

## Fiche n°9

### Orientations et débats

#### Les choix possibles pour assurer le financement

L'insistance sur la nécessaire solidité financière des régimes de retraite signifie que dans la durée, on se donne comme règle de prendre les mesures de financement qui permettront de respecter l'équilibre des régimes.

Pour assurer l'équilibre d'un régime de retraite, les variables qui peuvent être ajustées sont : le niveau des pensions, l'âge de fin d'activité et la réglementation sur l'âge de la retraite et la durée de cotisation, et enfin les ressources financières, c'est-à-dire le taux de cotisation et les financements externes.

Une fois le choix fait sur le niveau des pensions, dans une démarche itérative tenant compte des besoins de financement, le Conseil estime que le niveau des pensions ne doit pas être une variable d'ajustement.

Il y a alors deux modes d'action possibles pour assurer l'équilibre financier des régimes : trouver de nouveaux financements ou allonger la durée d'activité.

Divers moyens d'accroître les financements ou d'allonger la durée d'activité ont été explorés.

Pour **accroître les financements**, outre les versements du Fonds de réserve prévus entre 2020 et 2040, ont été examinés par exemple :

- un redéploiement de financements (par exemple en provenance de l'assurance chômage ou de la branche famille) ;
- un élargissement de l'assiette de cotisation par intégration d'éléments de rémunération non soumis à cotisation ou par augmentation de la cotisation employeur dé plafonnée ;
- une augmentation des taux de cotisation.

L'**allongement de la durée d'activité** doit d'abord résulter d'une politique active de l'emploi. Outre cette politique, deux approches peuvent être citées :

- des mesures incitatives (majorations de droits pour les personnes qui prolongent leur activité) ;
- des mesures plus contraignantes (allongement de la durée de cotisation requise pour bénéficier du taux plein).

## Les diverses combinaisons possibles pour le financement des retraites

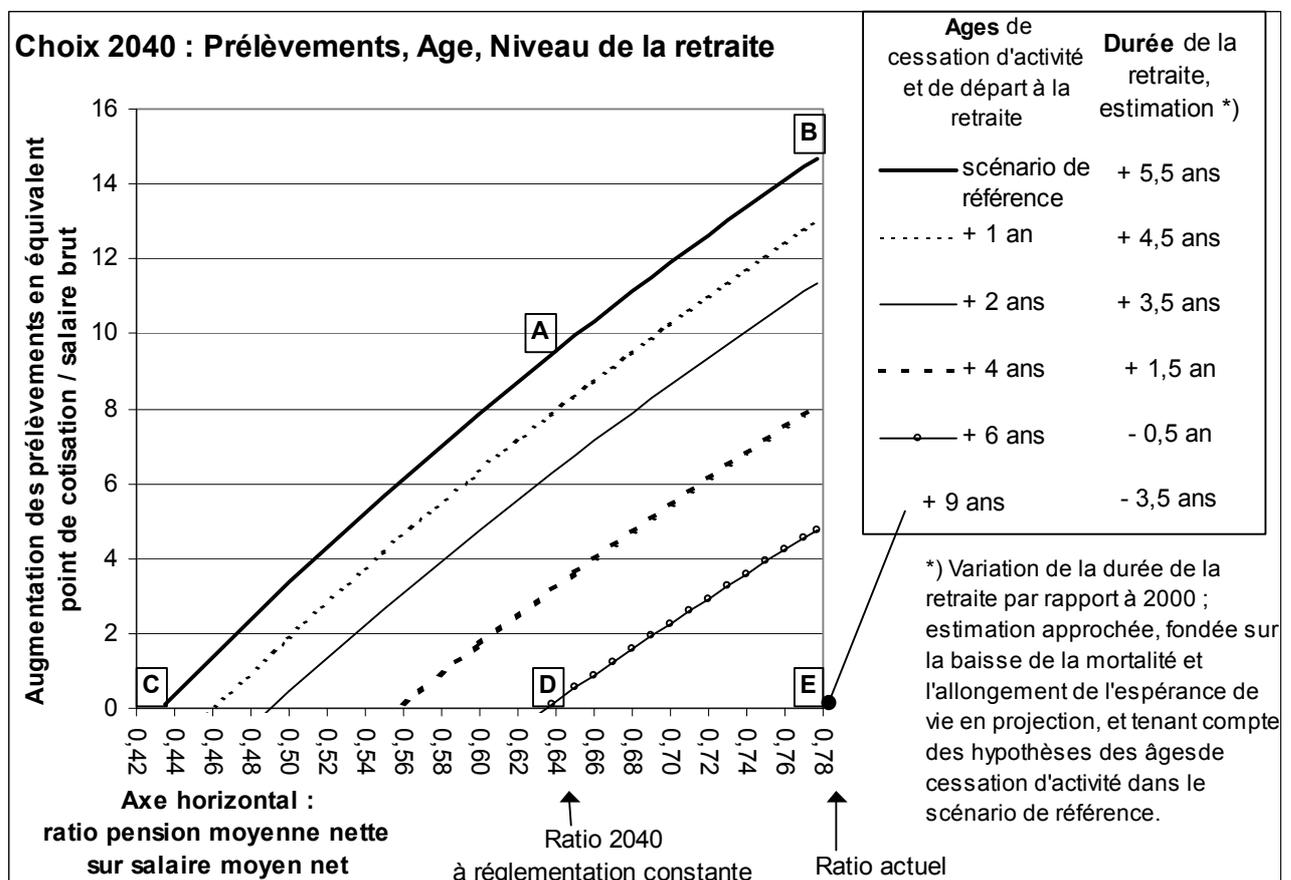
A partir du moment où l'on se fixe des objectifs sur le niveau des pensions, il est possible de déterminer comment les autres variables doivent s'ajuster, c'est-à-dire quelles valeurs peut prendre le couple (âge de cessation d'activité, apports de financements).

Le graphique qui suit indique les différentes combinaisons possibles. Si l'on fixe une valeur pour le ratio entre la pension moyenne et le salaire moyen (sur l'axe des abscisses), on obtient les couples possibles pour les prélèvements et l'âge de la retraite.

- Si l'on gardait la réglementation actuelle inchangée jusqu'en 2040, le ratio entre la pension moyenne nette et le salaire moyen net atteindrait 64 %. Il faudrait alors pour assurer l'équilibre des régimes augmenter le taux de prélèvement sur les actifs d'un montant équivalent à 9 points de cotisation (point A) ou décaler l'âge de départ à la retraite de 6 ans (point D), ou retenir une solution mixte intermédiaire.

- Si on conservait le ratio entre pension moyenne et salaire moyen à son niveau actuel (78 %), il faudrait, pour assurer l'équilibre du système de retraite en 2040, augmenter le taux de prélèvement sur les actifs d'un montant équivalent à 15 points de cotisation (point B), ou décaler l'âge de départ à la retraite de 9 ans (point E), ou retenir une solution mixte intermédiaire.

- Si l'on ne modifiait ni l'âge de cessation d'activité, ni le taux de prélèvement sur les actifs, il faudrait diminuer très fortement le niveau des pensions et la pension moyenne ne représenterait plus que 42 % du salaire moyen en 2040 (point C).



Il faut garder à l'esprit en lisant ce tableau que la projection inclut une augmentation de l'espérance de vie à 60 ans de près de 6 ans d'ici 2040, et qu'une partie importante des besoins à financer est due à cette augmentation. Si l'espérance de vie croît moins vite dans la réalité, les besoins de financement du système de retraite seront moindres.

Le Conseil a donc exploré les voies d'action possibles. Cependant, le choix sur l'arbitrage entre l'allongement de la durée d'activité et l'augmentation du taux de prélèvement sur les actifs n'est pas de la responsabilité du Conseil mais relève de décisions de l'Etat et des partenaires sociaux.

Le Conseil a souligné dans son rapport que l'âge moyen de cessation d'activité peut et doit être reculé par le biais d'une politique favorisant l'emploi des salariés âgés et par des mesures incitatives dans les régimes de retraite, mais que toute modification des règles des régimes de retraite visant à allonger la durée de cotisation devrait être précédée par la réunion de la conférence tripartite sur l'emploi des salariés âgés mentionnée dans la fiche n°8. La mise en œuvre de ces éventuelles mesures, nécessairement progressives, devrait être couplée avec un suivi de l'évolution des résultats obtenus en matière d'emploi des plus de cinquante ans.

En effet, demander aux salariés de travailler plus longtemps sans leur donner la possibilité de rester dans les entreprises reviendrait au final, soit à accroître les périodes de préretraite et de chômage de fin de carrière, soit à obliger les salariés à liquider leur pension sans réunir les conditions de durée d'assurance pour avoir droit au taux plein, ce qui reviendrait à leur imposer une baisse de leurs pensions.

## Fiche n°10

### Orientations et débats

#### L'égalité de traitement entre cotisants

L'égalité de traitement entre cotisants est aujourd'hui une aspiration largement partagée. Au cours de ses premiers travaux, le Conseil a examiné les points suivants.

##### **Une meilleure prise en compte de la pénibilité et des longues durées d'activité**

###### ➤ **La pénibilité**

La pénibilité concerne les personnes qui partent à la retraite actuellement mais aussi les plus jeunes, pour lesquels des formes de travaux pénibles existent toujours. Les travaux du Conseil seront poursuivis sur les modalités possibles de la prise en compte de la pénibilité par les régimes de retraite. Les pistes de réflexion pourraient être :

- une prise en compte, non seulement par le biais du secteur d'activité ou du métier, mais aussi en fonction du poste effectivement occupé ;

- une modulation des cotisations des employeurs pour inciter à la réduction du nombre de postes identifiés comme pénibles.

###### ➤ **Les longues durées d'activité**

Par ailleurs, la question est soulevée aujourd'hui de l'ouverture des droits à retraite avant 60 ans pour les assurés totalisant 40 ans d'assurance ou d'activité. Plusieurs manières de prendre en compte les longues durées d'activité peuvent être envisagées. Le Conseil étudiera ces différentes modalités très rapidement.

##### **Une meilleure validation de certains aléas de carrière**

Les régimes de retraite introduisent des mécanismes de solidarité pour corriger un certain nombre de situations particulières et d'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.

Au cours de ses premiers travaux, le Conseil a fait porter son attention sur certaines situations qui soulèvent des questions : la situation des personnes qui ont effectué leur carrière dans plusieurs régimes de base (pluripensionnés) ; la situation des personnes privées d'emploi, titulaires d'emplois aidés, apprentis ou stagiaires de la formation professionnelle, pour lesquelles certaines périodes ne donnent pas lieu à validation dans les régimes de retraite ; la situation des personnes percevant de très faibles revenus au cours de certaines périodes.

## **L'égalité entre régimes**

Le Conseil a étudié la question des différences de traitement entre salariés du secteur privé et de la fonction publique.

La recherche d'une meilleure prise en compte des salariés âgés, évoquée dans la fiche n°8, s'applique à la fonction publique comme au secteur privé.

Un point de désaccord important subsiste sur la question de savoir comment l'égalité entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires peut être conçue. Certains membres du Conseil demandent un retour de la durée d'assurance des salariés du secteur privé à 37,5 ans. L'incidence sur les besoins de financement du système de retraite peut être estimée dans ce cas 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 sur la durée de cotisation mais augmente les besoins de financement. Surtout, elle rend plus difficiles d'éventuels allongements de la durée d'activité que l'on pourrait souhaiter ultérieurement.

D'autres 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. Un allongement éventuel de la durée de cotisation des fonctionnaires doit en tout état de cause être envisagé dans une politique de l'emploi portant notamment sur une meilleure gestion des deuxièmes parties de carrière des fonctionnaires.

## Fiche n°11

### Orientations et débats

#### **Développer les marges de choix individuels dans un cadre collectivement organisé**

Disposer de marges de choix plus grandes correspond au souhait de beaucoup d'assurés. Une retraite choisie, ou « à la carte », répond à une légitime aspiration à davantage de liberté mais doit s'accompagner de garanties : les choix ne seront réels que si le marché du travail fait toute leur place aux salariés âgés.

En outre, un employeur peut aujourd'hui mettre un salarié à la retraite, même contre son gré, dès lors qu'il a 60 ans et qu'il dispose de la durée d'assurance lui donnant droit au taux plein. L'élargissement de marges de choix demande donc 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.

Deux voies de réflexion ont été explorées par le Conseil pour développer les marges de choix individuels.

#### ➤ **Le rachat de cotisation**

Le rachat de cotisation pourrait permettre à des personnes entrées tardivement dans la vie active de racheter une ou plusieurs années, par exemple au titre des études qu'elles ont suivies. Il faut noter qu'il aurait un coût élevé pour les assurés.

#### ➤ **L'assouplissement des conditions de transition entre l'activité et la retraite**

Cet assouplissement peut prendre deux formes.

- La révision des barèmes des régimes de retraite : la réduction de la pension versée par le régime général est aujourd'hui trop pénalisante pour les assurés qui ne réunissent pas une durée de cotisation suffisante pour bénéficier du taux plein ; dans la plupart des régimes, hormis les régimes complémentaires, il n'y a pas ou peu d'attribution de droits supplémentaires lorsqu'un assuré cotise au-delà de la durée nécessaire pour obtenir le taux plein. Une telle révision pourrait avoir un impact sensible sur la capacité de choix des assurés.

- Le développement des dispositifs de cessation progressive d'activité : la retraite progressive pourrait être rendue plus souple et attractive ; le principe de liquidation définitive (les cotisations versées postérieurement à la liquidation de la pension n'ouvrent pas de droit nouveau) devrait être supprimé. Dans la fonction publique, 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.