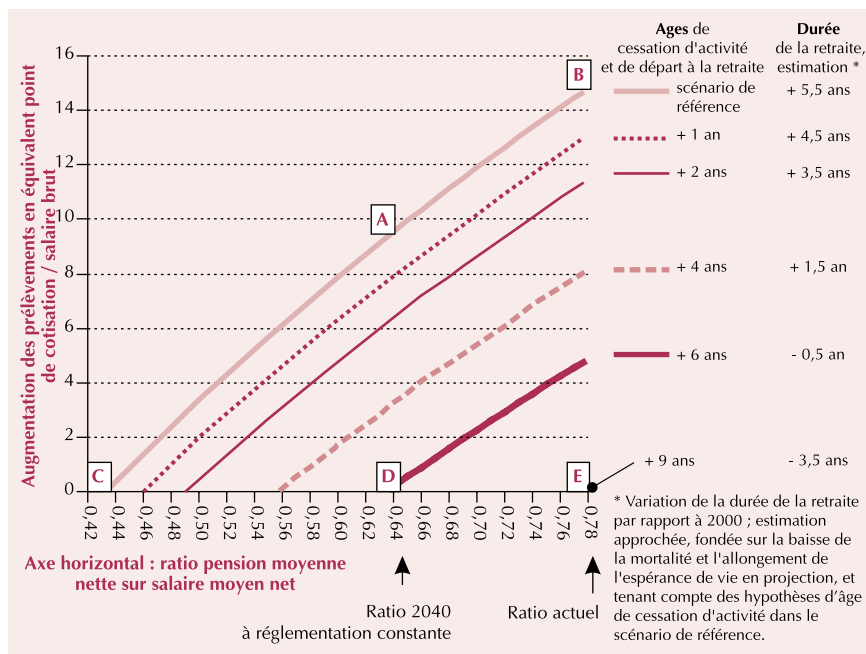
22. On ne fait ici aucune hypothèse sur la dispersion des âges effectifs de cessation d'activité. On raisonne sur la moyenne et on suppose que celle-ci varie d'une valeur donnée.

23. L'accroissement de 6 ans correspond à la fois à l'augmentation de l'espérance de vie à 60 ans (5,6 ans) et à la baisse de la mortalité avant 60 ans augmentant la probabilité pour un actif d'atteindre l'âge de la retraite.

Pour une hypothèse donnée sur l'âge, la courbe retrace les diverses combinaisons possibles de niveau relatif des retraites et d'augmentation des prélèvements.

Graphique 11

Choix 2040 : prélèvements, âge, niveau de la retraite



Source : COR premier rapport, 2001.

Quelques points extrêmes ou caractéristiques sont repérés par une lettre.

Le point A correspond à la hausse des taux de prélèvement (équivalant à 9 points de cotisation) nécessaire pour couvrir le besoin de financement, sans intervention sur l'âge de cessation d'activité <sup>24</sup>, dans l'hypothèse d'une baisse du niveau relatif des retraites correspondant à la réglementation actuelle (le ratio pension nette moyenne/revenu net moyen d'activité passe de 0,78 en 2000 à 0,64 en 2040).

Le point B correspond à la hausse des taux de prélèvement (équivalant à 15 points de cotisation) nécessaire pour couvrir le besoin de financement sans intervention sur l'âge de cessation d'activité, dans une hypothèse où le ratio pension nette moyenne/revenu net moyen reste à 0,78 entre 2000 et 2040.

24. Le scénario de référence inclut un décalage de l'âge de cessation d'activité de un an (effet de la résorption des préretraites et de la réforme de 1993).

Le point C correspond à l'évolution du niveau relatif des retraites (de 0,78 actuellement à 0,43) qui permettrait d'équilibrer les comptes sans hausse des taux de prélèvement et sans intervention sur l'âge de cessation d'activité.

Le point D correspond au décalage de l'âge de cessation d'activité (6 ans) nécessaire pour équilibrer les comptes sans hausse des taux de prélèvement, dans l'hypothèse d'une baisse du niveau relatif des retraites correspondant à la réglementation actuelle (le ratio pension nette moyenne/revenu net moyen d'activité passe de 0,78 en 2000 à 0,64 en 2040).

Le point E, enfin, correspond au décalage de l'âge (+ 9 ans) permettant à la fois la stabilité des taux de prélèvement et celle du niveau relatif des retraites (0,78 en 2000 et 2040).

Les résultats d'ensemble seraient différents dans un autre environnement démographique et économique comme cela a été étudié dans les variantes décrites précédemment. Ces changements peuvent intervenir sur la forme même du graphique et sur le jugement que l'on peut porter sur la variation des grandeurs représentées.

Les variantes de fécondité, de mortalité, et de migrations étudiées entraîneraient un décalage des courbes vers le bas et la droite pour les variantes favorables au financement des retraites, et vers le haut et la gauche pour les variantes défavorables. Pour la variante de migrations, l'ampleur de ce décalage serait équivalente à environ une demi-année de décalage des âges de cessation d'activité et de départ à la retraite ; elle serait équivalente à un peu moins d'un an pour les autres variantes.

Paradoxalement, les variantes portant sur la productivité du travail (+ 1,6 % par an dans le scénario de référence) modifieraient peu le graphique ; cependant, le ratio pension moyenne nette sur salaire moyen net correspondant à la réglementation actuelle (indexation sur les prix) serait différent et s'appliquerait à des niveaux de salaire moyen différents. Pour une croissance de 1 % par an de la productivité du travail, le ratio correspondant à la réglementation constante serait de 0,69 (contre 0,64 dans le scénario de référence), et s'appliquerait à un salaire net moyen ayant progressé de 32 % en 40 ans contre 68 % dans le scénario de référence. Ce ratio à réglementation constante est de 0,57 pour une croissance de la productivité de 2,5 % par an mais s'applique à un salaire moyen net ayant progressé de 134 % en 40 ans. Par ailleurs, une plus forte progression de la productivité du travail facilite une augmentation des prélèvements et change donc le jugement que l'on peut porter sur les grandeurs représentées.

Un taux de chômage ramené à 3 % (scénario « optimiste » à comparer aux 4,5 % du scénario de référence) ferait baisser le besoin de financement à situation comparable d'un peu moins d'un point d'équivalent cotisation sur salaire brut. Un taux de chômage à 7 % dans le scénario « gris »

nécessiterait des prélèvements supérieurs d'un peu plus d'un point d'équivalent cotisation sur salaire brut ; mais surtout, le maintien d'un chômage élevé peut conduire à s'interroger sur les hypothèses en matière de préretraites et sur les marges d'évolutions possibles des âges de cessation d'activité.

• *La nécessité d'insérer ces mesures dans des politiques*

La mise en œuvre des mesures qui viennent d'être évoquées n'a de sens que si elles sont insérées dans des politiques plus larges.

Le premier domaine concerné est l'emploi et la formation professionnelle où il s'agit d'impulser en quelques années une dynamique forte d'adaptation du monde du travail à sa composition par âges dont la nécessité a été perçue depuis longtemps mais dont la réalisation tarde sans cesse.

Le second domaine concerné est la protection sociale et les finances publiques. Les mesures de financement doivent s'insérer dans une politique de protection sociale et de finances publiques prenant en compte les besoins des autres branches de Sécurité sociale et les autres dépenses publiques. Les choix faits sur l'assiette de certains prélèvements nouveaux devront être cohérents avec les orientations du financement de la protection sociale retenues dans une perspective favorable à l'emploi et à la croissance économique.

Le troisième domaine concerné est la politique salariale et d'épargne. Il est clair, en effet, qu'un développement excessif de formes de rémunérations non salariales et non soumises à cotisations sociales fragiliserait les régimes de retraite<sup>25</sup>. Il est clair aussi que les encouragements à l'épargne sont négatifs pour les régimes de retraite lorsqu'ils s'accompagnent de larges déductions de cotisations à l'assurance vieillesse.

Il est clair, enfin, que si la croissance ne saurait à elle seule permettre d'atteindre un équilibre financier des régimes de retraite, elle facilite directement et indirectement à plus d'un titre cet équilibre. Une hausse de prélèvements financiers n'a, en effet, pas du tout le même sens pour les actifs dans une économie en croissance et dans une économie ralentie. Les marges de manœuvre disponibles dans les finances publiques ne sont pas du tout identiques selon que l'économie est en croissance plus ou moins forte. Une France et une Europe dont la moyenne d'âge va augmenter doivent mener des politiques de croissance au moins aussi déterminées que les politiques qu'elles ont menées jusqu'ici.

Cette orientation vers une forte croissance et une croissance durable doit se manifester dans de nombreux domaines et notamment dans celui de la population. On s'accordera sans doute facilement sur l'idée qu'il est important d'avoir une politique familiale et de formation dynamique et le Conseil partage largement une telle orientation. Il faudra aussi se

25. Au moins dans un premier temps, puisqu'à terme elles n'ouvrent pas de droits à pension.

demander si la politique d'immigration ne devra pas, à un moment ou à un autre, être modifiée pour que des pénuries de main-d'œuvre dans tel ou tel domaine ne viennent pas freiner la croissance. Sans prétendre traiter ici une question aussi complexe, il est important de préciser qu'une telle modification n'est envisageable qu'en prêtant une attention particulière aux conditions d'accueil. Ceci a un coût. Il est bien préférable de l'assumer d'entrée de jeu plutôt que de financer après coup, à un coût humain et financier élevé, les investissements nécessaires.

## Choisir l'équilibre entre les différentes politiques en tenant compte des horizons et des cheminements : une responsabilité politique essentielle

Les modifications démographiques que nous allons connaître vont s'étendre sur une longue période. Les effets de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations les plus nombreuses se feront sentir jusque dans la décennie 2030 -2040. L'augmentation de l'espérance de vie paraît un processus continu et, si rien n'est certain, il ne serait pas raisonnable d'anticiper qu'elle va s'interrompre au cours de la période que nous envisageons.

Garantir l'avenir des retraites, c'est non seulement prévoir les politiques qui permettent d'équilibrer leur financement dans des conditions équitables et qui laissent des marges de choix aux assurés, c'est aussi définir un cheminement temporel.

Face à des besoins de financement dont l'ordre de grandeur peut donner lieu à une évaluation globale, mais dont le rythme de montée en charge dépendra beaucoup de la démographie et de la croissance, plusieurs types de ressources pourront être utilisés. Ces ressources elles-mêmes ont leur propre dynamique temporelle : pour certaines (un transfert de cotisations par exemple) la ressource est disponible dès la décision ; pour d'autres, la montée en charge peut n'être que progressive.

L'une des questions ainsi posées est celle de la gestion du temps. Le Conseil d'orientation des retraites n'a pas l'intention de définir un agenda des réformes sur 40 ans ! En revanche, il souhaite rappeler dans son rapport à quels calendriers propres obéissent l'apparition des besoins de financement et la capacité de mobiliser les ressources. Il est important de garder présent à l'esprit que ces besoins et ces ressources obéissent à des calendriers largement autonomes et d'en tenir compte pour déterminer les moments où devront s'appliquer les décisions. Le passage d'une situation de chômage à une situation où la population active baissera et où le risque de pénurie de main-d'œuvre s'accroîtra doit également être pris en considération.



## Les éléments de calendrier sur l'apparition des besoins

Les besoins peuvent être influencés à la fois par les évolutions démographiques et par les évolutions économiques.

Les évolutions démographiques s'inscrivent surtout dans un temps long : les retraités de 2040 sont tous déjà nés et une variation de la fécondité à venir aurait une incidence à relativement long terme.

Les évolutions économiques peuvent avoir une incidence très importante à court et moyen terme ; leur influence à long terme est plus ambiguë.

À court terme, une hausse ou une baisse de la croissance, du chômage, du taux d'activité a un effet immédiat sur les régimes de retraite. Le profil économique de la prochaine décennie aura ainsi une incidence déterminante sur la croissance des recettes alors que les dépenses seront déjà une bonne part la résultante de faits qui se sont déjà produits (évolutions de population déjà mentionnées, mais aussi toutes les évolutions concernant les revenus distribués et les taux d'activité). À réglementation constante, les fluctuations économiques de court et moyen terme ont donc une influence très sensible sur le solde des régimes.

C'est ainsi, que dans le scénario retenu pour référence qui suppose un retour au plein emploi en 2010, la population active commence à diminuer aux alentours de 2010 et c'est à ce moment que, de ce fait, la croissance économique globale se ralentit. Encore faut-il souligner que cette hypothèse suppose que des actions volontaristes soient rapidement engagées dans le champ du travail et de l'emploi permettant notamment une résorption partielle des préretraites.

Dans un scénario plus pessimiste où le chômage persisterait à un taux de 7 % et où il ne serait pas possible de freiner le mouvement des cessations anticipées d'activité, les difficultés apparaîtraient plus précocement.

La situation est contrastée selon les régimes. Les premières difficultés financières apparaîtraient dans le régime général aux alentours de 2010 dans le scénario de référence. Pour les régimes complémentaires des salariés du privé, l'ARRCO serait à l'équilibre jusqu'en 2015 voire 2020 en tenant compte des réserves accumulées et l'AGIRC jusqu'en 2010 voire 2015 en tenant compte des réserves accumulées. Cependant, en raison d'une pyramide des âges un peu différente, les départs en retraite s'accroissent dès à présent dans le secteur public conduisant à une augmentation très forte des besoins de financement au début de la période.

*Les premières difficultés apparaîtraient à partir de 2010 dans les régimes de salariés du privé (dans le scénario de référence). Elles apparaîtraient dès le début de la période dans la fonction publique*

Dans l'hypothèse de chômage à 7 %, et de croissance ralentie des taux d'activité, les premières difficultés dans le régime général seraient anticipées de 3 à 5 ans. Il faut y ajouter des difficultés liées au financement des préretraites qui apparaîtraient plus tôt, au moment de l'arrivée entre 55 et 59 ans des générations nombreuses du *baby boom*.

À long terme, les évolutions économiques ont paradoxalement un effet plus ambigu sur la situation des régimes de retraite. Les hypothèses concernant le chômage ont un effet sensible pendant la période où le chômage évolue. Une fois le plein emploi atteint, les seules sources d'amélioration possibles pour l'équilibre des régimes sont l'augmentation des taux d'activité et celle de la productivité. L'augmentation des taux d'activité renvoie assez largement à la discussion sur les évolutions susceptibles d'intervenir dans les taux d'activité des travailleurs âgés. S'agissant de l'augmentation de la productivité, des évolutions plus (ou moins) favorables, permettent de recueillir, à réglementation constante, des ressources plus (ou moins) importantes. Cependant, dès lors que l'objectif est de garantir non seulement un montant de retraites en francs constants, mais un certain rapport entre les revenus d'activité et les retraites, les variations de la croissance de la productivité ont plus d'importance sur l'équilibre à court ou moyen terme que sur l'équilibre à long terme. Une meilleure croissance de la productivité et donc des revenus d'activité conduit, en effet, en ce cas, à financer des retraites plus importantes, de telle sorte que l'équilibre *stricto sensu* des régimes de retraite n'est guère directement sensible à long terme à l'effet d'une croissance plus ou moins forte de cette variable.

À cette affirmation que la croissance ne saurait à elle seule résoudre le problème des retraites, on doit apporter une forte nuance. De l'importance de cette croissance dépendra très largement, en effet, la possibilité d'accroître (si on le souhaite) les prélèvements sociaux consacrés aux retraites. C'est ainsi, par exemple, qu'une croissance accompagnée d'un retour à des taux de chômage beaucoup plus faibles qu'aujourd'hui générerait des excédents dans l'assurance chômage. Si on le souhaitait, on pourrait dès lors, sans augmenter le total des cotisations sociales, financer par des transferts de cotisation une part non négligeable des dépenses de retraite. La croissance ne dispensera en aucun cas de mener des politiques nouvelles pour assurer le financement des retraites mais, selon qu'elle se maintient solidement ou se situe dans les hypothèses les plus basses, elle permet de dégager des marges de manœuvre plus ou moins importantes. En effet, les mesures de rééquilibrage sont plus aisées à prendre et à faire accepter si la croissance est élevée.

## Les éléments de calendrier sur la portée dans le temps des réformes

La mise en œuvre de politiques concertées et l'action sur certaines variables pouvant avoir une influence sur l'équilibre du système de retraite doivent prendre en compte les horizons temporels auxquels ces politiques et ces variables sont susceptibles de produire leurs effets. D'une part, ces horizons sont différents selon les politiques et variables concernées et, d'autre part, ces horizons sont en matière de retraite le plus souvent lointains.

*Si certaines mesures ont un effet immédiat, d'autres sont nécessairement progressives et le retournement de tendances ou de comportements peut prendre plusieurs années*

---

Certaines actions peuvent avoir un effet immédiat, dès leur mise en œuvre. D'autres actions peuvent nécessiter un délai de quelques années avant leur pleine application. D'autres encore peuvent s'accompagner d'une montée en charge progressive – c'est le cas d'une réforme paramétrique des régimes comme la réforme de 1993 – et ne produire leurs pleins effets qu'au bout de 10 ou 15 ans pour les assurés et de plusieurs dizaines d'années pour les régimes.

Pour indiquer des voies d'action possibles dans l'avenir, il est donc important d'indiquer les horizons concernés par les différentes mesures et politiques. On ne s'intéresse ici qu'aux conséquences temporelles sur les régimes de retraite et non, car l'analyse déborderait largement le cadre de ce rapport, sur les finances publiques ou la croissance économique.

– Les mesures ayant trait à la recherche de financements nouveaux, par augmentation des taux de cotisation, élargissement de l'assiette, abondement par des ressources fiscales, produisent leurs effets immédiatement. Il n'y a pas d'effet supplémentaire à long terme, sauf si une augmentation du taux de cotisation s'accompagne d'une hausse des droits à servir.

– Les inflexions de la politique de l'emploi nécessitent plusieurs années avant qu'une application effective puisse être constatée. Ce serait par exemple probablement le cas d'une nouvelle politique du travail et de la formation des salariés âgés qui viserait à revenir sur des décennies de décisions et d'actions collectives ayant conduit au développement des cessations anticipées d'activité. Le retournement des tendances, la mise en œuvre de nouveaux comportements individuels et collectifs, la mise en place de meilleures conditions de travail pour les seniors ne peuvent avoir lieu que sur une période couvrant plusieurs années. Les premiers effets peuvent se manifester rapidement ; la montée en puissance d'une telle politique est nécessairement progressive. La nécessité d'agir rapidement et fortement dans ce domaine n'en est que plus grande.

– Les modifications de paramètres des systèmes de retraite requièrent le plus souvent une montée en charge progressive au cours d'une période qui peut être longue. À titre d'exemple, toute mesure visant à allonger la

durée de cotisation peut difficilement retenir un calendrier de mise en œuvre plus rapide que ce qui avait été fait lors de la réforme de 1993, c'est-à-dire un trimestre par an. Un rythme plus rapide créerait en effet des inégalités fortes entre des cohortes successives et serait pour cette raison probablement rejeté. Ces modifications paramétriques ne doivent donc pas voir leur mise en œuvre commencer au moment où l'on attendrait d'elles qu'elles soient opérationnelles pour faire face à des besoins de financement des régimes, mais bien en amont, afin que leur montée en charge puisse être réalisée à temps.

### La prise en compte des effets sur les différentes générations

Les évolutions des différents facteurs, taux de remplacement, taux d'activité et âge moyen de départ, taux de cotisation, interviendront selon des calendriers qui peuvent différer et concerneront différemment les générations. Comme la retraite par répartition qui unit les cotisants et les retraités sur longue période correspond à un contrat implicite entre générations, la question de l'égalité de traitement des générations doit être examinée non seulement comme but en soi mais aussi pour juger de la soutenabilité d'une réforme globale. L'égalité de traitement entre générations dépend du poids relatif de divers facteurs : effort contributif, durées de cotisation et de retraite, niveau de vie relatif des cotisants et retraités. Ces éléments peuvent être combinés pour donner lieu à des indicateurs divers<sup>26</sup>. Les critères utilisés, comme l'égalité de trajectoire économique ou l'égalité de rendement des transferts par génération par exemple, peuvent cependant conduire à des visions divergentes.

*L'équité entre  
générations doit être  
prise en compte pour  
juger de la soutenabilité  
d'une réforme globale*

Ainsi, dans un contexte de croissance soutenue de la productivité, une augmentation des taux de cotisation peut être compatible avec une croissance du revenu net des actifs, moindre que la croissance de la productivité mais significative ; elle peut ainsi soutenir largement la comparaison avec l'évolution du revenu net des actifs durant ces dernières décennies. Ce schéma peut alors être considéré comme équitable car permettant une évolution du niveau de vie des actifs et des retraités, même s'il correspond à une dégradation du rendement des transferts pour chaque génération. Il n'en serait pas de même si le contexte économique était moins favorable.

De même, une même dépense peut correspondre à des combinaisons diverses du taux de remplacement à la liquidation et du mode de revalorisation des pensions ; l'incidence des divers niveaux envisagés doit être examinée en tenant compte des diverses générations concernées.

26. Laurent Vernière, *Questions retraites* n° 98-07.

## La gestion du temps

Les calendriers financiers ne sont pas les seuls à prendre en compte. Nul ne peut douter qu'il y ait aussi un rythme pour l'évolution des esprits et un temps pour la capacité politique à mettre en œuvre des réformes. Chaque pays a, sur ses calendriers sociologiques et politiques, une situation particulière qui dépend de l'histoire plus récente ou plus éloignée.

*La gestion du temps sera un élément essentiel d'un processus de réforme*

---

Certains pays bâtissent une réforme d'ensemble ayant pour objectif de « résoudre la question » sur une longue période mais se donnent toujours la possibilité de faire la réforme de la réforme. Un récent livre s'intitule « l'interminable réforme » : ce livre traite de l'Italie, dont la réforme, en principe, non seulement s'étalera sur plusieurs dizaines d'années (elle est dans son rythme beaucoup plus progressive que la réforme de 1993 en France) mais sera sûrement réformée à nouveau avant d'être terminée. D'autres pays ne souhaitent pas s'engager dans un plan d'ensemble à très long terme. Ils peuvent choisir une approche laissant plus de marges de manœuvre dans le temps. Dans ce cas, ils doivent particulièrement veiller à tenir compte de deux nécessités impérieuses : donner des éléments de repères stables sur des points clés pour que la société ne soit pas, comme l'est aujourd'hui la société française, en état d'incertitude permanente sur les retraites ; prendre à temps les mesures dont l'effet ne se fait sentir que progressivement.

Dans un pays comme la France, qui a connu dans son histoire récente, des réformes, des moments de maturation des esprits et aussi des crispations sérieuses, la gestion du temps sera un élément essentiel qu'il reviendra aux décideurs, maîtres des horloges, de maîtriser.

Le Conseil, quant à lui, s'attachera à fournir tous les repères dont il dispose sur tous les éléments financiers, mais aussi sociétaux qui, selon ses membres, doivent être pris en compte pour cette gestion du temps. Il souhaite également indiquer que la sécurisation recherchée est naturellement plus grande lorsque, en même temps que les objectifs sur les niveaux de retraite, un plan de financement d'ensemble est effectué. Ce n'est peut-être pas un objectif accessible dans l'immédiat pour la France mais cela devrait pouvoir à terme être effectué.



## Chapitre 4

# Prendre en compte des aspirations nouvelles

Assurer l'équilibre à long terme des régimes de retraite, assurer que ces régimes garantissent « en moyenne » un niveau de vie satisfaisant aux retraités comparé à celui des actifs n'est pas tout. Encore faut-il que le système d'assurance vieillesse réponde à un certain nombre d'attentes d'une particulière sensibilité pour les années à venir. Ces attentes peuvent être regroupées autour de trois grands thèmes : l'égalité de traitement et la solidarité entre cotisants, la liberté de choix individuel laissée au sein du système de retraite, et enfin la question de l'information.

### Des politiques favorisant l'égalité et la solidarité entre les cotisants

L'égalité de traitement entre les cotisants est aujourd'hui une attente forte de la part de l'opinion, tant sur le plan de l'égalité entre cotisants d'une même génération que sur celui de l'égalité entre cotisants de générations successives. La notion même d'égalité de traitement et la façon dont on peut s'assurer qu'elle est respectée ne sont cependant pas sans poser des difficultés.

*L'égalité de traitement  
entre les cotisants,  
attendue de l'opinion,  
revêt des dimensions  
multiples*

---

Il faut d'ailleurs, pour certaines inégalités, se demander si elles doivent être couvertes par les régimes de retraite ou par d'autres moyens et pour

certaines différences existant entre les régimes si elles ne correspondent pas à une diversité voulue qui n'avantage pas de manière excessive certains cotisants.

Cette question très vaste de la diversité et des inégalités de situations a été examinée par le Conseil d'orientation des retraites dans le début de ses travaux en privilégiant certains thèmes. On indiquera ci-dessous les divers thèmes qui ont été examinés. Sur de nombreux points, la réflexion engagée est nécessairement partielle et des propositions seront formulées seulement sur les points sur lesquels le Conseil a eu le temps de mener des études et une concertation suffisantes :

- les inégalités par catégorie socioprofessionnelle et la pénibilité du travail ;
- les inégalités résultant des aléas de carrière ;
- les inégalités concernant certaines règles fondamentales des différents régimes de retraite comme le niveau de cotisation et la durée de cotisation ;
- les inégalités existant entre les régimes en raison de la diversité de leur démographie et du potentiel contributif plus ou moins important de leurs cotisants ; ces inégalités font déjà l'objet de transferts financiers entre les régimes de retraite ; il faudra examiner dans quelle mesure les mécanismes de compensation ainsi établis paraissent ou non satisfaisants.

D'autres thèmes qui n'ont pas été traités devront l'être dans la suite de l'activité du Conseil. Il s'agit notamment des diversités de traitement existant dans les régimes de retraite en matière d'avantages familiaux, des diversités de traitement entre les hommes et les femmes et des questions relatives à l'égalité de traitement entre générations. Sur ces questions, qui sont très importantes, le Conseil n'a pas mené d'investigations suffisantes pour pouvoir formuler des analyses et des propositions. L'attention peut cependant être attirée sur quelques points.

En ce qui concerne les pensions versées, les disparités entre hommes et femmes devraient se réduire en raison de l'allongement des carrières féminines et la hausse moyenne de la pension par ménage sera plus rapide que celle de la pension individuelle du fait de l'augmentation du nombre des ménages bi-actifs. En revanche, de nouveaux problèmes devraient apparaître, résultant de certaines situations familiales, telles que les familles monoparentales ou les divorces lorsqu'un des membres du ménage est inactif.

Par ailleurs, certaines inégalités de traitement existant dans certains régimes entre les hommes et les femmes paraissent juridiquement fragiles au regard du principe d'égalité tel qu'il est interprété par la Cour de justice des Communautés européennes ; plusieurs affaires en cours devraient permettre de clarifier le droit existant.

Le Conseil n'a pas mené d'analyses précises en ce qui concerne les inégalités d'espérance de vie entre les hommes et les femmes. À l'occasion des travaux qu'il compte mener pour approfondir les questions concernant la mortalité et l'évolution de l'espérance de vie, il abordera cette question



particulière. Sans vouloir préjuger des débats qui se dérouleront alors, il faut indiquer que le premier sentiment des membres du Conseil est que ce type d'inégalités n'a pas à être pris en compte par les régimes de retraite.

Par ailleurs, en ce qui concerne les questions relatives à l'égalité de traitement entre les générations, plusieurs travaux récents se sont penchés sur la comptabilité intergénérationnelle, qui est une méthode ayant pour objectif de quantifier les engagements de long terme des administrations publiques et de mesurer d'éventuels déséquilibres intergénérationnels. Mais la mesure de ces déséquilibres est très sensible aux hypothèses retenues, et notamment au taux d'actualisation, qui mesure la préférence donnée au futur. De plus, la prise en compte des seules données financières pour élaborer un jugement sur la question des transferts intergénérationnels est probablement insuffisante. D'autres considérations qualitatives devraient intervenir, relatives par exemple aux conditions de vie de chaque génération ou aux écarts d'espérance de vie entre ces générations.

Des travaux complémentaires sur la question de l'égalité entre les générations devront être menés par le Conseil d'orientation des retraites, de manière à s'assurer notamment que des scénarios envisagés ne conduiraient pas à faire peser des charges excessives sur certaines générations.

Prendre en compte les inégalités par catégorie socioprofessionnelle et la pénibilité du travail

On sait que d'importantes inégalités en termes d'espérance de vie existent entre catégories socioprofessionnelles. La question s'est de longue date posée de savoir comment en tenir compte au sein des régimes de retraite. Le critère de durée de cotisation est privilégié en France dans l'objectif de tenir compte de ces inégalités, les catégories socioprofessionnelles ayant la moins bonne espérance de vie étant souvent celles qui ont fait peu d'études et commencé jeunes leur vie professionnelle.

- *Situation des assurés totalisant quarante années d'assurance avant 60 ans*

Certains assurés ont pu commencer à travailler à 14 ans avant que la scolarité obligatoire ne soit fixée à 16 ans. Ayant fait le plein de leurs droits avant 60 ans dans le régime de base, ils ont aujourd'hui le sentiment de « cotiser pour rien » et estimeraient légitime de pouvoir prendre leur retraite avant 60 ans. Jusqu'à une date récente, l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) a permis à une partie de ces assurés de cesser leur activité dans le cadre d'un dispositif de préretraite. Ouvert aux salariés des générations 1937 à 1942, ce dispositif s'éteint à la fin de l'année 2002.

*Pouvoir partir avant 60 ans avec 40 années d'assurance, une question aujourd'hui posée ; une mesure dont le coût et les modalités seront très rapidement étudiés par le Conseil*

L'article 70 bis du projet de loi de finances pour 2002 adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 20 novembre 2001 crée une « allocation équivalent retraite », pour les chômeurs en fin de droits qui justifient, avant l'âge de 60 ans, d'au moins 160 trimestres validés à l'assurance vieillesse. Cette allocation est versée sous conditions de ressources, le total des ressources des bénéficiaires ne pouvant être inférieur à un plafond qui sera au moins égal à 5 750 francs (877 €) par mois.

Cette allocation se substitue, pour leurs titulaires, à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou au revenu minimum d'insertion. Elle prend la suite de l'allocation d'assurance chômage pour ceux qui ont épuisé leurs droits à cette allocation et peut la compléter lorsque cette allocation est inférieure au plafond de ressources défini ci-dessus.

Faut-il aller plus loin en permettant des départs à la retraite avant 60 ans pour l'ensemble des assurés totalisant 40 ans d'assurance ? La question est aujourd'hui posée. Le coût d'une telle mesure, à règles de décompte de la durée d'assurance inchangées, serait élevé, en raison du nombre important de personnes réunissant cette durée dans les générations qui partent actuellement ou partiront à la retraite dans les prochaines années. Appliquée aux seuls salariés de 58 et 59 ans, elle pourrait ainsi avoir aujourd'hui un coût brut estimé à 50 MdF (7,6 €) pour l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires, et un coût net de 26 MdF (3,9 €), déduction faite des économies réalisées au titre du chômage ou des préretraites<sup>27</sup>. Ce coût devrait progresser du fait de l'arrivée dans les tranches d'âge concernées des générations du *baby boom*, puis lentement baisser ensuite du fait de l'allongement de la durée de scolarité.

Pour l'ensemble des régimes de base et complémentaires, une décision de ce type ressort, comme toutes les mesures fondamentales, de négociations et de décisions qui relèvent de l'État et des partenaires sociaux. Elle suppose une articulation entre régimes de base et régimes complémentaires. Cependant, pour éclairer la décision, le Conseil d'orientation des retraites examinera les implications et modalités qu'elle pourrait recouvrir. Il approfondira très rapidement le chiffrage des mesures en cause.

En premier lieu, il est utile d'examiner s'il ne conviendrait pas de modifier le Code du travail et les conventions collectives. Ceux-ci permettent, en effet, à l'employeur de mettre à la retraite les personnes qui ont leurs droits pleins à la retraite. Si une telle disposition n'était pas modifiée et que tout critère d'âge était supprimé dans le droit de la Sécurité sociale, il deviendrait possible à l'employeur de décider une mise à la retraite à des âges très précoces (54 ans pour certains).

En second lieu, on peut rechercher si la mesure peut comporter éventuellement des variantes soit parce qu'on estimerait que l'élimination de tout critère d'âge peut avoir des conséquences non souhaitables pour le

27. Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

pilotage futur des régimes de retraite soit parce que le coût de la mesure pourrait être ainsi plus limité ou son ciblage amélioré. Plusieurs types de variantes sont possibles. Une variante réserverait la mesure aux personnes ayant effectué des travaux pénibles. Une autre réserverait la mesure à certaines générations ou encore aux personnes ayant une durée sensiblement plus élevée que la durée généralement demandée (par exemple aujourd'hui 42 ans). Une troisième variante concernerait les personnes qui non seulement ont une durée d'assurance validée de 40 ans mais qui ont eu une activité effective de 40 ans.

La question, d'une nature différente, d'une majoration des droits à pension pour les personnes qui totalisent des durées de cotisation supérieures à la durée requise pour avoir le taux plein avant 60 ans doit également faire l'objet de chiffrages supplémentaires.

- *Conditions générales de prise en compte de la pénibilité dans les régimes de retraite*

Les réponses généralement apportées à cette question sont l'ouverture de possibilités de départs anticipés à la retraite et des bonifications de la durée d'assurance validée par les régimes, pour certaines catégories d'assurés exposés à des conditions de travail pénibles.

Dans ses travaux relatifs au thème âge et travail, le Conseil d'orientation des retraites a commencé à examiner attentivement le sujet de la pénibilité du travail et son lien avec la problématique des retraites.

Il est clair que le traitement de la pénibilité doit en priorité se faire dans le cadre du travail et de l'emploi, par la limitation des situations de travail pénible et, lorsqu'il n'est pas possible de les éviter, par des compensations au moment où elles sont constatées pour les travailleurs concernés. Un droit au départ précoce à la retraite ne saurait constituer la seule réponse donnée aux travailleurs soumis à de fortes contraintes ou à une grande pénibilité du travail, dispensant d'agir dans le cadre de l'activité.

*Le traitement de la pénibilité doit en priorité se faire dans le cadre du travail et de l'emploi*

---

Ceci dit, la question de la prise en compte par les régimes de retraite des situations visées demeure notamment pour les générations qui n'ont pas bénéficié de tels aménagements. Deux types d'approches sont possibles qui se traduisent dans des dispositifs différents :

- Une approche consistant à permettre une anticipation du départ à la retraite au vu de l'état de santé de l'assuré, constaté à l'âge auquel le droit à départ anticipé est ouvert. Cette approche préside aux possibilités de départ anticipé à la retraite ouvertes au titre de l'inaptitude au travail. C'est ainsi qu'à 60 ans un assuré inapte peut bénéficier du taux plein dans le régime général même s'il ne réunit pas la durée d'assurance nécessaire. Des dispositifs analogues existent dans l'ensemble des régimes.

– Une approche consistant à accorder un droit à retraite anticipée ou des bonifications de durée d'assurance pour certaines catégories de travailleurs, en fonction du secteur dans lequel ils ont exercé leur activité ou du type de travaux qu'ils ont effectué. Cette approche est appliquée de façon très large dans les régimes spéciaux de retraite qui retiennent une logique de secteur d'activité ou de métiers (à travers la notion de catégorie active) pour ouvrir des facultés de retraite anticipée avant 60 ans. Dans le régime général et les régimes alignés sur ce dernier, de telles possibilités n'existent pas. Toutefois des possibilités de cessation anticipée d'activité sont ouvertes aux salariés du secteur privé dans le cadre des dispositifs de pré-retraite, prenant en compte des critères de durée d'assurance (dispositif ARPE) ou de pénibilité du travail (dispositif CATS).

Des améliorations des conditions de prise en compte des situations de travail pénibles par les régimes de retraite sont souhaitables. Les assurés se trouvent, en effet, dans des situations très inégales, selon le régime dont ils relèvent, la branche ou le secteur auxquels ils appartiennent, voire le type de poste qu'ils occupent. Les exemples foisonnent de personnes se trouvant dans des situations de pénibilité ou subissant des contraintes identiques, exerçant le même métier et occupant des postes analogues qui ne bénéficieront pas des mêmes droits en termes d'âge de la retraite (c'est par exemple le cas des infirmières du public et de celles du privé ; des distorsions analogues existent au sein même du secteur privé entre branches ou entreprises ayant souscrit au CATS et celles ne l'ayant pas fait). Par ailleurs, les dispositifs existants sont bien souvent extrêmement rigides et leur champ épouse mal une réalité qui évolue, les conditions d'exercice de certains métiers s'améliorant cependant que de nouvelles formes de pénibilité apparaissent ailleurs.

*Des améliorations sont souhaitables dans la prise en compte de la pénibilité par les régimes de retraite. Elles pourraient se faire en ne considérant pas seulement le secteur d'activité ou le métier, mais également le poste occupé. Une modulation des cotisations des employeurs pourrait être prévue pour inciter à la réduction du nombre de postes pénibles*

Ceci plaiderait pour une approche dans laquelle, pour ouvrir des droits à bonification ou à retraite anticipée, on ne tienne pas seulement compte du secteur d'activité ou du métier mais également du poste effectivement occupé. Une identification des périodes correspondant à une activité pénible se ferait plus facilement au moment où elle est effectuée que lors de la liquidation de la pension. Dans cette perspective, l'étude de dispositifs permettant l'attribution de bonifications de durée d'assurance sur la base de situations constatées au niveau de l'entreprise ou de l'administration, dans un cadre collectivement organisé et contrôlé paritairement, mériterait d'être conduite. Un tel dispositif nécessiterait sûrement que, sur le mode des cotisations à la branche accidents du travail, une modulation des cotisations des em-

ployeurs soit prévue pour inciter à la réduction du nombre de postes identifiés comme pénibles.

Une réflexion transversale paraît aujourd'hui nécessaire, que le Conseil d'orientation des retraites se propose de poursuivre dans la suite de ses travaux. Cette réflexion est d'autant plus nécessaire que l'on souhaite augmenter les taux d'activité au-delà de 55 ans, ce qui a pour corollaire des possibilités de cessation d'activité particulières pour les personnes qui, en raison de leurs conditions passées d'activité, ne sont pas en mesure de travailler plus longtemps. Un traitement différencié des générations est probablement nécessaire et une attention particulière portée à des travailleurs de générations anciennes qui ont commencé à travailler tôt, totalisant de ce fait de longues durées d'activité et ayant le sentiment d'être usés par le travail.

Mieux prendre en compte les aléas de carrière

Les régimes de retraite corrigent un certain nombre de situations particulières. Ces corrections visent à introduire des mécanismes de solidarité au sein d'un système dont la philosophie générale repose sur l'idée de contributivité, et qui lie le montant des prestations vieillesse à celui des rémunérations d'activité.

Ainsi, les régimes corrigent des aléas de carrière, résultant d'interruptions d'activité liées au chômage, à la maladie ou à l'éducation des enfants. Ils accordent des minima aux assurés ayant eu tout au long de leur vie de faibles rémunérations, ou encore atténuent les conséquences du travail à temps partiel.

Les mécanismes redistributifs à l'œuvre dans les régimes de retraite se sont mis en place au fil du temps et il est logique qu'ils évoluent pour s'adapter à la réalité des situations. Il est certain que les inégalités de demain n'auront pas le visage de celles du passé. Elles pourront avoir trait notamment à l'existence dans certaines carrières de longues périodes de chômage non indemnisé, de perception de minima sociaux ou de temps partiel contraint.

*Il est logique de faire évoluer les mécanismes redistributifs pour tenir compte de situations nouvelles*

---

Au cours de sa première année de travail, le Conseil a fait porter son attention sur certaines situations qui, dès aujourd'hui, soulèvent des questions : celle des pluripensionnés, c'est-à-dire des personnes qui relèvent de plusieurs régimes de base, celle des personnes privées d'emploi, des titulaires d'emploi aidés ou des stagiaires de la formation professionnelle dont certains ne bénéficient pas de validation pour la retraite, celle enfin des titulaires de faibles revenus (salariés à temps partiel ou indépendants).

### • Les pluripensionnés

La législation actuelle aboutit à une inégalité de traitement entre les personnes qui ont effectué toute leur carrière dans un seul régime de base et celles qui ont relevé de plusieurs régimes au long de leur vie professionnelle. Le calcul du salaire pris en compte pour le calcul de la pension se fait de manière séparée dans chaque régime de retraite. Ceci défavorise les pluripensionnés toutes les fois qu'ils ont effectué une fraction de leur carrière dans un régime

*Aller vers un égal traitement des personnes, qu'elles aient effectué leur carrière dans un seul régime de base (unipensionnés) ou dans plusieurs (pluripensionnés)*

calculant ce salaire sur la base des meilleures années. Ainsi une personne ayant relevé pendant 20 ans du régime général et pendant 20 ans du régime des commerçants ou des artisans, régimes qui tous trois calculent la pension sur la base des vingt-cinq meilleures années (au terme de la réforme de 1993), verra sa pension dans le régime général calculée sur la base des 20 ans dans ce régime et sa pension dans le régime des commerçants ou des artisans calculée également sur la base des 20 ans dans ce régime. Toutes ses années de carrière seront ainsi prises en compte et elle ne bénéficiera pas de la

sélection des vingt-cinq meilleures années qui lui aurait été accordée si elle n'avait relevé que d'un seul régime. En sens inverse, le plafonnement (à 150 trimestres) de la durée d'assurance valable appliqué de façon séparée par chaque régime favorise les pluripensionnés. Un assuré qui a travaillé 20 ans au régime général et 20 ans comme artisan ou commerçant bénéficiera d'un coefficient de proratisation total <sup>28</sup> supérieur à celui qui a effectué 40 ans au régime général. La situation de pluripensionné peut donc être soit plus favorable, soit moins favorable que celle d'unipensionné.

Enfin, pour la détermination du moment où un assuré peut partir avec le taux plein dans les régimes complémentaires de salariés, les retraites complémentaires peuvent être versées, grâce à l'association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO (AGFF), à taux plein dès 60 ans uniquement si la personne a liquidé ses droits dans le régime de base. Elle bénéficie d'une pension à taux plein, et si elle est au moment de sa demande soit salariée, soit artisan dépendant de la CANCAVA, soit chômeuse. Les anciens salariés devenus commerçants et professions libérales se voient donc appliquer des coefficients d'anticipation avant 65 ans quelle que soit leur durée d'assurance.

De manière générale, il paraîtrait juste que deux personnes ayant effectué des carrières identiques, l'une dans un seul régime et l'autre dans plusieurs, soient traitées de manière identique. C'est un objectif d'autant plus important que l'on considère que les mobilités professionnelles devraient encore se développer à l'avenir et qu'on les juge souhaitables. Diverses solutions techniques sont envisageables, d'autant plus aisées qu'il s'agit d'articuler les règles de régimes proches (régime général et régimes alignés sur ce dernier, ensemble des régimes de la fonction publique). Leur examen sera poursuivi dans la suite des travaux du Conseil.

28. Le coefficient de proratisation est alors 80/150 dans chacun des deux régimes.

• *L'existence de périodes non validées*

Il est normal que des régimes fondés sur un critère d'activité professionnelle ne couvrent pas toutes les situations d'inactivité et que le minimum vieillesse, sous condition de ressources, financé par le Fonds de solidarité vieillesse, serve de « filet de rattrapage » pour ceux qui n'ont jamais travaillé ou qui, restés durablement éloignés de l'activité professionnelle, disposent de ressources insuffisantes au moment de la retraite. Cependant, la conjoncture économique des années passées a conduit au développement de situations d'inactivité involontaire qui ont touché durement certaines générations, sans qu'il soit aujourd'hui toujours possible d'en mesurer l'impact sur les carrières qui seront en définitive validées. Le Conseil a entamé sur ce sujet une réflexion qui doit être prolongée et qui appelle la mise en place de systèmes d'observation sur le long terme.

*Mieux prendre en compte certaines périodes d'inactivité, de formation professionnelle et d'apprentissage*

---

Plusieurs types de situations lui semblent mériter attention : celle des personnes ayant dû cesser leur activité de façon anticipée, celle des personnes ayant connu des difficultés pour s'insérer dans l'emploi au début de leur vie professionnelle, se traduisant par du chômage, enfin celle des personnes qui à la suite d'« accidents » sont restées durablement titulaires de minima sociaux. La situation des stagiaires de la formation professionnelle lui semble également mériter examen.

Les périodes de perception d'une allocation du Fonds national de l'emploi (FNÉ) ou d'une allocation Cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) sont validées pour la retraite au régime général et dans les régimes complémentaires. L'accès à l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) étant conditionné par une durée d'assurance minimale, au moins égale à 160 trimestres, l'ARPE ne fait pas l'objet de validation au titre de l'assurance vieillesse. Les chômeurs de fin de carrière et les préretraités sont pénalisés par le fait qu'il n'y a pas de salaire porté au compte et donc que des années plus anciennes, revalorisées comme les prix, entrent en compte dans le calcul du salaire de référence ; cet effet, souvent méconnu, peut être estimé, sur des cas types, à 6 % de baisse de la pension pour cinq ans de préretraite.

Les périodes de chômage indemnisé sont validées auprès du régime général et des régimes complémentaires. Pour les chômeurs ayant cessé d'être indemnisés, les périodes de chômage postérieures à la cessation de l'indemnisation sont validées dans la limite de un an (5 ans pour les assurés de 55 ans et plus ayant cotisé au moins 20 ans au régime général). Enfin, pour les chômeurs non indemnisés et ne l'ayant jamais été, le chômage est validé dans la limite d'une année et une seule fois à condition d'avoir la condition d'assuré social antérieurement à la période en cause.

Les personnes qui connaissent des périodes longues de chômage non indemnisé, jeunes subissant des difficultés d'insertion ou certains bénéficiaires du RMI, ne bénéficient pas de validation dans les régimes de retraite. Si une partie des allocataires du RMI exerce une activité professionnelle, le

plus souvent à temps partiel, souvent dans le cadre d'emplois aidés, et peut ainsi acquérir des droits à retraite, une autre partie n'acquiert aucun droit pendant des périodes qui peuvent être longues. Selon une étude de l'INSEE, près de 50 % des 900 000 allocataires du RMI de métropole à la fin de 1996 n'ont exercé aucune activité rémunérée pendant les 21 mois qui vont de janvier 1997 à septembre 1998.

Des études complémentaires sont nécessaires pour mesurer l'ampleur de ces phénomènes et leurs conséquences en termes de droits à retraite pour les populations concernées : trous dans la durée d'assurance et nécessité d'attendre 65 ans pour liquider la pension à taux plein ; minimum vieillesse.

Des améliorations, enfin, pourraient être apportées à la validation des périodes de formation professionnelle et d'apprentissage. En effet, les cotisations sont assises sur des bases forfaitaires. Certains stagiaires de la formation professionnelle ne peuvent valider quatre trimestres par année de stage car leurs cotisations sociales sont calculées sur la base d'assiettes forfaitaires trop faibles. Ce sont, en pratique, quasi exclusivement des demandeurs d'emploi qui entreprennent des actions de formation. Les chômeurs bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité et les chômeurs en fin de droits ne valident aucun droit pour des stages d'une durée moyenne de 4 mois, alors que le chômage permet de valider un trimestre par période de 50 jours : cette situation est donc particulièrement défavorable à ceux qui font des efforts de formation. Quant aux apprentis, ils perçoivent une rémunération mais le report de salaire soumis à cotisation n'engendre pas nécessairement une validation de trimestre, sachant qu'un assuré doit cotiser sur une assiette au moins égale à 800 heures de SMIC pour valider quatre trimestres. Ainsi, les apprentis de 17 à 20 ans valident moins de quatre trimestres pendant les deux premières années de leur contrat.

- *Les périodes au cours desquelles sont perçues de faibles rémunérations*

Diverses règles de calcul des régimes de retraite permettent d'atténuer l'impact sur le montant de la pension des périodes au cours desquelles l'assuré perçoit une faible rémunération. Il en est ainsi du calcul de la pension sur la base des meilleures années ou des dernières années, de certaines règles de validation de la durée d'assurance, des mécanismes conduisant à porter la pension à un montant minimum. Le Conseil a pris connaissance de travaux permettant d'évaluer comment, compte tenu de ces règles, sont aujourd'hui

*Étudier la question du niveau et de l'évolution du minimum contributif*

traitées des situations de plus en plus fréquentes telles que le travail à temps partiel, le travail dans le cadre d'un emploi aidé, l'activité de certains travailleurs indépendants donnant lieu à de très faibles rémunérations. Sur l'ensemble de ces sujets, la réflexion du Conseil doit être poursuivie. Doit notamment être étudiée la question du niveau et de l'évolution du minimum contributif.



Les règles de calcul de la durée d'assurance dans le régime général permettent de valider quatre trimestres dans une année dès lors que la rémunération totale annuelle est égale ou supérieure à 800 heures de SMIC. Ceci permet à un grand nombre de salariés travaillant à temps partiel de valider quatre trimestres par an (c'est le cas d'une personne rémunérée sur la base du SMIC et travaillant au moins 16 heures par semaine). Par ailleurs, le salaire à temps partiel n'est pris en compte dans la pension versée par le régime général que s'il figure dans les vingt-cinq meilleures années. Le nombre de points acquis dans les régimes complémentaires est directement lié à la quotité de travail effectuée. Dans le secteur public, le travail à temps partiel est pris en compte dans le décompte de la durée validée strictement proportionnellement au temps effectivement travaillé.

*Examiner le traitement des activités salariées à temps très partiel, en particulier dans le cadre des emplois aidés ainsi que de certaines faibles activités non salariées*

Le développement du travail à temps partiel conduit à poursuivre l'examen des conditions de sa prise en compte dans les différents régimes et à examiner en particulier la situation des titulaires d'emplois aidés. Dans la majorité des cas, ils exercent une activité à temps partiel leur permettant de valider quatre trimestres par an au régime général. Ils ne bénéficient pas toujours en revanche d'une prise en compte dans les régimes complémentaires, comme par exemple dans le cas des contrats emploi-solidarité.

Une étude <sup>29</sup> estime à 1,7 million le nombre de salariés du secteur privé à temps partiel en 1995, soit 15,2 % de l'ensemble des salariés du secteur privé. Parmi eux, 42 %, soit 730 000 personnes, sont en temps partiel contraint, dont 180 000 femmes de plus de 25 ans effectuant moins de 15 heures par semaine. Les femmes de plus de 25 ans en temps partiel contraint sont souvent dépourvues de formation initiale (53 % n'ont aucun diplôme) ; parmi elles, celles qui effectuent moins de 15 heures par semaine forment une catégorie à part : 59 % d'entre elles sont nettoyeuses, employées de maison ou femmes de ménage. L'analyse de leurs trajectoires d'emploi entre 1994 et 1996 montre que 45 % de celles qui étaient à temps partiel contraint de moins de 15 heures au départ l'étaient encore deux ans après. Il peut paraître légitime de prendre en compte la situation délicate de ces femmes, les conséquences sur leurs droits à retraite paraissant excessives et inévitables.

La situation des travailleurs indépendants qui ont un revenu annuel <sup>30</sup> inférieur au seuil des 800 heures de SMIC et ne peuvent donc valider quatre trimestres mérite enfin également d'être étudiée. Des études montrent que le nombre de trimestres « perdus » par cotisant sur l'ensemble d'une carrière oscille entre 6 et 8. Il pourrait être envisageable, si on ne voulait pas revenir sur la règle des 200 heures de SMIC pour valider un trimestre, de

29. B. Galtier, *Les temps partiels : entre emplois choisis et emplois « faute de mieux »*.

30. Le revenu pris en considération pour l'assiette de cotisation correspond au bénéfice de l'entreprise.

favoriser pour les artisans et commerçants le rachat de trimestres au cours des années suivantes, dans un délai qui resterait à définir. Une autre solution consisterait à établir la cotisation forfaitaire à un niveau suffisant pour valider quatre trimestres par an.

Rapprocher certaines règles fondamentales :  
cotisations et durée de cotisation

*Les écarts entre régimes ne peuvent être examinés en dehors de la démarche générale qui fixe les objectifs du système de retraite*

La diversité des règles applicables dans les différents régimes de retraite permet de répondre à une diversité de situations professionnelles et dans un certain nombre de cas à des options différentes en matière de retraite, souhaitées par les groupes concernés. Elle est, comme on l'a montré précédemment, le fruit d'une longue histoire et répond dans une certaine mesure à de réelles aspirations.

Elle pose toutefois des problèmes comme on l'a vu en traitant de la situation d'assurés effectuant leur carrière dans plusieurs régimes. Elle soulève surtout aujourd'hui des interrogations nouvelles du point de vue de l'égalité. La question de l'unification des régimes posée au lendemain de la dernière guerre pouvait difficilement se traduire dans les faits alors que les régimes étaient à un degré de maturité très différent et qu'une telle opération aurait supposé des reculs difficilement acceptables pour les salariés des régimes spéciaux ou de certaines grandes entreprises privées ayant développé des couvertures propres (devenues ultérieurement complémentaires du régime de base). L'égalité voulait que les moins bien lotis rattrapent les autres, ce que la période de prospérité économique qui a suivi la guerre a, dans une très large mesure, permis.

Le constat présenté dans la première partie du rapport a permis de voir que les niveaux de remplacement du revenu d'activité par la pension garantis par les principaux régimes de salariés sont aujourd'hui assez largement comparables. Les projections présentées dans la deuxième partie, ont montré qu'en revanche, si les règles applicables aujourd'hui dans les différents régimes étaient prolongées jusqu'en 2040, ces niveaux de remplacement divergeraient, le niveau de remplacement dans les régimes du secteur public se maintenant à un niveau voisin du niveau actuel, cependant que celui des salariés du secteur privé se dégraderait.

Par ailleurs, les efforts contributifs diffèrent selon les régimes.

Enfin, si les âges de cessation d'activité pour les différentes catégories de salariés sont proches aujourd'hui, ces départs se font dans le cadre des régimes de retraite pour les salariés du secteur public et dans le cadre de dispositifs de cessation anticipée d'activité gérés dans la sphère du chômage pour les salariés du privé. La durée d'assurance requise pour bénéficier du droit à une retraite à taux plein a été allongée à la suite de la réforme de 1993 pour les salariés du privé, cependant que les conditions requises sont

restées identiques pour les salariés du public. Les départs à la retraite se font sensiblement plus tard pour les non salariés.

Les questions soulevées par ces écarts doivent être resituées dans le cadre de la démarche générale suivie.

S'agissant de la question du mode de calcul des pensions sensiblement différent selon les secteurs et les modes d'activité, elle n'a pas fait l'objet d'un examen par le Conseil. Elle ne peut être étudiée qu'en analysant les modes de rémunération et les déroulements de carrière qui sont également sensiblement différents.

S'agissant des niveaux de cotisations, la question peut se poser dès à présent d'un alignement des efforts de contribution entre catégories bénéficiant aujourd'hui de droits voisins.

S'agissant enfin des conditions de passage de l'activité à la retraite, la réflexion doit être intégrée dans une approche plus large et il est clair que la nécessité d'une politique du travail et de l'emploi, faisant de la gestion des âges une priorité, vaut pour l'ensemble des secteurs et des formes d'activité.

Dans ses travaux, le Conseil a plus particulièrement considéré la situation respective des salariés du privé et des fonctionnaires. Ceci ne signifie pas que des disparités n'existent qu'entre ces deux catégories ou qu'elles soient les seules à mériter d'être examinées. Le temps écoulé depuis le début de ses travaux n'a pas permis au Conseil de mener à bien une réflexion englobant l'ensemble des secteurs et traitant notamment de la situation des non salariés. Le sujet sera à l'ordre du jour des prochains travaux du Conseil. Pour ce qui concerne les régimes spéciaux s'appliquant aux salariés des grandes entreprises publiques, le Conseil considère naturellement qu'ils entrent dans le champ de sa réflexion. Ils figurent dans les constats et les projections présentés dans les première et deuxième parties du rapport. Cependant les aménagements de ces régimes lui semblent devoir être recherchés dans le cadre de discussions conduites au sein des entreprises concernées et en partant de la réalité de ces entreprises.

*Dans un premier temps l'examen a porté sur la situation respective des salariés du privé et des fonctionnaires. Des travaux devraient suivre concernant les non salariés. Les aménagements concernant les régimes des grandes entreprises publiques doivent être recherchés dans le cadre de discussions conduites au sein de ces entreprises*

---

Au-delà de ces réflexions générales, il n'y a pas d'unanimité aujourd'hui au sein du Conseil sur les évolutions devant être envisagées sur la durée de cotisation requise pour pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein dans la fonction publique. Une partie des membres du Conseil estime que la politique à engager dans la fonction publique pour allonger la durée effective de l'activité doit comporter, outre des mesures dans le champ de l'emploi et du travail et des incitations, le passage progressif à 40 ans de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein. L'autre partie des membres du

*Un désaccord au sein du Conseil sur les conditions d'une harmonisation des durées de cotisation des salariés du secteur privé et des fonctionnaires*

---

Conseil estime une telle mesure, ainsi que l'instauration d'une éventuelle décote, inopportune.

Les développements qui suivent fournissent des éléments techniques propres à nourrir la réflexion :

- des éléments de comparaison des taux de cotisation des salariés du secteur privé et de la fonction publique ;
- le chiffrage d'une mesure consistant à aligner pour des raisons d'égalité de traitement les conditions de durée d'assurance dans le secteur privé et le secteur public en revenant à 37,5 ans dans le secteur privé ;
- la description des éléments propres à articuler une politique de l'emploi et de la retraite, dans la perspective d'un allongement à 40 ans de la durée d'activité dans la fonction publique, ainsi que les modalités que pourrait revêtir cette mesure.

#### • *Les cotisations*

La part salariale de cotisation sous plafond des salariés du secteur privé est de 6,55 % au régime général, de 3 % à l'ARRCO et de 0,8 % à l'AGFF, soit au total 10,35 %. Au-dessus du plafond et jusqu'à quatre fois le plafond, le taux est de 7,5 % à l'AGIRC et 0,9 % à l'AGFF, soit au total 8,4 %.

*Un écart de taux de cotisation de 2,5 points au-dessous du plafond et de 0,55 point au-dessus entre salariés du secteur privé et fonctionnaires, qui peut être discuté*

La cotisation salariale des fonctionnaires est de 7,85 %. Ce taux est inférieur au taux du secteur privé, de 2,5 points sous le plafond et de 0,55 point au-dessus. La recherche de solutions permettant de financer les besoins de financement identifiés au titre des retraites des fonctionnaires pose la question de l'alignement de leur taux de cotisation sur celui des salariés du secteur

privé, constat étant fait (*cf.* première partie du rapport) qu'ils bénéficient, aujourd'hui, à qualification et carrières comparables de niveaux de pension comparables et cessent leur activité à des âges comparables, voire plus précocement.

#### • *La durée de cotisation et la gestion des carrières*

Alignement à 37,5 ans de la durée requise pour avoir le taux plein dans le régime général, les régimes alignés et les régimes de la fonction publique

*Si l'on voulait revenir à une durée d'assurance de 37,5 ans dans le secteur privé, les besoins de financement du système de retraite seraient alourdis de 0,3 point de PIB à l'horizon 2040 et les allongements de la durée d'activité que l'on pourrait souhaiter ultérieurement, seraient rendus plus difficiles*

Revenir à 37,5 ans de durée d'assurance dans le régime général et les régimes alignés conduit, par rapport aux projections réalisées sur la base du scénario économique de référence, à une anticipation des âges de cessation d'activité et de liquidation des pensions de 8 mois pour les salariés du secteur privé. L'incidence sur les besoins de financement du système de retraite peut être estimée à 0,3 point de PIB, soit un alourdissement du besoin de financement d'environ 8 % à l'horizon 2040.

Il est certain qu'une telle mesure rétablit l'égalité mais augmente sensiblement les besoins de financement et rend plus difficiles d'éventuels allongements de la durée d'activité que l'on pourrait souhaiter ultérieurement.

Mesures incitatives à un allongement de la durée d'activité dans la fonction publique

Des mesures sont aujourd'hui engagées dans la fonction publique pour améliorer la gestion prévisionnelle des emplois, diversifier et professionnaliser le recrutement par le développement de « troisièmes concours » ou de recrutements sur titres, favoriser la mobilité, rendre les carrières plus attractives et tenir compte des acquis professionnels. Elles participent d'une démarche générale qu'il est souhaitable de poursuivre.

Cette démarche devrait favoriser l'évolution des choix des fonctionnaires en matière de départ à la retraite. Aujourd'hui, ces choix les portent le plus souvent à partir en retraite dès qu'ils le peuvent, même s'ils n'ont pas le nombre d'annuités leur permettant de disposer d'une pension à taux plein. Des mesures pourraient être prises pour créer les conditions de choix différents.

*Pour créer les conditions d'un choix différent, par les fonctionnaires, du moment de leur départ en retraite, il serait souhaitable de développer des possibilités d'évolution professionnelle après 45 ans, de gérer les ressources humaines en prenant davantage en compte les conditions de travail, et d'assouplir les conditions de départ en retraite*

---

En effet, l'analyse des données statistiques confirmée par l'opinion des gestionnaires de personnel montre que la très grande majorité des fonctionnaires partent en retraite dès qu'ils remplissent les conditions d'âge ou de nombre d'années de cotisation. Le cas des enseignants est de ce point de vue particulièrement éclairant, comme le montre une étude menée par le service des pensions du ministère de l'Éducation nationale : 64 % des enseignants du second degré ont atteint 60 ans sans réunir les conditions d'obtention d'une pension à taux plein en 2000 ; 90 % d'entre eux sont partis en retraite dès 60 ans plutôt que de prolonger leur activité pour obtenir une pension à taux plein.

S'agissant des personnels de catégorie C et B, la démotivation constatée à partir de la cinquantaine chez beaucoup de ces personnels, s'explique en grande partie par le fait que leur carrière ne présente plus aucune perspective tant en termes de responsabilités que d'avancement. À l'image des évolutions constatées dans le secteur privé, l'élévation des niveaux de diplômes des fonctionnaires recrutés dans ces catégories plaide pour qu'une place beaucoup plus grande soit donnée à la promotion interne, en articulant celle-ci avec des politiques de formation et de validation des acquis professionnels. Ceci permettrait d'offrir aux agents aux alentours de 40 ou 45 ans une seconde carrière qui, après un temps de formation significatif et une mobilité au minimum fonctionnelle, déboucherait sur des fonctions exercées dans un nouvel environnement professionnel et éventuellement dans un corps supérieur. Ainsi seraient créées les conditions pour que les

agents trouvent dans leur travail des motifs de satisfaction professionnelle les motivant jusqu'à la fin de leur vie active.

Les efforts engagés pour renouveler la gestion des ressources humaines dans l'administration doivent se poursuivre en prenant en compte les questions relatives aux conditions de travail, à la pénibilité physique et au stress professionnel, toutes choses qui influencent fortement les comportements dans les périodes de fin d'activité. La politique développée dans la fonction publique pour la prise en compte de la pénibilité a reposé jusqu'à présent essentiellement sur la notion de réparation : la fatigue exceptionnelle accumulée au cours d'une carrière vaut abaissement de l'âge de la retraite, sous réserve d'être reconnue par le statut. C'est en intégrant dans la gestion des ressources humaines cette dimension de la vie au travail que l'on pourra passer progressivement d'une logique de réparation à une logique de prévention. L'attention portée à la compatibilité des conditions de travail avec la santé, le développement d'une politique de prévention, d'actions ergonomiques et de promotion de l'amélioration de la santé au poste de travail pourraient alors déboucher sur des aménagements des situations de travail, des gestions de parcours professionnels, avec une évolution sur la nature des postes, en ménageant des alternances dans les postes exposés.

La notion de deuxième carrière ne peut être la seule réponse au problème de démotivation de nombre de fonctionnaires en fin de carrière. C'est notamment le cas de beaucoup des enseignants dont le nombre fait que le concept de deuxième carrière peut être difficile à mettre en œuvre. Pour eux, outre l'accès à d'autres métiers, les voies susceptibles d'être explorées pourraient être la faculté d'évoluer, pour ceux qui le souhaitent, au cours de la période couvrant les dix dernières années de carrière, vers d'autres fonctions moins exposées que celles qui sont propres à l'enseignement en classe : formation à distance, formation professionnelle, orientation, tutorat des jeunes enseignants...

Pour inverser la tendance lourde de départs en retraite au plus tôt, l'introduction de davantage de souplesse entre la cessation de l'activité professionnelle et la retraite totale serait sans doute susceptible de répondre aux aspirations d'un certain nombre de fonctionnaires et permettrait de faciliter les choix individuels. Des mécanismes de cessation d'activité plus souples, articulant préretraite progressive, organisation et modalités de temps partiel choisis et évolution des fonctions, prenant en compte les préférences individuelles, les spécificités des activités et des services, les évolutions démographiques et les pertes de compétences consécutives aux nombreux départs en retraite rencontreraient certainement l'intérêt de nombreux agents pour davantage de temps libre dans la période précédant leur fin d'activité. La mise en œuvre de telles politiques relatives aux fins de carrière exigerait une gestion de proximité qui seule pourra concilier les exigences du service et les aspirations des agents.

Une autre catégorie de mesures aurait pour objectif un assouplissement des conditions d'accès à la retraite. Elle pourrait concerner les limites d'âge des fonctionnaires. À cet égard, plusieurs schémas sont envisageables pour permettre à ces derniers d'atteindre la nouvelle durée d'assurance, sans que leur soit opposée la limite d'âge de leur emploi. Une suppression des limites d'âge pour aligner les salariés du secteur public sur ceux du secteur privé, en supprimant les limites d'âge au-delà desquelles un fonctionnaire ne peut rester en fonction, paraît difficilement envisageable dans la mesure où il n'existerait alors aucun moyen pour l'employeur de mettre fin à l'activité, contrairement au secteur privé pour lequel le droit du travail prévoit la possibilité d'une mise à la retraite au moment où le salarié a droit à une pension complète. Il pourrait, en revanche, être envisagé de permettre aux agents de rester en fonction au-delà de ces limites d'âge, soit en relevant uniformément toutes les limites d'âge à hauteur de l'allongement de la durée de cotisation, soit en autorisant un maintien temporaire en activité permettant d'acquérir des droits à pension, sans pour autant modifier les limites d'âge.

Ces mesures de gestion des carrières ne sont ici que brièvement évoquées. Elles ont une importance considérable car il est certain qu'une augmentation de la durée d'activité devrait s'accompagner de mesures permettant une amélioration de la gestion des fins de carrières.

Mesures plus contraignantes sur la durée de cotisation dans la fonction publique

On cherchera par ailleurs, à poser quelques questions concrètes qui n'ont guère été débattues jusqu'ici, sur un éventuel passage à 40 ans de la durée de cotisation dans la fonction publique. Ces questions ont en effet une grande importance sur la portée d'une éventuelle réforme.

*Si l'on portait à 40 ans la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein dans la fonction publique, diverses modalités seraient envisageables*

a) Se pose en premier lieu la question des modalités d'une augmentation de la durée d'assurance pour les fonctionnaires ; il apparaît, en effet, qu'un éventuel allongement à 40 ans de la durée d'assurance peut être articulé autour de trois éléments.

– Le taux de rémunération de l'annuité liquidable. Il peut être réduit à 1,875 %, de façon à maintenir à 75 % le montant de la pension. Ce taux pourrait toutefois être maintenu à 2 %, tout en plafonnant le montant de la pension à 75 % des émoluments de base en ne comptant pas les deux dernières annuités et demi. La différence entre ces deux modalités n'est pas négligeable. Cette seconde modalité suppose l'institution d'une décote.

– L'institution éventuelle d'une décote et d'une surcote. Il est certain que la mesure d'augmentation de la durée d'assurance n'aurait pas la même portée pratique et financière selon qu'elle serait ou non accompagnée d'une décote. Aujourd'hui, le manque d'une annuité se traduit par une baisse de la pension de 2,5 à 3,5 % ; il est certain que si cette baisse était

augmentée par une décote alignée avec celle du régime général, elle même revue dans un sens financièrement neutre (passage de 10 % de diminution de la retraite à 5 ou 7 % par exemple), l'incidence sur le comportement des agents serait beaucoup plus forte. De même, l'institution d'une surcote pourrait avoir un effet sur les allongements de durée de carrière.

La création d'une décote demanderait des études détaillées. Il faudrait notamment s'interroger sur l'incidence sur les carrières à temps partiel et les mesures qui pourraient être éventuellement prises pour éviter des conséquences non souhaitables notamment pour les femmes ayant largement utilisé le temps partiel.

– La nature des services entrant en compte dans le calcul du nombre d'années : le maintien du schéma prévalant actuellement dans le code des pensions civiles et militaires de retraite, pour les fonctionnaires de l'État, et dans le décret du 9 septembre 1965 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, conduirait à définir la durée de 40 ans d'assurance dans la seule fonction publique.

La prise en compte des pluripensionnés conduirait à l'inverse à définir la durée de 40 ans par rapport à l'ensemble des régimes de retraite obligatoire, comme dans le régime général. Ainsi, le choix qui serait fait quant au contenu d'une mesure d'allongement à 40 ans de la durée de cotisation pour les fonctionnaires peut avoir pour effet, sans remettre en cause la diversité des régimes de retraite, de réduire de façon plus ou moins importante les différences de situation entre les salariés du secteur privé et ceux du secteur public.

– Se pose en dernier lieu la question du type de montée en charge retenu pour un éventuel nouveau dispositif.

Plusieurs options sont envisageables quant à la population concernée : application au stock des actifs et aux nouveaux entrants dans la fonction publique, application aux seuls nouveaux entrants dans la fonction publique, application aux seules années postérieures à l'entrée en vigueur de la réforme. L'un des critères de choix est sans aucun doute de nature financière, les conséquences sur l'équilibre financier des régimes variant radicalement selon l'option retenue. Dans le régime général, la réforme de 1993 s'est appliquée à l'ensemble des actifs.

En ce qui concerne l'entrée en vigueur d'un éventuel nouveau dispositif, il paraît assuré qu'une période transitoire est nécessaire. La question de la détermination de la durée de cette période transitoire se pose en revanche. Une telle mesure devrait être étalée dans le temps, mais la durée de cette période peut varier.



b) Enfin, si la prise en compte d'une partie des primes dans le calcul des retraites des fonctionnaires peut être examinée en même temps qu'un éventuel allongement de la durée d'assurance, elle constitue, par ailleurs, un élément important allant dans le sens d'une réduction des inégalités de situation entre salariés du secteur public et salariés du secteur privé. Elle pose cependant des problèmes de fond et des problèmes de mise en œuvre difficiles.

*La difficile question de la prise en compte des primes*

---

L'effet sur le montant des pensions d'une telle mesure est, en premier lieu, fonction du niveau de primes pris en compte dans la retraite. Or le niveau des primes est variable selon les agents et selon la fonction publique d'origine et certains personnels ne bénéficient d'aucune prime. Dès lors, même si l'on ne prévoit qu'une prise en compte partielle des primes dans la retraite, se pose la question du caractère réel ou forfaitaire du montant de primes retenu éventuellement dans le calcul de la pension.

L'effet pour les pensionnés d'une prise en compte des primes dans la retraite est, en second lieu, fonction du type de dispositif mis en œuvre. À cet égard, plusieurs mécanismes sont envisageables : l'intégration rétributive dans le régime actuel des pensions <sup>31</sup> ; l'instauration d'un mécanisme complémentaire par répartition, soit calqué sur une généralisation de la nouvelle bonification indiciaire, soit par points (comme à l'IRCANTEC ou à l'ARRCO ou à l'AGIRC). La montée en puissance des schémas autres que l'intégration rétributive est par construction assez longue et a donc des effets limités pour les retraités en début de période, ce qui n'est pas un obstacle majeur dans le cadre d'une montée en charge progressive du dispositif. En revanche, l'intégration rétributive, par définition, a des effets dès le début de la période. Le choix entre les différents dispositifs dépend des effets positifs de ces mesures mais aussi des coûts financiers à court terme ainsi que des critères d'équilibre à moyen et long terme de chacun des systèmes possibles.

Par rapport à la situation des fonctionnaires ayant peu ou pas de primes, deux raisonnements peuvent être faits. On peut faire valoir que leur taux de remplacement est aujourd'hui meilleur que celui des fonctionnaires ayant davantage de primes. On peut à l'inverse estimer que cette mesure d'accompagnement ne serait équitable que si elle revêtait des formes intéressantes au moins en partie, l'ensemble des fonctionnaires.

Comme il a été indiqué ci-dessus, la question d'une intégration (qu'elle soit partielle, totale, forfaitaire, etc.) des primes dans la retraite pose des questions sur lesquelles les indications données ici ont nécessairement un caractère exploratoire.

---

31. Mécanisme dans lequel les droits à pension ouverts au moment de la liquidation ne tiennent pas compte des cotisations versées pendant la période d'activité mais de l'assiette au cours des six derniers mois.

## Améliorer la compensation financière entre les régimes

*Les mécanismes de compensation doivent être fondés sur des règles compréhensibles et équitables*

Comme cela a été indiqué dans la première partie, le principe de la compensation entre régimes n'est plus critiqué mais les modalités de calcul actuellement retenues posent à la fois des questions techniques et des questions de principe dont les enjeux financiers pour les régimes sont importants même si les conséquences de la compensation sont neutres sur le besoin global de financement.

Le Conseil se prononcera sur les propositions faites dans le rapport qu'il a demandé sur ce sujet lorsque le chiffrage de l'impact des réformes aura été effectué.

À ce stade, il souhaite cependant exprimer des orientations sur deux sujets : la surcompensation et l'articulation des mécanismes de compensation avec le Fonds de réserve.

### • *La surcompensation*

*La surcompensation sous sa forme actuelle est fortement critiquée.*

L'existence même d'une compensation spécifique entre régimes spéciaux est contestable ; si sa mise en œuvre est neutre sur le besoin global de financement des régimes de retraite, elle entraîne d'importantes distorsions entre les régimes. Trois critiques sont usuellement formulées à l'encontre de ce mécanisme.

– La superposition à la compensation généralisée d'une compensation spécifique repose sur l'hypothèse d'une homogénéité des régimes concernés, justifiant un niveau supplémentaire de solidarité. Or, cette homogénéité est sujette à caution : caractère divers des institutions, caractère disparate des prestations et de l'assiette des cotisations ; non homogénéité du traitement des régimes complémentaires ; quasi absence de transferts démographiques entre régimes spéciaux, au contraire de ce que l'on constate avec le régime général ; diversité de leurs conditions de financement (certains doivent s'équilibrer, en particulier la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, d'autres sont équilibrés par des subventions publiques).

– En raison des règles de calcul des transferts, qui conduisent à des montants très élevés, la nécessité d'un taux de réfaction de la compensation spécifique lui confère un caractère arbitraire, même si aujourd'hui on a pu noter que les transferts étaient proches de ceux qu'opérerait une compensation minimale appliquée à 100 %.

– Au total, les transferts de la compensation spécifique, s'ajoutant à ceux de la compensation généralisée, en brouillent la logique interne. Dès lors la surcompensation est perçue par les observateurs comme un simple mécanisme permettant au travers d'une opération complexe de transférer

plusieurs milliards de francs de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales qui est excédentaire au budget de l'État. Ainsi perçue, la surcompensation paraît d'autant plus contestable à l'avenir que la démographie de ce régime étant en pleine évolution, la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales est entrée dans une période de difficultés financières nécessitant des mesures de rééquilibrage. Sans homogénéité entre les régimes, il est impossible de mettre en place une compensation équitable, supposée compléter la compensation généralisée.

Ces considérations plaident-elles pour une suppression pure et simple de la compensation ? On pourrait le penser tant il est important que les mécanismes de solidarité entre les régimes obéissent à des règles compréhensibles et équitables. Ce point de vue doit cependant être nuancé en tenant compte des éléments qui rendraient une suppression pure et simple elle-même discutable.

*La suppression pure et simple de la surcompensation peut cependant être discutable.*

Quatre objections ou remarques peuvent être faites sur l'hypothèse d'une suppression pure et simple de la surcompensation.

– En premier lieu, la suppression de la surcompensation rajouterait une charge de 10 milliards de francs au budget de l'État alors que plusieurs des réformes envisagées par le rapport de MM. Ullmo et Pelé <sup>32</sup>, si elles étaient adoptées, constitueraient des allègements de charge pour l'État. Il peut paraître difficile de mettre en œuvre une partie des réformes relatives à la compensation avant d'avoir examiné les autres.

– En second lieu, si la surcompensation entre l'ensemble des régimes spéciaux est discutable, une surcompensation entre le budget de l'État finançant les retraites des fonctionnaires de l'État et la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales finançant les retraites des fonctionnaires des collectivités locales et des hôpitaux apparaît légitime dès lors que les règles de l'ensemble de ces régimes sont identiques. Or, on sait qu'une surcompensation ainsi établie aboutirait à des transferts plus importants de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales vers l'État, que ceux résultant de l'actuelle surcompensation.

– En troisième lieu, contrairement à ce qui est parfois affirmé, la suppression de la surcompensation n'évitera pas des ajustements du régime de retraite des agents des collectivités locales qui seront, de toute façon, nécessaires.

– Enfin, on ne peut manquer d'observer que l'existence de ce mécanisme fait en réalité partie d'un équilibre d'ensemble entre finances des

32. Parmi lesquelles on peut citer notamment l'inclusion des sommes déjà prises en charge par ailleurs et des effectifs qui s'y rattachent liés en particulier aux transferts du Fonds de solidarité vieillesse.

collectivités locales et de l'État dont nombre des éléments n'ont rien à voir avec les questions de retraite.

*La surcompensation doit être profondément revue ou supprimée en examinant les mécanismes de solidarité entre régimes.*

Les objections qui viennent d'être faites sont d'inégale portée. Le Conseil d'orientation des retraites ne peut accepter que la surcompensation soit maintenue pour préserver un « équilibre » atteint à un moment donné entre l'État et les collectivités locales. Il tient à ce que les mécanismes de la compensation soient fondés sur des règles compréhensibles et équitables.

Le Conseil prend acte du fait que la suppression de toute surcompensation n'éviterait pas des ajustements à terme du régime de retraite des agents des collectivités locales. Il n'en tire naturellement pas pour conséquence que la surcompensation se justifie par elle-même mais note que sa suppression ne doit pas masquer la nécessité de réformes qui doivent être prévues à l'avance et étudiées dès maintenant.

Les autres objections faites à une suppression pure et simple de la surcompensation lui paraissent de plus forte portée.

Il est, en effet, difficile de réaliser une partie des réformes concernant la compensation sans pouvoir se prononcer sur les autres réformes. Parmi les chiffrages utiles, devrait figurer le chiffrage de profondes transformations aboutissant à l'existence d'une surcompensation strictement justifiée par des raisons d'égalité claires limitée aux régimes de fonctionnaires, ce qui reviendrait à une consolidation financière avec la CNRACL. Parmi les autres modalités à chiffrer, seront aussi examinés l'exclusion de la surcompensation du régime atypique de l'ENIM voire la CANSSM<sup>33</sup>, ainsi que le passage à la prestation minimale pour la prestation de référence.

Au total, le Conseil estime que la surcompensation sous sa forme actuelle ne peut être conservée à terme et que le contenu de la réforme nécessaire devra être examiné dans le cadre d'une analyse globale des mécanismes de

*La surcompensation ne peut être conservée à terme dans sa forme actuelle*

compensation. Deux éléments complémentaires devront être pris en compte : les chiffrages évoqués ci-dessus, la consultation du Conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Il demande donc que ces données soient recueillies dans le cadre du travail engagé par MM. Ullmo et Pelé sur le chiffrage des mesures envisagées par leur rapport.

33. Régimes concernant les marins et les mines.

• *Une articulation avec le Fonds de réserve à prévoir*

Le Fonds de réserve, institué en 1999, devrait accumuler, d'ici 2020, 1 000 MdF (152 Md €) qu'il redistribuera, à partir de cette date, aux régimes entrant dans son champ d'application (à l'heure actuelle, régime général et régimes alignés sur ce dernier). Il est destiné à lisser, pour ces régimes, les effets du choc démographique qui interviendra à partir des années 2005-2010. Les textes laissent ouverte la question de savoir selon quelles règles sera calculée la part de chaque régime dans les versements opérés. Deux options sont possibles.

La première option consiste à appliquer les mêmes critères que ceux retenus dans le cadre de la compensation généralisée : rapport démographique et capacités contributives. Cette option pousse au bout la logique de solidarité en prenant en compte à la fois la situation de chaque régime vis-à-vis des évolutions démographiques dont on cherche à atténuer les effets et, la capacité à cotiser de chacun. Elle vise ainsi clairement à laisser aux régimes qui auraient fait des efforts propres de rééquilibrage les fruits de ces efforts. Cependant les modalités de mise en œuvre d'une telle solution sont exposées aux mêmes critiques que celles qui ont été présentées, s'agissant de la compensation. Si cette première option était retenue, il conviendrait de prévoir un dispositif de gestion unique des transferts issus d'une part de la compensation et d'autre part de la distribution des réserves.

La deuxième option consiste à retenir pour les versements du Fonds de réserve une méthode forfaitaire. Plusieurs arguments ont été énoncés en faveur de l'adoption d'une telle méthode :

- le caractère limité des sommes susceptibles d'être distribuées par le Fonds de réserve, au regard des déficits prévisibles des régimes avant mesures de rééquilibrage ;
- le caractère limité dans le temps des versements de ce Fonds ;
- les exigences et donc les difficultés, qui viennent d'être évoquées d'une compensation pleinement équitable.

Si cette deuxième option était retenue, il conviendrait de prévoir une gestion séparée de la compensation et de la distribution des réserves. Cette séparation obéirait à une logique de clarté et de visibilité. Le Fonds de réserve, en effet, a été institué dans l'attente et en complément de réformes à venir, pour marquer la volonté de sauvegarder à long terme les régimes par répartition. La fusion de ce dispositif temporaire et complémentaire avec le dispositif permanent de la compensation risquerait d'obscurcir les objectifs poursuivis et de nuire à leur crédibilité.

Les choix à faire s'agissant des modalités de versements du Fonds de réserve ne revêtent pas un caractère d'urgence, puisque ces versements ne doivent intervenir qu'à partir de 2020. Ils devront être conçus en gardant présentes à l'esprit les possibles interférences avec les dispositifs de compensation et dans le souci de donner une certaine cohérence à l'ensemble.

## Des politiques favorisant les choix individuels

Ouvrir davantage de choix aux individus pour leur retraite répond à une aspiration de plus en plus fréquemment exprimée.

*Des facultés de choix individuel souhaitables, qui doivent être collectivement encadrées*

Si plus de liberté de choix individuel paraît assurément souhaitable, encore faut-il cependant que les conditions soient réunies permettant que cette liberté s'exerce sans risques d'effets pervers pour les assurés sociaux. Il est certain que dans un contexte de chômage élevé, toute mesure d'assouplissement des conditions du choix du moment de la cessation d'activité doit être examinée avec prudence et en prenant en compte les aménagements corrélatifs du droit du travail nécessaires pour garantir le droit au travail des salariés âgés.

Le coût des facultés nouvelles qui pourraient être ouvertes doit, par ailleurs, être chiffré. Si elles devraient être retenues dans le cadre d'éventuelles réformes d'ensemble, il conviendrait d'en tenir compte dans l'économie générale des projets arrêtés.

Ces précautions prises, les évolutions vers l'ouverture de davantage de possibilités de choix individuel peuvent prendre deux formes :

- le développement de possibilités de rachats pour ceux qui souhaiteraient compléter les droits qu'ils ont acquis dans les régimes de retraite ;
- des aménagements destinés à donner plus de liberté dans le choix du moment du départ en retraite et dans les modalités de ce départ.

### Les rachats de cotisation

La question est évoquée par certains de l'introduction dans les régimes de retraite de mécanismes facultatifs de rachat de cotisations<sup>34</sup>. Ces dispositifs pourraient permettre d'assouplir les conditions d'accès à la retraite pour certains assurés, par exemple ceux qui sont entrés tard sur le marché du travail après avoir prolongé leurs études<sup>35</sup>.

Des dispositifs de rachat d'années d'études existent dans plusieurs pays européens. En Belgique, par exemple, la faculté est laissée aux salariés du secteur privé ayant poursuivi des études au-delà de leur vingtième année de racheter ces années, en partie ou en totalité, dans un délai compris entre la cinquième et la dixième année après la fin des études. La

34. La possibilité de procéder à un rachat de cotisations d'assurance vieillesse existe pour quelques catégories, notamment certains anciens titulaires de l'indemnité de soins aux tuberculeux, certains anciens détenus, certains rapatriés d'Algérie, les Français ayant exercé une activité professionnelle hors de France, les personnes ayant rempli une fonction de tierce personne auprès d'un membre de leur famille infirme. En 2000, il y a eu environ 8 000 demandes de rachat au régime général.

35. Un certain nombre d'années d'études sont généralement prises en compte pour la retraite dans la fonction publique et les régimes spéciaux mais ce n'est pas le cas pour les salariés du secteur privé.

cotisation est calculée sur l'assiette du revenu minimum mensuel, équivalent du SMIC.

L'objectif envisagé est souvent (mais pas uniquement) de permettre aux personnes qui ont effectué de longues études d'anticiper leur départ à la retraite par rapport à l'âge où ils totaliseraient une durée de carrière suffisante pour avoir droit à une retraite à taux plein. Pour ne pas opérer une redistribution implicite en faveur de ceux qui ont effectué des études supérieures, il importe que le dispositif soit sans coût pour les régimes de retraite.

La réflexion sur des mécanismes de rachat de cotisations pose un certain nombre de questions, dont certaines ont trait à la nature même de ces mécanismes. Il faut, par exemple, définir les périodes qui pourraient être rachetées et les publics concernés, l'âge (ou la tranche d'âge) auquel le rachat pourrait être réalisé, les conditions éventuelles sur l'âge de départ à la retraite, le coût du rachat, etc. Sur ce dernier point, les règles de liquidation de la pension au régime général rendent aléatoire le calcul d'un coût de rachat qui soit neutre financièrement pour le régime. Un rachat en début de vie active, sur une base forfaitaire, pourrait coûter de 15 000 à 50 000 F (2 287 à 7 622 €) par année rachetée selon le choix de la base forfaitaire. Un rachat en fin de vie active, au seuil de la retraite, évalué de façon à être financièrement neutre pour le régime, pourrait coûter entre 100 000 et 150 000 F (15 244 à 22 867 €) par année rachetée.

*Un rachat en début de vie active pourrait coûter dans le régime général de 15 000 à 50 000 F (2 287 à 7 622 €) par année rachetée et de 100 000 à 150 000 F (15 244 à 22 867 €) en fin de carrière*

---

Il faut indiquer qu'un rachat d'années de cotisations au régime général intervenant en début de vie active ne va pas de soi pour les assurés car, d'une part, les diverses règles d'acquisition des droits et de liquidation de la pension et, d'autre part, la difficulté à prévoir l'évolution de la réglementation au cours des trente ou quarante années à venir, rendent peu aisée l'évaluation du gain (en montant de pension supplémentaire ou en nombre d'années de retraite supplémentaires) permis par le rachat. En sens inverse, un rachat en fin de vie active est coûteux.

On peut faire aux mesures de rachat plusieurs objections. Elles seraient peu compatibles avec les règles de bonne gestion des régimes par répartition qui s'accommodent mal des mesures facultatives. Elles risqueraient de favoriser certaines catégories de personnes ayant les moyens financiers d'utiliser ces mécanismes. Le Conseil estime qu'il convient de ne pas créer d'illusions excessives sur le rachat de cotisations qui est nécessairement coûteux. En revanche, il est opportun que l'existence de mesures de rachat d'un coût neutre pour les régimes et encadrées fasse partie des négociations qui seront menées sur les réformes.

## Les dispositifs assouplissant l'usage du temps

La rigidité des conditions dans lesquelles il est possible à un assuré de choisir le moment de son départ en retraite et les modalités de ce départ a bien souvent été dénoncée. Cette rigidité très notablement accentuée pour les salariés du secteur privé par la législation de 1982 qui a abaissé l'âge de la retraite en supprimant la surcote qui existait antérieurement en cas de différé du départ à la retraite, s'explique largement par un contexte de chômage très élevé qui a conduit à chercher à faire partir le plus vite possible les salariés réunissant les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein et à limiter très strictement toute possibilité de cumul entre un emploi et une retraite.

Dans un contexte économique meilleur, plus de souplesse doit être recherchée pour faire davantage de place à des possibilités de choix individuels. Cette souplesse ne saurait cependant se concevoir que dans un cadre collectivement organisé par le droit du travail et le droit de la Sécurité sociale.

- *Les barèmes déterminant les coefficients d'abattement ou de majoration en cas de départ anticipé à la retraite ou de départ différé*

À l'heure actuelle, comme on l'a vu, les salariés du secteur privé subissent des coefficients d'abattement extrêmement pénalisants en cas de départ à la retraite avant 65 ans s'ils ne réunissent pas la durée d'assurance requise pour l'octroi du taux plein (40 ans en 2003). Leur pension est bien sûr cal-

*Des aménagements des coefficients d'anticipation et de différé pourraient ouvrir davantage de choix du moment du départ en retraite*

culée au prorata de la durée de carrière réalisée, c'est-à-dire proportionnellement au nombre de trimestres validés dans le régime général divisé par 150. Mais un abattement de 2,5 % par trimestre d'anticipation par rapport à 160 s'applique en outre, soit 10 % par année d'anticipation, diminuant le taux de liquidation du salaire normalement applicable dans le régime (50 %). Un assuré partant avec 35 ans de durée d'assurance au lieu des 40 requis, a donc une pension calculée sur la base de 25 % de son salaire et de 35/37,5 ans d'assurance.

Dans les régimes du secteur public, de tels coefficients n'existent pas et seul s'applique le mécanisme de proratisation de la pension en fonction de la durée d'assurance effectivement validée. Les artisans et commerçants subissent les mêmes abattements que les salariés du secteur privé. Les professions libérales ont des coefficients d'abattement moindres, de 5 % par année d'anticipation avant 65 ans.

Dans l'ensemble des régimes, les mécanismes de majoration de droits sont d'une portée très limitée. Dans la plupart des régimes, les possibilités d'améliorer le montant de sa pension en cas de poursuite d'activité au-delà du moment où sont réunies les conditions pour bénéficier du taux plein, sont inexistantes ou limitées. Dans le régime général et les régimes alignés sur ce dernier, un mécanisme de majoration des droits est simplement



prévu pour les assurés qui sont âgés de plus de 65 ans et ne totalisent pas 150 trimestres. Pour ces assurés, la durée d'assurance validée est majorée de 2,5 % par trimestre au-delà de 65 ans, de façon à leur permettre d'atteindre plus facilement la durée totale requise. Dans le cas général, pour les salariés du secteur privé la seule amélioration de droits en cas de poursuite d'activité au-delà de 160 trimestres ou de 65 ans, résulte donc des droits qu'ils continuent d'acquérir sous forme de points dans les régimes complémentaires (et le cas échéant de meilleurs salaires pris en compte dans le calcul de leur pension de base). Dans les régimes spéciaux et notamment les régimes de la fonction publique, la situation est analogue. Un assuré qui a totalisé la durée d'assurance maximum validable, soit 37,5 ans dans la généralité des cas, n'améliore pas le montant de sa pension même s'il prolonge son activité. Il voit sa durée d'activité en outre bornée par les limites d'âge applicables dans la fonction publique.

Ouvrir davantage de possibilités de choix pourrait conduire à moduler différemment les barèmes déterminant le montant de la pension en fonction du moment où l'assuré choisit de partir à la retraite. Des simulations de l'effet de diverses formules de « décote » et de « surcote » ont été réalisées par l'INSEE à partir du modèle Destinie pour les salariés du secteur privé. Ces travaux donnent quelques indications sur les effets susceptibles d'être attendus de telles modifications des barèmes. Ils devraient être prolongés par des travaux concernant les salariés du public et les non salariés. L'INSEE a ainsi examiné les effets d'un nouveau barème dans lequel la décote ou coefficient d'abattement en cas de départ anticipé à la retraite serait portée de 10 % par année d'anticipation à 7,5 % et où une surcote serait créée, majorant de 3 % la pension par année d'activité supplémentaire au-delà du moment où l'assuré réunit les conditions pour bénéficier du taux plein. La diminution de la décote du régime général aurait toutes choses égales d'ailleurs, un effet relativement coûteux pour les régimes de salariés, en conduisant un certain nombre d'assurés à avancer le moment de leur départ en retraite et en majorant la pension servie à d'autres qui auraient de toute façon anticipé, même avec des droits moindres.

Selon les simulations réalisées avec le modèle Destinie, l'avancée de l'âge de départ en retraite pourrait concerner entre 6 % et 16 % des individus selon les générations considérées et l'âge moyen de liquidation de la pension diminuerait de un à quatre mois. Une proportion importante des personnes qui avanceraient ainsi leur départ en retraite seraient auparavant inactives, et seraient des femmes. Selon les mêmes simulations, la surcote pourrait conduire un peu plus du cinquième des assurés à différer leur départ en retraite, d'un peu plus de deux ans en moyenne, ce qui correspondrait à un décalage moyen de l'âge de liquidation de la pension de 0,5 an. Le coût total de la modification de la décote et de l'instauration d'une surcote pourrait atteindre voire dépasser 10 MdF (1,52 Md €) par an pour le régime général. La réduction de la décote améliorerait le montant des pensions d'assurés qui ont connu des accidents de carrière et peuvent être contraints de

*Un coût de l'ordre de  
10 MdF (1,52 Md €)  
par an*

liquider leur pension avant 65 ans. La création d'une surcote profiterait à des assurés entrés jeunes sur le marché du travail si elle s'appliquait avant 60 ans.

Ces mesures auraient la vertu de favoriser plus que ce n'est le cas aujourd'hui l'arbitrage individuel entre activité et inactivité. Pour que cet arbitrage puisse jouer et correspondre à l'exercice d'une véritable liberté pour le salarié, il est nécessaire que des mesures complémentaires soient prises dans le droit du travail (par l'adaptation du droit de la mise à la retraite) et que la situation de l'emploi s'y prête.

*Des adaptations  
corrélatives du droit du  
travail seraient  
nécessaires*

Si le droit du travail proscrie le licenciement pour seul motif d'âge, la « mise à la retraite » permet en revanche à l'employeur de rompre unilatéralement le contrat de travail d'un salarié du secteur privé qui réunit les conditions d'âge et de durée d'assurance qui lui permettent d'obtenir une pension à taux plein du régime général de la Sécurité sociale (article L. 122-14-13 du Code du travail)<sup>36</sup>. Les chômeurs et les préretraités, dès qu'ils remplissent les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein, basculent par ailleurs vers la retraite. Aussi les conditions de la mise à la retraite pourraient-elles être durcies. Deux hypothèses sont envisageables :

- soit relever la condition de durée d'assurance requise, de 160 à 170 trimestres ;
- soit reculer l'âge minimal de mise à la retraite à 65 ans.

Ces règles s'appliqueraient également aux situations où l'assuré est en situation de chômage ou de préretraite, avant la liquidation de sa retraite.

#### • *La retraite progressive*

On a beaucoup insisté dans ce rapport sur la question des cessations anticipées d'activité, sur le faible taux d'activité des plus de 55 ans et sur l'importance que revêt la remontée de ce taux pour l'avenir du système de retraite. Un développement des passages progressifs de l'activité à la retraite pourrait être de nature à favoriser cette remontée.

Les dispositifs de préretraite progressive (ouverte aux salariés de 55 à 60 ans et à ceux de 60 à 65 ans qui totalisent moins de 160 trimestres au titre de l'assurance-vieillesse) et de retraite progressive (ouverte aux salariés d'au moins 60 ans qui totalisent une durée d'assurance suffisante) bénéficient aujourd'hui à un faible nombre de salariés. Le développement

36. Il n'existe pas, en droit du travail, un âge légal de départ à la retraite, c'est-à-dire un âge à partir duquel le salarié serait obligé de cesser son activité. Sont nulles et de nul effet les clauses des conventions, accords collectifs ou contrats de travail prévoyant une rupture du contrat en raison de l'âge du salarié ou du fait qu'il serait en droit de bénéficier d'une retraite (« clause couperet ») ; en revanche, les clauses souples sont tolérées : clauses mentionnant simplement un âge de départ en retraite, qui, une fois atteint, permet à l'employeur de prendre l'initiative de mettre fin au contrat, sans que cela constitue un licenciement et en versant une indemnité spécifique, le plus souvent d'un montant inférieur à l'indemnité de licenciement.

des dispositifs de préretraite progressive est entravé par un effet de « cannibalisation » par les dispositifs de cessation anticipée et totale d'activité. En effet, on constate que, dans tous les secteurs d'activité, lorsque coexistent des possibilités de cessation totale et de cessation progressive de l'activité, ce sont les premières qui se développent au détriment des secondes car elles constituent une solution souvent plus facile à la fois pour les employeurs et pour les salariés. Ce développement est en outre entravé par les caractéristiques trop restrictives de ces dispositifs, qui les rendent financièrement peu attractifs pour les salariés et relativement coûteux pour les entreprises.

Les conditions d'ouverture du droit à la retraite progressive, qui permet de poursuivre une activité à temps partiel tout en faisant liquider une fraction de la pension de retraite, la rendent également peu attractive pour les salariés, qui continuent à verser des cotisations au régime général sans acquérir de droits supplémentaires.

Si, comme le propose le Conseil, l'accès aux dispositifs de cessation anticipée et totale d'activité était progressivement restreint <sup>37</sup>, il conviendrait d'améliorer simultanément les caractéristiques des dispositifs de cessation progressive d'activité pour en favoriser le développement.

*Dans le cadre d'une refonte globale des dispositifs de cessation d'activité, il serait souhaitable d'assouplir les conditions d'accès aux dispositifs de cessation progressive d'activité dans le secteur privé et le secteur public et de les rendre financièrement plus intéressantes*

Ainsi, la retraite progressive dans le secteur privé pourrait être rendue beaucoup plus souple et attractive. La durée d'assurance requise pour en bénéficier, égale à celle exigée pour obtenir le taux plein (160 trimestres en 2003) pourrait être abaissée, voire supprimée. Si elle était simplement abaissée, cette durée minimale devrait être appréciée tous régimes confondus (et non, comme actuellement, dans le seul cadre des régimes général et alignés). Le principe de liquidation définitive (les cotisations versées postérieurement à la liquidation de la pension n'ouvrent pas de droit nouveau) constitue également un frein à la poursuite d'activité et devrait être supprimé. *A priori*, ce dispositif ne serait pas coûteux : le calibrage de la bonification peut être tel que les économies de prestations (l'assuré reçoit d'abord une retraite partielle) soient supérieures à l'effet ultérieur du supplément de pension acquis.

De même, dans le secteur public, les départs en retraite progressive pourraient être rendus nettement plus attractifs dans le cadre d'une refonte globale du congé de fin d'activité et de la cessation progressive d'activité, au bénéfice d'un mécanisme de cessation progressive dans lequel notamment :

- la retraite progressive pourrait aller jusqu'à 65 ans et non pas seulement 60 comme aujourd'hui ;

37. En dehors des cas de certaines restructurations où elles peuvent être difficilement évitables.

– les droits à pension acquis pendant cette période ne seraient plus mino-  
rés mais se feraient sur la base de la valeur normale d'une annuité.

Enfin, il faut souligner que le développement des cessations progressives d'activité ne pourra avoir lieu que si est engagée une adaptation de l'organisation du travail, permettant la transformation de postes à temps plein en postes à temps partiel. Sur ce thème, le champ de la réflexion est large et comprend des questions de formation professionnelle, de politique de rémunération, de modes de travail. L'identification des conditions permettant le développement des mécanismes de cessation progressive d'activité devra faire l'objet de travaux ultérieurs du Conseil.

## Le droit à l'information

Avant de faire le point sur les évolutions déjà engagées et sur les améliorations nécessaires pour garantir le droit à l'information en matière de retraite, on rappellera les objectifs à poursuivre en ce domaine.

### Les objectifs du droit à l'information

Dans un système de retraite sécurisé par le renouvellement d'un contrat entre générations, dont des paramètres essentiels apparaissent stabilisés, mais dont diverses variables demeurent explicitement soumises à des ajustements à l'avenir, les citoyens et les assurés ont un besoin accru de bien comprendre la structure du système de retraite et d'en suivre les évolutions : répondre à ce besoin est indispensable pour que les assurés puissent lui renouveler leur confiance. Parallèlement, les assurés ont besoin de prévoir pour eux-mêmes et de comprendre quelles perspectives personnelles leur sont offertes.

- *Un objectif général d'information*

Comme on l'a mentionné au titre de la réflexion sur les cheminements, dans les décennies qui s'annoncent, les règles applicables aux conditions d'accès et au financement des retraites sont appelées à connaître des modifications et des ajustements, à des rythmes et selon des modalités dont on ne peut préjuger aujourd'hui. Les changements perturbent et déstabilisent, ou au contraire, peuvent être pris comme le signe d'une capacité importante d'adaptation de l'institution, plutôt rassurante : beaucoup dépend, en particulier, de la capacité de l'institution à délivrer une information anticipée sur l'analyse du besoin de changement, sur les objectifs poursuivis, sur les options possibles, à laisser du temps au débat sur ces options, et à permettre à chacun d'identifier les conséquences des choix pour sa situation personnelle. Ces principes d'ordre général sont parfaitement applicables à la situation du système de retraite dans les prochaines années.

Un objectif général d'information pour la conduite des changements dans les règles de la retraite doit donc être poursuivi, qui concerne prioritairement les pouvoirs publics et les partenaires sociaux et auquel les organismes de retraite doivent se préparer collectivement. Les organismes de retraite ont un rôle important à y jouer pour faire comprendre ce qui peut être anticipé et ce qui est mobile, pour analyser les conséquences des évolutions pour les groupes, les catégories d'assurés et les personnes individuellement.

*Un devoir d'information renforcé pour accompagner le changement*

---

Le Conseil d'orientation des retraites peut contribuer activement à cette démarche, en mettant à disposition les éléments d'analyse et de prospective utiles. Il considère qu'il est de sa mission de faire œuvre pédagogique et se propose d'y contribuer par l'ouverture d'un site internet et la diffusion de fiches et de divers documents d'information.

• *Améliorer la connaissance des droits individuels*

Les orientations proposées par le Conseil, en faveur de l'ouverture plus large de marges de choix personnel dans le dispositif de retraite, impliquent une adaptation des politiques d'information pour fournir à l'usager les données générales et personnelles indispensables pour évaluer les conséquences de ses choix et définir la stratégie qui lui convient.

Il est important d'éclairer les individus lors de leurs décisions personnelles qui ont des conséquences directes sur leur retraite : rachats de cotisation, dates de cessation d'activité partielle ou définitive.

On peut aussi considérer que les perspectives concernant la retraite ont une influence indirecte non négligeable sur les orientations de carrière, et qu'il convient que ces perspectives, dans un monde qui devient plus changeant, soient correctement appréhendées : combien de personnes, dans la fonction publique, considèrent qu'elles ne sont pas prêtes à s'engager sur un emploi du secteur privé pour ne pas perdre l'avantage du régime fonctionnaire ? Mais combien, aussi, disposent des éléments effectifs de comparaison ? On pourrait aussi citer des cas de situation inverse (notamment en milieu de carrière, lorsque les risques de durée insuffisante au régime fonctionnaire en réduisent les avantages), ou les interrogations légitimes des personnes qui projettent de « se mettre à leur compte ». Dans tous ces cas, la nécessité d'une information complète et précoce se fait sentir.

Enfin, il faut se rappeler que la retraite fait partie d'un « projet de vie », et qu'elle en conditionne beaucoup d'éléments : vais-je avoir assez de ressources pour finir de financer l'achat de ma maison, pour poursuivre ou entreprendre des activités plus ou moins coûteuses auxquelles je suis attaché ? Ces questions pèsent sur des décisions prises à l'âge de la pleine activité. Les promoteurs de produits financiers qui proposent de compléter les revenus de retraite par les ressources de l'épargne savent

*Fournir à chaque assuré une information complète et précoce sur sa situation*

---

que les décisions d'épargne, qui sont des décisions de long terme, se prennent plutôt quand on aborde la deuxième moitié de sa vie professionnelle ou avant. On a d'ailleurs souligné combien l'inquiétude et l'incertitude concernant l'avenir des retraites interviennent dans les stratégies de promotion de ces produits. Envisager de compléter sa retraite n'a rien de scandaleux ; mais il est légitime que l'assuré demande alors à sa caisse de lui fournir les indications dont il a besoin sur son montant.

## Des progrès engagés et à poursuivre

La plupart des régimes de retraite ont engagé des efforts pour améliorer la qualité du service rendu aux assurés (en matière de conditions de liquidation des droits, de délivrance de renseignements et d'accueil). Les mesures prévues sont notamment décrites dans nombre de conventions d'objectifs et de gestion signées avec l'État.

La poursuite des politiques engagées conduira à développer des services de proximité de qualité, susceptibles à la fois de fournir des réponses claires et rapides aux assurés sur leurs droits, de coordonner le rassemblement de données personnelles dans les différents régimes (de base ou complémentaires) dont peut dépendre une même personne, de repérer et accompagner dans leurs démarches les assurés les plus fragiles, telles que les femmes inactives, les veuves, les chômeurs non indemnisés.

Cependant, divers facteurs d'évolution dans les prochaines années doivent être soulignés. Ils tendent à orienter la recherche d'une meilleure information des assurés vers quelques points encore mal pris en compte jusqu'ici.

- *L'impact des règles de calcul de la pension sur l'évaluation des droits individuels*

La mise en œuvre des mesures adoptées dans les années 90 pour mieux équilibrer les régimes de retraite est progressive. Elle modifie de façon très sensible la situation des assurés, mais peu à peu, de sorte qu'il est difficile, dans la présente période, de se référer à la situation du voisin pour anticiper la sienne ou celle d'un tiers. À chaque cohorte d'assurés nés entre 1934 et 1948 (1953 pour les artisans et commerçants), s'appliquent en effet des conditions spécifiques concernant la durée de cotisation ou le nombre d'années pris en compte pour le calcul de la retraite.

Personne, de surcroît, ne connaît bien les coefficients d'actualisation qui seront appliqués aux salaires pris en compte, et dont l'impact sur le montant de la retraite est particulièrement important. La vision du « service rendu » par les régimes de retraite en est rendue confuse. Chacun a besoin d'une étude personnalisée de son cas pour se faire une idée exacte de ce qui l'attend.

Les régimes de retraite, qui ont des données précises et offrent un service soumis, somme toute, à des aléas limités, peuvent se donner comme obligation de fournir à leurs usagers une qualité d'information équivalente à celle que les responsables de produits financiers se doivent de fournir à leurs clients (rendements et risques encourus). Les évaluations du montant de la pension dépendent du profil de carrière de chaque assuré mais aussi d'anticipations sur des données réglementaires ou économiques. Il peut éventuellement être utile qu'un organisme indépendant produise sur ces deux derniers points des données de référence.

*Examiner les conditions permettant de fournir à chaque assuré une étude personnalisée et prospective de son cas*

---

Une des questions qui se posent dans ce domaine de l'information aux cotisants est la suivante. Certaines caisses de base ou complémentaires sont fournisseurs de produits complémentaires. D'autres envisagent de confier à des organismes spécialisés une mission d'information ou de conseil, en leur laissant la possibilité de placer des produits d'assurance ou d'épargne. L'intérêt d'un encadrement juridique de l'exercice simultané de fonctions d'information et de placement mérite un examen.

- *La prise en compte des profils de carrière et notamment de la pluriactivité*

L'évolution des profils de carrières ne facilitera pas l'évaluation. Débuts dans la vie professionnelle plus tardifs, alternant périodes d'emploi (aidé ou non) et périodes de stages ou de chômage, fins de carrières marquées par des cessations anticipées d'activité sous différents régimes : tous ces cas de figure ouvrent des droits à retraite dans des conditions diverses ; la mobilité accrue, notamment entre régimes de salariés et régimes d'indépendants, complique également le calcul de la retraite et peut avoir une incidence sur son montant.

On a souligné, en particulier, l'évaluation souvent difficile des pensions versées aux pluripensionnés. Cette situation, qui touche déjà environ 40 % de la population, devrait en concerner une proportion plus grande encore à l'avenir. Pour informer convenablement les personnes concernées, il convient de simplifier au maximum les démarches de l'assuré (demande de nombreuses pièces justificatives, éventuellement similaires, par plusieurs institutions ; nécessité de réunir des informations sur la situation dans d'autres régimes pour obtenir les réponses d'une caisse...). Il convient aussi d'informer l'assuré assez précocement pour qu'il puisse pallier certains inconvénients de sa situation (par des rachats de cotisation dans l'un des régimes dans de bonnes conditions, par exemple, notamment dans les régimes de la fonction publique ou les régimes spéciaux) : dans ce cas notamment, il est de la responsabilité des organismes de retraite d'entreprendre auprès de l'assuré une démarche que celui-ci, l'expérience le montre, n'entreprend spontanément que dans les années qui précèdent sa retraite.

*Améliorer l'information des personnes ayant effectué leur activité dans plusieurs régimes de base (pluripensionnés)*

---

La difficulté en cette matière réside dans la multiplicité des guichets, correspondant aux différents régimes auxquels ont cotisé les pluripensionnés. Il n'existe pas à l'heure actuelle d'organisme chargé de la coordination entre les régimes. Le principe du guichet unique, bien qu'il ne soit pas simple à mettre en œuvre, pourrait constituer une voie d'avenir. L'autre voie est celle de la possibilité d'accès aux données informatiques par des professionnels mandatés par l'assuré. Ceci aurait des implications importantes qui doivent être étudiées sur l'organisation des systèmes d'information des organismes de retraite, sur leurs possibilités techniques de transmission de données entre eux et sur des questions liées au droit de l'informatique et libertés ou au droit de la concurrence.

La question du droit à l'information est ainsi loin d'être une question de simple bonne volonté des caisses. Elle pose des problèmes techniques et juridiques. Elle a cependant une telle importance que l'examen de ces questions doit être engagé rapidement.



## Conclusion

Depuis sa création, le Conseil d'orientation des retraites a fait un travail solide. Les nuances ou les divergences de position se sont exprimées avec franchise mais sans conduire à aucun moment à un blocage des discussions. Pas davantage, les travaux ne se sont heurtés au refus d'examen d'une variante économique ou d'une hypothèse de mesure de financement ou de modifications éventuelles de la réglementation actuelle. La conviction unanimement partagée sur quelques points clés a permis de dégager des accords sur des questions substantielles.

Mais ce premier rapport, on l'a vu, ne présente pas une réforme toute faite, ce qui ne serait pas dans le rôle du Conseil. Sont distingués dans le rapport, les points sur lesquels l'ensemble du Conseil s'accorde, les points qui relèvent d'une négociation et de décisions du ressort de l'État et des partenaires sociaux et les points sur lesquels il y a une divergence sensible entre les membres.

### Des accords qui portent sur des questions substantielles :

- Un suivi et une concertation régulière sur l'évolution des régimes de retraite sont nécessaires.
- Les besoins de financement des régimes en 2040 sont, dans les hypothèses économiques et de stabilité de la réglementation qui sont celles du scénario de référence, d'environ quatre points de PIB. D'ici cette date, le PIB aura lui-même quasiment doublé. Ces besoins de financement peuvent être influencés par un cheminement économique différent du scénario de référence qui n'a pas la valeur d'une prévision.
- Un tel besoin de financement est important mais peut être couvert. Le Conseil ne partage pas l'idée parfois exprimée qu'il sera impossible de financer les retraites.
- Il estime que cet enjeu financier doit être relevé et ne dépend pas simplement de l'adoption de mesures paramétriques. C'est pourquoi, avant d'examiner la question de la couverture des besoins de financement, il a souhaité que trois sujets essentiels soient traités : les principes du contrat entre les générations ; la politique de l'emploi et du travail, primordiale pour l'adaptation de la société à sa composition par âges ; la visibilité pour les actifs du niveau de leurs retraites futures.

– Le moment est effectivement venu de réaffirmer les principes classiques du contrat entre les générations et d'en inclure d'autres qui répondent à des aspirations nouvelles largement présentes aujourd'hui. Le choix de la répartition et de la solidarité entre les générations, le choix d'un système liant retraites et travail et comportant également une part de solidarité par l'octroi d'avantages non contributifs, le caractère indissociable du droit au travail et du droit à la retraite doivent être réaffirmés. En même temps, il faut faire toute leur place à quatre principes répondant à des aspirations apparues dans un contexte nouveau : solidité financière ; égalité de traitement entre cotisants ; marges de choix individuels pour les assurés ; droit à l'information.

– Il est indispensable de mener une grande politique de l'emploi et du travail dans les entreprises et les administrations pour que le monde du travail s'adapte à une société dans laquelle l'augmentation continue de l'espérance de vie modifie sa composition par âges. Il doit faire une bien meilleure place aux salariés âgés qui sont d'abord et surtout des salariés expérimentés.

– Il est également indispensable de donner une meilleure visibilité aux salariés sur le niveau futur des pensions par rapport aux salaires (niveau de la première pension et mode d'indexation). Cette visibilité sur le niveau de remplacement est nécessaire, non seulement pour ceux qui vont bientôt partir à la retraite et qui savent que les changements sont progressifs, mais aussi pour les plus jeunes qui se demandent parfois si les cotisations qu'ils versent aujourd'hui auront pour contrepartie des retraites décentes. La meilleure sécurité serait atteinte par l'adoption d'un plan de financement de moyen ou de long terme comme le font d'autres pays étrangers. À défaut, l'affichage des choix faits sur le niveau des retraites améliorerait la visibilité. Ce choix, arrêté dans une démarche itérative avec l'examen des besoins de financement, est nécessairement politique.

– La couverture des besoins de financement devra être effectuée en faisant des choix dans les mesures décrites dans le rapport, choix qui ne relèvent pas de la responsabilité du Conseil. Ces choix doivent se faire dans le cadre de politiques d'ensemble sur la croissance, l'emploi, la formation professionnelle, la protection sociale, les finances publiques, la politique salariale.

– Des marges de choix plus grandes doivent être données aux assurés, ce qui correspond au souhait de beaucoup d'entre eux. Une retraite choisie, ou « à la carte », répond à une légitime aspiration à davantage de liberté ; elle ne résout pas pour autant les problèmes de financement du système de retraite. Elle doit par ailleurs s'accompagner de garanties : les choix ne seront réels que si le marché du travail fait toute leur place aux salariés âgés. L'élargissement de marges de choix demande en outre un réexamen des dispositions du droit du travail pour que les salariés ne soient pas pénalisés par des possibilités de mise à la retraite précoce.

## Des points essentiels relèvent de négociations et de décisions politiques de l'État et des partenaires sociaux

Il s'agit notamment du niveau des pensions, du choix des mesures de financement, du calendrier de décision et de mise en place des mesures. Le rapport du Conseil n'a pas pour objet de clôturer le débat public, mais de l'enrichir et de contribuer à ce qu'il porte sur les questions les plus importantes. Dans ce but, toutes les hypothèses envisagées ont été étudiées sans préjuger des positions des membres sur la probabilité que se produise telle ou telle situation économique envisagée, ou sur le principe de l'adoption ou de la répartition des diverses mesures étudiées. Cet examen a été fait dans un souhait partagé d'objectivité.

### Un point de désaccord important subsiste

Il porte sur la question de savoir comment l'égalité entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires peut être conçue. Certains membres du Conseil estiment que l'alignement entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires doit se faire sur la durée de 40 annuités, compte tenu des besoins de financement et de l'augmentation de l'espérance de vie. D'autres membres du Conseil estiment que l'alignement de la durée de cotisations devrait se faire par un retour de l'ensemble des actifs à une durée de 37,5 ans de cotisations. Dans un souci d'objectivité, ils n'ont à aucun moment empêché que soient étudiées les modalités d'un alignement sur 40 annuités.

Le Conseil va poursuivre ses travaux en examinant les questions, nombreuses, dont il n'a pas eu le temps de débattre. Plusieurs sont très importantes. Le choix délibéré d'étudier les questions de solidité financière et d'égalité où son avis était particulièrement attendu ne lui a pas permis de traiter suffisamment des questions de société, notamment celles liées à la modification du cycle de vie. Ce choix étant assumé pour le premier rapport, l'approfondissement des questions de société sera engagé rapidement. Le programme de travail du Conseil comportera également de nouvelles questions concernant le financement et l'égalité dans les régimes de retraite et l'approfondissement de toutes les questions concernant l'activité des salariés expérimentés auxquelles le Conseil attache une importance particulière.