

N° 461

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 mai 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) (1) de la commission des affaires sociales (2) sur le rendez-vous 2010 pour les retraites,

Par Mme Christiane DEMONTÉS et M. Dominique LECLERC,

Sénateurs.

Tome I : Rapport

(1) *Cette mission est composée de :* M. Alain Vasselle, *président* ; M. Bernard Cazeau, *vice-président* ; MM. Gilbert Barbier, Guy Fischer, *secrétaires* ; Mme Christiane Demontès, M. Gérard Dériot, Mmes Sylvie Desmarescaux, Muguette Dini, MM. André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-Marie Vanlerenberghe.

(2) *Cette commission est composée de :* Mme Muguette Dini, *présidente* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. Nicolas About, François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; M. Alain Vasselle, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-Louis Lorrain, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, René Vestri, André Villiers.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE CONSTAT : UN SYSTÈME DE RETRAITE GRAVEMENT MENACÉ PAR SES DÉSÉQUILIBRES	7
A. UN DISPOSITIF COMPLEXE MAIS PROTECTEUR QUI A PERMIS D'ASSURER UNE QUASI-PARITÉ ENTRE LE NIVEAU DE VIE DES RETRAITÉS ET CELUI DES ACTIFS	7
1. <i>Les caractéristiques principales du système de retraite actuel</i>	7
a) Un système fruit de l'histoire économique et sociale	7
b) Une multiplicité de régimes de retraite	9
c) La diversité des règles et des paramètres de calcul.....	13
d) Une architecture institutionnelle atypique.....	18
2. <i>Un système qui a montré ses qualités pour le niveau de vie des retraités</i>	19
a) Le niveau de vie moyen des retraités	19
b) Les différences entre retraités	23
c) Le niveau de vie futur des retraités	26
B. UN SYSTÈME DÉJÀ SUBSTANTIELLEMENT RÉFORMÉ	27
1. <i>Vingt ans de constats et propositions</i>	27
a) Le livre blanc sur les retraites	27
b) Le rapport Briet	28
c) Le rapport Charpin.....	28
d) Le rapport Teulade	29
2. <i>Des réformes importantes</i>	30
a) La réforme du régime général de 1993.....	30
b) La création du fonds de réserve des retraites et du conseil d'orientation des retraites	31
c) La réforme de 2003.....	32
d) La réforme des régimes spéciaux	34
C. UN SYSTÈME EN DANGER	35
1. <i>Un déséquilibre financier insoutenable</i>	36
a) Un enjeu financier considérable	36
b) Une situation dès à présent très dégradée.....	36
c) Des projections à moyen et long terme inquiétantes.....	43
2. <i>Une crédibilité gravement entamée</i>	48
a) Le pacte intergénérationnel brisé	48
b) Le pacte intragénérationnel menacé.....	49
c) Une méthode de réforme anxiogène	51
II. AGIR SANS ATTENDRE POUR RESTAURER LA SOUTENABILITÉ DU SYSTÈME	53
A. EXAMINER TOUS LES PARAMÈTRES	53
1. <i>Le taux de remplacement et le niveau des pensions</i>	55
2. <i>L'âge effectif de départ en retraite</i>	56
a) La durée de cotisation	58
b) Le relèvement des âges légaux.....	62
3. <i>Le levier « recettes »</i>	67
a) La recette traditionnelle : les cotisations	67
b) L'élargissement de l'assiette.....	71
c) La mobilisation de nouvelles ressources	80

B. LES AUTRES LEVIERS FINANCIERS	89
1. Clarifier les missions et le financement du FSV	89
a) Des missions de plus en plus étendues	89
b) Des recettes trop instables	90
2. Préserver les réserves du FRR	91
a) Les objectifs du fonds	91
b) Les ressources du fonds	92
c) Les performances récentes et le montant des réserves	93
d) Le fonds de réserve des retraites et le rendez-vous de 2010 sur les retraites	94
3. Le développement de l'épargne retraite en complément de la répartition	96
C. EMPLOI ET RETRAITES : DEUX SUJETS À MENER DE FRONT	98
1. La prise en compte de la pénibilité du travail	98
a) Le lien entre pénibilité du travail et espérance de vie	98
b) Les négociations interprofessionnelles sur la pénibilité	99
c) Pour une approche à la fois individuelle et collective de la pénibilité, associant compensation et réparation	101
2. L'emploi des seniors	103
a) Emploi des seniors et retraites	103
b) La faiblesse du taux d'emploi des seniors : constat et causes	103
c) La mobilisation en faveur de l'emploi des seniors	105
d) Poursuivre la mobilisation en faveur de l'emploi des seniors	108
3. L'emploi des jeunes	112
a) L'importance de l'âge effectif d'entrée sur le marché du travail pour l'acquisition des droits à la retraite	112
b) Faciliter l'insertion des jeunes sur le marché du travail	113
III. AU-DELÀ DE L'URGENCE FINANCIÈRE, PENSER UNE MODERNISATION DURABLE DES RETRAITES	116
A. INÉQUITÉ, OPACITÉ, COMPLEXITÉ : LES AUTRES MAUX A CORRIGER	117
1. La persistance de règles de calcul des pensions différentes	118
2. Des efforts contributifs différents d'un régime à l'autre	120
3. La diversité des dispositifs de solidarité	122
4. Les différences de traitement entre mono et polypensionnés	124
5. Les mécanismes de compensation entre régimes	126
B. POSER LES BASES D'UNE TRANSFORMATION	127
1. Faire de l'équité et de la lisibilité des objectifs incontournables	128
2. Engager la refondation	132
3. Changer de méthode	134
TRAVAUX DE LA MISSION	137
I. ECHANGE DE VUES	137
II. EXAMEN DU RAPPORT	140
ANNEXE 1 - CONTRIBUTION DU GROUPE CRC-SPG	157
ANNEXE 2 - GLOSSAIRE	175

Mesdames, Messieurs,

Depuis sa création en 2006, la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) a consacré plusieurs rapports au thème des retraites, abordant successivement la compensation entre régimes¹, les règles de la réversion² et la réforme de l'assurance vieillesse en Suède³.

L'an dernier, avant même l'annonce du rendez-vous 2010, la Mecss avait décidé de retenir **l'avenir du système de retraite français** comme thème principal de travail pour 2010. Elle y a consacré une réflexion approfondie, engagée dès le mois de janvier, qui a nécessité l'organisation d'une quarantaine d'auditions afin de recueillir les analyses et propositions des partenaires sociaux, des gestionnaires des principaux régimes et d'experts des systèmes de retraite.

A l'issue de ses travaux, la Mecss n'entend pas présenter une proposition de réforme interférant dans le processus de concertation en cours, qui doit conduire prochainement au dépôt d'un projet de loi que le Parlement examinera à partir du mois de septembre et sur lequel le Sénat devra exercer la plénitude de son pouvoir législatif.

La mission s'est en revanche attachée à aborder l'ensemble des questions qui se posent aujourd'hui au modèle français de retraite, à examiner sans tabous le spectre le plus large possible des évolutions envisageables et à formuler des orientations pour l'avenir.

*

¹ Rapport Mecss n° 131 (2006-2007) de Claude Domeizel et Dominique Leclerc, « La compensation démographique est-elle encore réformable ? ».

² Rapport Mecss n° 314 (2006-2007) de Claude Domeizel et Dominique Leclerc, « Transparence, équité, solidarité : les trois objectifs d'une réforme de la réversion ».

³ Rapport Mecss n° 377 (2006-2007) d'Alain Vasselle et Bernard Cazeau, « Réformer la protection sociale : les leçons du modèle suédois ».

La pérennité du modèle de protection d'assurance vieillesse mis en place voici soixante-cinq ans, qui a permis d'assurer aux retraités un niveau de vie comparable à celui des actifs, est aujourd'hui menacée par des déficits insoutenables et une grave perte de confiance des jeunes générations à l'égard de la survie du système.

Cette situation appelle des réformes immédiates, destinées à lui redonner une perspective d'équilibre financier, dès lors qu'un régime de retraite par répartition ne peut fonctionner durablement à découvert.

A cet égard, aucun paramètre ne permettra à lui seul d'assurer la couverture des besoins de financement actuels et à venir, d'autant plus que certaines mesures ne produiront d'effets tangibles qu'à moyen ou long terme.

L'urgence financière actuelle ne pourra donc être traitée qu'en prenant en compte l'ensemble des leviers disponibles et en agissant sur plusieurs d'entre eux.

Fidèle à son rôle d'évaluation et de contrôle, la mission n'a pas souhaité cantonner sa réflexion aux évolutions paramétriques aujourd'hui nécessaires pour rééquilibrer le système de retraite. Elle a au contraire tenté de tracer des perspectives à plus long terme afin que les jeunes générations retrouvent confiance dans un modèle qui souffre autant de ses inéquités et de sa complexité que de ses déficits.

La Mecss plaide pour que le rendez-vous de 2010 soit, au-delà de sa dimension comptable, l'occasion d'une véritable refondation du pacte intergénérationnel qui a présidé à la création de l'assurance vieillesse.

I. LE CONSTAT : UN SYSTÈME DE RETRAITE GRAVEMENT MENACÉ PAR SES DÉSÉQUILIBRES

A. UN DISPOSITIF COMPLEXE MAIS PROTECTEUR QUI A PERMIS D'ASSURER UNE QUASI-PARITÉ ENTRE LE NIVEAU DE VIE DES RETRAITÉS ET CELUI DES ACTIFS

1. Les caractéristiques principales du système de retraite actuel

Résultat d'une construction historique et sociale, le système de retraite français forme aujourd'hui un **ensemble complexe et diversifié**, caractérisé par une multiplicité de régimes. Il en découle des modes de calcul des droits à pension différents d'un régime à l'autre (annuités ou points), et des paramètres encore plus variés (durée d'assurance, salaire de référence, âges de départ à la retraite, taux de liquidation).

a) Un système fruit de l'histoire économique et sociale

L'histoire des régimes de retraite est longue et heurtée, du fait des bouleversements économiques, sociaux, démographiques et politiques. Leur **origine remonte au XVII^e siècle** où un premier dispositif est mis en place par Colbert pour les officiers de la marine royale¹. Le droit à la retraite est ensuite étendu aux fonctionnaires civils de l'Etat en 1790, puis à l'ensemble des militaires en 1831². La loi du 9 juin 1853 unifie les pensions civiles et militaires des fonctionnaires d'administration centrale ; le Trésor est désormais en charge du versement de l'ensemble des pensions des agents publics. Au cours du XIX^e siècle, l'Etat n'est pas le seul employeur à développer des régimes de retraite. Dans le secteur privé - en particulier dans l'énergie et les transports - des patrons mettent également en place des dispositifs de retraite pour fidéliser la main-d'œuvre qualifiée³. Ces initiatives sont cependant très variables d'une entreprise ou d'une branche à l'autre et le montant des pensions versées demeure modeste. Il faut attendre **la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes (ROP)** pour que le droit à la retraite soit généralisé à l'ensemble des actifs⁴.

¹ L'Edit royal du 22 septembre 1673 instaure une pension vieillesse pour les officiers de la marine royale (création de l'Etablissement national des invalides de la marine).

² La loi du 22 août 1790 instaure un régime de retraite pour les fonctionnaires de l'Etat, dès l'âge de cinquante ans, sur la base de trente ans de services effectifs. Les lois des 11 et 18 avril 1831 fixent le régime de retraite des militaires : le droit à pension est acquis après trente ans de service effectif dans l'armée de terre et vingt-cinq ans dans la marine.

³ La loi du 29 juin 1894 institue un régime de retraite de base par capitalisation en faveur des mineurs.

⁴ Le régime des ROP est un système de retraite par capitalisation financé par des cotisations prélevées sur le salaire de l'assuré, doublées par un versement égal de l'employeur et abondant un compte individuel, avec une participation de l'Etat lors de l'ouverture du droit à la retraite. Ce régime est destiné aux salariés à revenus modestes, dont la rémunération annuelle ne dépasse pas le plafond d'assujettissement (3 000 francs en 1911), qui y sont obligatoirement affiliés. Certaines catégories professionnelles peuvent aussi s'assurer à titre facultatif.

Critiquées par les partis de droite et le patronat, qui y voient une « incitation à la paresse », les ROP sont aussi rejetées par le monde paysan, très méfiant à l'égard de l'Etat, ainsi que par la CGT qui dénonce la modicité des sommes perçues et l'âge tardif d'ouverture des droits. Cette loi constitue toutefois **la première grande intervention de l'Etat dans le champ de la protection sociale**.

Entre 1928 et 1930, un ensemble de lois instituent les assurances sociales pour les salariés de l'industrie et du commerce sur le modèle du régime de retraite mis en place en Allemagne par Bismarck dès 1889¹. Ce système présente toutefois des limites : il ne couvre qu'une partie de la population et est fondé sur le principe d'une capitalisation viagère, laquelle pose rapidement des difficultés financières. A la veille de la Seconde Guerre mondiale, l'idée du droit à la retraite semble donc acquise, même si celui-ci n'est une réalité que pour une fraction de la population relevant de la fonction publique, de certaines branches ou grandes entreprises.

Seul le contexte exceptionnel de la Libération permet de concevoir un système unificateur de protection sociale, ralliant l'ensemble des forces politiques et syndicales. Par l'ordonnance du 4 octobre 1945, le gouvernement provisoire crée **la sécurité sociale**, dont la logique relève d'un système bismarckien, fondé sur la **notion d'assurance** et de gestion par les bénéficiaires, plutôt que d'un système beveridgien, reposant sur l'assistance sociale étatisée et contrôlée par le Parlement.

L'ordonnance du 19 octobre 1945 crée le régime général de la sécurité sociale qui rassemble, à l'exception des salariés agricoles, tous les salariés du secteur privé. Ceux-ci doivent, quel que soit le montant de leur salaire, cotiser à l'assurance vieillesse, dans la limite d'un plafond de cotisations. Le système est fondé sur **le principe de la répartition**, qui repose lui-même sur le principe de **solidarité entre les générations** : chaque année, le total des cotisations versées par les actifs (et le cas échéant par leurs employeurs) est réparti entre les retraités pour financer leurs pensions (déduction faite des frais de fonctionnement du système). En contrepartie de cette solidarité avec les générations précédentes, les cotisants acquièrent eux-mêmes des droits sur les générations futures, qui financeront à leur tour leur retraite lorsqu'ils cesseront de travailler.

Le choix d'un système par répartition a été réaffirmé à l'occasion de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Son article 1^{er} précise ainsi que « *la Nation réaffirme solennellement le choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations* ».

¹ *Le système allemand - où les caisses, très nombreuses, sont largement gérées par les syndicats - introduit un principe fondamental nouveau, l'obligation, qui contraint la plus grande partie des salariés de l'industrie à prendre en charge leur propre protection sociale. Il sert de modèle à toute l'Europe (Autriche-Hongrie, Europe du Nord, Grande-Bretagne).*

Définitions

• **Système de retraite par répartition** : mode d'organisation fondé sur la solidarité entre générations. Les cotisations versées par les actifs au titre de l'assurance vieillesse servent immédiatement à payer les pensions des retraités actuels. L'équilibre financier d'un système de retraite par répartition est fonction du rapport entre le nombre de cotisants et celui des retraités.

• **Système de retraite par capitalisation** : mode d'organisation dans lequel les cotisations d'un assuré sont placées à son nom durant sa vie active (placements financiers et immobiliers dont le rendement varie en fonction des taux d'intérêt), avant de lui être restituées sous forme de rente après l'arrêt de son activité professionnelle. La constitution du capital peut s'effectuer à titre individuel ou dans un cadre collectif (accord d'entreprise). En France, seuls les systèmes de retraite dits sur-complémentaires (par exemple, le plan d'épargne retraite populaire - Perp) fonctionnent selon le principe de la capitalisation.

b) Une multiplicité de régimes de retraite

Au moment où a été mise en place l'organisation générale du système de sécurité sociale en France et où a été fait le choix d'un financement par répartition, **l'un des objectifs était de construire un régime d'assurance vieillesse généralisé et unique** (lois du 22 mai et du 13 septembre 1946). Cette unification s'est révélée difficile car il n'était pas possible d'aligner d'emblée le niveau des retraites des salariés du secteur privé sur celui, plus élevé, garanti par les régimes existants dans divers secteurs industriels et dans la fonction publique. Compte tenu de cette situation et des résistances des non-salariés au plan de sécurité sociale, **les régimes de retraite ont été de fait organisés sur une base socioprofessionnelle**.

Trois étages composent le système français de retraite : les régimes de base légalement obligatoires, qui en constituent le socle, les régimes complémentaires légalement obligatoires et les dispositifs d'épargne retraite collective et individuelle.

• **Le premier étage : les régimes de base obligatoires**

Il existe actuellement vingt et un régimes de retraite de base¹, que le conseil d'orientation des retraites (Cor) regroupe en trois ensembles par grandes catégories professionnelles².

¹ *Vingt et un régimes de base sont regroupés au sein du Gip Info Retraite : régime général (salariés du privé non agricole - Cnav), MSA salariés (salariés agricoles), MSA non-salariés (non-salariés agricoles), régimes des fonctionnaires civils et militaires, FSPOEIE (ouvriers des établissements industriels de l'Etat), CNRACL (collectivités locales), régimes des mines, CNIEG (industries électriques et gazières), SNCF, RATP, Enim (marins), CRPCEN (clercs et employés de notaires), Cavimac (cultes), Banque de France, Opéra de Paris, Comédie française, RSI (artisans et commerçants), CNAVPL (professions libérales), CNBF (avocats), Port autonome de Strasbourg.*

² « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? », septième rapport du conseil d'orientation des retraites (Cor), janvier 2010.

Le **premier**, qui couvre les salariés du secteur privé et les non-titulaires de la fonction publique, se compose de deux régimes de base : le régime général des salariés de l'industrie et du commerce, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (Cnavts), et le régime des salariés agricoles, géré par la Mutualité sociale agricole (MSA). Cet ensemble rassemble environ **70 % des actifs**.

Le **deuxième** ensemble se compose des régimes des non-salariés : les régimes des artisans et des commerçants gérés depuis 2006 par le régime social des indépendants (RSI) - né de la fusion de la Cancava (artisans) et de l'Organic (industriels et commerçants) - ; le régime des exploitants agricoles, géré par la MSA ; les régimes des professions libérales, unifiés et gérés depuis 2004 par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) ; le régime des avocats géré par la Caisse nationale des barreaux français (CNBF) ; le régime des ministres des cultes, géré par la Caisse d'assurance vieillesse des cultes (Cavimac). Cet ensemble couvre environ **10 % des actifs**.

Le **troisième** ensemble correspond aux régimes spéciaux, qui couvrent principalement les fonctionnaires et les salariés des entreprises publiques et, dans quelques cas, des salariés d'entreprises privées (marins, clerks et employés de notaires...). Les fonctionnaires de l'Etat, magistrats et militaires relèvent du Service des retraites de l'Etat (SRE) ; les fonctionnaires des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers, de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Peuvent être ajoutés à cet ensemble d'autres régimes spéciaux : ceux des industries électriques et gazières (Cnieg), de la SNCF, de la RATP, des mines, des ouvriers de l'Etat, de la Banque de France, de l'Opéra national de Paris et de la Comédie française. L'ensemble de ces régimes couvre environ **20 % des actifs**.

• Le deuxième étage : les régimes complémentaires obligatoires

Les régimes complémentaires se sont superposés aux régimes de base dès 1947 avec la création de l'association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc), puis en 1961 avec la création de l'association des régimes de retraite complémentaire (Arrco) pour l'ensemble des salariés du secteur privé. Ceux-ci ont **la particularité d'être gérés par les partenaires sociaux**. La loi n° 72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire des salariés a étendu à tous les salariés et anciens salariés du privé l'obligation d'affiliation à un régime de retraite complémentaire.

Tous les salariés et non-salariés du secteur privé sont affiliés au moins à un régime complémentaire obligatoire. C'est le cas depuis 2003 pour les non-salariés agricoles (régime complémentaire obligatoire géré par la MSA) et depuis 2004 pour les commerçants (régime géré, avec le régime complémentaire obligatoire des artisans, par le RSI). Pour les professions libérales, regroupées au sein de la CNAVPL, ce sont les dix sections professionnelles qui assurent la gestion des régimes complémentaires. Par

ailleurs, cinq groupes professionnels libéraux conventionnés bénéficient d'un régime de retraite supplémentaire obligatoire, les « avantages sociaux vieillesse » (ASV)¹.

Contrairement aux salariés du secteur privé, c'est généralement la même caisse qui gère le régime de base et le régime complémentaire des non-salariés.

Dans **les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux**, il n'existe pas de distinction entre retraite de base et retraite complémentaire : ces régimes sont qualifiés de **régimes intégrés**. Depuis 2005, les titulaires des trois fonctions publiques sont affiliés au régime additionnel de la fonction publique (RAFP), qui se caractérise par le fait que les cotisations sont assises, non sur la rémunération principale comme c'est le cas dans les régimes complémentaires du secteur privé, mais sur les primes et indemnités perçues au titre des heures supplémentaires et des avantages en nature des fonctionnaires dans la limite de 20 % du traitement indiciaire. Le RAFP est **l'unique exemple en France de régime par capitalisation obligatoire**. Les agents non titulaires de l'Etat, des collectivités locales et des établissements hospitaliers relèvent du régime général pour leur retraite de base et de l'Institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (Ircantec) pour leur retraite complémentaire.

Le régime de retraite additionnelle de la fonction publique

• Dans le cadre de la réforme des retraites de 2003, il a été institué en faveur des fonctionnaires des trois fonctions publiques (d'Etat, territoriale et hospitalière) un **régime obligatoire, par points, permettant d'acquérir une retraite à partir de cotisations acquittées sur la base des rémunérations accessoires au traitement indiciaire** : le régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

Ce fonds de pension public couvre depuis le 1^{er} janvier 2005 quelque **4,6 millions d'actifs** et recense près de **51 000 employeurs publics** (dont 46 000 collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale - EPCI). Il est géré par un établissement public administratif - l'Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) - lui-même administré par un organe délibérant, le conseil d'administration, et dirigé par un directeur qui en est l'exécutif.

La gestion administrative des droits individuels à la retraite des bénéficiaires (encaissement des cotisations, liquidation des droits, gestion des comptes de droits, paiement des prestations) est assurée par la Caisse des dépôts et consignations.

¹ Médecins, chirurgiens-dentistes, auxiliaires médicaux, sages-femmes et directeurs de laboratoire privé d'analyse médicale non-médecins.

• Les **cotisations sont assises sur les éléments de rémunération de toute nature non pris en compte dans l'assiette de calcul des pensions** civiles et militaires de retraite ou des pensions servies par la CNRACL. Font notamment partie de l'assiette de cotisations du RAFP : le supplément familial, l'indemnité de résidence, les primes et indemnités diverses perçues en raison des fonctions exercées, les heures supplémentaires effectuées en raison de la qualification acquise, les avantages en nature pour leur valeur fiscale déclarée, l'intéressement, lorsqu'il existe, etc.

Les éléments de rémunération pour calculer les cotisations et les droits au régime sont **plafonnés à 20 %** du traitement indiciaire brut annuel perçu.

Après application du plafond, ces éléments sont soumis à **un taux de cotisation de 10 %**, dont 5 % sont à la charge du fonctionnaire et 5 %, à la charge de l'employeur.

• Les **montants cotisés**, déclarés annuellement par l'employeur, **sont convertis en points**.

La valeur d'acquisition du point, fixée chaque année par le conseil d'administration, permet de déterminer le nombre de points qu'on peut acheter pour un euro de cotisation.

Les droits acquis sont cumulés au fil des années et leur solde peut être consulté sur le site Internet du RAFP.

• Le **montant de la prestation additionnelle** est calculé en **multipliant le nombre de points acquis** tout au long de la carrière **par la valeur de service du point**, fixée chaque année par le conseil d'administration.

Les cotisants peuvent faire valoir leurs droits à **partir de soixante ans** et la prestation est versée **sous forme de rente**, sauf si le nombre de points acquis est inférieur à un minimum.

• Le troisième étage : l'épargne retraite collective et individuelle

Bien que le principe en soit ancien, à travers l'épargne de précaution traditionnelle, les formes d'épargne retraite ont connu un développement récent. La loi du 21 août 2003 a en effet encouragé la constitution d'une épargne en vue de la retraite pour toute personne, à titre privée ou dans le cadre de son activité professionnelle, en complément des régimes de retraite obligatoires en répartition. Trois nouveaux dispositifs ont alors été créés :

- le **plan d'épargne retraite populaire (Perp)** : ouvert aux salariés et non-salariés, il permet de se constituer un complément de retraite grâce à des cotisations déductibles du revenu imposable, jusqu'à hauteur de 10 % de ce dernier. Le montant des cotisations est décidé librement par l'assuré. Après cessation de l'activité professionnelle, la sortie se fait obligatoirement sous forme de rente ;

- le **plan d'épargne retraite entreprise (Pere)** : contrat de groupe à adhésion obligatoire, il est plus connu sous le nom de « régime de l'article 83 » en référence au code général des impôts. L'adhésion est obligatoire et le taux de cotisation est fixé au moment de la création du plan. L'employeur abonde généralement les cotisations du salarié, c'est-à-dire verse

lui-même une cotisation. L'épargne investie donne lieu au versement d'une rente au moment de la retraite ;

- le **plan d'épargne pour la retraite collective (Perco)** : il constitue une épargne collective dans le cadre de l'entreprise, obligatoire (dès lors qu'un accord a été signé) mais à versements libres. Comme pour le Pere, les versements du salarié sont abondés par l'entreprise et les fonds sont placés dans le cadre d'une gestion mutualisée (assurée généralement par des banques ou des compagnies d'assurance). La sortie peut se faire en rente viagère ou en capital, ce qui rapproche le Perco d'un placement classique, plutôt que d'une épargne retraite. Pour les petites entreprises, qui ne peuvent mettre en place leur propre Perco, il existe des Perco interentreprises, permettant de mutualiser la gestion et les risques.

Ces instruments complètent les dispositifs précédemment mis en œuvre parmi lesquels peuvent être cités :

- les **contrats « lois Madelin »** : ceux-ci permettent aux non-salariés de se constituer une retraite facultative. Déductibles des revenus professionnels, les cotisations sont libres mais doivent néanmoins s'inscrire dans une fourchette. Après cessation de l'activité professionnelle, la sortie se fait obligatoirement sous forme de rente ;

- d'**autres régimes facultatifs de retraite** assimilés au Perp : le régime Préfon (prévoyance des fonctionnaires - réservé aux fonctionnaires et à leurs conjoints, ainsi qu'à tous ceux ayant appartenu à la fonction publique au cours de leur carrière) ; le Corem (complément retraite mutualiste, ouvert à toutes les catégories socioprofessionnelles) et le CRH (complément retraite des hospitaliers, géré par le comité de gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers - CGOS).

c) La diversité des règles et des paramètres de calcul

A l'empilement des régimes s'ajoutent des règles d'acquisition et de valorisation des droits à la retraite différentes, principalement entre régimes de base et régimes complémentaires, et une diversité encore plus grande des paramètres de calcul de la pension.

• **Des techniques de calcul des droits différentes selon les régimes**

A l'exception des régimes de base des professions libérales et des non-salariés agricoles qui sont, en totalité ou pour partie, des régimes en points, **les régimes de base français sont des régimes en annuités. Les régimes complémentaires sont, en revanche, tous des régimes en points.**

Dans **les régimes de base en annuités**, la pension à la liquidation est le produit de trois termes :

$$\text{Pension} = \text{Taux de liquidation} \times \text{Coefficient de proratisation} \\ \times \text{Salaire de référence}$$

Le coefficient de proratisation rapporte la durée d'assurance de l'assuré dans le régime à une durée d'assurance de référence. Le taux de liquidation peut être réduit ou majoré, compte tenu de l'application respectivement d'une décote ou d'une surcote, par rapport au « taux plein », lui-même défini en référence à une durée d'assurance de référence et/ou un âge de référence. Au cours de la période de retraite, la pension évolue en fonction du taux de revalorisation des pensions, lequel constitue un autre paramètre du régime.

Dans les **régimes complémentaires et dans le régime de base des professions libérales (CNAVPL)**, les assurés acquièrent **des points** qui, à la retraite, sont convertis en euros. Dans les régimes complémentaires, ces points sont acquis sur la base des cotisations versées et différentes tranches de cotisations sont prévues, en fonction du niveau de salaire et par référence au plafond de la sécurité sociale¹.

A la CNAVPL, le mode d'acquisition des points est différent puisque le nombre de points acquis est déterminé en fonction non pas des cotisations mais des revenus professionnels soumis à cotisation².

A la liquidation, la transformation des points en montant de pension s'effectue en multipliant le nombre de points acquis par la valeur de service du point à cette date. Ainsi, la pension des régimes complémentaires est égale à :

Pensions = Nombre de points × Valeur de service du point

Une décote est appliquée à ce montant si les conditions du « taux plein » au régime général ne sont pas remplies. Au cours de la période de retraite, la pension évolue comme la valeur de service du point.

Assurés	Régime de base	Régime complémentaire
Salariés du privé	Annuités	Points
Artisans et commerçants	Annuités	Points
Non-salariés agricoles	Pension forfaitaire (annuités) + proportionnelle (points)	Points
Professions libérales	Points	Points
Fonctionnaires	Régime intégré en annuités + régime additionnel en points	

Source : septième rapport du Cor, janvier 2010

¹ A l'Arrco, il existe deux tranches de cotisations : la tranche 1 pour la partie du salaire inférieure ou égale au plafond de la sécurité sociale (34 620 euros annuels en 2010) et la tranche 2 pour la partie supérieure à ce plafond. A l'Agirc, trois tranches de cotisations sont retenues : la tranche B pour la partie du salaire comprise entre un et quatre plafonds de la sécurité sociale ; la tranche C pour la partie du salaire comprise entre quatre et huit plafonds et la tranche A qui est la tranche 1 de l'Arrco.

² Sur chaque tranche de revenus soumis à cotisation (respectivement inférieure à 85 % du plafond de la sécurité sociale et comprise entre 85 % et 500 % de ce plafond), le nombre de points attribués chaque année est proportionnel à un maximum (respectivement 450 et 100 points) au prorata du revenu de l'assuré dans cette tranche.

• La diversité des paramètres de calcul de la pension

Dans les régimes de base

Bien que la plupart des régimes de base fonctionnent selon la technique des annuités, les paramètres de calcul de la pension varient d'un régime à l'autre. Les principales différences conduisent à distinguer, d'un côté, les régimes des salariés et non-salariés du secteur privé, de l'autre, les régimes spéciaux. Les régimes des professions libérales et des non-salariés agricoles sont à part puisqu'ils fonctionnent au moins en partie en points.

- Le décompte de la durée d'assurance

La durée d'assurance liée aux périodes d'activité professionnelle est calculée, au régime général et dans les régimes alignés¹, à partir du montant de la rémunération perçue au cours de l'année². Elle correspond, dans les régimes de la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux, à une durée calendaire (de la prise de fonction à la cessation de fonction). A ces périodes, peuvent s'ajouter des périodes validées sans contrepartie contributive (périodes de maladie, de maternité, de chômage, d'éducation des enfants...).

- Le salaire de référence

Dans le secteur privé, le salaire de référence est calculé comme la moyenne des vingt-cinq meilleurs salaires ou revenus annuels dans la limite du plafond de la sécurité sociale, à partir de la génération 1948 pour les salariés de la Cnav et à la MSA, et à partir de la génération 1953 pour les artisans et commerçants affiliés au RSI.

Dans la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux, le salaire de référence est le traitement indiciaire, hors primes, du dernier emploi occupé durant au moins six mois³.

- Les âges de départ à la retraite

Pour **les salariés et les non-salariés du secteur privé**, l'âge d'ouverture des droits à la retraite est fixé à **soixante ans**. Depuis la réforme de 2003, des possibilités de départ anticipé, avant soixante ans, sont prévues pour les assurés handicapés ou ayant effectué une carrière longue, sous certaines conditions⁴. La mise à la retraite d'office par l'employeur n'est plus possible avant soixante-cinq ans et, entre soixante-cinq et soixante-neuf ans,

¹ Les régimes alignés regroupent le régime général des salariés, le régime des artisans et des commerçants et le régime agricole (pour les salariés agricoles).

² Un salaire égal à 200 fois le Smic horaire permet de valider un trimestre.

³ Certains régimes spéciaux conservent une base de calcul spécifique : la moyenne des dix meilleurs salaires annuels pour les clercs et employés de notaires, la moyenne des trois meilleures années consécutives pour les artistes de l'Opéra de Paris et de la Comédie française et un salaire forfaitaire pour les mineurs et les marins.

⁴ L'article 23 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a ouvert aux salariés ayant effectué des carrières longues, du fait d'une entrée précoce sur le marché du travail, la possibilité de partir à la retraite avant soixante ans.

elle est soumise à une procédure particulière et à l'absence d'opposition du salarié concerné¹.

Dans **les régimes de la fonction publique**, l'âge d'ouverture des droits à la retraite varie selon les catégories d'agents : **soixante ans** pour les catégories dites « sédentaires » et **cinquante ou cinquante-cinq ans** pour les catégories dites « actives ». En outre, une condition de quinze ans de service, appelée « condition de stage », est requise pour bénéficier d'une pension. Les limites d'âge au-delà desquelles le fonctionnaire est mis à la retraite d'office sont fixées respectivement à soixante-cinq ans pour les catégories sédentaires et cinquante-cinq ou soixante ans pour les catégories actives².

Dans **les régimes spéciaux**, l'âge d'ouverture des droits **varie de quarante à soixante ans** et diffère selon le métier exercé et l'ancienneté. La réforme des régimes spéciaux a réduit la condition de stage à une année de service à la SNCF, à la RATP et dans les IEG, et l'a supprimée à la Comédie française et à la CRPCEN (clercs et employés de notaires), alors que cette durée est toujours de quinze ans au régime des mines, par exemple.

- Le taux de liquidation

La pension est servie à **taux plein** sous une condition d'âge ou de durée d'assurance tous régimes. Le taux plein est égal à **50 % dans les régimes de base des salariés et non-salariés du secteur privé**, et est plus élevé - **75 % - dans les régimes spéciaux, dont ceux des fonctionnaires**, compte tenu de l'absence de régimes complémentaires. Une minoration du taux de liquidation de la pension - décote - est appliquée aux assurés ne remplissant pas les conditions du taux plein. Inversement, une majoration du taux de liquidation - surcote - est attribuée aux assurés qui continuent d'exercer une activité professionnelle au-delà de l'âge de soixante ans et qui remplissent la condition de durée d'assurance.

L'**âge du taux plein** est l'âge auquel, quelle que soit la durée d'assurance de la personne, le taux plein s'applique³. Il est fixé à soixante-cinq ans pour les salariés et non-salariés du secteur privé⁴ et à l'âge limite pour les assurés des régimes spéciaux, dont les fonctionnaires (cinquante-cinq ou soixante ans pour les catégories actives et soixante-cinq ans pour les catégories sédentaires).

¹ L'article 90 de la loi n° 2008-1330 de financement de la sécurité sociale pour 2009 supprime, à compter du 1^{er} janvier 2010, la mise à la retraite d'office par l'employeur, en reportant de soixante-cinq à soixante-dix ans l'âge auquel l'employeur peut d'office rompre le contrat de travail d'un salarié senior.

² L'article 93 de la loi n° 2008-1330 de financement de la sécurité sociale pour 2009 a assoupli la limite d'âge pour les catégories actives en permettant, à compter du 1^{er} janvier 2010, la poursuite pour tous les fonctionnaires jusqu'à soixante-cinq ans, sous réserve de leur aptitude physique. Pour les catégories sédentaires, la limite d'âge de soixante-cinq ans est inchangée.

³ La décote ne s'applique alors pas, mais la pension est réduite par le coefficient de proratisation lorsque la durée d'assurance de la personne est inférieure à celle requise pour le taux plein.

⁴ Pour certains assurés, en particulier ceux reconnus inaptes au travail, la pension est servie à taux plein à soixante ans.

La réforme de 2003 a aligné la **durée d'assurance** tous régimes requise pour le taux plein entre les secteurs privé et public, tout en la faisant dépendre de la génération. Celle-ci est fixée à **160 trimestres pour la génération 1948** ayant eu soixante ans en 2008 et est **progressivement allongée au fil des générations pour passer à 164 trimestres pour la génération 1952 qui aura soixante ans en 2012.**

Pour les **salariés et les non-salariés du secteur privé, la décote** est progressivement réduite au fil des générations : à partir de la génération 1953 (qui aura soixante ans en 2013), un taux de décote de 1,25 %, soit deux fois moins que celui en vigueur jusqu'en 2003, sera appliqué par trimestre manquant, dans la limite de vingt trimestres, pour atteindre la durée d'assurance du taux plein ou soixante-cinq ans, selon le mode de calcul le moins pénalisant pour l'assuré. Depuis le 1^{er} janvier 2009¹, le taux de la **surcote** est de 1,25 % par trimestre cotisé au-delà de la durée du taux plein et après soixante ans, sans limitation du nombre de trimestres. Le régime de base des professions libérales (en points) se distingue avec un taux de surcote de 0,75 % par trimestre cotisé.

Dans la **fonction publique**, la réforme de 2003 a instauré une **décote**, entrée en vigueur en 2006. Son taux augmente progressivement au fil des générations et rejoindra, à partir de 2015, celui du secteur privé, soit 1,25 % par trimestre manquant. Il n'existe pas de décote lorsqu'un agent part à son « âge limite » (cinquante-cinq ou soixante ans pour les catégories actives et soixante-cinq ans pour les catégories sédentaires). Depuis le 1^{er} janvier 2009, les conditions pour bénéficier de la **surcote** dans le régime de la fonction publique sont alignées sur celles applicables dans le secteur privé². Les modifications entrées en vigueur le 1^{er} avril 2007 dans le régime de la Banque de France et le 1^{er} juillet 2008 dans six autres régimes spéciaux - SNCF, RATP, Opéra de Paris, Comédie française, Industries électriques et gazières, Clercs et employés de notaires - conduisent à aligner progressivement, avec un décalage dans le temps, les barèmes de décote et de surcote sur ceux applicables dans la fonction publique et au régime général.

Dans les régimes complémentaires

L'**âge d'ouverture des droits** est fixé à **cinquante-cinq ans** à l'Arrco, à l'Agirc et à l'Ircantec. Les autres régimes complémentaires ont un âge d'ouverture des droits aligné sur celui en vigueur au régime général, à l'exception des régimes complémentaires des professions libérales, dont l'âge varie selon les dix sections professionnelles.

Les conditions pour bénéficier du taux plein dans les régimes complémentaires sont celles applicables au régime général.

¹ L'article 89 de la loi n° 2008-1330 de financement de la sécurité sociale pour 2009 prévoit une revalorisation de la surcote par décret afin de la rendre plus attractive. Le taux de surcote a ainsi été porté de 3 % à 5 % par année cotisée au-delà de la durée d'assurance et périodes équivalentes ouvrant droit au taux plein (décret n° 2008-1509 du 30 décembre 2008).

² Article 89 de la loi n° 2008-1330 de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Dans les régimes complémentaires, lorsque l'assuré liquide sa pension sans remplir les conditions du taux plein dans le régime de base, une **décote** s'applique. En cas de liquidation tardive, une **surcote** existe dans certains régimes. Ainsi, à l'Arcco, à l'Agirc et à l'Ircantec, une décote est appliquée dans les mêmes conditions qu'au régime général. Seul l'Ircantec, à la suite de la réforme de ses paramètres en 2008, prévoit une surcote, applicable depuis le 1^{er} janvier 2010¹.

L'évolution des pensions servies à la liquidation dépend de celle des paramètres d'acquisition (valeur d'achat du point) et de liquidation (valeur de service du point), dont les valeurs sont fixées annuellement par les responsables des régimes.

d) Une architecture institutionnelle atypique

Sur le plan institutionnel, le système de retraite français se distingue des systèmes existant à l'étranger par **quatre caractéristiques** :

- **les régimes de base structurés en fonction de critères d'appartenance professionnelle sont plus nombreux**. Dans les différents pays étudiés par le Cor², seules l'Allemagne et la Belgique disposent d'un premier ensemble aussi éclaté institutionnellement. L'Espagne a également conservé des régimes spéciaux liés à certaines professions, malgré une unification des régimes des salariés de secteurs privé et public ;

- **les régimes complémentaires occupent une place importante dans l'architecture du système**. Ils fonctionnent en répartition, alors que dans la plupart des systèmes étrangers, les régimes complémentaires privés de branche ou d'entreprise utilisent la capitalisation. Par ailleurs, dans le système français, les spécificités socioprofessionnelles sont prises en compte à la fois au niveau des régimes de base et au niveau des régimes complémentaires, tandis que dans la majeure partie des pays étrangers, elles ne sont considérées qu'au niveau des régimes complémentaires professionnels ;

- **le troisième ensemble**, regroupant les diverses formes d'épargne retraite, **reste marginal par comparaison avec les régimes obligatoires par répartition**, en dépit d'une montée en charge progressive depuis 2004. Ainsi, en 2008, le montant total des cotisations associées à ces dispositifs ne représentait que 5,3 % du montant total des cotisations aux régimes obligatoires, la proportion équivalente pour les prestations s'établissant à 2,5 %. Au total, les divers dispositifs de retraite supplémentaire facultative représentaient un peu plus de 125 milliards d'euros d'encours en 2008³ ;

¹ Le taux de majoration est de 0,625 % par trimestre supplémentaire pour les assurés âgés de soixante à soixante-cinq ans et de 0,75 % pour ceux de plus de soixante-cinq ans.

² Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

³ « Les retraités et les retraites en 2008 », Drees, Etudes et résultats n° 722, avril 2010.

- la question de l'articulation entre les premier et deuxième étages du système est plus prégnante en France qu'à l'étranger. En France, le principe d'autonomie par rapport aux régimes de base caractérise la gestion des régimes complémentaires. En outre, les syndicats et les organisations professionnelles d'employeurs tendent à prendre des mesures de bonne gestion en cohérence avec les évolutions intervenues dans les régimes de base. A l'étranger, l'articulation entre les régimes de base et les régimes complémentaires professionnels ne se pose pas dans les mêmes termes, compte tenu du caractère privé et facultatif des régimes professionnels de branche ou d'entreprise.

En revanche, s'agissant du rôle respectif de l'Etat et des partenaires sociaux, le système de retraite français est proche des systèmes étrangers :

- **l'Etat** est chargé de piloter les régimes de base et de mettre en œuvre les réformes du système de retraite ;

- **les partenaires sociaux** assurent la gestion des régimes complémentaires professionnels et sont associés au processus de concertation dans la mise en œuvre des réformes.

2. Un système qui a montré ses qualités pour le niveau de vie des retraités

Le système de retraite français hérité de l'après-guerre permet aujourd'hui d'assurer aux retraités, en moyenne, un niveau de vie proche de celui des actifs, même si cette situation moyenne recouvre des disparités importantes. Les dernières réformes mises en œuvre suscitent des inquiétudes sur une possible détérioration du niveau futur des retraites.

a) Le niveau de vie moyen des retraités

Les études portant sur le niveau de vie des retraités mettent en avant **quatre évolutions importantes,** qui s'observent **depuis le milieu des années quatre-vingt-dix.**

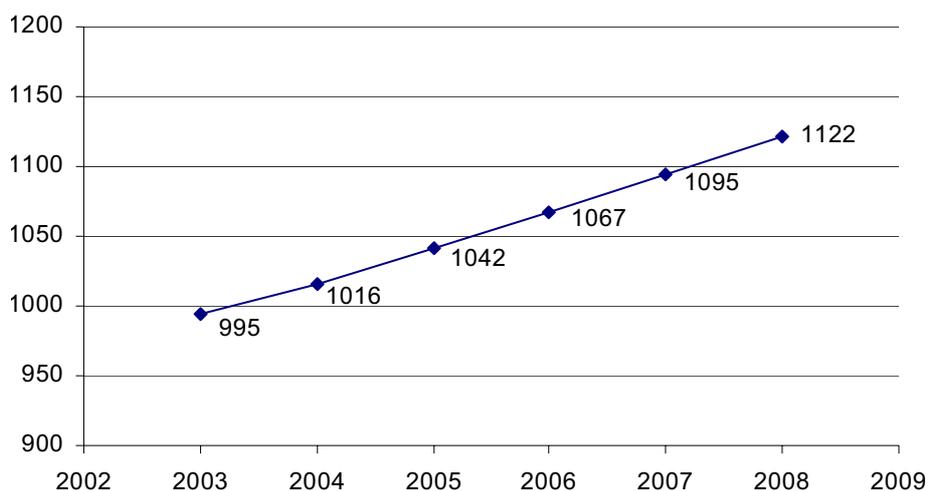
• La première est **l'augmentation du montant moyen des pensions au fil des générations.** La pension moyenne des retraités tous régimes confondus s'établit en 2008 à 1 122 euros mensuels (hors droits dérivés, majorations et minimum vieillesse). **Elle augmente en moyenne de 2,4 % par an en euros courants depuis 2003, soit une croissance supérieure d'environ 0,6 point à l'inflation annuelle moyenne.**

Cette progression de la pension moyenne à un rythme plus élevé que l'inflation résulte pour l'essentiel du **renouvellement de la population de retraités,** avec l'arrivée de nouveaux retraités disposant généralement de carrières plus favorables, donc bénéficiaires en moyenne de pensions plus

élevées. Ce mécanisme, qui traduit un simple effet de composition de la population des retraités, est habituellement qualifié d'« **effet noria** »¹.

Montant mensuel moyen d'avantage de droit direct² (tous régimes)

(en euros courants)



Champ : bénéficiaires d'un avantage de droit direct, nés en France ou à l'étranger, résidents en France entière ou à l'étranger, vivants au 31 décembre de l'année.

Source : Drees, enquêtes annuelles auprès des caisses de retraite de 2003 à 2008 et EIR 2004 ; calculs Drees

Le montant des retraites peut également être apprécié à travers le **taux de remplacement**, qui renseigne sur le niveau de la pension à la liquidation au regard des revenus d'activité perçus juste avant la retraite. Le taux de remplacement net rapporte ainsi la retraite totale à la liquidation au dernier salaire, les deux étant calculés nets de prélèvements sociaux. Selon une étude réalisée par la Drees³ présentant une large diversité de cas-types représentatifs des salariés du secteur privé de la génération 1948 ayant eu des carrières continues, **les taux de remplacement nets s'échelonnaient entre 44 % et 85 %**, le taux de remplacement étant croissant en fonction de la durée de carrière (qui varie de trente-cinq à quarante-quatre ans selon les cas-types), et décroissant en fonction du niveau de salaire ou de qualification (cadre ou non-cadre).

¹ « Les retraités et les retraites en 2008 », Drees, Etudes et résultats n° 722, avril 2010.

² L'avantage principal de droit direct est acquis en contrepartie de l'activité professionnelle et donc des cotisations versées qui y sont liées. Cet avantage peut être transféré au conjoint survivant lors du décès du bénéficiaire. On parle alors d'avantage de droit dérivé, souvent appelé pension de réversion, qui peut être cumulé à un avantage principal de droit direct.

³ « Les retraites de la génération 1948, une illustration par quelques cas types », Drees, Etudes et résultats n° 331, août 2004.

- La deuxième évolution, qui découle directement de la première, est **la progression régulière du niveau de vie¹ moyen des retraités** depuis 1996.

Cette tendance récente, qui ne reflète pas l'évolution du niveau de vie de chaque retraité, s'explique par le fait que les générations les plus jeunes qui arrivent à la retraite ont des pensions plus élevées que les générations qui les précèdent.

En conséquence, parmi les pays de l'OCDE, la France se distingue par un rapport élevé (0,95) entre le niveau de vie des plus de soixante-cinq ans et celui de l'ensemble de la population. Seuls quatre pays sur les trente étudiés par l'OCDE ont un rapport plus important : le Mexique, l'Autriche, le Luxembourg et la Pologne.

Niveau de vie des plus de soixante-cinq ans rapporté à celui de l'ensemble de la population dans quelques pays de l'OCDE

France	0,95
Allemagne	0,91
Japon	0,87
Etats-Unis	0,86
Italie	0,83
Espagne	0,79
Royaume-Uni	0,74
Moyenne OCDE	0,82

Source : OCDE (2009), Panorama des pensions

- La troisième évolution est **le maintien d'un niveau de vie moyen des retraités à peu près équivalent à celui des actifs**, à condition que le calcul du niveau de vie tienne compte des revenus du patrimoine et des loyers imputés².

A l'échelle individuelle, le passage à la retraite peut se traduire par une baisse du niveau de vie. Toutefois, lorsqu'on compare l'ensemble des retraités à l'ensemble des actifs, on constate que, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, le niveau de vie moyen des retraités est proche de celui des actifs. Cette tendance récente fait suite à une longue période - de 1970 jusqu'au milieu des années 1990 - pendant laquelle le niveau de vie des retraités progressait plus rapidement que celui des actifs, comblant l'écart

¹ Le niveau de vie correspond au revenu disponible par unité de consommation du ménage auquel appartient la personne. Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité, les prestations sociales et les transferts en provenance d'autres ménages, nets des impôts et des prélèvements sociaux directs. Il intègre également en principe les ressources issues du patrimoine.

² Les loyers imputés aux propriétaires de leur résidence principale correspondent à la valeur locative de leur logement.

important observé en 1970¹. L'on est ainsi passé d'**une situation où les retraités apparaissaient relativement pauvres à la situation actuelle où s'observe une quasi-parité.**

Cependant, la comparaison du niveau de vie moyen des actifs et des retraités est fortement affectée par **la prise en compte du patrimoine**. En effet, celui-ci joue un rôle important dans la situation financière des retraités. D'une part, les retraités perçoivent deux fois plus de revenus que les actifs en provenance de leur patrimoine de rapport (revenus fonciers, intérêts et dividendes issus des placements financiers). D'autre part, les retraités sont beaucoup plus souvent propriétaires que les actifs : selon l'enquête Logement 2002 de l'Insee, 74 % des ménages de retraités sont propriétaires de leur résidence principale contre 56 % pour l'ensemble des ménages.

Ainsi, si l'on mesure le niveau de vie sans tenir compte des revenus du patrimoine, c'est-à-dire sur la seule base des revenus d'activité ou de remplacement complétés par les transferts, le niveau de vie moyen des retraités apparaît sensiblement inférieur à celui des actifs, l'écart étant de 15 %. A l'inverse, si l'on mesure le niveau de vie en tenant compte des revenus du patrimoine et des loyers imputés, le niveau de vie moyen des retraités apparaît quasiment égal à celui des actifs, l'écart n'étant plus que de 2 %.

La prise en compte des revenus du patrimoine dans les comparaisons de niveau de vie est **sujette à discussion** pour diverses raisons :

- la détention de patrimoine est extrêmement dispersée au sein de la population, une minorité de ménages détenant la majorité du patrimoine. La situation des retraités est donc très hétérogène. Tandis que de nombreux retraités vivent essentiellement de leurs pensions, les revenus du patrimoine constituent la principale ressource d'une minorité de retraités ;

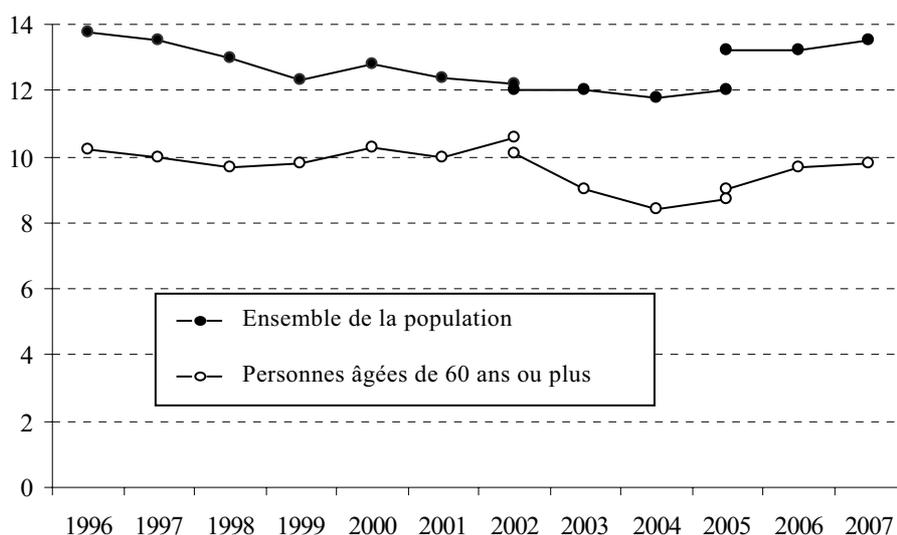
- la détention inégale de patrimoine peut en partie découler de choix individuels passés : le patrimoine présent apparaît alors comme le fruit d'une renonciation à la consommation passée ;

- les revenus du patrimoine sont mal évalués par les sources statistiques et les estimations qui permettent de les appréhender demeurent fragiles.

- La quatrième évolution concerne **le taux de pauvreté des personnes de soixante ans et plus**. Le fait le plus marquant est la forte baisse enregistrée entre 1970 et le milieu des années quatre-vingt-dix : le taux de pauvreté des retraités est en effet **passé de 30 % à 10 %**. **Depuis, il ne tend pas à s'accroître et se maintient à un niveau inférieur à celui de l'ensemble de la population, lequel est actuellement de 13 %**. Dans ce contexte, le nombre d'allocataires du minimum vieillesse ne cesse de décroître, passant de 0,9 à 0,6 million entre 1996 et 2006 (contre 2,2 millions d'allocataires en 1970).

¹ Le rapport entre le niveau de vie moyen des retraités et le niveau de vie moyen des actifs est passé de 0,62 en 1970 à 0,91 en 1996.

**Taux de pauvreté des personnes âgées
comparé à l'ensemble de la population**
(en %)



La France figure **parmi les pays de l'OCDE où les personnes âgées sont les moins touchées par la pauvreté** (avec un taux aux alentours de 10 % contre 13 % en moyenne dans les pays de l'OCDE). **Dans la majorité des pays, le taux de pauvreté des personnes âgées est supérieur à celui de la population, contrairement à ce qui est observé en France¹.**

b) Les différences entre retraités

Avec l'arrivée à maturation du système de retraite, les inégalités entre retraités se sont considérablement réduites durant les décennies passées. Pour autant, celles-ci n'ont pas disparu : en 2007, 10 % des retraités avaient un niveau de vie inférieur à 913 euros par mois tandis que 10 % avaient un niveau de vie supérieur à 2 885 euros. La **persistance de ces inégalités** est notamment liée à la concentration du patrimoine.

Il paraît donc utile, au-delà de l'analyse de la situation moyenne des retraités, d'apporter un éclairage sur la situation des retraités aux revenus les plus modestes et d'étudier les écarts de niveau de retraites en fonction du statut d'activité passé.

¹ « Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009 : panorama des systèmes de retraite », OCDE, juin 2009.

• Les petites retraites et les minima de pension

En 2004, selon l'échantillon inter-régimes de retraités de la Drees, la pension totale (y compris réversion éventuelle) des retraités de droit direct ayant effectué une carrière complète s'élevait à 1 512 euros par mois en moyenne¹. Moins de 7 % d'entre eux recevaient une petite retraite inférieure à 600 euros par mois (pension totale, y compris minimum vieillesse). **La perception d'une petite retraite concerne principalement les retraités ayant eu une carrière incomplète.**

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

Lors de sa création en 1983, le **minimum contributif** avait pour objectif de « *valoriser la carrière des assurés qui, bien qu'ayant travaillé un grand nombre d'années, n'ont acquis, en contrepartie de salaires faibles, qu'une pension inférieure au montant actuel du minimum vieillesse* », en garantissant à ces derniers une pension minimale au régime de base. Le montant mensuel du minimum contributif est, depuis le 1^{er} avril 2010, de 595,64 euros et de 650,87 pour le minimum contributif majoré².

Les **pensionnés touchant le minimum contributif sont nombreux** : ils représentent près de la moitié des liquidants au régime général ou dans un régime aligné. Sur cent bénéficiaires du minimum contributif, soixante ont effectué une carrière incomplète. Parmi ceux qui en ont effectué une complète, certains ont une très faible retraite totale (de base et complémentaire) de droit direct : 10 % d'entre eux ne perçoivent pas plus de 597 euros bruts. Les bénéficiaires du minimum contributif sont également à 63 % des femmes.

Quant au **minimum vieillesse**, qui a pris, depuis le 1^{er} janvier 2007, la forme d'une allocation unique appelée allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa)³, il varie selon les ressources des ménages, mais garantit un revenu mensuel minimum de 708,95 euros en 2010 pour une personne seule et 1 157,46 euros pour un couple. **Fin 2006, il était versé à 599 000 personnes, soit 4,5 % des personnes âgées de soixante-cinq ans ou plus, contre près d'une sur deux il y a cinquante ans**⁴. Les bénéficiaires, dont le nombre décroît de façon régulière, sont **majoritairement des femmes** (62 % des bénéficiaires), mais moins souvent que par le passé du fait de l'augmentation de leur activité. Il s'agit, dans 84 % des cas, de retraités n'ayant acquis aucun

¹ « Retraites : vingt fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008 », cinquième rapport du Cor, novembre 2007.

² L'article 26 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a instauré une majoration du minimum contributif - appelée minimum contributif majoré - au titre des seules périodes ayant donné lieu au versement de cotisations à la charge de l'assuré.

³ Auparavant, le minimum vieillesse était un dispositif à deux étages, le premier garantissant un revenu minimum, égal au montant de l'AVTS (allocation aux vieux travailleurs salariés), le second, l'ASV (avantage social vieillesse), permettant d'atteindre le montant du minimum vieillesse.

⁴ « Les allocataires du minimum vieillesse », Drees, Etudes et résultats n° 631, avril 2008.

droit propre ou ayant effectué une carrière incomplète, souvent pour cause d'invalidité ou d'inaptitude.

Ces dispositifs de solidarité, auxquels il faut ajouter les droits familiaux et la réversion, permettent **une redistribution** en faveur des retraités aux revenus les plus modestes. En leur absence, les inégalités entre retraités seraient beaucoup plus importantes qu'elles ne le sont actuellement. Grâce à la redistribution opérée par le système de retraite, **les inégalités de retraite sont ramenées à un niveau comparable aux inégalités de niveau de salaire**. Selon une étude de l'Insee¹ portant sur les salariés des secteurs public et privé des générations 1950 et 1960, le rapport interdécile² des retraites est égal à 4,3, alors que le rapport interdécile des salaires moyens de carrière est de 4,1.

• **Les écarts de niveau de retraites entre les salariés du secteur privé, les indépendants et les fonctionnaires**

Le niveau des retraites présente des **écarts importants selon le statut d'activité antérieur** : en 2004, les salariés du secteur privé affiliés au régime général percevaient en moyenne une retraite totale égale à 1 065 euros par mois, soit moins que les fonctionnaires et les assurés des régimes spéciaux (1 689 euros), mais plus que les non-salariés (617 euros). Ces écarts reflètent avant tout des **niveaux de diplôme ou de qualification différents**. Mais, à diplôme ou qualification identique, deux autres facteurs participent aux différences de niveau de pensions : le **déroulement de la carrière** (niveau de revenu d'activité, durée cotisée, périodes de chômage...) et les **règles des différents régimes**.

Les études tendant à comparer la situation respective des salariés des secteurs privé et public datent d'avant la mise en place de la réforme de 2003³. Elles adoptent des démarches diverses, de sorte qu'il est délicat d'en tirer des conclusions définitives sur le caractère plus ou moins avantageux d'un régime sur l'autre. Il en ressort néanmoins que, si des **différences de situation** existent, elles peuvent apparaître à **l'avantage des fonctionnaires**. Ces travaux suggèrent en outre que celles-ci ne résulteraient pas principalement d'un niveau élevé des pensions dans la fonction publique, mais plutôt d'**écarts d'âge d'entrée dans la vie active, d'âge de liquidation et d'espérance de vie**.

Quant à la **comparaison salariés/non-salariés**, elle fait apparaître une différence d'effort contributif. La constitution d'un capital professionnel et sa valorisation à la retraite (revente d'un fonds de commerce, d'une exploitation agricole, d'une clientèle, etc.) ont en effet conduit les non-salariés

¹ « Redistribution intragénérationnelle dans le système de retraite français : premières estimations à partir du modèle de microsimulation Destinie 2 », Insee, mai 2009.

² Le rapport interdécile désigne le rapport entre le niveau au-delà duquel se situent les 10 % de la population ayant les niveaux les plus élevés et le niveau en-deçà duquel se situent les 10 % de la population ayant les niveaux les plus faibles.

³ « Situation des retraités au regard de la retraite : éléments de comparaison entre salariés des secteurs public et privé », note du Secrétariat général du Cor, document n° 5 de la réunion du conseil du 10 juin 2009.

à opter, au moins dans un premier temps, pour des régimes de retraite établis sur des bases minimales. Dès lors la question se pose de savoir dans quelle mesure les revenus du patrimoine permettent de compenser la relative faiblesse de leur retraite. Selon des calculs réalisés par l'Insee¹, un non-salarié perçoit, à niveau de diplôme identique, une retraite inférieure de 10 % à 20 % à celle d'un salarié, mais il perçoit trois à cinq fois plus de revenus du patrimoine.

c) Le niveau de vie futur des retraités

Même si les données récentes ne traduisent pas une détérioration de la situation relative des retraités les plus pauvres, **des interrogations et des inquiétudes** sont suscitées par les effets actuels et à venir des réformes intervenues ces dernières années et de l'arrivée à la retraite des premières générations touchées par le chômage, **sur le niveau de vie des retraités.**

Le Cor a identifié **plusieurs facteurs** qui joueront sur le niveau des pensions² :

- les **comportements futurs en matière d'âge de liquidation et d'activité des seniors**. Ceux-ci auront une incidence cruciale dans la mesure où la réforme de 2003 a renforcé le lien entre l'âge de liquidation et le taux de remplacement ;

- **l'évolution des durées de carrière**, qui dépendra elle-même des âges d'entrée et de sortie sur le marché du travail ainsi que des conditions d'emploi ;

- la **revalorisation des pensions liquidées sur les prix**. Comme les salaires augmentent tendanciellement plus vite que les prix, la revalorisation des pensions sur les prix entraîne, au cours de la période de retraite, un décrochage du pouvoir d'achat des pensions par rapport à celui des salaires.

Il est important de rappeler ici que les pensions de retraite ne permettent pas à elles seules d'apprécier le niveau de vie des retraités, qui résulte aussi de la taille des ménages et des autres types de revenus. L'évolution future du niveau de vie des retraités dépendra non seulement de celle des retraites, mais aussi de **l'évolution des structures familiales** ou encore de **l'accumulation patrimoniale** des générations successives.

Les dernières projections réalisées par le Cor³ montrent qu'après une légère baisse en termes réels, la pension moyenne de l'ensemble des retraités **augmenterait d'un peu moins de 1 % par an de 2009 à 2030**, puis **s'accélérerait** progressivement pour atteindre en 2050 **un rythme de croissance de 1,5 %** dans le scénario A et de **1,3 %** dans les scénarios B et

¹ « Enquête revenus fiscaux et sociaux 2007 », Insee-DGFip-Cnaf-Cnav-CCMSA, novembre 2009.

² « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques », Cor, septième rapport, janvier 2010.

³ « Retraites : perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010 », huitième rapport du Cor, avril 2010.

C¹, sous l'hypothèse de rendements constants pour l'Arrco et l'Agirc. Sous l'hypothèse de rendements décroissants au-delà de 2010 pour l'Arrco et l'Agirc, l'évolution annuelle moyenne en fin de période serait de 1,2 % dans le scénario A et de 1 % dans les scénarios B et C.

B. UN SYSTÈME DÉJÀ SUBSTANTIELLEMENT RÉFORMÉ

La prise de conscience des difficultés que les évolutions démographiques posent au système de retraite n'est pas nouvelle. Plusieurs rapports importants ont été consacrés à ce sujet depuis vingt ans et la France a déjà procédé à d'importantes réformes.

1. Vingt ans de constats et propositions

Depuis 1991, les perspectives du système de retraite ont donné lieu à de nombreux travaux prospectifs, dont les plus importants méritent d'être rappelés.

a) Le livre blanc sur les retraites

Présenté en 1991, le livre blanc sur les retraites, établi par le commissariat général du Plan sur la base d'un important travail interministériel, a constitué le premier rapport d'envergure sur les perspectives du système de retraite.

Dans la préface de ce document, le Premier ministre Michel Rocard faisait le constat du vieillissement de la population à venir et des déséquilibres que cette évolution allait entraîner dans le financement des retraites. Dans la perspective des évolutions à conduire, il fixait **trois principes essentiels** :

« Nous devons respecter l'équité entre les générations, celle des grands-parents qui sont aujourd'hui en retraite, celle des parents qui le seront au début du siècle prochain, et celle de nos enfants qui, au-delà de 2010, auront alors à payer les retraites de leurs parents.

« Nous devons satisfaire l'équité au sein de chaque génération, nos régimes actuels n'assurant pas toujours les solidarités espérées.

« Nous devons évidemment assurer la maîtrise financière des régimes de retraite pour en garantir la pérennité ».

Organisé en quatre chapitres, le livre blanc faisait le constat d'une parité moyenne des niveaux de vie des actifs et des retraités et d'une amélioration continue de la législation dont bénéficient des retraités de plus en plus nombreux. Il mettait en évidence une dégradation programmée du rapport entre actifs et retraités et soulignait les dangers d'une évolution non maîtrisée

¹ Dans les scénarios A, B et C, le taux de croissance annuelle de la productivité du travail à long terme est respectivement de 1,8 %, 1,5 % et 1,5 %, et le taux de chômage à long terme respectivement de 4,5 %, 4,5 % et 7 %.

des dépenses des régimes de retraite, ainsi qu'une dérive des prélèvements obligatoires.

Après avoir présenté les réformes entreprises à l'étranger, le livre blanc traçait des perspectives pour l'avenir. Excluant toute substitution de la capitalisation à la répartition et, plus largement, toute réforme profonde de l'organisation du système, il privilégiait les mesures suivantes :

- l'adaptation de la durée d'activité nécessaire pour se constituer un droit à une retraite complète ;
- l'extension dans les régimes de base de la période de référence prise en compte pour le calcul de la pension ;
- la revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des prix.

b) Le rapport Briet

Le rapport établi par Raoul Briet à la demande du Premier ministre Alain Juppé en 1995 avait pour objectif d'actualiser les diagnostics et projections contenus dans le livre blanc sur les retraites.

Il insistait fortement sur l'impact prévisible attendu de la dégradation du ratio entre la population âgée de plus de soixante ans et la population de quinze à cinquante-neuf ans. La direction de la prévision estimait alors, à l'horizon 2015, dans un scénario macro-économique central, à dix points supplémentaires de cotisations le besoin de financement d'un régime global fictif à législation antérieure à la réforme du régime général de 1993. Ce besoin de financement était même évalué à vingt-six points de cotisations en 2040.

Selon ce rapport de 1995, la réforme du régime général de 1993 permettait de replacer ce régime dans une situation proche de l'équilibre à l'horizon 2005 et réduisait de moitié le besoin de financement à l'horizon 2015.

c) Le rapport Charpin

Ce rapport, demandé par Lionel Jospin, alors Premier ministre, à Jean-Michel Charpin, commissaire général du Plan, établissait des projections financières très complètes sur l'évolution du système de retraite à l'horizon 2040, reposant sur des hypothèses économiques contrastées (le taux de chômage pris en compte dans les divers scénarios variait entre 3 % et 9 % sur longue période). **L'hypothèse la plus défavorable faisait apparaître un besoin de financement d'environ mille milliards de francs à l'horizon 2040 tous régimes confondus.**

L'un des chapitres du rapport mettait par ailleurs en évidence un accroissement des écarts entre régimes.

La principale proposition du rapport portait sur un allongement jusqu'à **42,5 annuités en 2020** de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

Cette perspective était complétée par plusieurs propositions ou pistes de réflexion :

- la constitution de réserves à hauteur de trois points de Pib, afin de lisser les effets du choc démographique ;
- l'élargissement de l'assiette du financement à d'autres revenus des ménages, sans que cette piste soit cependant très détaillée ;
- l'aménagement de certains dispositifs pour favoriser la cohésion sociale, en particulier la modification des règles d'indexation des pensions pour maintenir le taux de remplacement dans le secteur privé ;
- la prise en compte dans le système de retraite de la pénibilité au travail.

d) Le rapport Teulade

Refusant les analyses les plus pessimistes figurant dans certains travaux, le rapport établi en 2000 par René Teulade dans le cadre du conseil économique et social notait qu'« *il faudrait un taux de croissance de 3,5 % par an d'ici 2040 pour stabiliser le poids des retraites dans le Pib à son niveau actuel sans recul de l'âge médian de cessation d'activité et avec une indexation des retraites sur les salaires* ».

Le rapport présentait cinq axes de propositions :

- une meilleure articulation, grâce notamment à une plus grande progressivité de la retraite, des différents temps de la vie ;
- la garantie d'un juste remplacement du revenu par la retraite ;
- la mise en place de financements complémentaires « *ne pénalisant pas la compétitivité et l'emploi* » ;
- la recherche d'une croissance créatrice d'emplois pour enrayer les effets de la baisse de la population active ;
- l'installation d'un centre national de vigilance et de garantie sur les retraites.

*

* *

Avec la création du conseil d'orientation pour les retraites (Cor), l'époque des grands rapports sur les retraites, désignés sous le nom de leur principal auteur, est désormais largement révolue, l'essentiel des travaux d'analyse, de réflexion et de projections étant désormais assumé par cette institution.

2. Des réformes importantes

a) La réforme du régime général de 1993

La première réforme importante du système de retraite a été engagée par le gouvernement d'Edouard Balladur en 1993. La loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale a prévu des évolutions importantes :

- l'indexation des pensions de retraite et des salaires portés au compte de chaque assuré sur l'évolution des prix à la consommation ;

- la création du fonds de solidarité vieillesse (FSV), établissement public chargé de financer les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale par l'affectation d'une fraction du produit de la contribution sociale généralisée (CSG) et des droits sur les alcools.

Toutefois, les mesures les plus importantes, qui relevaient du pouvoir réglementaire, ont fait l'objet de deux décrets du 27 août 1993, respectivement relatifs au calcul des pensions de retraite et aux pensions de retraite.

Ces décrets ont porté de cent cinquante à cent soixante le nombre de trimestres d'assurance exigé pour obtenir une liquidation de pension au taux plein. L'augmentation a été appliquée à raison d'un trimestre supplémentaire par année civile de naissance et a été achevée en 2003, année où un assuré âgé de soixante ans devait réunir cent soixante trimestres d'assurance pour obtenir une pension à taux plein au titre du régime général ou des régimes alignés.

Par ailleurs, **les décrets ont porté de dix à vingt-cinq le nombre d'années de revenus prises en compte pour le calcul du salaire annuel moyen servant de base au calcul de la pension de retraite dans le régime général et les régimes alignés.** Le relèvement s'est appliqué à raison d'une année supplémentaire par année civile de naissance et s'est achevé en 2008, année où la pension de retraite d'un assuré du régime général ou du régime des salariés agricoles, âgé de soixante ans a été calculée sur le salaire annuel moyen de ses vingt-cinq meilleures années. Pour les assurés des professions artisanales, industrielles et commerciales, le passage des dix aux vingt-cinq meilleures années a été étalé de 1994 à 2013.

Cette réforme a été complétée en 1994 et 1996 par la réforme complète des régimes de retraite complémentaires obligatoires de l'Arrco et de l'Agirc.

b) La création du fonds de réserve des retraites et du conseil d'orientation des retraites

Les années 1997 à 2002 ont été marquées par la création du fonds de réserve pour les retraites (FRR) et du conseil d'orientation des retraites (Cor).

• Le **FRR** a été institué par l'article 2 de la loi du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999. La loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel l'a transformé en un établissement public à caractère administratif de l'Etat.

Aux termes de l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale, ce fonds a pour mission principale de gérer les sommes qui lui sont affectées afin de **constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite**.

Ces réserves sont constituées au profit des régimes général, des salariés agricoles, des artisans et des professions industrielles et commerciales. Les sommes affectées au fonds sont mises en réserve jusqu'en 2020.

• Le **Cor** a été créé par un décret du 10 mai 2000. Par la suite, la loi de 2003 portant réforme des retraites a inscrit ses missions dans la partie législative du code de la sécurité sociale.

Le conseil d'orientation des retraites

Selon les termes de l'article L. 114-2 du code de la sécurité sociale, le conseil d'orientation des retraites a pour missions :

- de décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long termes des régimes de retraite légalement obligatoires, au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et d'élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière ;

- d'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;

- de mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite et de suivre l'évolution de ce financement ;

- de formuler les avis prévus par l'article 5 de la loi du 21 août 2003 relatifs aux conditions dans lesquelles peut être prolongée la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein ;

- de participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ;

- de suivre la mise en œuvre des principes communs aux régimes de retraite et l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités, ainsi que de l'ensemble des indicateurs des régimes de retraite, dont les taux de remplacement.

Le conseil peut formuler toutes recommandations ou propositions de réforme qui lui paraissent de nature à faciliter la mise en œuvre des objectifs et principes énoncés par la loi de 2003 portant réforme des retraites.

Outre son président, le Cor est composé de trente-huit membres, parmi lesquels quatre députés et quatre sénateurs, seize représentants des organisations professionnelles et syndicales, le président de l'union nationale des associations familiales (Unaf), le vice-président du comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA), six représentants de l'Etat et six personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience.

Depuis sa création, le Cor a publié huit rapports et est devenu un acteur central du pilotage du système de retraite à travers ses analyses et projections financières.

c) La réforme de 2003

Les cent seize articles de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites ont modifié un grand nombre de règles applicables au système des retraites.

• **Les principes fondamentaux**

La loi a tout d'abord rappelé quelques principes essentiels :

- le **choix de la retraite par répartition** au cœur du pacte social qui unit les générations (article 1^{er}) ;

- le **droit pour tout retraité à une pension en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité** ;

- la possibilité pour les assurés de bénéficier d'un **traitement équitable au regard de la retraite**, quels que soient leurs activités professionnelles passées et le ou les régimes dont ils relèvent.

Elle a en outre précisé que la Nation se fixait pour objectif d'assurer en 2008 à un salarié ayant travaillé à temps complet au Smic et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein un montant total de pension, lors de la liquidation, au moins égal à 85 % du Smic.

• **L'allongement de la durée d'assurance et les dispositions qui lui sont liées**

La loi de 2003 a fait de la durée d'assurance le paramètre essentiel d'ajustement du système de retraite en posant le principe selon lequel la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein évolue de manière à **maintenir constant, jusqu'en 2020, le rapport constaté entre cette durée et la durée moyenne de retraite**, entendue comme l'espérance de vie à l'âge de soixante ans telle qu'estimée cinq ans auparavant.

La loi a confié à une **commission de garantie des retraites**, composée du vice-président du Conseil d'Etat, du président du Conseil économique, social et environnemental, du Premier président de la Cour des comptes et du président du Conseil d'orientation des retraites, la mission de constater l'évolution respective des durées d'assurance ou de services nécessaires pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein ou obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite ainsi que l'évolution de la durée moyenne de retraite.

Ce dispositif a été accompagné d'un allongement de la durée de services, bonifications comprises, nécessaire pour obtenir une liquidation au taux maximum dans la fonction publique afin de parvenir en 2008 à un alignement sur la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein dans le secteur privé (**160 trimestres**).

Pour la période 2009-2012, la loi prévoyait un **allongement de 160 à 164 trimestres** de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir le taux plein ou de la durée de services nécessaire pour obtenir une liquidation au taux maximum. Un décret pouvait cependant ajuster ce calendrier si les évolutions liées au rapport entre durée d'assurance et durée moyenne de retraite le justifiaient. En pratique, le calendrier fixé par la loi a été confirmé lors du rendez-vous 2008 et l'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein est en cours.

Corrélativement à ce dispositif d'allongement de la durée d'assurance, la loi a :

- maintenu le principe de coefficients de minoration (**décote**) destinés à réduire le montant des pensions des assurés ou agents n'ayant pas réuni la durée d'assurance ou de services minimale exigée pour avoir droit au taux plein ou maximum de liquidation ;

- créé une majoration de pension (**surcote**) pour les assurés ayant cotisé au-delà de la limite du taux plein et demandé la liquidation de leur pension au-delà de l'âge légal de la retraite.

En outre, la réforme a conduit à la mise en place d'un dispositif de **retraite anticipée pour longue carrière permettant un départ anticipé à partir de cinquante-six ans**, dont les conditions ont été précisées par décret. Pour bénéficier de la mesure, les assurés doivent justifier d'une durée d'assurance ou de périodes reconnues équivalentes ou au moins égales à la durée fixée pour obtenir le taux plein de liquidation majorée de huit trimestres.

Un dispositif spécifique de **retraite anticipée avant soixante ans pour les assurés handicapés** relevant du régime général, du régime des salariés agricoles, des régimes des artisans et commerçants, des professions libérales et des exploitants agricoles a également été prévu.

• Les autres mesures

La loi du 21 août 2003 a apporté un grand nombre d'autres modifications à l'ensemble du système de retraite, dont les principales sont les suivantes :

- définition d'un **droit à l'information des assurés** sur leur retraite ;
- ouverture, pour les assurés du secteur privé et les agents du secteur public, d'un droit au **rachat d'années d'études supérieures** dans la limite de douze trimestres ;
- amélioration des modalités de prise en compte des cotisations versées au titre d'un **travail à temps partiel** ;

- modification de la **procédure de revalorisation des pensions** de retraite ;

- **réforme des pensions de réversion**, notamment pour supprimer progressivement la condition d'âge pour l'ouverture du droit à la réversion dans le secteur privé, et assurer l'égalité entre les hommes et les femmes dans le secteur public ;

- réforme des **bonifications de durée d'assurance pour enfants** ;

- soutien au **maintien en activité des seniors** par la réforme des règles relatives au cumul d'un emploi et d'une retraite, la suppression des préretraites progressives, l'élargissement de la négociation professionnelle triennale au maintien dans l'emploi des salariés âgés, la limitation du bénéfice de la cessation anticipée d'activité des travailleurs salariés aux salariés âgés ayant effectué des travaux pénibles,... ;

- création d'un régime complémentaire obligatoire d'assurance vieillesse pour les industriels et les commerçants ;

- réforme des régimes d'assurance vieillesse des professions libérales et des exploitants agricoles ;

- **développement de l'épargne retraite** par la création du plan d'épargne retraite populaire (Perp) et du plan d'épargne pour la retraite collectif (Perco).

d) La réforme des régimes spéciaux

La dernière réforme en date a été celle des régimes spéciaux de retraite réalisée en 2007-2008. L'objectif de la réforme a été d'harmoniser les principaux paramètres de droit et de calculs appliqués par les régimes spéciaux, notamment ceux de la SNCF et de la RATP, avec ceux mis en œuvre dans la fonction publique :

- suppression de la **mise à la retraite d'office** à l'initiative de l'entreprise ;

- suppression des **clauses discriminatoires entre hommes et femmes** : possibilité d'attribution d'une pension aux parents de trois enfants (et non plus aux seules mères de famille) ; alignement des modalités d'attribution des pensions des veufs sur celles des veuves ;

- **caractère quérable de la pension**, dont l'agent doit demander la liquidation à la caisse en précisant la date d'entrée en jouissance ;

- possibilité de bénéficier d'une **pension proportionnelle dès lors que l'on compte un an de service** (au lieu de quinze ans auparavant) ;

- décompte des services valables pour la retraite en trimestres (et non plus en années, mois, jours) ;

- **passage progressif, suivant un critère générationnel, d'une durée de service pour bénéficier du taux plein de cent cinquante trimestres à cent soixante-quatre trimestres au 1^{er} juillet 2016 ;**

- **instauration d'une décote (entraînant une minoration de pension) et d'une surcote (entraînant une majoration de pension) ;**

- possibilité de validation gratuite de périodes non travaillées (disponibilité, temps partiel) pour élever un enfant ;

- possibilité de **rachat d'années d'études** (dans la limite de douze trimestres) ;

- possibilité de départ anticipé pour les agents handicapés ou présentant un taux d'incapacité permanente partielle (IPP) supérieur ou égal à 66 % à la suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ;

- création d'une pension d'orphelin de 10 % par enfant dans la limite de 100 % de la rémunération de base ;

- indexation des pensions sur les prix à compter du 1^{er} avril 2009.

La mise en œuvre de la réforme a été accompagnée d'importantes mesures salariales de compensation négociées au sein de chacune des entreprises.

*

* *

En définitive, les vingt dernières années ont été marquées par d'importantes évolutions du système de retraite ayant consisté, pour leur part la plus significative, à **accroître la durée nécessaire pour obtenir une pension de retraite à taux plein.**

Malgré ces réformes, la soutenabilité financière des régimes de retraite est plus menacée que jamais pour des raisons à la fois structurelles et conjoncturelles.

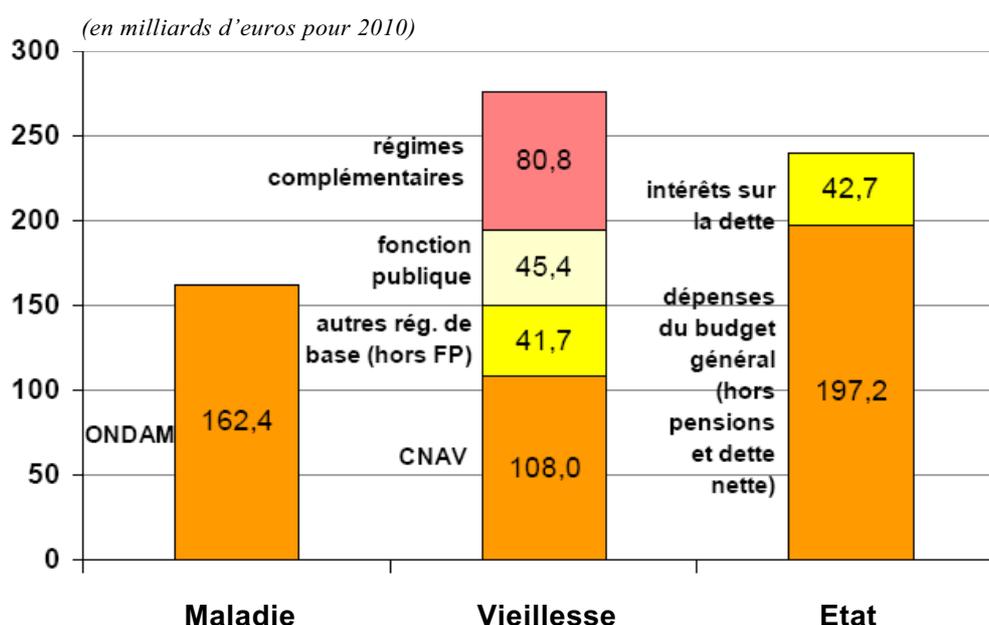
C. UN SYSTÈME EN DANGER

Malgré les réformes engagées au cours des dernières années, le système français de retraite est aujourd'hui gravement menacé par ses déséquilibres. Sa crédibilité est désormais entamée, auprès des jeunes générations notamment, qui ne voient plus en lui une sécurité mais, tout au contraire, un motif d'inquiétude.

1. Un déséquilibre financier insoutenable

a) Un enjeu financier considérable

Avant d'évoquer la situation actuelle du système de retraite, il convient de garder à l'esprit l'ampleur des enjeux. Le système de retraite public français mobilise un montant financier considérable, à hauteur de **270 milliards d'euros par an**, soit davantage que les dépenses de l'Etat ou les dépenses de l'assurance maladie.



Source : Cor

Par ailleurs, la part des retraites dans le Pib est, en France, l'une des plus élevées de l'OCDE, puisqu'elle atteint 13 % (12,6 % pour les recettes, 13,4 % pour les dépenses).

Au cours des dernières décennies, les prestations du risque vieillesse-survie ont connu une progression spectaculaire.

(en % du Pib)

	1959	1970	1975	1980	1990	2000	2010
Prestations du risque vieillesse-survie	5,4	7,3	9,1	10,3	11,2	12,6	13

b) Une situation dès à présent très dégradée

Excédentaire jusqu'en 2004, la branche vieillesse de la sécurité sociale connaît depuis cette date une aggravation continue de son déficit.

Solde de la branche vieillesse du régime général

	2007	2008	2009(p)	2010(p)	2011(p)	2012(p)	2013(p)
Recettes	85,8	89,5	90,7	92,1	96,4	100,2	104,2
Dépenses	90,4	95,1	98,9	102,9	108	113,2	118,7
Solde	- 4,6	- 5,6	- 8,2	- 10,7	- 11,6	- 13	- 14,5

Source : loi de financement de la sécurité sociale pour 2010

Si l'on prend en compte l'ensemble des régimes obligatoires de base et le FSV, le déficit atteindrait, en 2010, **17,1 milliards d'euros**.

Lors de son audition par la Meess, François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, a fait état d'un besoin de financement de l'ensemble du système de retraite en 2010 atteignant **30 milliards d'euros en y incluant l'ensemble des régimes, y compris celui des fonctionnaires¹**.

• Les effets du choc démographique

Le creusement du déficit s'explique principalement par une **progression ininterrompue de la masse des pensions**, elle-même due à deux facteurs démographiques désormais bien connus :

- l'arrivée à l'âge de la retraite, à partir de 2006, des générations plus nombreuses nées après la seconde guerre mondiale, phénomène identifié sous le terme de « papy-boom » ;

- l'allongement de l'espérance de vie qui, conjugué à un âge de départ en retraite relativement stable, augmente la durée de versement des prestations.

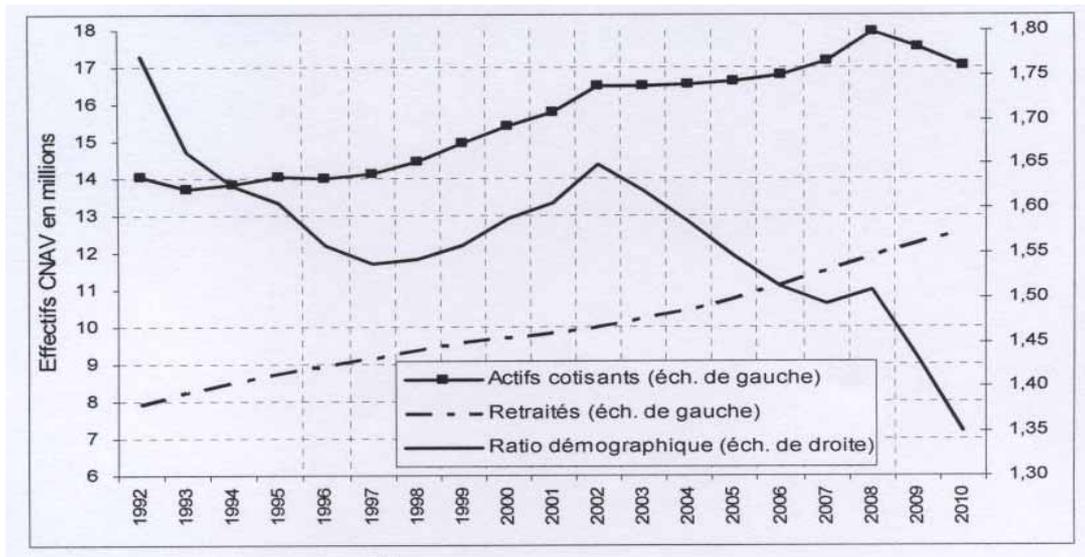
Effectifs de cotisants et de retraités par régime en 2010

Régime	Nombre de cotisants	Nombre de retraités
Cnav	17 200 000	12 100 000
Service des retraites de l'Etat (SRE)	2 036 143 fonctionnaires civils (au 31/12/2007) et 350 000 fonctionnaires militaires	1 330 000 fonctionnaires civils (au 31/12/2008) et 570 000 fonctionnaires militaires
CNRACL	2 030 000	931 652
Agirc	3 900 000	2 400 000
Arrco	18 500 000	11 300 000
RATP	44 390	47 317
SNCF	157 487	336 944

¹ Cf compte rendu de l'audition du 11 mai 2010, tome II, p. 199.

Au 1^{er} juillet 2009, en France métropolitaine, le nombre de retraités du régime général s'élevait à plus de 12,2 millions de personnes pour près de 17,5 millions de cotisants, soit un rapport démographique de 1,43 actif pour un retraité. Le même ratio était supérieur à quatre au début des années soixante.

Ratio de dépendance démographique de la Cnav



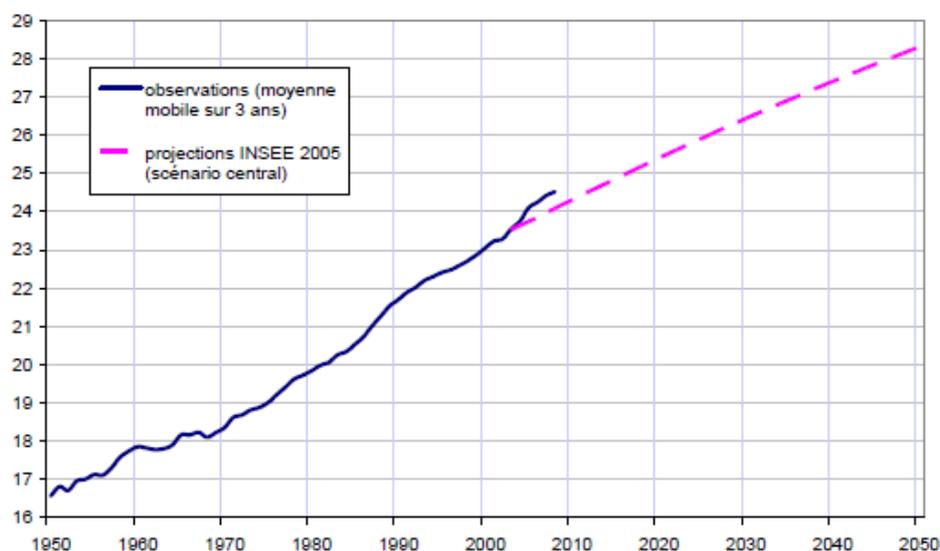
Source : caisse nationale d'assurance vieillesse

Si l'on prend en compte l'ensemble des régimes, le rapport démographique entre actifs et retraités est aujourd'hui de 1,8 et tomberait à 1,2 en 2050.

Selon les projections de la Cnav, l'allongement de l'espérance de vie à soixante ans entre 2002 et 2013 atteindra un an et demi pour les hommes et un peu plus d'un an pour les femmes. Ces gains d'espérance de vie permettront de réduire de plus de 50 000 le nombre de décès enregistrés à l'horizon 2013.

Au cours des prochaines années, l'espérance de vie à soixante ans devrait continuer à croître de manière notable, contribuant largement à dégrader encore davantage la situation financière des régimes de retraite.

Espérance de vie à 60 ans observée et projetée de 1950 à 2050



Source INSEE², France métropolitaine.

Note : les dernières données observées sont provisoires³.

En 2050, l'espérance de vie à la naissance pourrait atteindre 83,8 ans pour les hommes (75,3 en 2000) et 89 ans pour les femmes (82,8 en 2000).

Si le phénomène du « papy boom » devrait s'infléchir à compter de 2035 environ, il est en revanche impossible de prévoir jusqu'où pourrait aller l'allongement de l'espérance de vie. Selon certains démographes, sur sa tendance actuelle, l'espérance de vie pourrait atteindre en 2100 quatre-vingt-onze ans pour les hommes et quatre-vingt-quinze ans pour les femmes.

● Le départ en retraite anticipée pour carrière longue

Parallèlement à ces évolutions démographiques, qui étaient prévues depuis longtemps, une partie importante de la dégradation des comptes de l'assurance vieillesse au cours des dernières années est liée au dispositif de départ en retraite anticipé pour carrière longue.

Paradoxalement, l'effet le plus visible de la réforme de 2003 sur les retraites, qui a pourtant mis en place un dispositif ambitieux d'allongement de la durée d'assurance requise pour obtenir une retraite à taux plein, est une aggravation de la situation financière du système de retraite liée aux effets de la mesure sur les longues carrières.

Bilan du dispositif de départ en retraite anticipé pour carrière longue

L'article 23 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a ouvert aux salariés ayant effectué des carrières longues, du fait d'une entrée précoce sur le marché du travail, la possibilité de partir à la retraite avant soixante ans. Mesure « phare » de la réforme Fillon, le dispositif de départ anticipé pour carrière longue a été présenté comme un instrument de justice sociale : ceux qui ont contribué, pendant une longue période, au financement du système de retraite se voient reconnus des droits particuliers.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, les assurés du régime général peuvent donc partir à la retraite avant l'âge de soixante ans lorsqu'ils remplissent des conditions minimales de durée cotisée et de durée validée tous régimes¹, ainsi que des conditions d'âge (âge de début d'activité, âge de liquidation).

Conditions d'éligibilité à la retraite anticipée au régime général

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

Entre 2005 et 2008, le dispositif a connu une montée en charge continue, non anticipée par les projections réalisées en 2003. L'année 2008 a été marquée par un afflux particulièrement important de départs (122 200) dû à l'anticipation par les futurs retraités du durcissement des conditions d'accès au dispositif à compter du 1^{er} janvier 2009. Entre 2004 et 2008, la mesure a bénéficié à 560 000 personnes environ.

Flux annuels des départs anticipés au régime général

2004	2005	2006	2007	2008
113 100	102 220	107 710	115 120	122 060

Parallèlement à l'augmentation des effectifs concernés, la mesure a coûté sans cesse davantage à la Cnav sur la période 2004-2008 pour atteindre 2,4 milliards d'euros en 2008.

Coût, pour la Cnav, de la mesure de départ en retraite anticipée pour carrière longue

(en milliards d'euros)

Coût de la mesure	2004	2005	2006	2007	2008
	0,6	1,3	1,8	2,1	2,4

Afin d'endiguer la montée en charge du dispositif et de diminuer son coût financier, plusieurs mesures réglementaires ont été prises en 2008. Celles-ci ont pour objet d'encadrer davantage la procédure de régularisation de cotisations arriérées qui permet aux assurés de valider des périodes d'apprentissage ou de salariat pour lesquelles l'employeur n'a pas versé de cotisations :

- la circulaire du 2 janvier 2008 a renforcé les modalités de contrôle des demandes de régularisations d'arriérés de cotisations *via* notamment un recours restreint à l'utilisation des attestations sur l'honneur et un formulaire d'attestation plus complet ;
- le décret n° 2008-845 du 25 août 2008 a instauré de nouvelles modalités de calcul des arriérés de cotisations, explicitées dans la circulaire du 10 novembre 2008. Une majoration de 2,5 % par an a notamment été introduite.

¹ La période validée correspond à la somme des périodes cotisées et des périodes n'ayant pas donné lieu à cotisations (chômage, maladie, majorations pour enfant).

Une autre restriction est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009, en application de l'article 120 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, portant sur le durcissement des droits ouverts grâce à l'utilisation des attestations sur l'honneur. Lorsque la preuve de l'activité rémunérée ne peut être faite par des éléments probants, l'attestation sur l'honneur admise le cas échéant ne permet plus de valider que quatre trimestres au maximum.

En limitant le recours aux régularisations de cotisations, ces diverses mesures rendent l'acquisition de trimestres par les assurés moins facile et ainsi, restreignent l'accès au dispositif de retraite anticipée. Outre la poursuite du ralentissement de la dynamique des régularisations, deux autres facteurs expliqueraient la fin de la montée en charge du dispositif en 2009 :

- l'évolution des critères d'éligibilité en lien avec l'augmentation de la durée d'assurance prévue par la loi de 2003. Ainsi, à partir du 1^{er} janvier 2009, le nombre de trimestres requis pour un départ avant soixante ans augmente de un à quatre pour les assurés des générations 1949 et suivantes, liquidant leurs pensions à compter de cette date ;

Flux annuels des retraites anticipées du régime général

Année de naissance	Age de départ	Durée d'assurance totale (en trimestres)	Durée cotisée (en trimestres)	Début d'activité*
1949	59 ans	169	161	Avant la fin de l'année civile des 17 ans
1950	58 ans	170	166	Avant la fin de l'année civile des 16 ans
	59 ans	171	162	Avant la fin de l'année civile des 17 ans
1951	57 ans	171	171	Avant la fin de l'année civile des 16 ans
	58 ans	171	167	
	59 ans	172	163	Avant la fin de l'année civile des 17 ans
1952 et après	56 ou 57 ans	172	172	Avant la fin de l'année civile des 16 ans
	58 ans	172	168	
	59 ans	172	164	Avant la fin de l'année civile des 17 ans

* Cinq trimestres validés avant la fin de l'année civile requis (ou quatre trimestres pour les personnes nées au cours du dernier trimestre).

- la difficulté à remplir la condition de début d'activité pour les générations 1953 et suivantes du fait de la scolarité rendue obligatoire à seize ans à partir de 1959.

Au final, ces nouvelles conditions d'ouverture du droit à la retraite anticipée contribueraient à freiner le recours au dispositif et donc à diminuer son coût pour la Cnav.

Selon les projections de la Cnav, le nombre de retraites anticipées, après avoir chuté brutalement en 2009, devrait augmenter à nouveau en 2010 en raison du décalage des départs lié au durcissement des conditions de durée, puis diminuer progressivement.

Flux annuels des départs anticipés au régime général (prévisions)

2009	2010	2011	2012	2013
25 050	50 010	41 340	41 250	39 270

Corrélativement, les masses de prestations servies aux retraités de moins de soixante ans devraient diminuer substantiellement au cours des prochaines années.

Masses de pensions versées aux retraités de moins de soixante ans (prévisions)

(en milliards d'euros)

Coût de la mesure	2009	2010	2011	2012	2013
	2,1	1,5	1,1	0,7	0,5

L'incidence financière conjuguée des évolutions démographiques et de la mesure de retraite anticipée est évaluée par la Cnav à 15,2 milliards en 2013, soit 17,6 % de la masse des pensions prévue pour cette année.

• **Le rôle de la crise économique et l'« effet base »**

La détérioration brutale des comptes de la branche vieillesse en 2009 et 2010 est avant tout la conséquence de la crise économique qui a réduit fortement les recettes assises sur les revenus d'activité.

Rappelons que trois quarts des recettes sociales sont assis sur la masse salariale et, en particulier, les cotisations sociales. Un point de masse salariale perdue représente une perte de recettes de l'ordre de 2 milliards d'euros pour le régime général. Entre 2008 et 2009, 5,6 points de masse salariale ont été perdus dans le secteur privé. Ainsi, alors que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 évaluait le déficit de la branche vieillesse à 5,3 milliards en 2009, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 a réévalué cette prévision à hauteur de 8,2 milliards.

Les nouvelles projections financières relatives aux soldes des différentes branches de la sécurité sociale seront connues lors de la prochaine réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale prévue au mois de juin. Lors de son audition par la Mecss¹, François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat a noté qu'alors que la loi de financement pour 2010 prévoyait une diminution de la masse salariale de 0,4 % en 2010 et une progression de 5 % en 2011, les dernières prévisions font désormais état d'une progression de la masse salariale de 0,3 % en 2010 et de 3,7 % en 2011.

Si la crise a substantiellement aggravé les déficits de la branche vieillesse de la sécurité sociale, il convient d'être attentif au fait que la reprise économique, n'apportera à elle seule aucune amélioration du solde des régimes de retraite en raison de **l'effet base**.

En effet, même si la masse salariale reprend sa croissance sur une tendance comparable à celle qu'elle connaissait avant la crise, elle partira d'un niveau, en masse, très inférieur à celui atteint auparavant. Pour qu'un rattrapage s'opère, il faudrait que la masse salariale progresse temporairement beaucoup plus vite qu'avant la crise, ce qui n'apparaît guère vraisemblable. **Aucune amélioration spontanée sensible de l'équilibre financier du système de retraite ne peut donc être attendue de la reprise économique.**

• **La constitution d'une dette sociale considérable**

L'aggravation brutale des déficits des différentes branches de la sécurité sociale, et singulièrement de la branche vieillesse, a pour corollaire le développement d'une dette sociale d'une ampleur considérable. Alors que la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) a repris, depuis sa création

¹ Cf. Tome II du présent rapport, p. 199.

en 1996 un total de 134,6 milliards d'euros de dette et que la dette restant à amortir s'élevait à 92 milliards à la fin de l'année 2009, le cumul des déficits des régimes de base toutes branches confondues au cours des seules années 2009 à 2011, qui constitue une dette pour l'avenir, pourrait atteindre 100 milliards. Les déficits cumulés en 2009 et 2010 sont actuellement portés par l'Acos, mais cette situation ne pourra perdurer au-delà du PLFSS pour 2011.

Le Gouvernement doit prochainement réunir la commission de la dette sociale, dont la création avait été annoncée lors de la discussion au Sénat du PLFSS pour 2010, composée de cinq sénateurs et cinq députés. Celle-ci devra expertiser tous les moyens susceptibles d'assurer la gestion de la nouvelle dette issue des déficits des régimes de base en 2009 et 2010.

En définitive, la France connaît dès à présent un grave problème de financement des retraites et de l'ensemble des branches de la sécurité sociale, que la crise économique n'a fait que rendre plus prégnant et immédiat.

c) Des projections à moyen et long terme inquiétantes

Selon les termes de la loi de 2003 portant réforme des retraites, le Cor a notamment pour mission « *de décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long terme des régimes de retraite légalement obligatoires, au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et d'élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière* ».

La mise en place de cet outil de projection a été particulièrement utile pour améliorer la connaissance de la situation financière des systèmes de retraite. Idéalement, ces projections devraient pouvoir être réalisées de manière totalement déconnectée des éventuelles réformes annoncées ou envisagées, afin d'éviter une dramatisation qui ne facilite pas une réflexion sereine et approfondie sur les évolutions à conduire sur moyenne et longue période. Une telle déconnexion n'a pas été possible jusqu'à présent puisque les dernières projections du Cor ont été réalisées dans la perspective du rendez-vous 2008 sur les retraites puis actualisées en vue du rendez-vous 2010. Ces projections font apparaître à moyen et long terme des besoins de financement particulièrement élevés malgré les réformes conduites jusqu'à présent.

• Les projections établies en 2007

En 2007, alors que la crise économique n'était pas encore intervenue, le Cor avait publié des projections complètes sur les perspectives financières du système de retraite.

Ces projections reposaient sur les hypothèses économiques suivantes : retour au plein emploi en 2015 avec un taux de chômage de 4,5 %, puis stabilisation à ce niveau et augmentation annuelle de la productivité du travail de 1,8 %¹.

Les projections du Cor de 2007

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Dépenses de retraite (en points de Pib)	13,1	13,7	14,1	14,7	14,9	14,7
Masse des cotisations (en points de Pib)	12,9	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0
Besoin de financement annuel (en points de Pib)	- 0,2	- 0,7	- 1,0	- 1,6	- 1,8	- 1,7
Dépenses de retraite (en milliards d'euros 2006)	235,2	301,1	337,1	420,1	511,8	606,6
Masse des cotisations (en milliards d'euros 2006)	231,0	286,0	312,2	373,0	448,4	537,8
Besoin de financement annuel (en milliards d'euros 2006)	- 4,2	- 15,1	- 24,8	- 47,1	- 63,4	- 68,8

Source : cinquième rapport du Cor (novembre 2007)

Ainsi, dès 2007, alors même que la crise économique n'était pas intervenue, les projections du Cor faisaient apparaître un besoin de financement annuel de 24,8 milliards d'euros en 2020 et de 68,8 milliards d'euros en 2050.

• Les projections actualisées du Cor

Dans la perspective du rendez-vous 2010, le Cor a actualisé ses projections de 2007 pour tenir compte de l'impact de la crise économique sur les perspectives financières du système.

Pour établir ces nouvelles projections, le Cor n'a pas modifié les hypothèses démographiques et réglementaires retenues en 2007 mais a élaboré **trois scénarios alternatifs** prenant en compte différentes hypothèses économiques. Les trois scénarios sont à court terme (jusqu'en 2013) cohérents avec les prévisions réalisées par le Gouvernement dans le cadre du programme de stabilité et de croissance puis différents par la suite, tous reposant néanmoins sur un retour de l'économie à son équilibre de long terme après 2020 :

¹ Les autres hypothèses sur lesquelles reposaient les projections étaient les suivantes :

- natalité : 1,9 enfant par femme ;

- mortalité : allongement de l'espérance de vie à la naissance entre 2000 et 2050 de 75,3 à 83,8 ans pour les hommes et de 82,8 à 89 ans pour les femmes ;

- immigration : solde migratoire de 100 000 personnes par an ;

- durée d'assurance pour obtenir le taux plein : passage de 40 à 41 ans en 2012 et à 41,5 ans en 2020, puis stabilisation à ce niveau.

- **le scénario A** repose sur les hypothèses d'un taux de chômage à long terme de 4,5 % et d'une progression de la productivité du travail à long terme de 1,8 % par an ;

- **le scénario B** repose sur les hypothèses d'un taux de chômage à long terme de 4,5 % et d'une progression de la productivité du travail à long terme de 1,5 % par an ;

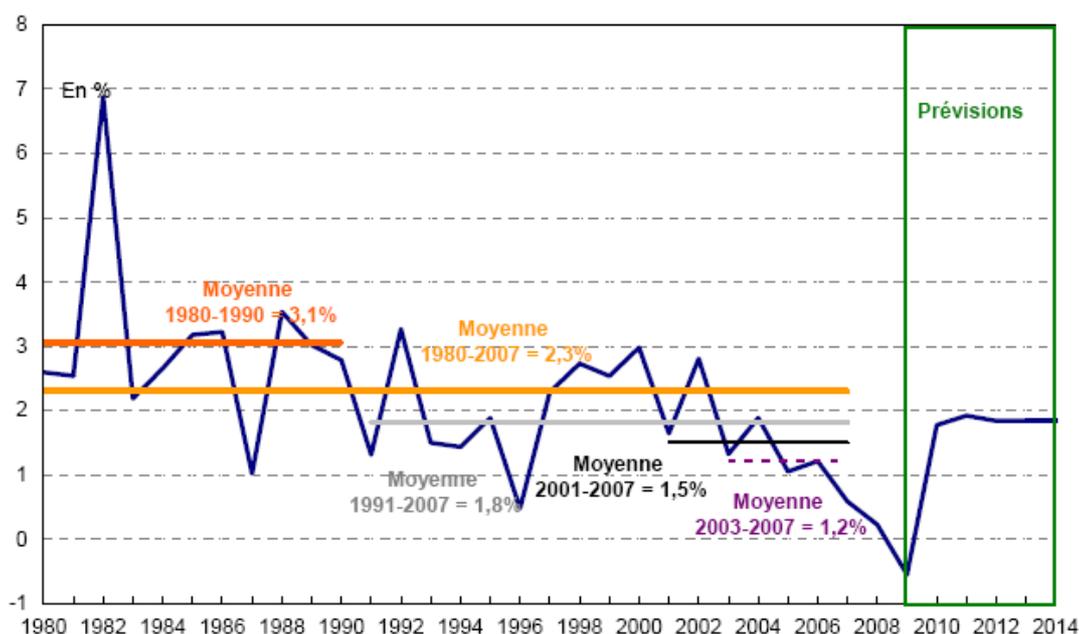
- **le scénario C** repose sur les hypothèses d'un taux de chômage structurel de 7 % et d'une croissance de la productivité du travail de 1,5 % par an.

On notera, avec les rapporteurs de la mission, le caractère particulièrement volontaire des hypothèses économiques retenues, même si elles prennent en compte la crise économique en prévoyant un retour progressif à un taux de chômage de long terme limité.

En particulier, l'évolution de la productivité du travail (+ 1,8 % ou + 1,5 % par an) paraît exagérément optimiste, dès lors que sa progression s'amenuise depuis de nombreuses années : alors que la croissance moyenne de la productivité atteignait 3,1 % par an entre 1980 et 1990, elle n'était plus que de 1,8 % sur la période 1991-2007, de 1,5 % entre 2001 et 2007 et de 1,2 % entre 2003 et 2007.

Le graphique suivant, publié par le Cor dans son dernier rapport, montre combien la projection d'une productivité du travail progressant de 1,8 % par an est en décalage avec la réalité constatée.

**Taux de croissance de la productivité du travail par heure
(ensemble de l'économie)**



Source : DG Trésor

Cette prise en compte d'hypothèses économiques particulièrement ambitieuses ne poserait pas de difficultés particulières si elle ne contribuait pas à saper la confiance des citoyens dans le système de retraite. Lors de son audition par la Mecss, Raoul Briet, président du fonds de réserve des retraites (FRR), a pointé les effets néfastes des prévisions qui se trouvent contredites par la réalité :

« Une autre raison du déséquilibre résulte du fait que les paris effectués sur l'avenir, en 1998 et en 2003, ne se sont pas réalisés. Dans les deux cas, en effet, des erreurs ont été commises dans les hypothèses retenues puisque le cercle vertueux d'une croissance forte entraînant une baisse du chômage et la hausse des recettes du FSV ou de l'Unedic, qui était techniquement cohérent, s'est révélé inexact dans la réalité. Ce double échec a pour conséquence une baisse très nette du crédit attaché par les assurés au système de retraite ».

Les résultats des projections actualisées du Cor sont récapitulés dans les tableaux qui suivent :

**Besoins de financement du système de retraite - Scénario A -
rendements Agirc-Arrco constants**

En % du Pib	2008	2015	2020	2030	2040	2050
Masse des cotisations	12,8	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7
Dépenses de retraite	13,4	14,4	14,3	14,6	14,6	14,3
Besoin de financement annuel	- 0,6	- 1,8	- 1,7	- 1,9	- 1,9	- 1,7
Besoins de financement cumulés (en % du Pib)	- 1,0	- 12,9	- 21,1	- 38,2	- 58,4	- 77,3
Besoin de financement annuel en milliards d'euros 2008	- 10,9	- 38,3	- 40,7	- 56,3	- 69,4	- 71,6

Source : Cor

**Besoins de financement du système de retraite - Scénario B -
rendements Agirc-Arrco constants**

En % du Pib	2008	2015	2020	2030	2040	2050
Masse des cotisations	12,8	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7
Dépenses de retraite	13,4	14,5	14,5	15,1	15,4	15,3
Besoin de financement annuel	- 0,6	- 1,8	- 1,9	- 2,5	- 2,8	- 2,6
Besoins de financement cumulés (en % du Pib)	- 1,0	- 13,0	- 22,1	- 44,3	- 73,5	- 104,3
Besoin de financement annuel en milliards d'euros 2008	- 10,9	- 39,4	- 45,0	- 70,3	- 92,3	- 102,6

Source : Cor

**Besoins de financement du système de retraite - Scénario C -
rendements Agirc-Arrco constants**

En % du Pib	2008	2015	2020	2030	2040	2050
Masse des cotisations	12,8	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7
Dépenses de retraite	13,4	14,6	14,7	15,6	15,8	15,7
Besoin de financement annuel	- 0,6	- 1,9	- 2,1	- 2,9	- 3,2	- 3,0
Besoins de financement cumulés (en % du Pib)	- 1,0	- 13,1	- 23,0	- 49,5	- 83,0	- 118,2
Besoin de financement annuel en milliards d'euros 2008	- 10,9	- 40,3	- 48,8	- 79,9	- 103,0	- 114,4

Source : Cor

• Les enseignements des projections

Les projections établies sur des durées très longues doivent être utilisées avec une grande prudence, compte tenu des incertitudes entourant la réalisation des hypothèses sur lesquelles elles reposent.

Ainsi, lors de son audition par la mission, Didier Blanchet, chef du département des études économiques d'ensemble à l'Insee, a rappelé que le premier rapport du Cor, publié au début des années 2000, faisait état d'un déficit prévisionnel de l'ensemble des régimes de retraite de cinq points de Pib en 2050. Quelques années plus tard, dans le rapport publié par le Cor en 2007, ce déficit prévu ne représentait plus que 1,7 % du Pib, cette diminution résultant pour moitié des effets de la réforme des retraites de 2003 et pour moitié des nouvelles perspectives démographiques de l'Insee, plus favorables à terme à l'ensemble des régimes de retraite.

Didier Blanchet a en outre observé que *« l'exercice de projection est compliqué pour quatre raisons : il existe des marges d'incertitude en démographie qui pèsent fortement sur les résultats obtenus ; la durée de la crise économique est encore incertaine ; les réactions des assurés aux nouvelles mesures prises sont difficilement prévisibles ; la complexité du système de retraite français rend les simulations financières délicates »*.

Quoi qu'il en soit, les projections de 2010 font apparaître un besoin de financement de 38 à 40 milliards d'euros par an dès 2015, c'est-à-dire demain. A l'horizon 2050, à législation inchangée, les besoins de financement annuels seraient compris entre 72 et 115 milliards en fonction des hypothèses retenues¹.

Ces chiffres démontrent qu'une telle évolution n'est simplement pas supportable par le système de retraite et que sa pérennité est menacée en l'absence de mesures permettant de retrouver la voie de l'équilibre.

¹ Ces besoins de financement seraient cependant substantiellement réduits dans l'hypothèse de rendements décroissants de l'Agirc et de l'Arrco.

Or, le temps de réaction à la modification des paramètres d'équilibre des régimes de retraite peut être particulièrement long, jusqu'à vingt ans parfois pour enregistrer les premiers effets visibles de certaines mesures, de sorte qu'il est nécessaire d'agir le plus en amont possible. C'est pourquoi une action immédiate et résolue est nécessaire. Tel est le premier enjeu du rendez-vous 2010 pour les retraites.

2. Une crédibilité gravement entamée

Lorsqu'est abordé le sujet des retraites, pessimisme et fatalisme l'emportent chez un nombre croissant de citoyens. Alors que **la retraite devrait en principe constituer la première des sécurités** face à l'avenir, elle suscite aujourd'hui des interrogations et des inquiétudes. Cette **perte de confiance** des assurés dans le système de retraite est caractéristique du progressif **délitement du contrat social** sur lequel il est fondé.

a) Le pacte intergénérationnel brisé

Pilier du « modèle social français » hérité de l'après-guerre, le **système de retraite par répartition** repose sur un **contrat social** : chaque génération a droit au fait que ses enfants lui assurent une retraite correspondant à celle qu'elle a elle-même assurée à ses parents. Or, le **vieillessement** de la population **ébranle les fondements de ce pacte intergénérationnel** puisqu'un transfert de revenu inéquitable entre les différentes générations est en train de s'établir : une fraction de plus en plus réduite de la population (les actifs) prend en charge financièrement les besoins d'une fraction de plus en plus nombreuse (les retraités).

La **solidarité intergénérationnelle**, inhérente au système par répartition, vise à éviter que seules certaines générations aient à assumer, par des baisses de pensions ou des hausses de prélèvements, les ajustements nécessaires pour assurer la pérennité financière du système. C'est aujourd'hui un sujet clef pour tous les pays confrontés au vieillissement démographique, la question étant de savoir **combien de temps les jeunes générations accepteront de payer des cotisations pour assurer à leurs aînés un niveau de pension dont elles ne bénéficieront pas.**

Alors qu'en temps normal, le contrat social en matière de retraites est passé entre les générations 1 (les parents) et 2 (les enfants), il engage aujourd'hui la génération 3 (les petits-enfants). Autrement dit, les pensions servies aux retraités actuels sont financées par la dette dont hériteront leurs petits-enfants.

Face au risque grandissant de voir les **jeunes** actifs d'aujourd'hui et de demain refuser de cotiser plus et/ou de travailler plus longtemps, il est **impératif de leur redonner confiance dans les retraites.**

C'est donc par la préparation du système de retraite de demain, celui de la France de 2030-2050, que passe la reconstruction du pacte intergénérationnel.

b) Le pacte intragénérationnel menacé

Outre la solidarité intergénérationnelle, un système de retraite exprime en général des **liens de solidarité** plus ou moins étroit **entre assurés d'une même génération**, à travers divers dispositifs de redistribution. Il est rare qu'un système soit purement contributif, c'est-à-dire que, pour les différents assurés d'une même génération, la somme actualisée des pensions perçues soit strictement proportionnelle à la somme actualisée des pensions versées au cours de la carrière¹.

Définitions

• **Contributivité** : en matière de retraite, la contributivité signifie qu'il existe un lien entre contributions et droits : tous les droits sont acquis en contrepartie de cotisations versées par l'assuré et/ou l'employeur, et chaque euro de cotisation versé ouvre des droits supplémentaires se traduisant par un supplément de pension.

• **Solidarité** : un système de retraite est dit « solidaire » lorsqu'il opère des redistributions entre assurés d'une même génération.

• **Les mécanismes de redistribution intragénérationnelle**

La redistribution intragénérationnelle opérée par le système de retraite passe principalement par des dispositifs explicites de solidarité, parmi lesquels on peut distinguer trois ensembles :

- les **droits familiaux** accordés au titre des enfants : majorations de durée d'assurance (MDA), majorations de pension pour trois enfants et plus, assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) ;

- les **périodes assimilées** (validation de trimestres non cotisés) à divers titres : maladie, maternité, invalidité, accident du travail ou maladie professionnelle, préretraite, chômage indemnisé ou non, service national, volontariat, etc. ;

- les **minima de pension** : minimum contributif dans le régime général, minimum garanti dans la fonction publique.

¹ La somme actualisée des cotisations ou des pensions désigne la somme des cotisations ou des pensions versées chaque année, déflatées d'un taux d'actualisation. Le taux d'actualisation retenu peut, par exemple, correspondre à l'indice des prix ou à l'évolution du salaire moyen.

Ces instruments jouent un rôle important dans le système de retraite français : on estime en effet qu'ils représentent environ un cinquième de la masse des retraites de droit propre¹.

La **réversion** entraîne également des effets redistributifs puisque, par nature, elle opère un transfert depuis les célibataires vers les couples mariés et, compte tenu de la fréquence du veuvage féminin, depuis les hommes vers les femmes. En outre, les dispositifs de réversion sous condition de ressources effectuent une redistribution supplémentaire en faveur de certains veufs ou veuves. Ainsi, la condition de ressource du régime général favorise les survivants ayant peu de droits propres au détriment de ceux qui en ont beaucoup.

En dehors du système de retraite, il existe d'**autres mécanismes** qui relèvent **explicitement de la solidarité nationale** envers les personnes âgées : le minimum vieillesse, les prestations logement, les prestations relatives à la dépendance et la fiscalité.

A cette première forme de redistribution s'ajoute une deuxième, plus implicite, constituée par le « **cœur du système** »², c'est-à-dire par :

- les modalités de calcul des pensions propres à chaque régime (par exemple, les règles relatives à la décote ou la surcote, la prise en compte des vingt-cinq meilleures années pour le salaire de référence dans le régime général) ;

- l'architecture du système (l'articulation entre régimes de base et régimes complémentaires ; la coexistence de plusieurs régimes de base conduisant à des différences de traitement entre monopensionnés et polypensionnés, voire entre polypensionnés³).

Le « cœur du système » opère ainsi des **transferts intragénérationnels** entre les assurés qui bénéficient de certaines règles - et qui sont donc avantagés - et ceux qui n'en bénéficient pas - et qui sont donc désavantagés.

• **Une solidarité entre assurés minée par la redistribution « à l'envers » opérée par les règles de calcul des pensions**

Le **bilan redistributif** du système de retraite français est **globalement satisfaisant**. Une redistribution importante est en effet opérée depuis les couples ayant un niveau de salaire élevé vers les couples ayant un niveau de salaire faible, au profit des femmes - particulièrement celles qui ont des carrières courtes ou à bas salaires -, ainsi qu'au profit des personnes en invalidité. En revanche, la redistribution bénéficie moins aux hommes à bas salaires ainsi qu'aux travailleurs dont la carrière a été ponctuée de périodes de chômage ou d'inactivité.

¹ « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques », septième rapport du Cor, janvier 2010.

² « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques », septième rapport du Cor, janvier 2010.

³ Le sujet des polypensionnés est traité ci-après. Cf. p. 126.

La solidarité intragénérationnelle est, pour l'essentiel, rendue possible grâce aux dispositifs qui visent explicitement à améliorer la retraite de certaines catégories d'assurés (mères, parents de familles nombreuses, chômeurs, salariés à bas salaires...).

Ce bilan est cependant terni par le « **cœur du système** » qui opère non seulement une **redistribution peu lisible** - du fait de la complexité des règles de calcul des pensions -, mais aussi **mal maîtrisée** puisque ses bénéficiaires ne profitent pas aux assurés les plus nécessiteux. En effet, les règles relatives au salaire de référence, aux taux de liquidation et à la validation de trimestres se révèlent souvent peu favorables aux assurés à bas salaires et/ou à carrière courte¹.

Or, **un système** non purement contributif ne peut être **jugé solidaire** que **si les transferts redistributifs s'effectuent bien en direction des catégories en faveur desquelles un objectif de solidarité est poursuivi**.

Conséquence de la juxtaposition des régimes, des modes de calcul des droits différents et de l'instauration de mesures compensatrices pour certaines catégories professionnelles, **les inégalités entre les assurés sociaux affaiblissent le pacte intragénérationnel**.

Ce constat peut être ainsi résumé² :

« Quelles qu'aient été les justifications initiales pour les mesures compensatoires catégorielles, qui existent aussi bien dans le cadre des régimes dits spéciaux qu'au sein des régimes de droit commun, leur multiplication et leur inertie dans le temps conduisent à un système peu lisible pour le citoyen. Ce système où chacun suspecte les autres de mieux tirer parti que lui-même des avantages en vigueur finit par miner le consensus démocratique autour de la retraite. »

c) Une méthode de réforme anxieuse

La crédibilité du système de retraite dépend beaucoup de la manière dont les réformes, menées pour l'adapter aux évolutions démographiques, sociales et économiques, sont perçues par les citoyens.

En matière de méthode de réforme, la loi du 21 août 2003 a prévu **l'organisation de rendez-vous quadriennaux** destinés à examiner les différents paramètres des régimes de retraite afin de procéder ensuite aux ajustements nécessaires. Le premier, qui s'est tenu en 2008, a donné lieu à plusieurs mesures - notamment en matière d'emploi des seniors -, intégrées dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Les rendez-vous suivants doivent s'échelonner jusqu'en 2016.

¹ « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques », septième rapport du Cor, janvier 2010.

² Thomas Piketty, Antoine Bozio, « Retraites : pour un système de comptes individuels de cotisations », 7 avril 2008.

Sur le principe, la méthode de pilotage par rendez-vous relève de bonnes pratiques, à partir du moment où elle laisse le temps de la réflexion et de la concertation. Le réexamen régulier du contexte démographique et économique, ainsi que de la situation financière du système permet en effet d'envisager les adaptations qui s'imposent. Les rendez-vous sont également l'occasion, pour les différents acteurs, de faire entendre leurs positions et, pour le grand public, d'être informé et impliqué. La France n'est pas le seul pays à avoir adopté ce type de méthode : l'Espagne et le Japon, par exemple, ont également mis en place un processus d'ajustement continu de leur système de retraite par des rendez-vous réguliers.

Cependant, **la manière dont cette méthode a été appliquée** en France depuis 2003 **n'est pas satisfaisante**. Preuve en est, le **bouleversement du rythme quadriennal** initial qui s'est traduit par la fixation, entre les rendez-vous de 2008 et de 2012, d'une **échéance supplémentaire en 2010**. Deux principales raisons ont motivé cette décision :

- le **rendez-vous manqué de 2008** : malgré les initiatives prises pour encourager l'emploi des seniors, il n'a apporté aucune réponse pérenne à la question, pourtant centrale, du financement de l'assurance vieillesse ;

- la **survenance de la crise** qui, en aggravant les difficultés financières de la branche vieillesse, interdit de reporter une nouvelle fois le problème des besoins de financement des régimes de retraite.

Par manque de pédagogie et de transparence sur les objectifs qui leur sont assignés, les **rendez-vous sont perçus** dans l'opinion publique **comme devant donner lieu à chaque fois à une réforme de fond du système**, contribuant ainsi à créer un **climat anxieux**, qui encourage certains assurés à anticiper leur départ à la retraite afin de ne pas être pénalisés par les éventuelles nouvelles règles.

Au lieu de constituer des bilans d'étape constructifs, les rendez-vous deviennent des **moments de crispation** et de **réactivation des tensions sociales**. Ce climat est en particulier perceptible à l'occasion de la remise, par le Cor, de ses travaux d'expertise, qui contribuent à la préparation de ces rendez-vous, notamment en précisant les perspectives à long terme du système de retraite.

Assurément, repenser la méthode de réforme participe d'une modernisation durable du système de retraite¹.

¹ Cf. p. 118.

II. AGIR SANS ATTENDRE POUR RESTAURER LA SOUTENABILITÉ DU SYSTÈME

Au cours de son audition par la mission, Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale, a rappelé que « *la situation financière des régimes de retraite est particulièrement difficile et que, s'il n'existe pas de consensus sur la réforme à conduire, chacun peut s'accorder au moins sur le constat selon lequel un régime de retraite par répartition ne peut pas durablement être en déséquilibre, dans la mesure où cela revient à répartir de l'argent qu'on n'a pas. La sauvegarde du système de répartition implique de trouver les moyens d'équilibrer les comptes à moyen terme* ».

Cette réflexion de bon sens résume le défi auquel sont confrontés aujourd'hui les pouvoirs publics. Proclamer son attachement au système de retraite par répartition serait vain si l'on ne se donne pas les moyens de parvenir à l'équilibrer. Il ne s'agit pas en effet de contenir les déficits dans une limite qui serait jugée acceptable, mais bien de retrouver un équilibre à terme qui est la condition de la pérennité du système.

Les nombreuses auditions auxquelles a procédé la mission l'ont convaincue de l'urgence de prendre, à l'occasion du rendez-vous 2010, des mesures destinées à restaurer la soutenabilité du système de retraite et de la nécessité d'activer l'ensemble des paramètres disponibles pour parvenir à ce résultat. **Aucun levier d'action n'est à même, à lui seul, de conduire au rééquilibrage des comptes de l'assurance vieillesse.** Par ailleurs, la Mecss estime essentiel de lier étroitement politique de l'emploi et évolution des régimes de retraite, unique moyen d'éviter que l'allongement de la durée d'activité ne conduise à fabriquer du chômage.

Alors que la réforme de 2003 se fixait 2020 pour horizon, ce rendez-vous 2010 pourrait utilement aboutir à des mesures allant jusqu'en 2030.

A. EXAMINER TOUS LES PARAMÈTRES

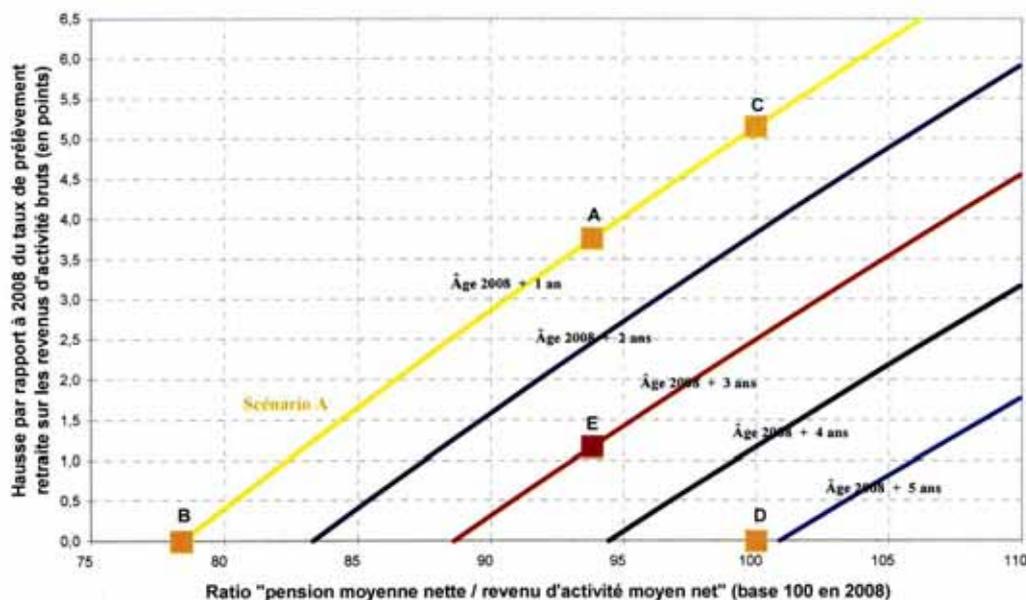
Dans ses projections financières actualisées à moyen et long terme, le Cor a, comme à l'accoutumée, chiffré les besoins de financement du système à différents horizons puis présenté les abaques associés à ces projections, afin d'illustrer la diversité des choix possibles pour assurer, à un horizon donné, l'équilibre financier du système de retraite.

Comme le répète inlassablement le Cor dans tous ses rapports, trois paramètres seulement peuvent être utilisés pour garantir le financement des retraites :

- le niveau relatif des pensions ;
- l'âge moyen de départ en retraite ;
- les recettes des régimes.

Les abaques permettent de mettre en relation ces trois leviers pour faire apparaître les différents « dosages » possibles dans leur utilisation. Ainsi, l'abaque suivant correspond au scénario A du Cor, le plus optimiste, reposant sur les hypothèses d'un taux de chômage à long terme de 4,5 % et d'une progression de la productivité de 1,8 % par an.

Abaque à l'horizon 2020 - Scénario A - Rendements Agirc-Arrco constants



Lecture : le point A représente les conditions de l'équilibre du système de retraite en 2020, compte tenu de l'âge effectif moyen de départ à la retraite et du niveau des pensions atteints en 2020 dans les projections actualisées : l'équilibre supposerait ainsi une hausse du taux de prélèvement de 3,8 points en 2020, pour un recul de l'âge effectif moyen de départ de 1 an et une baisse de 6,2 % du rapport entre la pension moyenne nette et le revenu moyen net d'activité. La droite BC représente les autres combinaisons possibles entre hausse des prélèvements et baisse du niveau relatif des pensions, toujours pour un décalage de l'âge effectif moyen de départ de 1 an : en B, tout l'ajustement porte sur le niveau relatif des pensions ; en C, tout l'ajustement se fait par le taux de prélèvement. Le point D correspond à la situation dans laquelle l'équilibre est atteint en maintenant à la fois le taux de prélèvement et le niveau relatif des pensions inchangés par rapport à 2008 : tout l'ajustement se ferait alors par le décalage de l'âge effectif moyen de départ, qui devrait être de près de 5 ans. Le point E montre que si l'âge effectif moyen de départ à la retraite se décalait de 3 ans au lieu de 1 an, la hausse du taux de prélèvement permettant d'équilibrer le système serait de 1,2 point, pour une même baisse du niveau relatif des pensions que dans les projections.

Source : Cor

Un simple regard sur ce schéma permet de comprendre que le retour à l'équilibre ne peut être obtenu en agissant sur un seul paramètre du système. Dans l'hypothèse où il serait décidé de réaliser l'ajustement financier en intervenant sur un levier unique, il faudrait d'ici 2020 :

- soit relever l'âge effectif moyen de départ de près de cinq ans ;
- soit augmenter les cotisations de 5 points ;
- soit diminuer de plus de 20 % le niveau relatif des pensions.

A l'horizon 2050, et en utilisant les mêmes hypothèses économiques favorables, les chiffres obtenus sont plus impressionnants encore puisque l'équilibrage du système par la voie d'un seul paramètre impliquerait :

- **soit de relever l'âge effectif moyen de départ de près de dix ans ;**
- **soit d'augmenter les cotisations d'environ 10 points ;**
- **soit de diminuer le niveau relatif des pensions de plus de 35 %.**

Assurément, les résultats de l'abaque doivent être interprétés avec prudence, compte tenu des hypothèses et simplifications retenues pour sa réalisation, mais ils démontrent sans ambiguïté la nécessité d'activer l'ensemble des paramètres disponibles pour parvenir à équilibrer le système de retraite.

1. Le taux de remplacement et le niveau des pensions

La réussite essentielle du système de retraite français a résidé dans sa capacité à assurer progressivement une quasi-parité de niveau de vie entre actifs et retraités. Même si cette situation moyenne recouvre d'importantes différences, il reste que le niveau des pensions est aujourd'hui assez élevé dans notre pays.

Pour autant, il n'apparaît pas envisageable de restaurer l'équilibre du système de retraite par une diminution du montant des pensions versées, une telle évolution constituant une régression inacceptable. Cette solution est d'autant moins concevable que **le niveau relatif des pensions dans le secteur privé diminue dès à présent**, comme l'a relevé Danièle Karniewicz, présidente de la Cnav, lors de son audition par la mission : *« Si les partenaires sociaux n'ont pas arrêté, à l'heure actuelle, d'éventuelles propositions communes dans le cadre du rendez-vous 2010, il se dégage néanmoins une vraie problématique autour du niveau de vie à la retraite et du taux de remplacement des pensions, qu'elles soient servies par le régime de base ou par les régimes complémentaires.*

« Alors que la référence retenue par la Cnav se situe théoriquement, pour une carrière complète, à 50 % du plafond de la sécurité sociale, le taux de remplacement n'atteint d'ores et déjà que 43 % du dernier salaire, sous l'effet combiné de l'indexation des pensions sur les prix et de la prise en compte des vingt-cinq meilleures années d'activité pour le calcul du salaire de référence ».

Dans les régimes complémentaires, les gestionnaires ont fait face aux déséquilibres en ne revalorisant pas de la même manière valeur d'achat du point et valeur de service du point, ce qui conduit mécaniquement à diminuer le rendement du régime.

La diminution du taux de remplacement ou du niveau des pensions ne figure donc pas parmi les pistes envisageables à l'occasion du rendez-vous 2010, même si, en revanche, il est souhaitable d'examiner la pertinence des règles fiscales dérogatoires dont bénéficient les retraités, notamment en ce qui concerne la CSG applicable aux pensions.

2. L'âge effectif de départ en retraite

L'âge de départ en retraite est évidemment l'un des paramètres essentiels d'équilibrage des régimes de retraite, la prolongation d'activité devant permettre d'accroître la somme des cotisations, de freiner l'augmentation de la masse des pensions et de préserver le niveau des taux de remplacement.

En France, l'âge de cessation d'activité, qui ne se confond pas avec l'âge de liquidation d'un premier droit à la retraite, mais lui est néanmoins lié, est particulièrement bas. D'après les données de la Cnav, l'âge de cessation d'activité des prestataires de droit propre du régime général qui étaient en activité à l'âge de cinquante ans est resté relativement stable aux alentours de 58,3 ans entre 2001 et 2007.

Age moyen de cessation d'activité des prestataires du régime général

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Homme	58,2	58,4	58,3	58,3	58,4	58,2	58,3
Femme	58,3	58,3	58,2	58,4	58,5	58,4	58,4
Ensemble	58,3	58,3	58,3	58,4	58,4	58,3	58,3

Source : Cnav

En 2002, le Conseil européen de Barcelone concluait qu'il « *faudrait chercher d'ici 2010 à augmenter progressivement d'environ cinq ans l'âge effectif moyen auquel cesse, dans l'Union européenne, l'activité professionnelle* ». La réalisation de cet objectif s'apprécie au moyen de l'indicateur structurel qu'est l'âge moyen de sortie du marché du travail.

**Age moyen de sortie du marché du travail
(moyenne sur trois années)**

		2001-2003	2002-2004	2003-2005	2004-2006	2005-2007
Total	France	58,9	59,2	59,3	59	59,1
	UE (27 pays)	60,3	60,5	60,8	60,9	61,1
Hommes	France	58,8	58,9	58,9	58,6	59
	UE (27 pays)	60,8	61	61,3	61,4	61,7
Femmes	France	58,9	59,4	59,6	59,2	59,2
	UE (27 pays)	59,9	60,1	60,4	60,4	60,5

Source : Eurostat ; calculs des moyennes mobiles sur trois ans par la Dares

Ainsi, selon Eurostat, l'âge moyen de sortie du marché du travail en France reste stable autour de cinquante-neuf ans depuis le début des années 2000. La sortie du marché du travail est de deux ans plus précoce en France qu'au niveau européen et l'écart s'est accentué au cours des dernières années.

Les statistiques de l'OCDE, bien qu'établies selon une méthodologie légèrement différente de celle d'Eurostat, fournissent d'ailleurs des indications concordantes sur les caractéristiques de l'âge de cessation d'activité en France.

Age effectif de sortie du marché du travail

	Hommes	Femmes
Autriche	58,9	57,9
Belgique	59,6	58,3
Canada	63,3	61,9
France	58,7	59,5
Allemagne	62,1	61
Italie	60,8	60,8
Japon	69,5	66,5
Luxembourg	59,2	60,3
Espagne	61,4	63,1
Suède	65,7	62,9
Suisse	65,2	64,1
Royaume-Uni	63,2	61,9
Etats-Unis	64,6	63,9
OCDE - 30	63,5	62,3

Source : OCDE

L'âge effectif moyen de départ à la retraite a atteint, selon le Cor, 61,8 ans pour les femmes et 61,4 ans pour les hommes en 2009 (pour ces derniers, l'âge de départ a fortement augmenté entre 2008, où il n'était que 60,6 ans, et 2009, sous l'effet du durcissement des conditions de départ anticipé pour carrière longue).

Deux leviers peuvent être utilisés pour faire évoluer l'âge de départ : la durée d'assurance, d'une part, les âges légaux, d'autre part.

a) La durée de cotisation

Au cours de son audition par la Mecss, Jean-Michel Charpin a fait valoir que « *la loi Fillon de 2003 a mis en place une réforme bien construite, intelligente et puissante. Elle a énoncé un principe robuste et subtil selon lequel il doit y avoir une proportionnalité entre la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein et l'espérance de vie moyenne de la population au moment du départ en retraite* ».

• Le processus d'allongement de la durée de cotisation prévu par la loi de 2003

L'article 5 de la loi de 2003 pose le principe selon lequel « *la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein et la durée des services et bonifications nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite (...) évoluent de manière à maintenir constant, jusqu'en 2020, le rapport constaté, à la date de publication de la présente loi, entre ces durées et la durée moyenne de retraite* ».

La durée moyenne de retraite selon la loi de 2003

Selon les termes de la loi du 21 août 2003, la durée moyenne de retraite, utilisée pour déterminer les conditions de l'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein, s'entend de l'espérance de vie à l'âge de soixante ans telle qu'estimée cinq ans auparavant, dont est retranché l'écart existant entre la nouvelle durée d'assurance applicable cette année-là et quarante ans (durée d'assurance de référence en 2003).

L'espérance de vie retenue pour estimer la durée espérée de retraite ne correspond pas à une prévision de l'espérance de vie d'une génération atteignant soixante ans l'année n, mais à l'espérance de vie instantanée au moment où cette génération atteint soixante ans.

La loi de 2003 instaure en outre un décalage temporel : l'espérance de vie retenue pour calculer le rapport « durée d'assurance » sur « durée de retraite » pour l'année n correspond, selon les termes de la loi, à « l'espérance de vie à l'âge de soixante ans telle qu'estimée cinq ans auparavant ». En pratique, le décalage temporel excède cinq ans. En effet, pour calculer le rapport « durée d'assurance » sur « durée de retraite » pour l'année n, la loi conduit à utiliser les dernières données définitives sur l'espérance de vie publiées par l'Insee en n-5. Or, compte tenu du délai de production des données statistiques, l'Insee publie en général durant l'année n-5 les données définitives sur l'espérance de vie portant sur les années n-9 à n-7. Au total, le décalage temporel atteint environ huit ans.

Compte tenu de ces deux facteurs, chaque génération devrait vivre plus longtemps que l'espérance de vie retenue pour calculer la durée d'assurance requise pour le taux plein.

Les modalités de mise en œuvre du principe de stabilité du rapport entre durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein et durée moyenne de retraite diffèrent avant et après 2012.

Pour la période allant jusqu'en 2012, la loi de 2003 prévoyait d'abord la convergence des durées de référence du secteur privé et de la fonction publique entre 2003 et 2008. A partir de 2009, la durée d'assurance devait augmenter d'un trimestre par an pour atteindre quarante et une annuités en 2012, sauf si un décret, pris après avis de la commission de garantie des retraites et du Cor, ajustait le calendrier de mise en œuvre de cette majoration au regard, d'une part, des éléments contenus dans le rapport que le Gouvernement devait établir avant le 1^{er} janvier 2008, d'autre part, de la règle de stabilisation du rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite.

La majoration prévue a été confirmée lors du rendez-vous quadriennal de 2008 dont les orientations ont été concrétisées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, après avis rendu par la commission de garantie des retraites en octobre 2007. Celle-ci a vérifié, au regard des données de l'Insee sur l'espérance de vie, que le rapport entre durée d'assurance et durée moyenne de retraite deviendrait stable en 2012 dans l'hypothèse du report de quarante à quarante et un ans de la durée de cotisation.

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

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

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

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

Source : Cor

Pour la période allant de 2012 à 2020, la loi de 2003 prévoit l'établissement, avant le 1^{er} janvier 2012 et avant le 1^{er} janvier 2016, d'un rapport faisant apparaître, selon des modalités de calcul précisées par décret en Conseil d'Etat, l'évolution prévisible, pour les cinq années suivantes, du rapport entre la durée d'assurance ou la durée de services et bonifications et la durée moyenne de retraite.

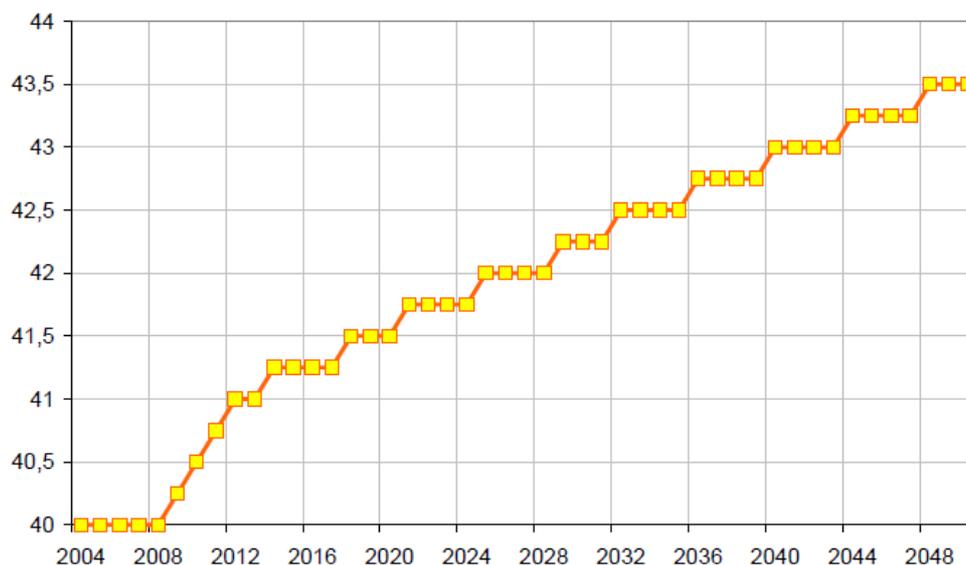
Au vu des éléments contenus dans ces rapports, les durées d'assurance ou de services et bonifications permettant d'assurer la constance du rapport entre ces durées et la durée moyenne de retraite doivent être fixées par décret pris après avis de la commission de garantie des retraites et du Cor avant le 1^{er} juillet 2012 pour les années 2013 à 2016 et avant le 1^{er} juillet 2016 pour les années 2017 à 2020.

• Les projections pour l'avenir

Le Cor s'est récemment livré à un exercice de projection des résultats de l'application du principe d'allongement de la durée d'assurance en fonction de l'espérance de vie à soixante ans jusqu'en 2050. Pour réaliser cette projection, le conseil s'est appuyé sur les projections de l'Insee relatives à l'espérance de vie pour la période 2005-2050, qui sont naturellement appelées à être actualisées.

Dans l'hypothèse où la règle fixée par la loi de 2003 consistant à maintenir stable le rapport entre durée d'assurance et durée moyenne de retraite serait appliquée jusqu'en 2050, la durée d'assurance requise pour obtenir une pension à taux plein serait relevée d'un trimestre tous les trois ou quatre ans pour atteindre 43,5 annuités en 2050.

**Durée d'assurance requise pour le taux plein
si la règle d'allongement en fonction de l'espérance de vie s'applique jusqu'en 2050**



Source : Cor

• **Un principe robuste à conserver**

La règle relative à l'évolution de la durée de cotisation posée par la loi de 2003 est « *robuste et subtile* » conformément aux propos de Jean-Michel Charpin devant la mission. Elle présente l'avantage d'être lisible alors même que le système de retraite français souffre d'un excès de complexité.

Dans ces conditions, la mission estime souhaitable de poursuivre l'allongement progressif de la durée d'assurance requise pour obtenir une retraite à taux plein en fonction de l'espérance de vie constatée à l'âge légal de départ en retraite.

Une accélération de l'augmentation de la durée de cotisation n'apparaît pas opportune pour deux raisons :

- d'une part, elle léserait très fortement les personnes qui atteindront prochainement la durée d'assurance requise pour obtenir une retraite à taux plein ;

- d'autre part, elle contribuerait à affaiblir un peu plus la confiance des citoyens, et notamment des plus jeunes, dans un système dont les règles de fonctionnement changent constamment.

La loi à venir pourrait se fixer 2030 comme horizon pour l'allongement prévisible de la durée d'assurance. **A cette date, selon les projections du Cor, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein pourrait atteindre 42,25 annuités.**

Quant aux modalités de cette évolution progressive, le principe des rendez-vous périodiques permettant un ajustement par voie réglementaire de la durée d'assurance après avis de la commission de garantie des retraites et du Cor, demeure pertinent.

Pour la prochaine période, le futur projet de loi à venir pourrait arrêter le principe d'un passage de 41 à 41,5 annuités entre 2012 et 2018 avec la possibilité d'un ajustement réglementaire de ce calendrier si l'évolution constatée du rapport entre durée d'assurance et durée moyenne de retraite le justifie.

Dans le dossier qu'il a présenté le 11 mai 2010 en complément de ses projections financières actualisées, le Cor a précisé que dans l'hypothèse d'une augmentation progressive de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein de 41,5 à 43,5 annuités entre 2020 et 2050, le solde de la Cnav serait amélioré de 9 milliards d'euros à cette date, soit environ 15 % du besoin de financement estimé alors à 64 milliards. Ces effets s'ajouteraient à ceux résultant du passage de la durée de cotisation de quarante ans en 2008 à 41,5 ans en 2020, qui avaient été estimés à environ 10 milliards d'euros en 2050 par le Cor en 2008.

b) Le relèvement des âges légaux

Trois âges légaux interviennent dans le fonctionnement du système de retraite :

- l'âge d'ouverture des droits, c'est-à-dire l'âge à partir duquel il est possible de liquider sa pension ;
- l'âge d'obtention d'une pension complète, c'est-à-dire l'âge à partir duquel l'assuré ne subit aucune décote ;
- l'âge de mise à la retraite d'office.

En France, l'âge d'ouverture des droits est fixé depuis 1982 à soixante ans dans le régime général, contre soixante-cinq ans auparavant, même si de multiples dispositifs ou exceptions permettaient en réalité déjà à de nombreuses catégories de la population de partir dès soixante ans.

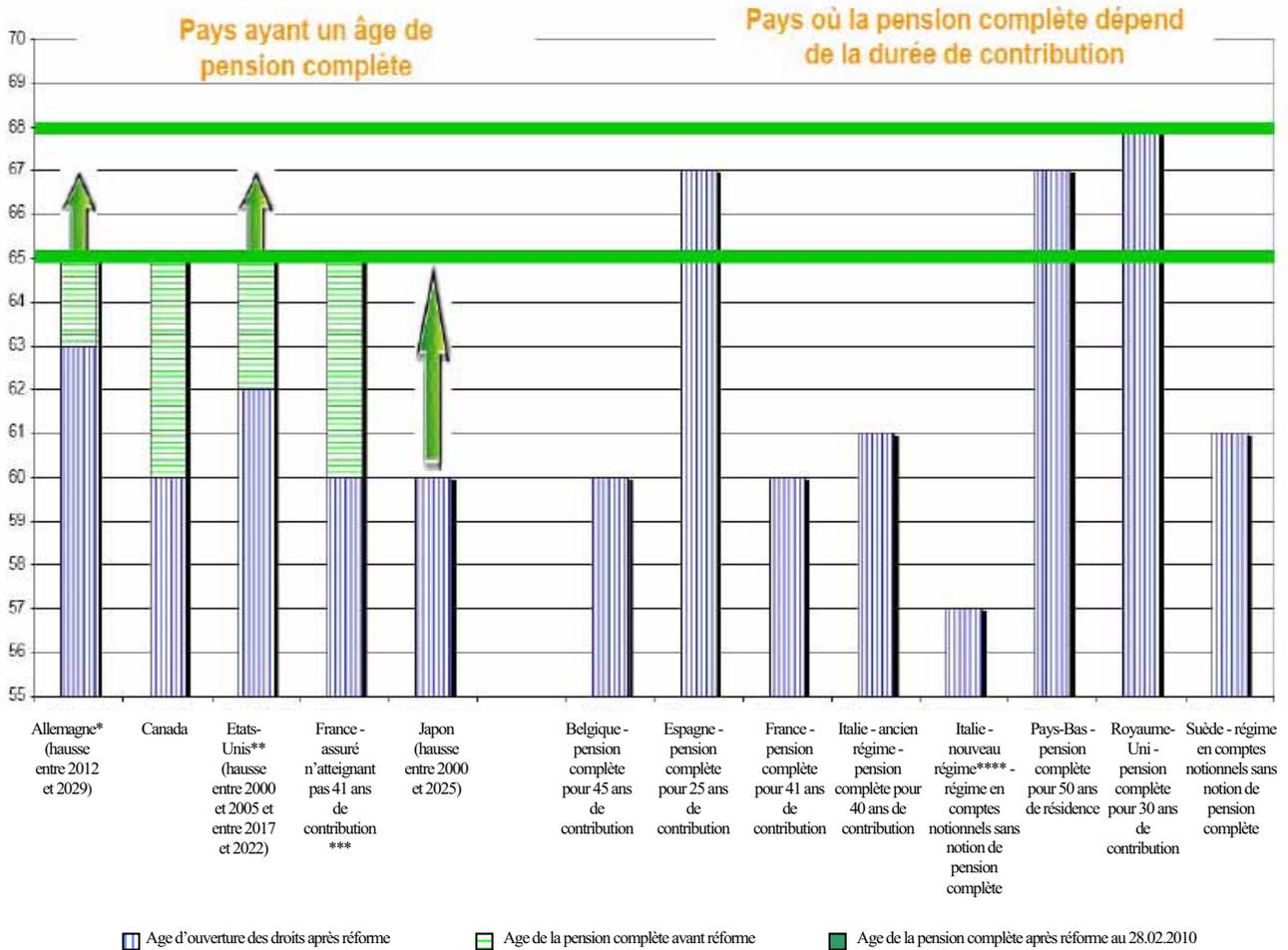
Plusieurs pays européens ont choisi de relever l'âge d'ouverture des droits, en le portant de soixante-cinq à soixante-sept ans (Espagne, Pays-Bas), de soixante-cinq à soixante-huit ans (Royaume-Uni) ou de soixante à soixante et un ans (Suède).

Il convient de noter que les pays qui optent pour un relèvement important de l'âge d'ouverture des droits prévoient une mise en œuvre très progressive de la réforme. Aux Pays-Bas et en Espagne, l'élévation de l'âge d'ouverture des droits s'effectuera entre 2014 et 2025.

Certains pays font le choix de relever l'âge d'obtention d'une pension complète, par exemple de soixante-cinq à soixante-sept ans en Allemagne et aux Etats-Unis.

Le graphique suivant récapitule la situation des principaux pays de l'OCDE en termes d'âges légaux de retraite.

Les âges légaux de retraite dans l'OCDE



* 65 ans si 45 ans de contribution
 ** L'âge de pension complète est déjà passé de 65 à 66 ans aux Etats-Unis
 *** Ou entre 60 et 65 ans si atteinte d'une durée de contribution cible (41 ans pour la génération 1952)
 **** Des projets gouvernementaux passés font état d'une réflexion autour du rétrécissement de la fourchette d'âge de départ allant même jusqu'à proposer un âge d'ouverture des droits à 65 ans

Source : Cor

La France figure donc parmi les rares pays à avoir encore un âge de liquidation des droits fixé à soixante ans malgré l'allongement de l'espérance de vie. Deux autres pays ont conservé cet âge de liquidation mais la situation est difficilement comparable : en Belgique, la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein est de quarante-cinq ans, tandis qu'au Japon, l'âge de départ effectif en retraite est le plus élevé au monde.

Aussi le débat lancé à l'occasion du rendez-vous 2010 s'est-il largement focalisé sur le paramètre de l'âge légal de liquidation des droits, l'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein étant déjà engagé.

En France, l'âge de soixante ans est porteur d'une signification particulière, dans la mesure où il ne s'agit pas de celui qu'a toujours connu le système de protection sociale mais d'une décision prise en 1982, il y a une trentaine d'années seulement, présentée et vécue comme un important progrès social.

En 1991, le livre blanc sur les retraites écartait dans l'immédiat l'hypothèse d'un relèvement de l'âge légal de départ en retraite tout en n'excluant pas cette perspective pour l'avenir : « (...) *l'arrivée à l'âge de la retraite de générations entrées plus tardivement dans la vie active et dont les conditions de travail auront été bien meilleures que celles de leurs aînés, l'amélioration de la situation du marché du travail et la tendance à la diminution de la population active à partir de 2005, l'allongement de la période de perception de la retraite liée à l'allongement de l'espérance de vie pourraient conduire à une remontée progressive de l'âge effectif de cessation d'activité autorisant à plus long terme un réexamen de l'âge minimum de départ à la retraite* »¹.

La perspective d'un relèvement de cet âge légal se heurte surtout à une objection immédiate : **le taux d'emploi des seniors en France est l'un des plus bas des pays développés (38 %)** et il est encore difficile de savoir si les mesures prises depuis quelques années pour modifier cette situation vont permettre une évolution significative.

Dans ces conditions, les opposants à une modification de l'âge légal de liquidation des droits font valoir que les jeunes retraités d'aujourd'hui seront autant de chômeurs ou de salariés en invalidité demain.

A l'inverse, beaucoup estiment que l'âge légal de départ en retraite est l'un des leviers essentiels à activer pour améliorer le taux d'emploi des seniors. Lors de son audition devant la mission, Jean-Olivier Hairault, professeur à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne, a « *insisté sur le fait que l'âge de la retraite influence mécaniquement le taux d'emploi des seniors car il agit directement sur la génération qui précède, c'est-à-dire les quinquagénaires en France. Du fait de la fixation à soixante ans du départ à la retraite, l'âge social diffère sensiblement, en France, de l'âge biologique : on y est plus vieux à cinquante-huit ans qu'ailleurs en Europe* ».

De fait, plusieurs études² confirment l'influence de **l'âge légal de départ à la retraite sur le taux d'emploi des seniors**. A l'échelle internationale, on observe ainsi que plus l'horizon anticipé avant le départ à la

¹ Livre blanc sur les retraites, La documentation française, page 144.

² Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze, Jean-Olivier Hairault, « Les seniors et l'emploi en France », rapport du conseil d'analyse économique (CAE), janvier 2006.

retraite est long, plus le taux d'emploi des cinquante-cinq / cinquante-neuf ans est proche de celui des âges inférieurs. Un premier groupe de pays (Belgique, France, Italie, Pays-Bas) présente des taux d'emploi de cette tranche d'âge particulièrement faibles alors que l'âge de départ la retraite y est bas. A l'opposé, c'est bien le groupe de pays ayant un âge de départ à la retraite plus élevé qui enregistre des taux d'emploi des cinquante-cinq -cinquante-neuf ans parmi les plus élevés.

Ainsi, **la faiblesse du taux d'emploi des cinquante-cinq / cinquante-neuf ans en France** pourrait s'expliquer par le fait qu'**il s'agit de la génération la plus proche de la retraite**. Il faut d'ailleurs rappeler que, dans les années soixante-dix, quand la retraite était à soixante-cinq ans, le taux d'emploi des cinquante-cinq / cinquante-neuf ans était encore relativement élevé tandis que le taux d'emploi des soixante / soixante-quatre ans était faible. Le passage à la retraite à soixante ans - désormais âge « couperet » - a perturbé l'emploi de la génération antérieure, devenue plus proche de la retraite.

En conséquence, **le report de l'âge légal de la retraite est susceptible**, en allongeant l'horizon de la vie professionnelle, **de modifier les comportements d'offre et de demande de travail** et par là même, **d'augmenter le taux d'emploi pour les individus proches de la retraite**.

Dans ces conditions, **la Mecss estime possible aujourd'hui de procéder à un relèvement de l'âge légal de liquidation des droits**. Deux conditions sont toutefois indispensables pour réussir une telle évolution :

- d'une part, elle doit être combinée à une politique en faveur de l'emploi des seniors ambitieuse et exigeante ;

- d'autre part, il est nécessaire de prendre en compte la pénibilité de certains travaux, afin de ne pas pénaliser ceux pour lesquels elle a réduit de manière certaine l'espérance de vie.

A ces conditions, l'âge minimal de départ en retraite pourrait faire l'objet d'un relèvement progressif. Conformément à la méthode retenue pour l'allongement de la durée d'assurance, ce relèvement de l'âge légal pourrait donner lieu à des **bilans d'étape marqués par l'intervention de la commission de garantie des retraites**, notamment pour suivre l'évolution du taux d'emploi des seniors et s'assurer que les jeunes retraités n'ont pas été remplacés par des chômeurs ou des salariés en invalidité.

Dans ce contexte, le dispositif de **cessation anticipée d'activité pour carrières longues** introduit par la loi de 2003 pourrait être conservé et étendu aux salariés de soixante ans dans les conditions prévues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. **Le maintien de ce dispositif permettrait d'éviter que le relèvement de l'âge légal de départ ne pénalise fortement ceux qui ont commencé le plus tôt à travailler et ont effectué les carrières les plus longues.**

Un relèvement de l'âge d'obtention du taux plein apparaît pour l'heure davantage sujet à caution, tant la priorité est aujourd'hui de reculer l'âge de départ effectif des salariés qui partent le plus tôt en retraite. Il soulèverait un certain nombre de questions importantes, en particulier celle du relèvement de la limite d'âge dans la fonction publique, aujourd'hui fixée à soixante-cinq ans.

Une hypothèse, jamais expertisée à la connaissance de la mission, et mentionnée au cours de son audition par Bernard Van Craeynest, président de l'Agirc, consisterait à « *cumuler le critère de l'âge et celui du temps d'activité pour obtenir une retraite à taux plein, soit aujourd'hui soixante ans et quarante et une annuités, ce qui ferait un total de cent un à répartir de façon libre, un peu comme dans le système italien* ». Dans l'hypothèse où durée d'assurance et âge légal de départ augmenteraient de concert, chaque assuré pourrait bénéficier d'une retraite à taux plein si la somme de son âge et de sa durée d'assurance atteignait un certain seuil. Un tel système, qui introduirait des éléments de liberté de choix, mériterait une analyse plus approfondie.

Une autre hypothèse consisterait à **maintenir à soixante ans l'âge de liquidation des droits tout en instaurant une décote applicable aux retraites liquidées avant un nouvel âge pivot plus élevé**. La vertu d'une telle solution serait d'introduire des éléments de liberté dans le système de retraite en conduisant les assurés à opérer eux-mêmes certains arbitrages entre le temps passé en retraite et le niveau du taux de remplacement.

Un tel choix présenterait néanmoins deux inconvénients sérieux : d'une part, il conduirait à afficher une baisse du taux de remplacement alors même que le maintien du niveau des pensions a été affirmé comme un objectif prioritaire du rendez-vous 2010, d'autre part, comme l'a fait remarquer Jean-Michel Charpin lors de son audition par la Mecss, **il ne ferait que renforcer la complexité du système en superposant aux décotes pour insuffisante durée de cotisation une décote pour départ avant un certain âge**.

*

* *

Dans le dossier qu'il a établi, en complément de ses projections financières actualisées, pour étudier les effets de certaines mesures sur la situation financière du système de retraite, le Cor relève que **la combinaison d'une hausse de la durée d'assurance à 43,5 ans en 2050 et d'une augmentation, à raison d'un trimestre par an, de l'âge d'ouverture des droits de soixante à soixante-trois ans et de l'âge du taux plein de soixante-cinq à soixante-huit ans, conduirait à une amélioration du solde de la Cnav de 17 milliards en 2030 (50 % du besoin de financement) et de 23 milliards en 2050 (36 % du besoin de financement)**.

Ces données démontrent, s'il en était besoin, que la réforme des retraites ne peut reposer exclusivement sur des mesures d'âge, aussi nécessaires soient-elles, la recherche de recettes supplémentaires étant également indispensable.

3. Le levier « recettes »

L'ampleur des besoins de financement, clairement mise en évidence par les travaux du Cor, justifie qu'outre le recours aux différents paramètres déjà examinés soit aussi posée la question des recettes.

Cette réflexion s'impose particulièrement si l'on analyse les besoins de financement des différents régimes à court terme. En effet, que ce soit l'augmentation de la durée de cotisation ou le relèvement de l'âge légal de départ en retraite, les effets de telles mesures ne peuvent se concrétiser qu'à moyen terme, voire à long terme, et n'apporter qu'une partie des besoins de financement nécessaires. Dans ces conditions, il est difficile de faire l'économie d'une recherche, dès à présent, de nouvelles recettes, sauf à accepter l'accumulation des déficits et, ce faisant, la constitution d'une dette importante, dont la charge reposera inévitablement sur les générations futures qui auront déjà à résoudre la question du financement de leurs propres retraites.

La mobilisation d'une seule catégorie de ressources ne pourra à l'évidence suffire compte tenu des montants en jeu : **il ne s'agit pas de trouver quelques dizaines ou centaines de millions d'euros mais bien plusieurs milliards**. Plusieurs pistes devront donc être envisagées simultanément.

Trois axes principaux apparaissent dans cette recherche : celui des cotisations, ressource traditionnelle et principale des régimes de retraite, celui d'un élargissement de l'assiette des prélèvements, celui enfin de la mobilisation de ressources nouvelles pour faire face au défi des pensions de demain.

a) La recette traditionnelle : les cotisations

Les cotisations constituent la recette traditionnelle des régimes de retraite par répartition. Elles s'inscrivent dans une logique de contributivité et d'assurance ; elles interviennent sous la forme d'un prélèvement assis sur le travail, prélèvement qui ouvre des droits, et donc le bénéfice de prestations, directement liés au travail accompli pendant une durée donnée.

• **La principale ressource des régimes de retraite**

Les ressources actuelles des régimes de retraite sont de plusieurs sortes. Il s'agit :

- *des cotisations, salariales et employeurs*

En 2010, le montant total des cotisations affecté aux régimes de retraite de base devrait être de 96,5 milliards d'euros, soit 45 % du montant total des cotisations des régimes de base, dont 61 milliards pour le régime général.

Près de 90 % des cotisations sont assises sur la partie des salaires inférieure au plafond de sécurité sociale, soit 2 885 euros au 1^{er} janvier 2010.

- *des impôts et taxes affectés*

Cette catégorie recouvre en particulier les impôts et taxes compensant les exonérations de cotisations, soit environ 9 milliards pour la Cnav, mais également la CSG affectée au FSV (9,2 milliards en 2010).

- *des contributions publiques*

Ces contributions correspondent à la prise en charge de cotisations ou de prestations par l'Etat, notamment dans le cadre des régimes spéciaux, soit 6,5 milliards en 2010.

- *des transferts*

Cette ressource représente la prise en charge de cotisations ou de prestations par des organismes tiers, comme la prise en charge des cotisations au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) par la Cnaf (4,6 milliards) ou le transfert du FSV au titre du chômage (9,1 milliards en 2010).

Au total, pour le régime général, les cotisations représentent **60 % des ressources**. Elles sont très dépendantes de l'évolution de la masse salariale, dont la progression est en principe dynamique. Toutefois, en 2009, elle a enregistré **un recul de 1,3 %**, une contraction sans précédent puisque jamais depuis l'après-guerre la masse salariale n'avait baissé.

Par rapport à une évolution tendancielle de 4,1 % par an observée en moyenne au cours des années 1997-2006, **la masse salariale a donc perdu environ dix points de progression sur la période 2008-2010**. Or, un point de masse salariale perdu représente une perte de recettes de l'ordre de 2 milliards d'euros pour le régime général.

Cet « effet crise » explique à lui seul l'essentiel des réajustements des prévisions du Cor car les recettes très significatives perdues ne pourront jamais être recouvrées et entraînent un effet base important sur les recettes des prochaines années.

Valeur d'un point de cotisation Cnav plafonné : **4,1 milliards d'euros**
Valeur d'un point de cotisation Cnav déplafonné : **4,8 milliards d'euros**
0,1 point de cotisation supplémentaire rapporte donc, dans le contexte actuel, environ **400 millions d'euros**

(Chiffres 2010 - Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, octobre 2009)

• **Le report d'une mesure de transfert de cotisations qui devait permettre d'améliorer l'équilibre**

Pour faire face à l'accroissement des besoins de financement des régimes de retraite, la réforme Fillon prévoyait un **redéploiement des cotisations chômage au bénéfice des cotisations vieillesse**. Ainsi, pour garantir le financement des retraites d'ici à 2020, l'exposé des motifs de la loi du 21 août 2003 envisageait une hausse des cotisations vieillesse compensée à due concurrence par une baisse des cotisations à l'assurance chômage afin de ne pas peser sur la compétitivité des entreprises et l'emploi. Ce scénario reposait toutefois sur deux préalables : d'une part, la baisse du chômage, d'autre part, l'accord des partenaires sociaux gestionnaires de l'Unedic sur le principe du redéploiement et la réduction des cotisations chômage.

Dans cette optique, le Gouvernement a annoncé, le 1^{er} octobre 2008, une augmentation de la part patronale déplafonnée des cotisations retraite de 0,3 % en 2009, de 0,4 % en 2010 et de 0,3 % en 2011. Le fort ralentissement économique et la dégradation du marché du travail l'ont toutefois conduit, en janvier 2009, à poser **un moratoire** à cette augmentation.

Or, en 2009, l'opération aurait dû rapporter **1,8 milliard d'euros** à la Cnav. Au total, en 2012, l'absence de transfert d'un point de cotisation retraite en provenance de l'Unedic privera la branche vieillesse de **6,5 milliards**.

Ce redéploiement ne doit cependant pas être purement et simplement abandonné. En effet, des projections actualisées relatives à l'Unedic, réalisées sur la base des trois scénarios économiques retenus par le Cor, rendues publiques le 11 mai, indiquent que, à taux de cotisation et réglementation inchangés, **le régime d'assurance chômage pourrait retrouver un solde annuel excédentaire à partir du milieu des années 2010**, les déficits cumulés étant apurés à l'horizon 2020.

Les documents du Cor en tirent deux conséquences :

- dans l'hypothèse de retour à un taux de chômage de 4,5 %, **une baisse du taux de cotisation d'assurance chômage de 1,75 point**, correspondant à un transfert de recettes potentielles de 0,4 point de Pib au profit des régimes de retraite, serait compatible avec le maintien d'une situation financière équilibrée à long terme de l'Unedic ;

- dans l'hypothèse où le taux de chômage se stabiliserait à 7 %, **ce transfert de cotisation pourrait atteindre 0,75 point**, soit encore 0,15 point de Pib.

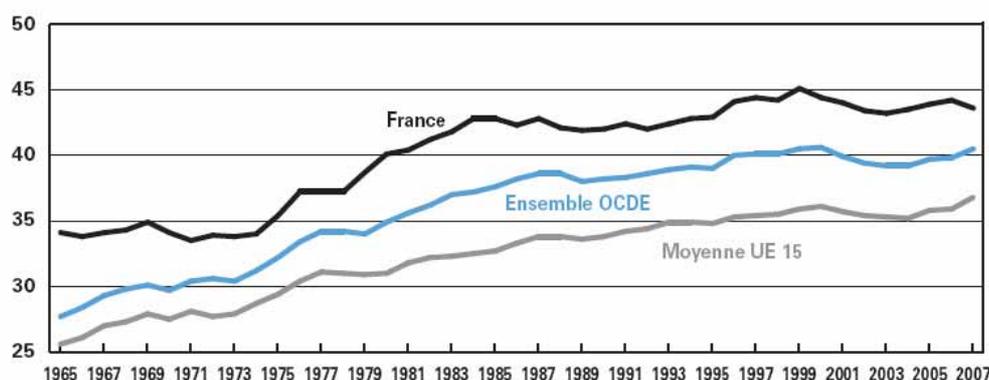
Aujourd'hui, le taux de cotisation chômage est de 6,4 % dont 4 % pour la part employeurs et 2,4 % pour la part salariés. Selon les projections effectuées par le Cor, ce taux pourrait donc s'établir à 4,6 % dans le scénario le plus favorable et à 5,7 % dans le scénario le moins favorable, tout en continuant à assurer l'équilibre de l'assurance chômage.

• Des marges de progression limitées

Comme de nombreux travaux l'ont montré, **l'impact du niveau des cotisations sur le coût du travail et la compétitivité des entreprises est réel** et doit naturellement être pris en compte dans une réflexion sur une éventuelle hausse des cotisations affectées au financement des retraites.

La France a déjà l'un des taux de prélèvements obligatoires les plus élevés d'Europe. Il est vrai aussi que ces prélèvements servent à financer des dépenses qui, dans certains pays, n'entrent pas dans la sphère des dépenses publiques, ce qui est notamment vrai pour une partie au moins des dépenses de retraite.

Taux de prélèvements obligatoires en France, dans les pays de l'OCDE* et dans l'UE depuis 1965 (en % de PIB)



Source : statistiques des recettes publiques de l'OCDE, 2008

(*) Hors Australie, Japon, Grèce et Pologne, pays pour lesquels l'information n'est pas disponible pour l'année 2007.

Dans le contexte de crise et de reprise encore très lente de la croissance, il n'apparaît pas pertinent de proposer à court terme une augmentation de ces cotisations. Celle-ci risquerait en effet d'alourdir le coût du travail pour les entreprises et de diminuer leur compétitivité, ce qui pourrait avoir un effet négatif sur l'emploi.

Par ailleurs, en augmentant les cotisations, on toucherait une fois de plus les salaires et donc les actifs, alors que ceux-ci contribuent déjà très largement au système.

Enfin, comme pour les autres paramètres qui entrent en jeu dans le débat sur le financement des régimes de retraite, la question d'une meilleure visibilité sur l'évolution du niveau des cotisations mérite d'être posée. D'autres pays, l'Allemagne notamment, ont choisi de définir dans la loi un niveau de taux de cotisation maximal. Ce mécanisme présente un avantage de lisibilité, de prévisibilité et de stabilité qui mériterait d'être étudié dans le cadre d'un prochain projet de loi.

b) L'élargissement de l'assiette

L'assiette des cotisations présente comme caractéristique essentielle d'être **très concentrée sur les revenus du travail** et plus particulièrement sur la partie salariale de ces revenus dès lors que ceux-ci atteignent un certain montant.

Loin d'être exhaustive, cette assiette est assortie de nombreux mécanismes d'exonération, d'exemption ou de réduction dont la progression a été particulièrement rapide au cours des dernières années. C'est dans cette voie que des pistes d'économie ou d'accroissement des recettes peuvent être recherchées.

• **l'aménagement du dispositif d'allègement de cotisations sociales**

Deux catégories principales d'allègements existent : les allègements généraux et les exonérations ciblées.

Evolution des exonérations de cotisations

(en milliards d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Allègements généraux	16,1	16,5	18,5	20,8	21,7	22,3	22,1
Exonérations heures supplémentaires	-	-	-	0,6	2,8	2,9	2,9
Exonérations ciblées compensées	2,3	2,5	3,1	4,0	3,9	3,9	3,5
Total mesures compensées	18,4	19,0	21,6	25,4	28,5	29,3	28,5
Exonérations non compensées	2,0	2,1	2,4	2,7	2,5	2,8	2,9
Total exonérations	20,4	21,1	24,0	28,2	31,0	32,1	31,5

Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale - octobre 2009

Ce tableau fait notamment apparaître :

- **le coût très élevé de la politique d'allègement de charges sociales**, supérieure à 31 milliards d'euros en 2010 ;

- l'impact prépondérant dans cet ensemble de la « réduction Fillon » (22,1 milliards d'euros) ;

- le poids de la détaxation des heures supplémentaires au titre de la loi Tépà (2,9 milliards d'euros) ;

- l'importance des mesures non compensées : ce montant atteint 2,96 milliards d'euros en 2010 ; il se rapproche de celui des mesures d'allègement ciblées et compensées.

- Un meilleur ciblage des allègements généraux de charges sociales

Dans la conclusion de son dernier rapport sur les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée, remis en octobre 2009 à la suite d'une demande de la commission des finances du Sénat, le Conseil des prélèvements obligatoires recommande, en matière de prélèvements sociaux, de **s'interroger sur l'ensemble des dispositifs d'allègements de cotisations et d'exemptions d'assiette existants.**

Il justifie la nécessité de cette réflexion par le fait qu'une baisse uniforme des taux de cotisations sociales, favorable à la compétitivité, serait possible à prélèvements constants si l'on réduisait ces dispositifs dérogatoires. Une telle mesure aurait toutefois des conséquences sur le niveau du coût du travail au voisinage du Smic, et donc sur l'emploi faiblement qualifié, qu'il convient de pouvoir apprécier.

Sur la question des allègements généraux, le rapport souligne que les différentes études menées sur ce sujet divergent et ne permettent pas de tirer des conclusions tranchées. Cependant, toutes soulignent le coût de ce dispositif et certaines font des propositions pour en limiter le champ ou l'impact.

**Propositions récemment formulées
pour recentrer les dispositifs dérogatoires**

- abaisser le seuil de sortie des allègements généraux

La Cour des comptes puis la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur les exonérations de cotisations sociales ont recommandé un abaissement du seuil de sortie des allègements généraux à respectivement 1,3 Smic (9,2 milliards de gains chiffrés en 2007) ou 1,4 Smic (6 milliards). Il s'agirait par là également de modifier la pente des allègements et donc le coût des hausses de salaires, avec toutefois le risque d'un renforcement possible de l'effet de trappe à bas salaire ;

- limiter le bénéfice des allègements généraux à certaines entreprises

Une autre piste consisterait à accorder le bénéfice des allègements généraux en fonction de la taille des entreprises : la Cour recommandait ainsi en 2007 de recentrer ce dispositif sur les PME, pour le limiter aux entreprises dont l'effectif se situe en-deçà d'un certain seuil de salariés, moins de cinquante salariés (gain de 6,7 milliards) voire moins de vingt salariés (9,6 milliards). La mission d'information commune de l'Assemblée nationale proposait de les réserver aux seuls cinq cents (4 milliards d'euros) ou mille premiers emplois (3,2 milliards) ;

- réexaminer les exonérations ciblées

Les exonérations ciblées de cotisations sociales devraient faire l'objet d'un réexamen au regard de leur coût et de leur efficacité sur l'emploi. Ainsi, l'aide exceptionnelle à l'embauche à destination des entreprises de moins de dix salariés, mise en place dans le cadre du plan de relance du 4 décembre 2008, ne devrait pas être pérennisée, ni étendue à d'autres catégories d'entreprises ;

- relever les contributions sur les exemptions d'assiette

Les contributions sur les éléments exemptés d'assiette pourraient par ailleurs être relevées, notamment s'agissant de l'épargne salariale et des contributions à la prévoyance complémentaire, productrices de fortes inégalités entre entreprises, salariés et ménages. Le taux du forfait social (4 %) pourrait être revalorisé (gain de 1,2 milliard avec un taux à 10 %) tout en maintenant un niveau d'assujettissement inférieur au taux normal, et son assiette étendue à certains compléments de rémunération non couverts.

Estimant indispensable que la réflexion sur les allègements de charges sociales puisse aboutir à des propositions concrètes, la commission des affaires sociales a proposé, lors du vote de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, que **le calcul des allègements généraux soit désormais annualisé.**

En effet, le Conseil des prélèvements obligatoires l'indique clairement : *« en matière de prélèvements sociaux, le calcul des allègements généraux pourrait être annualisé, afin d'éviter les pratiques de certains employeurs qui versent des rémunérations sur plus de douze mois, permettant à un salaire de bénéficiaire pendant onze mois d'allègements au niveau maximal alors que la rémunération annuelle, lissée sur douze mois, serait nettement supérieure.*

« Cette pratique est très répandue dans le secteur financier, l'immobilier, le conseil et l'assistance, et l'édition. A l'inverse elle est rare dans l'industrie ou dans le secteur sanitaire et social. Un meilleur encadrement permettrait des gains de l'ordre de 2 à 3 milliards d'euros, dont le coût serait essentiellement supporté par les secteurs protégés, et favoriserait ainsi les secteurs exposés en finançant une baisse uniforme des taux. La faisabilité technique reste toutefois à étudier, afin d'en limiter les coûts de gestion supplémentaires pour les entreprises et pour les Urssaf. »

Le ministre des comptes publics, Eric Woerth, avait alors écarté, en séance publique, le vote d'une telle mesure au motif qu'une mission venait d'être confiée à l'inspection générale des finances sur ce sujet.

Le rapport issu des travaux de cette mission n'a pas encore été rendu public bien qu'il soit achevé depuis plusieurs mois. Les membres de la Mecss ont toutefois pu interroger son auteur et prendre connaissance de ses principales conclusions. Il en ressort que toutes les formules d'évolution proposées, notamment par le rapport de la Cour des comptes, auraient **un impact négatif difficilement chiffrable, mais certain, sur l'emploi** d'au moins 400 000 postes. La seule piste d'économie jugée envisageable est

précisément celle qu'avait retenue la commission des affaires sociales à l'automne dernier, c'est-à-dire le principe de l'annualisation du calcul des exonérations de charges. L'adoption d'une telle mesure permettrait **une économie évaluée à 2 milliards d'euros**.

- Une évaluation systématique des exonérations ciblées

Le montant des exonérations de charges ciblées et compensées devrait s'élever à **3,5 milliards d'euros** en 2010.

L'annexe 5 au projet de loi de financement fournit le détail de ces exonérations et en mesure l'enjeu financier.

Présentation des dispositifs d'exonération de cotisations sociales à caractère ciblé

- mesures visant à promouvoir l'apprentissage, la qualification et les stages (quatre dispositifs) ;
- mesures destinées à favoriser l'emploi de publics en difficulté : jeunes et titulaires de minima sociaux (trois dispositifs) ;
- mesures ciblées sur les services à la personne (cinq dispositifs) ;
- dispositifs propres à l'emploi dans le secteur agricole (sept dispositifs) ;
- exonérations ciblées sur certains territoires (zones de revitalisation rurale ou urbaine, zones franches urbaines, Dom) (neuf dispositifs) ;
- exonérations ciblées sur certains secteurs d'activité (hôtels, cafés, restaurants, jeunes entreprises innovantes, marins salariés) (six dispositifs) ;
- exonérations applicables aux travailleurs non salariés non agricoles (six dispositifs).

(Source : annexe 5 au PLFSS pour 2010)

Depuis 2009, le montant total de ces exonérations a cessé de progresser, ce qui traduit un souci de plus grande rigueur à leur égard. Auparavant, année après année, les crédits budgétaires destinés à assurer la compensation de ces dispositifs d'exonération étaient insuffisants. La sous-dotation a même atteint plus de plus d'un milliard d'euros par an entre 2006 et 2008. Elles alimentaient, pour une très large part, la dette de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale.

La priorité est aujourd'hui non seulement de prévoir un niveau de dotation budgétaire correct mais surtout d'évaluer précisément l'utilité et l'efficacité de chacun de ces dispositifs.

A cet effet, **une application rigoureuse des règles de bonne gouvernance contenues dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012** est nécessaire. Celles-ci visent en effet, d'une part, à ne plus créer de mesure dérogatoire sans la gager par la suppression ou la limitation d'une autre mesure, d'autre part, à réexaminer chacun des dispositifs d'exonération ou d'exemption d'assiette en vigueur, au regard de son coût et de son efficacité.

Les mesures de la loi de programmation des finances publiques destinées à encadrer les dispositifs d'exonération de charges sociales

La loi n° 209-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 définit plusieurs règles de bonne gouvernance et d'encadrement des dépenses fiscales et des niches sociales, qui figurent aux articles 10 à 12.

L'article 10 fixe le principe de l'interdiction de l'adoption de mesures nouvelles qui auraient pour conséquence la diminution des ressources affectées au budget de l'Etat ou à la sécurité sociale.

Cette contrainte s'apprécie sur l'ensemble de la période de programmation afin d'éviter les effets amplificateurs liés au cycle économique mais sous réserve d'un suivi attentif dans le cadre du bilan annuel de mise en œuvre de la loi de programmation.

L'article 11 pose une règle de gage : toute création ou extension d'une niche fiscale ou sociale devra être compensée par la suppression ou la diminution d'une autre de ces niches pour un montant équivalent.

Cette règle s'apprécie pour l'ensemble des changements législatifs intervenus en cours d'année, dans le domaine fiscal, d'une part, dans le champ social, d'autre part.

Par ailleurs, les dispositifs institués pendant la période de programmation ne seront valables que pendant les quatre années qui suivront leur entrée en vigueur.

L'article 12 prévoit que, chaque année, avant le 15 octobre, le Gouvernement présente au Parlement un objectif annuel de coût des niches fiscales et sociales, ainsi qu'un bilan des dispositifs créés, modifiés ou supprimés au cours de l'année qui précède. Par ailleurs, dans les trois années suivant l'entrée en vigueur d'une nouvelle mesure, le Gouvernement devra présenter au Parlement un rapport d'évaluation de l'efficacité et du coût de la mesure considérée. Enfin, avant le 30 juin 2011, tous les dispositifs actuellement en vigueur devront avoir été évalués.

Le résultat de ces travaux d'évaluation devra permettre de réduire le champ global des exonérations et niches sociales.

• **La remise en cause des « niches sociales »**

Comme le souligne régulièrement la Cour des comptes dans ses rapports, **les meilleurs prélèvements sont ceux qui ont l'assiette la plus large et des taux bas**. En matière sociale, il est particulièrement souhaitable que les prélèvements portent sur l'assiette la plus large possible afin d'éviter notamment une trop forte concentration sur les seuls salaires, qui conduit automatiquement à pénaliser l'emploi.

- La multiplication des « niches sociales »

L'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale pose le **principe de l'universalité de l'assiette des cotisations sociales** en indiquant que « *sont considérées comme rémunérations toutes les sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail, notamment les salaires ou gains, les indemnités de congés payés, le montant des retenues pour cotisations*

ouvrières, les indemnités, primes, gratifications et tous autres avantages en argent, les avantages en nature, ainsi que les sommes perçues directement ou par l'entremise d'un tiers à titre de pourboire ».

Cette règle connaît toutefois de **nombreuses exceptions** que l'on peut répartir en deux catégories :

- les éléments de rémunération exclus de tout prélèvement social, comme les titres restaurant, les chèques vacances dans les entreprises de plus de cinquante salariés, l'aide financière pour les services à la personne ou les avantages versés par les comités d'entreprise ;

- les éléments de rémunération exonérés de cotisations sociales mais soumis à la CSG et à la CRDS : intéressement, participation, abondement à un plan d'épargne, contribution des employeurs à la retraite supplémentaire ou à la prévoyance complémentaire, contribution patronale aux chèques vacances dans les entreprises de moins de cinquante salariés, etc.

L'ensemble de ces niches sociales représente désormais une assiette très significative et un manque à gagner réel pour la sécurité sociale.

Le tableau ci-après fournit le détail de ces montants, en précisant notamment la moindre recette estimée pour la sécurité sociale en 2010.

(en milliards d'euros)

Dispositifs	Assiette exemptée	Cotisations équivalentes
Participation financière et actionnariat salarié	17,6	3,2
<i>dont : participation</i>	7,6	
<i>intéressement</i>	6,7	
<i>plan d'épargne en entreprise (PEE)</i>	1,5	
<i>stock-options</i>	1,8	
Protection sociale complémentaire en entreprise	17,4	3,1
<i>dont : prévoyance complémentaire</i>	13,5	
<i>retraite supplémentaire</i>	3,7	
<i>plan d'épargne retraite collective (Perco)</i>	0,2	
Aides consenties aux salariés	5,9	1,8
<i>dont : titres restaurant</i>	2,7	
<i>chèques vacances</i>	0,4	
<i>avantages accordés par les comités d'entreprise</i>	2,7	
<i>Cesu préfinancé</i>	0,2	
Indemnités de rupture	3,8	0,9
<i>dont : indemnités de licenciement</i>	3,4	
<i>indemnités de mise à la retraite</i>	0,5	
Total	44,8	9,1

Source : annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010

Ces niches sociales connaissent un fort développement comme le souligne l'annexe 5 du PLFSS pour 2010 : « *Les dispositifs d'exemptions d'assiette se caractérisent par un dynamisme qui se prolonge durablement après la phase de montée en charge. La mise en place des exemptions d'assiette a permis d'inciter les employeurs à l'essor initial de ces dispositifs. Bien après leur création, ils continuent d'évoluer encore nettement plus rapidement que l'assiette des cotisations quand bien même sont prévues au niveau de chaque entreprise des clauses de non-substitution avec des éléments de rémunération existants, lesquelles jouent surtout à court terme.* »

Le tableau ci-après fournit le taux d'évolution annuel moyen des principales mesures d'exemptions d'assiettes en comparaison de celui de la masse salariale. Il témoigne de la très grande dynamique de ces dispositifs.

Evolution des principales exemptions d'assiette entre 2000 et 2007

Dispositifs	Montant en millions d'euros			Taux d'évolution annuel moyen
	Pour 2000	Pour 2005	Pour 2007	
Participation	5 027	7 164	8 527	7,8 %
Intéressement	3 789	5 851	7 595	10,4 %
Plans d'épargne salariale	956	1 335	1 504	6,7 %
Total épargne salariale	9 772	14 349	17 626	8,8 %
Titres restaurant	1 483	1 978	2 326	6,6 %
Retraite supplémentaire et prévoyance complémentaire	n.d.	12 800	15 115	8,7 %
Masse salariale	358 812	423 898	463 386	3,7 %

Source : annexe 5 du PLFSS pour 2010

Outre leur fort développement et le fait que celui-ci s'effectue en partie au détriment des formes traditionnelles de rémunération assujetties à l'ensemble des prélèvements sociaux, quelques autres caractéristiques de ces dispositifs méritent d'être évoquées. Ainsi, ils ne sont pas équivalents aux exonérations de charges sociales en matière de droits des salariés ; en effet, **les sommes exclues de l'assiette des cotisations ne sont pas retenues pour le calcul des meilleures années et donc du montant des pensions de retraite.** Par ailleurs, à la différence des exonérations de charges sociales, les exemptions d'assiette sont plus concentrées sur les grandes entreprises que sur les petites.

- L'instauration d'un forfait social

Conformément aux recommandations exprimées par la commission des affaires sociales dès la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 et par la Cour des comptes dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2007, l'article 13 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a institué une nouvelle contribution, dite forfait social, à la charge de l'employeur sur l'ensemble des éléments de rémunération qui sont soumis à la CSG mais exclus de l'assiette des cotisations de sécurité sociale.

Ce principe était néanmoins assorti de **quatre exceptions** afin d'exclure de l'assiette du forfait social :

- les avantages résultant de l'attribution de stock-options ou d'actions gratuites, soumis à des contributions spécifiques depuis la loi de financement pour 2008 ;

- les contributions des employeurs destinées au financement de prestations complémentaires de prévoyance, déjà assujetties à une contribution spécifique de 8 % ;

- les indemnités versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail ;

- la participation de l'employeur au financement des chèques vacances dans les entreprises de moins de cinquante salariés (par souci de cohérence et d'équité avec le régime applicable aux chèques vacances dans les entreprises de plus de cinquante salariés, où ceux-ci ne sont pas soumis à la CSG et sont en conséquence exclus du forfait social).

A contrario, sont passibles du forfait social :

- les sommes versées au titre de l'intéressement, du supplément d'intéressement et de l'intéressement de projet ;

- les sommes versées au titre de la participation et du supplément de réserve spéciale de participation ;

- les abondements de l'employeur aux plans d'épargne d'entreprise (PEE et Perco) ;

- les contributions des employeurs au financement des régimes de retraite supplémentaire.

Initialement fixé à 2 %, le taux du forfait a été doublé dans la loi de financement pour 2010. Son rendement est estimé à **un peu moins de 800 millions d'euros pour 2010**.

Ce montant correspond à une assiette un peu inférieure à 20 milliards, soit **la moitié à peine de la totalité des assiettes actuellement exemptées de cotisations sociales**.

Selon l'évaluation qui était annexée au PLFSS pour 2010, une telle augmentation ne devrait pas porter atteinte au dynamisme des avantages consentis aux salariés, notamment du fait du différentiel encore très important avec le taux de droit commun appliqué aux salaires, soit 30,4 % de cotisations patronales de base.

Par ailleurs, malgré cette hausse, **la part des prélèvements de sécurité sociale sur la totalité des rémunérations (salaires et épargne salariale) reste inférieure à ce qu'elle était il y a dix ans, compte tenu de la forte progression de la part de l'épargne salariale dans la rémunération totale des salariés.**

Face au dynamisme de la progression des assiettes exemptées et aux besoins de la sécurité sociale, singulièrement des régimes de retraite, la question du réaménagement des niches sociales paraît plus que jamais justifiée. Au-delà même de la pertinence des objectifs qui ont conduit à la création de ces dispositifs, ceux-ci doivent pouvoir être revus et mis à contribution dans le but d'accroître les recettes de la sécurité sociale.

L'ensemble des revenus doit participer de manière proportionnée au financement de la protection sociale.

L'institution du forfait social revêt de ce point de vue un caractère décisif. Il pourrait présenter d'ailleurs les avantages d'un « bon impôt » à savoir une assiette large et un taux bas.

Il est en effet regrettable que l'intégralité de l'assiette actuellement exemptée de charges sociales et non soumise à un prélèvement spécifique ne soit pas soumise à ce forfait social, ce qui est le cas par exemple de certaines aides directes aux salariés.

Plusieurs pistes pourraient ainsi être envisagées :

- **un élargissement de l'assiette du forfait social ;**
- **un relèvement du taux de ce forfait, dont le montant reste réduit par rapport au taux de cotisation de droit commun ;**
- **un relèvement du taux spécifique applicable aux attributions de stock-options et d'actions gratuites ;**
- **une remise à plat de la taxation des indemnités de rupture ;**
- **la taxation des retraites chapeau.**

Les retraites « chapeau »

Le régime de retraite supplémentaire dit « chapeau » est défini à l'article L. 137-11 de la sécurité sociale. Il s'agit d'un régime de retraite **à prestations définies** : l'employeur, seul contributeur au régime, s'engage sur un montant donné de prestations. Le droit à prestations est toutefois **conditionné à l'achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l'entreprise**.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a clarifié les règles sociales et fiscales applicable à ces régimes, confirmant notamment que les contributions des employeurs au financement de ces régimes étaient exonérées, sans plafond, de CSG et de cotisations sociales. En contrepartie cependant, elle a instauré une contribution à la charge de l'employeur et affectée au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) dont le taux était compris entre 6 et 12 % en fonction du choix de l'employeur sur le mode de prélèvement (à l'entrée ou à la sortie).

La comparaison avec le régime applicable aux contributions des employeurs aux autres régimes de retraite supplémentaire (exonération de cotisations sociales plafonnée, assujettissement à la CSG, à la CRDS et au « forfait social ») a néanmoins justifié que de nouvelles mesures soient prises dans le but de corriger cet écart. Ainsi, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 a doublé les taux de la contribution spécifique et supprimé la possibilité de créer de nouveaux régimes gérés en interne.

Sans aller jusqu'au jugement sans appel de la Cour des comptes pour laquelle les niches fiscales et sociales *« ont démontré le caractère obsolète, injuste et inefficace et qui privent l'Etat et la sécurité sociale de ressources importantes »*, **la poursuite d'une remise en cause progressive des niches sociales est une nécessité car elle doit permettre de mobiliser de façon plus équitable des ressources indispensables pour la sécurité sociale**.

c) La mobilisation de nouvelles ressources

Plusieurs pistes peuvent là encore être explorées. Elles conduiraient à affecter spécifiquement aux régimes de retraite l'augmentation de prélèvements existants ou bien la création de nouvelles recettes.

• Une mise à contribution des inactifs par un réexamen des avantages dont ils bénéficient

Un certain nombre de « niches » fiscales et sociales bénéficient spécifiquement aux retraités.

Principales niches fiscales dont bénéficient les retraités

Mesure	(en millions d'euros)
Abattement de 10 % sur les pensions et retraites	2 670
Exonération des majorations de pension pour enfants	580
Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	250
Exonération de taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	1 250

L'un des plus importants avantages accordés aux retraités résulte du taux réduit de CSG sur les pensions.

Prélèvements sociaux sur la retraite

Il s'agit de la CSG et de la CRDS pour les retraités domiciliés fiscalement en France et de la cotisation d'assurance maladie pour les retraités domiciliés fiscalement à l'étranger et affiliés à un régime français d'assurance maladie.

Seuls les retraités dont la cotisation d'impôt est supérieure ou égale au seuil de recouvrement, c'est-à-dire **seuls les retraités imposables**, doivent s'acquitter de ces contributions, selon le barème suivant :

- CSG au taux fort de **6,6 %** pour les retraités qui paient l'impôt sur le revenu
- CSG au taux faible de **3,8 %** pour les retraités qui ne paient pas d'impôt sur le revenu mais qui paient la taxe d'habitation
- aucune CSG pour tous les autres
- CRDS au taux normal de **0,5 %** pour les retraités imposables

Le taux de CSG applicable aux revenus d'activité est de 7,5 %.

Au 31 décembre 2009, la proportion des retraités du régime général assujettis à ces prélèvements est la suivante :

- 49 % sont soumis au taux fort de CSG
- 14 % sont soumis au taux faible de CSG
- 37 % ne s'acquittent d'aucune CSG

Plusieurs modalités d'alignement peuvent être envisagées, notamment une hausse de la CSG pour les seuls retraités imposables, ce qui permettrait d'épargner les petites retraites. Une telle mesure rapporterait environ **2 milliards d'euros**.

Une telle convergence s'inscrirait dans la logique de la CSG qui doit rester « le prélèvement universel » qu'elle est censée être depuis sa création.

Valeur d'un point de CSG sur les revenus d'activité : **7,77 milliards d'euros**
Valeur d'un point de CSG sur les revenus de remplacement : **2,21 milliards d'euros**
Valeur d'un point de CSG sur les revenus du patrimoine et de placement :
1,13 milliard d'euros

(Chiffres 2010 - Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, octobre 2009)

• L'instauration d'un prélèvement spécifique

A plusieurs reprises au cours des derniers mois a été évoquée l'idée de créer un nouveau prélèvement. Celui-ci serait avant tout destiné à contribuer au financement des besoins accrus des systèmes de retraite liés à l'effet du « baby-boom » et aux départs massifs en retraite qu'il entraîne. Il serait donc institué de manière **temporaire**.

Afin de rééquilibrer les efforts entre les différents contributeurs et de renforcer l'équité générale du système, **un prélèvement sur les revenus du capital** pourrait, dans ce cadre, être mis en place. Il s'ajouterait aux divers prélèvements existants.

Taxation actuelle des revenus du capital

Prélèvements sociaux : 12,1 %

CSG de 8,2 %

CRDS de 0,5 %

CSA (journée de solidarité) de 0,3 %

contribution de 2 %

taxe additionnelle RSA de 1,1 %

Fiscalité

prélèvement libératoire de 18 %

ou impôt sur le revenu

Répartition actuelle du produit des prélèvements sociaux sur les revenus du capital

Produit total (estimation 2010) : 13,6 milliards d'euros

Cnam et branche maladie des autres régimes : 6,7 milliards

Cnaf : 1,2 milliard

Cnav : 700 millions

FSV : 1 milliard

FRR : 1,5 milliard

CNSA : 450 millions

Cades : 800 millions

FNSA : 1,2 milliard

Dans les conditions actuelles, c'est-à-dire en léger retrait par rapport aux rendements connus en 2007 ou 2008, avant la crise financière, **un relèvement d'un point du taux global de ces prélèvements pourrait apporter une ressource un peu supérieure à 1,1 milliard d'euros**. Ce relèvement pourrait consister, par exemple, à augmenter le taux spécifique de CSG applicable à ces revenus, en le portant à 10 %.

Au-delà, surtout si l'on souhaite mettre en place un prélèvement à caractère temporaire, d'autres pistes peuvent être envisagées, comme une **contribution additionnelle à l'impôt sur le revenu pour des contribuables ayant un revenu particulièrement élevé**. Une telle solution a d'ailleurs été retenue par le passé, dans les années quatre-vingt par exemple, dans le but de réduire, de façon transitoire, le déficit public.

De la même façon pourrait être envisagée l'instauration d'une surtaxe temporaire sur les bénéficiaires de certaines catégories d'entreprises.

- **Choisir une autre assiette ?**

Comme de nombreux travaux l'ont prouvé, il n'existe pas **d'assiette « miracle »** c'est-à-dire une assiette large et dynamique croissant à un rythme supérieur à celui de la richesse nationale ou même de la masse salariale.

Depuis la fin des années quatre-vingt, **le partage de la valeur ajoutée entre le taux de marge des entreprises et les rémunérations reste extrêmement stable**, deux tiers allant au travail et un tiers au capital. Cette tendance, que l'on retrouve dans la plupart des autres pays européens, signifie qu'il n'existe pas de recette miracle qui pourrait fournir à long terme une évolution plus dynamique que la masse salariale. Aussi la taxation de la valeur ajoutée et celle de la masse salariale ne peuvent évoluer que de la même façon, c'est-à-dire comme le Pib.

La réflexion menée sur la taxation de la valeur ajoutée est née du fait que, pendant cinq ans, au début des années quatre-vingt, la masse salariale a progressé moins vite que le Pib, ce qui a pesé sur les recettes de la sécurité sociale et a notamment conduit à la création de la CSG. Cette situation historiquement datée ne peut être envisagée aujourd'hui car aucun élément économique n'autorise à penser qu'elle se reproduira.

Actuellement, les rémunérations constituent l'assiette principale, celle des cotisations mais également, en grande partie, celle de la CSG. Or, **sur le long terme, on observe qu'il n'y a pas de recette ayant une meilleure dynamique que les prélèvements sur les rémunérations, ce qui plaide en faveur du maintien de cette assiette à titre principal**.

Dans le débat actuel, l'alternative aux cotisations sociales prend trois formes : la cotisation sur la valeur ajoutée (CVA), la TVA et la CSG qui ne répondent pas tout à fait aux mêmes objectifs :

- la cotisation sur la valeur ajoutée permet de conserver une cotisation patronale mais en restructurant cette cotisation afin de la réorienter vers les secteurs à plus forte valeur ajoutée ;

- la TVA ou la CSG reposent sur des assiettes profondément différentes.

- *la cotisation sur la valeur ajoutée*

Formulée dès 1974, cette option, qui consiste à créer un prélèvement assis sur la valeur ajoutée produite par les entreprises vise à mieux répartir la charge de la protection sociale et à réduire les coûts salariaux. Mais elle comporte aussi un risque réel de pénalisation des investissements et de transferts de charges massifs entre assurés sociaux.

Le débat a été relancé en 2006, diverses instances ayant été chargées d'approfondir la réflexion sur cette cotisation ainsi que sur d'autres sources de financement. Les conclusions de ces travaux ont, dans l'ensemble, fait apparaître de nombreuses réserves.

Celles-ci sont principalement au nombre de trois :

- une réelle complexité

Le conseil d'analyse économique¹ a ainsi notamment mis en évidence le problème de la complexité de la formule et les difficultés de sa mise en œuvre. Il a estimé que la CVA ne devrait s'appliquer qu'à la valeur ajoutée nette afin de ne pas taxer l'amortissement. Mais la conséquence d'un tel choix serait que la cotisation reviendrait en fait à alourdir l'impôt sur les sociétés. Or, celui-ci atteint déjà dans notre pays un niveau supérieur à la moyenne européenne. Il ne serait donc pas souhaitable de l'augmenter, en particulier au moment où l'Allemagne, de son côté, réduit significativement cet impôt, même si certains experts estiment qu'il existerait une légère marge d'augmentation acceptable.

- des risques de fuites et de transferts mal maîtrisés

Le conseil d'orientation pour l'emploi, dans son rapport², a montré que deux arguments généralement avancés en faveur de la CVA peuvent être contestés :

- le premier consiste à souligner la baisse tendancielle de la part des salaires au sein de la valeur ajoutée et l'accroissement concomitant du poids des profits qui justifierait que ceux-ci soient davantage taxés qu'ils ne le sont

¹ Avis du conseil d'analyse économique sur le projet d'élargissement de l'assiette des cotisations sociales employeur - 27 juillet 2006.

² Avis du conseil d'orientation pour l'emploi sur l'élargissement de l'assiette des cotisations de sécurité sociale - 20 juillet 2006.

actuellement. Or, sur le long terme comme sur le court terme, **le partage salaire-profit au sein de la valeur ajoutée apparaît extrêmement stable** ;

- le second argument est celui selon lequel une assiette reposant sur la valeur ajoutée aurait un effet favorable sur l'emploi dans la mesure où elle transférerait une partie des charges sociales sur les profits. Cette analyse est sans doute exacte à court terme et la mise en place d'une CVA pourrait conduire à créer quelques dizaines de milliers d'emplois supplémentaires. A long terme, en revanche, il apparaît difficile de vouloir taxer l'assiette la plus mobile qui a toutes les chances de pouvoir s'évader.

Enfin, outre les complexités administratives liées à un tel changement, il est important de souligner que **le ratio masse salariale sur valeur ajoutée est très variable d'une entreprise à l'autre et d'un secteur économique à l'autre**. L'institution d'une CVA créerait ainsi des gagnants, mais aussi des perdants, y compris au sein d'une même branche économique, ce qui aboutirait à des transferts difficiles à maîtriser entre entreprises.

- un impact négatif sur l'emploi

Sur un plan économique, le remplacement des cotisations sociales par la CVA aurait un effet positif sur l'emploi à l'horizon de deux ou trois ans, mais dans des proportions modiques, de l'ordre de quelques dizaines de milliers d'emplois seulement. A moyen et long terme, les effets seraient très différents, le capital étant plus mobile que le travail, puisqu'on pénaliserait l'investissement, ce qui diminuerait l'accumulation de capital et donc la croissance ainsi que, par voie de conséquence, les salaires. Une taxation frappant le facteur le plus mobile rendrait donc vain ce changement d'assiette en termes d'emploi et produirait même des effets négatifs sur la croissance et le niveau de vie, dans le cadre d'une économie ouverte.

Au total, en pesant sur l'outil de production situé en France et en ne taxant pas les importations, les différentes études concluent que la CVA ne peut être une solution valable au regard des critères susceptibles de qualifier un « bon prélèvement ».

- la TVA sociale

Le principe de la TVA sociale est de substituer une fraction de TVA à des cotisations sociales payées par les entreprises, c'est-à-dire d'augmenter le taux de celle-là en contrepartie d'une réduction de celles-ci.

- les avantages habituellement attendus de la TVA sociale

Pour ses partisans, elle présente essentiellement deux avantages :

• **Un rendement élevé** : la TVA est aujourd'hui la première recette fiscale de l'Etat, avec un rendement net attendu de 124,7 milliards d'euros en 2010. Cela signifie qu'une hausse de quelques points de la TVA peut valablement contribuer au financement d'une baisse non cosmétique des cotisations patronales de sécurité sociale.

En outre, pour ses promoteurs, ce rendement aurait l'avantage d'être obtenu de façon plus indolore qu'un prélèvement direct sur les salaires.

• **Un moyen d'améliorer la compétitivité des entreprises** : la TVA sociale entraîne une baisse du coût du travail grâce à la diminution des cotisations patronales, ce qui permet de diminuer les écarts de coûts dans les prix de revient constatés dans les comparaisons avec les entreprises d'autres pays.

Elle a également pour conséquence de taxer à un niveau plus élevé les produits importés et, à l'inverse, de détaxer davantage les produits exportés. Elle permet donc d'améliorer la compétitivité des entreprises, de rendre moins attractifs les produits importés, de faciliter les exportations et surtout, elle constitue un moyen de lutter contre les délocalisations et de favoriser l'emploi grâce à un coût du travail réduit.

Enfin, en taxant davantage les importations, la TVA sociale a le mérite de faire participer les produits importés au financement de la sécurité sociale.

- de réelles interrogations

Malgré ses avantages, la TVA sociale n'en suscite pas moins de réelles interrogations, tant sur un plan économique que du point de vue de sa mise en œuvre pratique.

Des effets économiques incertains : les nombreux travaux, études et modélisations menés conduisent généralement à remettre en cause l'avantage comparatif attendu de la TVA sociale mais aussi et surtout à pointer un réel risque inflationniste.

L'instauration de la TVA sociale reviendrait à mettre en place une forme de **dévaluation déguisée** et, comme pour toutes les dévaluations, elle ne présenterait qu'un avantage **à court terme**, les problèmes de compétitivité de l'économie demeurant dès cette première période passée.

Celle-ci dépend en effet bien plus de la capacité à innover et à améliorer la productivité. De même, vis-à-vis des pays émergents, le décalage de compétitivité est tel que cette mesure ne pourrait changer que peu de choses par rapport à leur avantage actuel. Peut-on enfin être assuré d'un changement de comportement des consommateurs à l'égard des produits importés du seul fait qu'ils deviendraient plus onéreux ?

- un risque inflationniste avéré

L'effet inflationniste est d'abord certain pour les produits importés.

En outre, si les entreprises ne répercutent pas les baisses de charges dans leurs prix, surtout lorsqu'elles voudront profiter de cette opportunité pour reconstituer leurs marges, les prix TTC s'accroîtront.

Enfin, les effets de la TVA sociale seront limités en cas de hausse des salaires. Or, celle-ci pourrait apparaître rapidement, soit du fait de la baisse des charges et d'un transfert au moins en partie de celle-ci vers les salaires, soit en raison du surcroît d'inflation lié à la hausse du taux de TVA. Dans ce cas, le coût du travail ne se réduira pas et les effets en termes de baisse des prix et de hausse de l'emploi ne se produiront pas.

Il convient également de souligner qu'en France, très nombreux sont les revenus (Smic, salaires de la fonction publique, retraites, minima sociaux), prestations ou autres avantages qui sont indexés sur la hausse des prix, ce qui ne pourra, là encore, que contribuer à limiter l'impact positif sur l'emploi attendu de la TVA sociale.

- des expériences étrangères en nombre limité et peu probantes

Les expériences étrangères ne sont, à cet égard non plus, pas entièrement probantes. Le Japon a pratiqué des hausses de TVA en 1997 qui se sont révélées désastreuses. Au Danemark et en Allemagne, le bilan de l'instauration d'une TVA sociale doit être examiné au regard des caractéristiques propres de chacune de ces deux économies, assez différentes de la nôtre. En outre, **les décisions sont intervenues à chaque fois dans un contexte conjoncturel particulier.**

En Allemagne, notamment, l'instauration d'un point de TVA sociale s'est faite à un moment où les entreprises avaient reconstitué leurs marges et pouvaient sans trop de difficulté répercuter dans leurs prix la baisse des charges d'assurance chômage dont elles ont bénéficié.

- des obstacles pratiques majeurs

Le premier de ces obstacles tient au niveau de **fraude à la TVA**, déjà élevé en France, et incontestablement supérieur à celui qui touche les cotisations sociales. Par ailleurs, on observe actuellement un fort développement de ce phénomène de fraude sur tout le territoire de l'Union européenne.

La manière d'organiser le transfert de points de cotisations patronales vers des points de TVA pourrait également poser de réelles difficultés dans le cas des salariés pour lesquels les entreprises bénéficient d'exonérations de cotisations sociales.

Pour l'ensemble de ces raisons, la Mecss a déjà émis de fortes réserves sur l'instauration d'une TVA sociale¹.

¹ *Rapport d'information de la Mecss n° 66 (2007-2008), Protection sociale : trouver la ressource juste, promouvoir les bons usages.*

- recourir à la CSG

La création de la CSG a permis à notre pays de disposer, à l'instar de ses partenaires européens, d'**un outil de financement moderne et dynamique, avec une assiette large et un taux proportionnel**, compensant les défauts de l'impôt sur le revenu, notamment son excessive personnalisation.

A l'origine, la CSG était essentiellement assise sur les revenus du travail et se substituait largement à des cotisations maladie. Par la suite, elle a été étendue aux revenus du capital.

L'objectif, lors de la création de la CSG en 1991, était en particulier de **faire participer les retraités au financement de l'assurance maladie**. Cette même logique a été poursuivie lorsqu'il a été procédé à l'élargissement de l'assiette de la CSG, à son affectation à d'autres objets et à l'institution de la CRDS.

La CSG conserve toujours un degré élevé d'efficacité. En effet, la concurrence fiscale très vive entre les pays de l'Union européenne exerce une pression à la baisse sur les coûts salariaux. Les Etats membres se trouvent dès lors incités à réduire les cotisations sociales et à recourir à la TVA ou à des recettes nouvelles, comme la CSG.

Une hausse de la CSG ne conduirait toutefois pas aux mêmes problèmes économiques que l'augmentation de la TVA. En effet, elle pèserait sur le revenu des ménages, mais n'aurait pas d'impact macro-économique sur les salaires. La problématique serait plus proche de celle que l'on analyse en matière d'impôt sur le revenu.

La CSG a en outre l'avantage d'être prélevée immédiatement à la source et de présenter une assiette touchant directement les principaux intéressés par les dépenses.

Dans le contexte de la réforme des retraites, on pourrait envisager **un transfert de cotisations d'assurance maladie vers les régimes de retraite, en gageant ce transfert par une légère augmentation de la CSG au profit de la branche maladie**, dont le caractère universel des dépenses pourrait justifier cet accroissement de la fiscalisation de ses ressources.

Une telle augmentation de la CSG ne pourrait toutefois se faire qu'à la condition de l'adoption d'un plan de financement des retraites à moyen terme complet, crédible et de nature à réellement rétablir l'équilibre des comptes, ainsi qu'à une action plus efficace de maîtrise des dépenses de la branche maladie.

B. LES AUTRES LEVIERS FINANCIERS

1. Clarifier les missions et le financement du FSV

a) Des missions de plus en plus étendues

En application de l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale, le fonds de solidarité vieillesse (FSV) assure le financement d'avantages vieillesse non contributifs relevant de la solidarité nationale servis par les régimes de retraite de base de la sécurité sociale.

Depuis sa création en 1993, le périmètre des avantages vieillesse pris en charge est globalement stable. Il se décompose en trois blocs de dépenses de poids inégal :

- **les dépenses de financement du minimum vieillesse (20 %)**. Le FSV prend en charge le coût réel total des prestations versées à ce titre par tous les régimes de base. Ce poste est tendanciellement en décroissance, le nombre de bénéficiaires diminuant régulièrement. Il concernait environ 550 000 bénéficiaires en 2007, contre 600 000 en 2006. Les dépenses supportées par le fonds ont néanmoins progressé de 4 % en 2008, à hauteur de 2,8 milliards d'euros, du fait du programme pluriannuel de revalorisation du minimum vieillesse ;

- **les dépenses de financement des majorations de pension pour enfants et conjoint à charge (28 %)**, servies par le régime général des salariés, celui des salariés agricoles et les trois régimes alignés (exploitants agricoles, artisans et commerçants). Ce poste représentait une dépense d'environ 4 milliards en 2008. Le coût global de la majoration pour enfants, égale à 10 % de la pension principale, est en croissance soutenue du fait de l'amélioration du niveau des pensions et de la progression du nombre des retraités parents de trois enfants ou plus ;

- **les dépenses de financement des cotisations de retraite principalement au titre des périodes validées de chômage (52 %)**. Ce financement bénéficie essentiellement aux salariés du régime général et du régime agricole. Le coût global de ces cotisations s'est élevé à 7,1 milliards d'euros en 2008.

Le FSV prend également en charge, depuis 2001, les cotisations aux régimes complémentaires Agirc et Arrco des chômeurs et préretraités indemnisés par l'Etat. Enfin, il finance les cotisations de retraite des volontaires du service civil.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 a élargi les missions du FSV en lui confiant le financement des validations gratuites de trimestres au titre des périodes d'arrêt maladie, maternité, accidents du travail - maladies professionnelles et invalidité. La prise en charge de ces dépenses par le fonds ne pourra être que forfaitaire, dans la mesure où le coût effectif que représentent ces validations gratuites n'apparaît pas directement dans les

comptes des régimes. Il ne peut être constaté qu'*a posteriori*, au moment de la liquidation des droits, et dépend directement des parcours professionnels et des comportements individuels.

La Meccs approuve pleinement les mesures tendant à clarifier le financement de l'assurance vieillesse, en distinguant mieux ce qui relève d'un effort contributif de ce qui relève de la solidarité nationale.

Elle estime par ailleurs que ces avantages non contributifs devraient faire l'objet d'un examen régulier au regard de leurs effets redistributifs, afin de vérifier qu'ils demeurent pertinents et que leurs conditions d'attribution ne doivent pas être modifiées. Au cours de son audition par la mission, Jean-Louis Malys, secrétaire national en charge des retraites à la CFDT, a estimé « *qu'en France, les avantages non contributifs liés à la retraite sont profondément injustes. Ainsi, les majorations de durées d'assurance (MDA) ne sont d'aucun apport pour les femmes ayant eu des carrières complètes, les majorations pour trois enfants et plus profitent avant tout aux hommes et aux assurés les plus aisés, l'allocation volontaire des parents au foyer (AVPF) a pour effet pervers d'éloigner les femmes du marché du travail. La redistribution s'effectue donc à l'envers* ».

b) Des recettes trop instables

Les recettes du FSV sont principalement constituées :

- d'une fraction de CSG, dont le produit a atteint 11,6 milliards d'euros en 2008 ;
- de versements opérés par la Cnaf au titre de la prise en charge du coût des majorations de pensions pour enfants ;
- d'une fraction du prélèvement social sur les revenus de capitaux ;
- enfin, de tout ou partie du solde disponible du produit annuel de la contribution de solidarité sociale des sociétés.

Après plusieurs années de déficit considérable, le FSV a connu des excédents en 2007 et 2008. Compte tenu de cette situation apparemment favorable, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a prévu la reprise par la Cades des déficits cumulés du fonds qui s'élevaient à 4 milliards d'euros fin 2008, ainsi qu'un transfert de 0,2 % de la CSG auparavant affectée au FSV à la Cades pour lui permettre d'amortir la dette transférée du FSV et du régime général sans augmenter la durée d'amortissement. Ce transfert de ressources intervenu au moment précis où la France était atteinte par la crise économique qui a conduit à une diminution importante de la masse salariale, a eu pour effet de diminuer fortement les produits du fonds tandis que les prises en charge au titre du chômage progressaient fortement.

Dans son rapport de 2009 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes a fait l'analyse suivante de ce transfert : « *Par cette opération, on a en fait réduit les recettes servant au financement des dépenses actuelles de sécurité sociale (le financement des*

retraites via le FSV) pour en affecter une partie au financement de déficits passés (l'amortissement de la dette de la Cades). Cet arbitrage illustre les inconvénients d'un déficit persistant du régime général : le financement différé de dépenses anciennes soustrait des ressources nécessaires au financement des dépenses actuelles ».

Dans ces conditions, les exercices 2009 et 2010 marquent le retour à une situation financière très dégradée pour le FSV, qui ne devrait s'améliorer que très lentement par la suite comme en témoigne le tableau suivant issu des prévisions contenues dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.

(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Recettes	14,4	15,4	12,9	12,9	14,2	14,7	15,3
Dépenses	14,3	14,5	16	17,4	18,2	18,4	18,5
Solde	0,2	0,8	-3,1	-4,5	-4	-3,7	-3,1

Source : LFSS pour 2010

La Mecss estime que ces opérations de tuyauterie consistant à boucher un trou en en creusant un autre ne sont pas de bonne gestion. Elle estime que le FSV devrait être en charge de l'ensemble des dispositifs de solidarité non contributifs et disposer des ressources nécessaires pour faire face à ces dépenses.

2. Préserver les réserves du FRR

Le fonds de réserve des retraites (FRR) a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 en vue de contribuer à la pérennité du système de retraite français au cours des prochaines décennies.

a) Les objectifs du fonds

Selon les termes de l'article L. 135-7 du code de la sécurité sociale, le FRR est un établissement public de l'Etat à caractère administratif. Ce fonds a pour mission principale de gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite. Ces réserves sont constituées au profit du régime général et des régimes alignés : le régime social des indépendants (RSI) et le régime des salariés agricoles.

Les sommes affectées au fonds sont mises en réserve jusqu'en 2020. Depuis le 30 juin 2005, le FRR gère également 40 % de la soulte versée par les entreprises électriques et gazières lors de l'adossement de leur régime à la Cnav. Son montant initial s'élève à 3,44 milliards d'euros. Cette somme, mise en réserve pour le seul compte de la Cnav, est intégrée aux autres réserves du FRR et gérée comme l'ensemble des actifs du fonds.

b) Les ressources du fonds

Alors que l'objectif initial était de constituer environ 150 milliards d'euros de réserve à l'horizon 2020, le FRR a reçu depuis sa création environ 27,7 milliards d'abondements. Outre ses produits de placement, le fonds reçoit 65 % du prélèvement social de 2 % portant sur les revenus du patrimoine et les produits de placement. En 2009, le montant de cette ressource s'est élevé à 1,4 milliard environ.

D'autres recettes moins importantes viennent abonder le fonds de réserve.

Le FRR bénéficie notamment du produit des redevances dues pour les fréquences utilisées par les téléphones mobiles de troisième génération (UMTS). Egale à 1 % du chiffre d'affaires annuel réalisé sur cette activité, cette redevance a permis de dégager 19 millions d'euros de recettes en 2008. Le fonds a aussi bénéficié du produit de la vente de ces licences UMTS en 2001 et 2002, pour des montants respectifs de 1,2 milliard et 619 millions.

Le fonds de réserve est également affectataire de deux autres catégories de ressources liées à l'épargne salariale :

- la contribution de 8,2 % sur la part de l'abondement de l'employeur supérieur à 2 300 euros au plan d'épargne pour la retraite collectif (Perco), prévue par la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 ;

- les sommes non réclamées au titre de la participation, l'intéressement et l'assurance vie, au terme du délai de prescription trentenaire. Les versements de cette dernière recette ont commencé début 2008 pour 0,3 million d'euros et devraient être encore faibles compte tenu de l'importance des délais de prescription.

Le rendement de ces recettes est de l'ordre de 5 millions par an. En 2008, il s'est avéré un peu plus dynamique (environ 7 millions).

Au cours des années antérieures, le FRR a également été affectataire d'excédents du FSV (287 millions en 2001), de la Cnav (5,6 milliards au total entre 2000 et 2005) ou d'une fraction de la C3S, contribution sociale de solidarité des sociétés, (305 millions en 1999).

Enfin, le FRR a également bénéficié de manière ponctuelle :

- en 2002, d'une partie des produits des privatisations effectuées par l'Etat pour un montant de 1,6 milliard ;

- en 2001, d'un versement de la CDC de 457 millions au titre du résultat net de son activité pour compte propre dégagé sur l'exercice 1999 ;

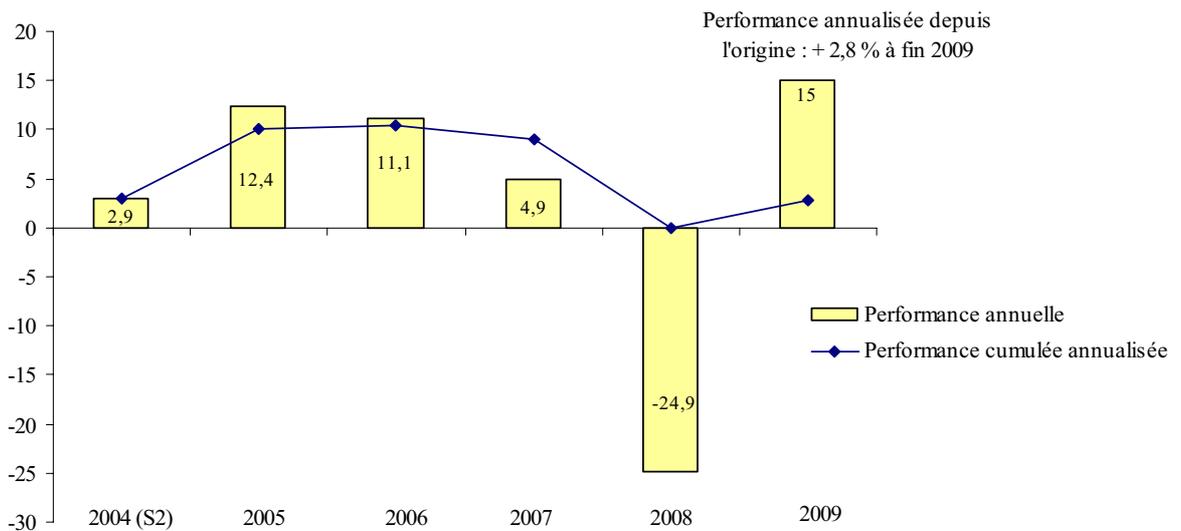
- du produit de la vente des actifs des caisses d'épargne, pour un montant de 2,6 milliards entre 2000 et 2003.

c) Les performances récentes et le montant des réserves

La crise financière, en raison de l'effondrement des cours boursiers, a entraîné une forte dégradation de la performance du FRR en 2008 (24,9 %), de sorte qu'à la fin de l'année 2008, la valeur de marché du portefeuille du fonds atteignait 27,7 milliards d'euros, soit l'équivalent du montant des abondements reçus par le fonds depuis sa création.

La performance du FRR en 2009 a compensé à hauteur de 60 % celle de 2008 grâce au rebond marqué de l'ensemble des marchés et, en particulier, de celui des actions. Dans ces conditions, la valeur de marché du portefeuille du fonds a atteint 33,3 milliards à la fin de l'année 2009.

Performance financière du FRR



Source : FRR

En 2009, le conseil de surveillance du fonds a procédé à une révision de l'allocation stratégique de placement et a décidé de ne pas remettre en cause sa stratégie d'investissement de long terme en dépit de la crise financière. Il a néanmoins revu à la baisse la part des actifs risqués, passés de 70 % à 55 %.

L'espérance de rendement annualisée à l'horizon 2020 du fonds reste quant à elle inchangée à + 6,3 %.

Dans les dernières projections qu'il a publiées en complément de son huitième rapport, le Cor a réalisé des estimations de la valeur des actifs du FRR en 2020 sur la base des trois scénarios économiques retenus pour l'actualisation de ses projections.

La valeur des actifs du fonds atteindrait en 2020 environ 70 milliards d'euros, quel que soit le scénario retenu, sous les hypothèses d'absence d'abondements exceptionnels du fonds et d'un taux de rendement réel de 4 % par an.

d) Le fonds de réserve des retraites et le rendez-vous de 2010 sur les retraites

Lorsqu'il avait établi des projections financières pour les régimes de retraite à l'horizon 2020-2050 en mars 2006, le Cor avait consacré des développements substantiels à l'évolution du FRR en tentant d'évaluer le montant de ses réserves en 2020 et d'envisager les modalités de leur décaissement à compter de cette date. Il avait relevé que la question du montant souhaitable des réserves à accumuler d'ici 2020 et celle de l'horizon des décaissements méritaient des investigations plus approfondies.

Dans son cinquième rapport établi dans la perspective du rendez-vous 2008, le Cor consacrait à nouveau quelques développements au FRR et appelait de ses vœux une clarification de ses perspectives :

« Il reste qu'une stratégie de financement stable pour le FRR, garante de meilleures performances financières, exigerait une plus grande visibilité dans les abondements et les décaissements.

« Par ailleurs, ne pas chercher à préciser le plus tôt possible le rythme annuel des décaissements et, en particulier, la durée de vie du FRR peut conduire au choix d'une allocation stratégique non optimale, à des rendements financiers des placements plus faibles et, en conséquence, à de moindres réserves en 2020. En outre, le fait de ne pas préciser le plus tôt possible le rythme annuel des décaissements pourrait conduire le gouvernement, en place en 2020, à utiliser les ressources du fonds trop rapidement, au détriment des générations suivantes. Il est cependant difficile de définir précisément aujourd'hui la chronique future des décaissements du FRR car celle-ci devrait dépendre des besoins de financement supplémentaires des régimes éligibles après 2020 et donc des mesures qui seront finalement prises pour équilibrer les régimes d'ici 2020. »

Depuis lors, les investigations complémentaires souhaitées par le Cor n'ont pas été réalisées.

Tout au contraire, un débat s'est fait jour pour envisager une utilisation anticipée des réserves du fonds, compte tenu du fait que les réserves dont il dispose ne sont pas à la hauteur de ce qui avait été envisagé à l'origine et que, dans ces conditions, le fonds ne pourra avoir qu'un rôle limité dans la résorption des déficits constatés à partir de 2020.

Au cours de son audition par la mission, Raoul Briet, président du conseil de surveillance du FRR, a rappelé quelques éléments essentiels sur les conditions d'utilisation des réserves du fonds :

*« Celui-ci dispose actuellement d'environ 33 milliards d'euros mais la loi interdit qu'ils soient décaissés avant 2020. Le dernier conseil de surveillance du FRR a d'ailleurs rappelé les règles applicables à cet organisme : il s'agit d'un outil temporaire devant contribuer au financement des retraites massives des personnes nées après la guerre ; il a été construit sur la base de choix stratégiques de long terme, avec environ vingt années d'accumulation puis, à partir de 2020, vingt années de décaissements ; en aucun cas, il ne peut se substituer à un rééquilibrage du système par des leviers permanents. En effet, lorsque les contours du FRR s'éteindront, vers 2040, la pérennité du régime devra avoir été assurée. Toutefois, dans l'analyse en cours, avec un horizon technique à 2050, le FRR est indéniablement un élément à prendre en compte, mais comme complément et non comme élément de substitution. **En tout état de cause, à court terme, il est important de ne pas modifier les règles initialement posées et, en particulier, de ne pas utiliser les ressources du FRR plus vite que prévu.** »*

La mission partage cette analyse et s'oppose fermement à toute utilisation anticipée du FRR pour deux raisons :

- d'une part, les réserves du fonds représentent approximativement le déficit de la branche vieillesse du régime général pendant trois années et ne sont donc pas à la hauteur des enjeux actuels. Les déficits de la branche vieillesse ne peuvent être traités que par des mesures pérennes, quels que soient les paramètres activés ;

- d'autre part et surtout, le « siphonage » du FRR constituerait le symbole éclatant d'un report vers les générations futures des difficultés financières rencontrées par les régimes de retraite.

Le FRR est l'un des rares signes adressés aux jeunes générations pour leur montrer que les pouvoirs publics préparent l'avenir en prélevant dès à présent des ressources pour financer les retraites des cotisants d'aujourd'hui. L'utilisation de ses réserves ne pourrait que renforcer l'inquiétude et la méfiance des plus jeunes à l'égard du système de retraite par répartition.

La Mecss souhaite en conséquence que les réserves du FRR soient intégralement préservées et qu'une réflexion soit engagée sur les conditions dans lesquelles celles-ci pourraient être utilisées à compter de 2020. Une telle réflexion est largement dépendante des mesures pérennes relatives à l'âge de cessation d'activité et aux ressources du système de retraite qui seront prises lors de la réforme à venir, le fonds devant permettre de compléter ces mesures pour faciliter l'équilibrage du système.

3. Le développement de l'épargne retraite en complément de la répartition

Tout en consolidant le principe de la répartition qui constitue le socle du système de retraite, la loi de 2003 a cherché à apporter une réponse pragmatique au développement de l'épargne retraite afin d'en garantir l'accès à tous, d'en renforcer l'attractivité et d'en assurer l'équité.

A cet effet, la réforme Fillon a, à la fois, cherché à développer l'épargne retraite dans un cadre professionnel avec la création du Perco (plan d'épargne retraite collectif) et à favoriser les initiatives individuelles à travers le Perp (plan d'épargne retraite populaire).

Malgré une progression indéniable de l'encours de l'épargne retraite au cours des dernières années, celle-ci reste **marginale** dans le financement de la retraite.

Ainsi, en 2008, l'ensemble des dispositifs d'épargne retraite représentait **125,77 milliards d'euros**, dont 97,33 souscrits dans un cadre professionnel et 28,44 à titre personnel.

Montant des encours de l'épargne retraite

	Encours en millions d'euros 2008	Evolution annuelle des encours (2007-2008)
Dispositifs d'épargne retraite souscrits dans un cadre personnel	28 441	3 %
- Perp	4 091	20 %
- Produits destinés aux fonctionnaires ou élus locaux	15 878	5 %
- RMC (retraite mutualiste du combattant)	6 346	- 8 %
- Autres	2 126	2 %
Dispositifs d'épargne retraite souscrits dans un cadre professionnel	97 333	17 %
- <i>Professions indépendantes (à titre individuel)</i>		
• Régimes de la loi Madelin	16 194	10 %
• Exploitants agricoles	2 740	11 %
- <i>Salariés (à titre collectif)</i>		
• Perco	1 859	33 %
• Pere	108	83 %
• Contrats de l'article 83 (contrats collectifs obligatoires à cotisations définies)	42 023	14 %
• Contrats de l'article 82 (contrats individuels facultatifs)	2 864	2 %
• Contrats de l'article 39 (contrats à prestations définies)	31 545	26 %
Ensemble des dispositifs	125 774	14 %

En proportion des prestations versées, les régimes de retraite supplémentaire et d'épargne retraite représentent une faible partie du total, soit 2,5 % seulement. Les cotisations versées sur ces contrats atteignent 5,3 % de l'ensemble des cotisations acquittées au titre de la retraite.

Si ces montants restent encore très modiques par rapport aux sommes engagées dans les régimes de retraite obligatoires, de base et complémentaires, ils s'inscrivent néanmoins en progression continue depuis quelques années.

Pour autant, ils restent **très inférieurs à d'autres placements plébiscités par les Français, comme l'assurance vie** avec ses douze millions de contrats et ses 1 300 milliards d'euros d'encours.

Aussi, afin de favoriser le développement de cette épargne retraite qui, compte tenu des perspectives ouvertes par le Cor, va se révéler utile au maintien d'un niveau de pension correct, plusieurs pistes peuvent être explorées.

L'objectif poursuivi doit être de **gagner en lisibilité, en transparence et en accessibilité**.

Une remise à plat des prélèvements fiscaux et sociaux applicables à ces produits devra à la fois permettre d'assurer une cohérence avec d'autres dispositifs de placement, favoriser l'épargne longue et rendre attractif ce type d'épargne.

Assouplir les modalités de fonctionnement et de gestion de certains de ces contrats devra également faire l'objet d'une attention particulière, par exemple pour autoriser une sortie au moins partielle en capital ou la modulation du versement des rentes.

Trois cibles surtout sont à atteindre de manière prioritaire :

- les jeunes

Il s'agit d'inciter les jeunes à entrer dès à présent dans un mécanisme d'épargne retraite. En effet, le maintien d'un taux de remplacement élevé n'est pas du tout acquis pour les jeunes générations. Or, plus l'épargne retraite commence tôt, même avec des petits montants, plus elle pourra assurer un complément appréciable le moment de la retraite venu. Plusieurs moyens pourraient être envisagés pour aller dans cette voie : en premier lieu, une campagne de communication ciblée et adaptée mais pourquoi pas aussi l'instauration d'une prime annuelle incitative pendant quelques années.

- les salariés des petites et très petites entreprises

Seuls les salariés des grandes entreprises ont réellement accès à une épargne retraite collective. Plusieurs personnes auditionnées par la Mecss ont soulevé la question de la complexité de la mise en place d'un produit d'épargne retraite collective, ce qui rend cette option pratiquement impossible dans une petite entreprise. Des mesures de simplification des procédures et d'assouplissement des modalités de fonctionnement concret des contrats de retraite d'entreprise devront donc être mises à l'étude.

- les personnes aux revenus très modestes

L'épargne retraite est encore loin d'être généralisée et son accessibilité encore perçue comme trop liée à des revenus d'un montant élevé. Une campagne d'information adaptée pourrait sans doute permettre certaines évolutions mais elle resterait insuffisante. La réforme allemande conduite par le ministre Riester est instructive en la matière ; elle pourrait inspirer certaines évolutions dans notre pays.

L'épargne retraite qui est une épargne à durée longue présente en outre le très grand avantage de procurer des moyens de financements solides pour la croissance des entreprises et de l'économie.

C. EMPLOI ET RETRAITES : DEUX SUJETS À MENER DE FRONT

1. La prise en compte de la pénibilité du travail

Bien que la pénibilité du travail ne soit pas une réalité nouvelle, elle est devenue un sujet de débat public à l'occasion de la réforme des retraites de 2003, dont l'un des objectifs était d'inciter au prolongement d'activité. Les inégalités d'exposition aux risques professionnels soulèvent en effet la question de l'équité d'une démarche de prolongation généralisée de la vie active, qui ne tiendrait pas compte des pénibilités subies par les individus au cours de leur carrière professionnelle et de leur état de santé, une fois arrivés à l'âge de la retraite. Dès lors, se pose le problème suivant : la société doit-elle chercher à compenser, dans le cadre du système de retraite, tout ou partie des inégalités d'espérance de vie qui sont directement liées à la pénibilité du travail ?

a) Le lien entre pénibilité du travail et espérance de vie

Nombre d'experts font valoir qu'établir une définition générique de la pénibilité n'est pas possible. La pénibilité, c'est en effet la rencontre entre une personne, son histoire et un emploi ; elle ne peut être détachée de la personne de chaque travailleur. Il s'agit d'une **notion protéiforme, variable** selon les individus et les environnements **et évolutive** dans le temps.

Trois acceptions de la pénibilité peuvent être distinguées. La pénibilité désigne tout d'abord **une situation de travail qui influe**, à plus ou moins longue échéance, **sur l'espérance de vie du travailleur** et sur sa qualité de vie au grand âge. Les ergonomes utilisent la notion d'« *astreinte potentiellement invalidante ou pathogène à long terme* »¹. La pénibilité peut ensuite faire référence aux **déficiences de santé** avec lesquelles vivent certains salariés. Elle se rapporte enfin à **la perception qu'ont les intéressés de la pénibilité de leur travail**, approche qui insiste sur la composante subjective de la pénibilité et sur le sentiment de mal-être au travail.

¹ Audition de Serge Volkoff, directeur de recherches au Centre d'études de l'emploi, directeur du Centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations. Cf. Tome II p. 182.

La pénibilité au sens d'« *astreinte ayant des conséquences sur l'espérance de vie* » est l'acception qui intéresse le plus le système de retraite. Les connaissances scientifiques actuelles permettent d'affirmer que **le travail peut avoir des conséquences sur la longévité et la qualité de vie au grand âge**¹. Les travaux du professeur de médecine Gérard Lasfargues² ont ainsi montré que l'état de santé des travailleurs en fin de vie active et au-delà dépend des conditions de travail et, plus globalement, de la pénibilité de leur travail. **Trois facteurs de pénibilité**, susceptibles d'entraîner des effets à long terme irréversibles sur la santé, ont été identifiés : l'exposition professionnelle à des agents toxiques cancérogènes (par exemple, l'amiante) ; le travail de nuit ; les travaux nécessitant des efforts physiques importants (par exemple, le port de charges lourdes).

En revanche, la science ne permet pas de définir les seuils à partir desquels la soumission à ces facteurs influe sur l'espérance de vie et la qualité de vie des travailleurs. On sait toutefois qu'il existe un *continuum*, autrement dit que plus l'exposition est forte et longue, plus les risques d'altération de l'état de santé augmentent. En outre, il est difficile d'évaluer précisément combien d'individus sont confrontés à ces facteurs de pénibilité. Des recherches sont actuellement en cours à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) pour tenter d'améliorer l'état des connaissances sur cette question.

b) Les négociations interprofessionnelles sur la pénibilité

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a fait de la pénibilité un **sujet de négociation entre les partenaires sociaux**. Son article 12 les invitait à engager, avant le 22 août 2006, une négociation interprofessionnelle afin de définir la notion et de réfléchir aux moyens de sa prise en compte.

Le premier cycle de discussions, lancé en février 2005, a été interrompu un an plus tard en raison des désaccords entre les organisations patronales et syndicales. Pour sortir la négociation de l'impasse, Gérard Larcher, alors ministre délégué à l'emploi, a proposé aux partenaires sociaux de mettre à leur disposition une offre d'expertise technique, sous la forme d'un groupe inter-administratif piloté par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas). Ce groupe, mis en place en mars 2007, avait pour mission de traiter la pénibilité sous trois angles :

- la définition, les instruments de mesure et les critères de prise en compte ;
- la prévention ;
- la compensation, qui serait accordée au cours de la carrière professionnelle (sous forme, par exemple, de bonifications de droits à pension

¹ Yves Struillou, « Pénibilité et retraite », rapport remis au Cor, avril 2003.

² Gérard Lasfargues, « Départs en retraite et travaux pénibles », Centre d'études de l'emploi, avril 2005.

de retraite), et la réparation, qui interviendrait à l'issue de celle-ci (dispositifs de cessation anticipée d'activité ou de préretraite¹).

Si les négociations, reprises en avril 2007, ont permis de **progresser sur les critères de pénibilité, sur la prévention et sur l'amélioration des conditions de travail**, elles n'ont pas abouti sur le volet épineux de la réparation. Elles se sont finalement soldées par un **échec en juillet 2008**.

L'absence d'accord résulte essentiellement de **l'affrontement de deux conceptions de la réparation**. D'un côté, le patronat défend un modèle de réparation individualisée, reposant sur un avis médical rendu par une commission *ad hoc*², dispositif que certains syndicats considèrent comme contraire à l'esprit de la loi de 2003 qui définissait - selon eux -, dans un souci d'équité, un droit pour tous à prendre une retraite en pleine santé. De l'autre, des syndicats de salariés plaident pour un modèle de réparation collective³, qui n'est pas accepté par le patronat au motif qu'il ignore les facteurs personnels entraînant une réduction de l'espérance de vie.

Les négociations ont également achoppé sur **la question sensible du financement** des éventuelles mesures de prise en compte de la pénibilité. Alors que le patronat considère qu'elles relèvent de la solidarité nationale et donc qu'il appartient à l'Etat ou à la sécurité sociale d'en assurer l'essentiel du financement, les syndicats ont fait valoir que celui-ci doit être prioritairement assuré par les entreprises, dans la mesure où elles sont les premières responsables des situations de travail pénible.

¹ A la différence de la retraite anticipée, la cessation anticipée d'activité n'entraîne pas la suppression du contrat de travail : le salarié reste donc couvert par les régimes de protection sociale attachés à son statut de salarié et peut reprendre une activité professionnelle normale s'il le souhaite, ce qui entraîne la suspension du versement de l'allocation de préretraite.

² Les conditions d'éligibilité au dispositif de réparation proposé par le patronat s'inspire de celles prévues pour la cessation anticipée d'activité des travailleurs salariés (Cats). Le salarié devra notamment avoir accompli quarante ans effectifs d'activité salariée ; avoir été exposé pendant au moins trente ans à un facteur de pénibilité ; avoir cumulé pendant au moins dix ans un des facteurs de chacun des trois types de pénibilité (contraintes physiques marquées, environnement agressif, rythme de travail) ; présenté des traces durables, identifiables et irréversibles sur sa santé résultant des travaux pénibles exercés, etc.

Le patronat propose que le respect de ces conditions soit apprécié par une commission paritaire à laquelle participeraient un médecin du travail et un médecin de la sécurité sociale. Cette commission examinerait les cas individuellement et validerait les durées d'activité salariée et d'exposition aux travaux pénibles.

³ Le traitement individuel des cas de travailleurs usés par la pénibilité fait l'objet d'un débat parmi les syndicats. Certains représentants demandent l'application de critères généraux détachés de l'examen des situations médicales personnelles. D'autres conviennent qu'il n'est pas possible d'éviter une évaluation individualisée de la situation des travailleurs.

c) Pour une approche à la fois individuelle et collective de la pénibilité, associant compensation et réparation

• La pénibilité est un **sujet complexe et épineux du débat social** car elle joue sur trois qui requièrent la mise en œuvre de politiques publiques différentes :

- une **politique de prévention** destinée à lutter contre le mal-être au travail et qui appelle des mesures d'amélioration des conditions de travail, d'encouragement de la formation professionnelle tout au long de la vie et de réaménagement de l'organisation des tâches au sein des entreprises ;

- une **politique de prise en charge des déficiences en santé** qui nécessite une politique de santé au travail ;

- une **politique de prise en compte de la pénibilité par le système de retraite** *via* des dispositifs de compensation et/ou réparation.

La problématique de la pénibilité ne relève donc pas prioritairement des retraites, mais des conditions de travail et de l'organisation de celui-ci, donc des partenaires sociaux et non des régimes d'assurance vieillesse. Il faut d'ailleurs souligner qu'aucun pays étranger n'a intégré la pénibilité dans son système de retraite.

• Toutefois, sachant que les politiques de prévention et de santé au travail ne pourront produire des effets qu'à moyen et long terme, il est **justifié que la pénibilité soit, à court terme, prise en compte dans la définition des règles relatives au bénéfice des pensions de retraite** afin d'apporter une réponse aux personnes d'ores et déjà exposées à des facteurs de pénibilité (ce que l'on appelle familièrement le « stock »).

Sur ce sujet, la Mecss a jugé très pertinente l'analyse du statisticien et ergonome Serge Volkoff¹, laquelle repose d'abord sur l'idée que la prise en compte de la pénibilité doit combiner une **approche à la fois individuelle et collective**.

En effet, ce n'est pas l'appartenance à un métier qui compte, mais les conditions de travail vécues par chaque individu. Tous les travailleurs, y compris ceux exerçant la même activité, n'ont pas un parcours professionnel identique. Cependant, il faut reconnaître que cette approche individuelle est difficile à organiser sur le plan institutionnel. C'est pourquoi, il conviendrait, dans un premier temps, de **définir des critères de pénibilité au niveau interprofessionnel** puis, dans un second temps, de **les décliner par branche**.

Un **système à trois niveaux** pourrait alors être proposé :

- le premier identifierait **les individus qui ne peuvent en aucun cas avoir droit à réparation** au titre de la pénibilité ;

¹ Audition de Serge Volkoff, directeur de recherches au Centre d'études de l'emploi, directeur du Centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations. Cf. Tome II, p. 182.

- le troisième déterminerait **les métiers qui sont intrinsèquement pénibles** ;

- le **niveau intermédiaire** conjuguerait une **dimension à la fois individuelle et collective** : une commission départementale assistée d'experts serait chargée d'étudier les dossiers individuels pour identifier ceux qui justifient des mesures particulières de prise en charge.

Cette commission n'examinerait pas seulement les dossiers des travailleurs présentant déjà une altération irréversible de leur santé du fait de l'exercice de travaux pénibles, mais aussi ceux des travailleurs estimant avoir été exposés, au cours de leur carrière, à des facteurs de pénibilité potentiellement invalidants ou pathogènes à long terme.

La prise en compte de la pénibilité doit **ensuite associer compensation et réparation**, ce qui permettrait de traiter à la fois le stock et le flux.

L'évaluation en fin de vie active de la pénibilité subie au cours de la carrière professionnelle pourrait ainsi faire **l'objet d'une réparation**, par exemple, sous la forme d'une possibilité de cessation anticipée d'activité. Étant donné que la pénibilité au travail résulte d'un cumul de facteurs subis tout au long d'une carrière professionnelle, une telle démarche suppose toutefois de mettre en place **une traçabilité dans le temps** des expositions diverses à ces facteurs subies par chaque travailleur. Certains partenaires sociaux¹ plaident pour la création d'un « *curriculum laboris* », c'est-à-dire un relevé sur lequel seraient signalés les facteurs de pénibilité auxquels a été exposé chaque travailleur au cours de sa vie professionnelle. Si, comme l'indique le député Jean-Frédéric Poisson dans son rapport sur la pénibilité², cette proposition est intéressante, elle présente toutefois de nombreuses difficultés sur le plan de la mise en œuvre pratique³.

Parallèlement, **l'analyse en temps réel des situations de travail pénible** pourrait donner lieu à une **compensation** destinée aux travailleurs concernés. Différentes options sont alors possibles : bonifications de droits à pension, rémunérations supplémentaires...

*

* *

¹ En particulier la CFE-CGC. D'autres syndicats, comme la CFDT, proposent la création d'un « carnet de santé au travail ».

² « Prévenir et compenser la pénibilité », rapport d'information de Jean-Frédéric Poisson fait au nom de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, juin 2008.

³ Le *curriculum laboris* devra notamment résoudre les difficultés suivantes : la détermination d'un délai à compter duquel les employeurs auront l'obligation de renseigner le document, la prise en compte des emplois occupés à l'étranger, la définition d'une procédure de rectification a posteriori, la détermination du rôle des régimes d'assurance vieillesse par rapport aux employeurs dans l'exploitation des données, etc.

La problématique de la pénibilité pose celle, plus globale, du **rapport au travail** dans les sociétés contemporaines. Alors que les Français sont, parmi les Européens, ceux qui attachent le plus d'importance à la valeur travail, ils sont les premiers à estimer que **le travail est source de souffrance**. Dès lors que le travail n'est plus facteur de satisfactions et est vécu comme pénible, **l'aspiration à partir le plus tôt possible à la retraite est très forte** (58 % des Français déclarent vouloir partir le plus rapidement possible à la retraite). Inverser cette tendance suppose de **réfléchir aux moyens susceptibles de redonner du sens au travail et de construire un « bien-être » au travail**. C'est ce à quoi s'emploie la mission d'information sur le mal-être au travail créée au sein de la commission des affaires sociales du Sénat, dont le rapport sera rendu public au début de l'été prochain.

2. L'emploi des seniors

a) Emploi des seniors et retraites

S'intéresser aux questions d'emploi - en particulier des seniors - dans le cadre de la réforme des retraites **est une nécessité pour plusieurs raisons** :

- la faiblesse de l'emploi des seniors pèse sur les recettes des régimes, en minorant les cotisations perçues ;
- l'existence de fréquentes situations d'inactivité avant la retraite est un obstacle à l'allongement de la durée d'activité sur lequel repose la réforme de 2003 ;
- un chômage élevé rend plus difficile d'envisager, comme cela avait été le cas en 2003, la possibilité d'une baisse de cotisations à l'assurance chômage en contrepartie d'une hausse de cotisations à l'assurance vieillesse ;
- enfin, d'un point de vue de justice et d'équité, il est difficile d'envisager de réformer le système de retraite si les salariés seniors sont victimes de discriminations en matière d'emploi liées à l'âge.

Retraites et emploi des seniors sont donc **intrinsèquement liés** et doivent **évoluer ensemble**, même si la politique en faveur de l'emploi des seniors n'a pas pour seul objectif de préparer le terrain de la réforme des retraites.

b) La faiblesse du taux d'emploi des seniors : constat et causes

• La France affiche de **mauvaises performances en matière d'emploi des seniors**¹ : en 2008, le taux d'emploi des cinquante-cinq / soixante-quatre ans était de **38,2 %**, alors que la **moyenne européenne** (Union

¹ *Le taux d'emploi des seniors correspond au taux d'emploi des cinquante-cinq / soixante-quatre ans.*

européenne à vingt-sept) était de l'ordre de **45 %**. On est loin de l'objectif fixé à Lisbonne d'un taux d'emploi de 50 % pour cette tranche d'âge en 2010.

Ce constat peut toutefois être **affiné** : alors qu'en 2008, le taux d'emploi des cinquante-cinq / cinquante-neuf ans n'était que légèrement inférieur au niveau européen (56,3 % en France contre 59 % dans l'UE), celui des soixante / soixante-quatre ans était, lui, beaucoup plus faible (16,3 % contre 30,1 % pour l'UE), compte tenu de la fixation à soixante ans de l'âge l'égal de départ en retraite en France.

Taux d'emploi des seniors par tranche d'âge

	2008
50 - 54 ans	80,5 %
55 - 59 ans	56,3 %
60 - 64 ans	16,3 %

Source : Dares (tableau de bord trimestriel, activité des seniors et politiques d'emploi, juin 2009 et première synthèses de septembre 2009) et Eurostat.

• Cette situation est le **résultat d'une politique massive d'incitation au retrait d'activité**, mise en place par les pouvoirs publics au cours des trente dernières années, afin de lutter contre le chômage. Ainsi que l'a indiqué Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, lors de son audition¹, cette politique a reposé sur une **conception malthusienne du marché du travail** à laquelle tous les responsables politiques, toutes tendances confondues, ont adhéré : il existe un stock d'emplois limité et retirer les travailleurs âgés du marché du travail permet de diminuer d'autant le chômage².

Le recours massif aux mesures d'âge dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix (préretraites, abaissement de l'âge de la retraite, dispenses de recherche d'emploi...) a ainsi nourri un **véritable consensus social autour d'une gestion de l'emploi par les âges et de la cessation anticipée d'activité**, accepté tant par les entreprises que par les salariés eux-mêmes³. Du côté des entreprises, l'utilisation des seniors comme variable d'ajustement a permis de diminuer les effectifs et de regagner artificiellement de la compétitivité ; du côté des syndicats, le recours aux départs précoces a été un moyen de rendre moins difficiles les plans sociaux mis en place par certains employeurs.

¹ Audition de Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi. Cf. Tome II p. 187.

² Antoine Bozio, « Le chômage et les retraites en France : trente ans de politique malthusienne », 2006.

³ Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze, Jean-Olivier Hairault, « Les seniors et l'emploi en France », rapport du conseil d'analyse économique (CAE), janvier 2006.

Cette manière de gérer l'emploi des seniors a non seulement profondément **imprégné les représentations socioculturelles** (dans la perception collective, le salarié âgé a davantage d'handicaps que d'atouts), mais aussi **bloqué la mise en place d'éléments favorables au maintien des seniors dans l'emploi** (formation, réorganisation du travail et des postes, modulation des rémunérations au fil de l'âge...).

c) La mobilisation en faveur de l'emploi des seniors

• A la fin des années quatre-vingt-dix, les pouvoirs publics ont pris progressivement conscience que cette politique malthusienne, outre ses effets désastreux sur le taux d'emploi des seniors, menaçait la pérennité du système de protection sociale, dans un contexte de profondes mutations démographiques.

Afin de rectifier le tir, **plusieurs trains de mesures en faveur de l'emploi des seniors** ont été adoptés au cours des dernières années, dans le prolongement de l'accord interprofessionnel d'octobre 2005 et du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors, adopté en 2006 sous l'impulsion de Gérard Larcher alors ministre du travail.

Les principales mesures dans le cadre des différents projets de loi de financement de la sécurité sociale sont les suivantes :

- des **campagnes de communication** valorisant l'image des seniors auprès du grand public et des employeurs ont été lancées ;

- la **surcote a été augmentée** en plusieurs étapes : elle est maintenant de 5 % par année supplémentaire cotisée après soixante ans au-delà de la durée requise pour le taux plein ;

- le **cumul emploi-retraite** a été libéralisé pour les assurés ayant atteint la durée requise pour une retraite à taux plein ;

- l'âge à partir duquel l'employeur peut mettre ses salariés à la **retraite d'office** a été reculé à soixante-dix ans ;

- la **taxation des préretraites d'entreprises et des indemnités de mise à la retraite ou de départ volontaire** ont été augmentées, et le financement public de préretraites a été interrompu ;

- les **préretraites progressives** ont été supprimées, de même que la **contribution Delalande** ;

- la **dispense de recherche d'emploi** a été mise en extinction par le recul progressif de l'âge ;

- le **temps partiel en fin de carrière** par le biais de la retraite progressive a été encouragé ;

- enfin, les entreprises ont été contraintes de conclure, avant le 1^{er} janvier 2010¹, un **accord ou** adopter un **plan d'action en faveur de l'emploi des seniors**, sous peine d'une pénalité égale à 1 % de leur masse salariale.

• Même si le recul manque encore aujourd'hui pour dresser un bilan exhaustif de l'application de ces mesures - certaines n'étant effectives que depuis le début de l'année 2009, voire de 2010 -, les **premiers résultats sont plutôt encourageants** :

- la revalorisation de la surcote a permis de faire progresser la proportion de nouveaux bénéficiaires : au régime général, celle-ci est passée de 9,6 % en 2008 à 12,2 % au premier trimestre 2009 ;

- la libéralisation du cumul emploi-retraite commence à produire des effets incitatifs sur les retraités² ;

- à ce jour, 98 branches sur 160 environ négocient ou ont négocié un accord sur l'emploi des seniors, et 79 de ces négociations ont été validées par l'administration, ce qui correspond à neuf millions de salariés. En y ajoutant les 30 000 accords d'entreprises ou plans d'action qui ont été engagés, ce sont treize millions de salariés qui sont couverts par un accord de branche ou un accord d'entreprise³.

Des évaluations approfondies sont toutefois nécessaires pour apprécier ce qui relève de changements de comportements durables. En attendant les résultats de ces évaluations, dont certaines sont en cours, il semble prudent de s'en tenir à l'évolution observée du taux d'emploi des seniors.

¹ Ce délai a été prolongé de trois mois pour les entreprises de cinquante à trois cents salariés non couvertes par un accord de branche.

² Pour commencer à apprécier les effets de la libéralisation du cumul emploi-retraite en vigueur depuis janvier 2009, la Cnav a mené une enquête en juillet-août sur un échantillon de 5 700 nouveaux retraités portant sur les possibilités de cumuler un salaire et une pension de retraite. Les données recueillies montrent que : le dispositif semble bien connu des personnes interrogées (67 % des personnes n'ayant jamais cumulé un emploi et une retraite déclarent néanmoins le connaître) ; le bénéfice du cumul concerne principalement certaines catégories socioprofessionnelles telles que les cadres et les employés : 16 % des cadres et 12 % des employés déclarent cumuler, contre 5 % des ouvriers.

³ Ces chiffres ont été transmis par Laurent Wauquiez, secrétaire d'État à l'emploi, lors de son audition du 6 avril 2010.

La mobilisation pour l'emploi des seniors dans les PME

A partir de 2010, toutes les entreprises de cinquante salariés et plus, non couvertes par un accord de branche, doivent avoir conclu **un accord** ou mis en place **un plan d'action pour leurs salariés seniors**. Cet accord ou ce plan doit comporter **un objectif chiffré global de recrutement ou de maintien dans l'emploi, et des objectifs plus ciblés et choisis** concernant : le recrutement, l'évolution des carrières, les conditions de travail, le développement des compétences, l'aménagement des fins de carrière et la transmission des savoirs.

Afin de sensibiliser et mobiliser les PME sur ces enjeux, le secrétariat d'Etat à l'emploi a lancé l'opération « **Bonnes pratiques PME** », qui s'inscrit dans le cadre des mesures prises pour le maintien dans l'emploi des seniors, issues de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

En collaboration avec trois chambres régionales de commerce et d'industrie et à partir d'un échantillon de trente-quatre entreprises issues de secteurs d'activité différents, le cabinet Vigeo¹ a réalisé une **étude sur les pratiques mises en œuvre dans les PME en matière d'emploi des seniors**.

Il ressort de cette étude :

- des **constats prometteurs en termes de recrutement et de maintien dans l'emploi** (recrutements dans toutes les tranches d'âge, démarches de transmission des savoirs, systèmes de formations accessibles aux salariés, gestion dynamique des carrières, initiatives pour réduire la pénibilité) ;

- des **carences en termes de gestion des âges** : nécessité de professionnaliser les processus de recrutement, de développer la gestion anticipée des emplois et des compétences, de promouvoir les dispositifs d'aménagement de fin de carrière, de faire de l'emploi des seniors une priorité de la gestion des ressources humaines ;

- un **potentiel d'innovation sociale des PME insuffisamment exploité** faute de moyens : les PME ont développé des solutions, parfois plus innovantes que celles des très grandes entreprises, notamment en matière de recrutement, de valorisation de l'expérience et de réduction de la pénibilité. Toutefois, la question se pose des moyens humains - en particulier des effectifs en charge des ressources humaines - dont disposent les PME pour transformer leur potentiel d'innovation en action durable en faveur des seniors.

¹ Créé en 2002 à l'initiative de Nicole Notat, Vigeo est une agence de notation sociale dont la mission est d'analyser les performances et le niveau de maîtrise des risques de responsabilité sociale des entreprises et des organisations. Plus précisément, elle mesure le degré auquel les entreprises ou les collectivités publiques prennent en compte, dans la définition et le déploiement de leur stratégie ou de leur politique, des objectifs environnementaux, sociaux, sociétaux et de gouvernance, qui constituent pour elles des facteurs de risque.

Depuis 2003, le taux d'emploi des cinquante-cinq / soixante-quatre ans a légèrement progressé, d'un peu plus d'un point (37 % en 2003 et 38,2 % en 2008)¹. Cette tendance, bien que modeste, va dans le bon sens. Même si les expériences étrangères (notamment celle de la Finlande) montrent que le taux d'emploi des seniors peut augmenter rapidement, il reste que, pour atteindre l'objectif fixé au niveau européen d'un taux d'emploi des seniors de 50 % en 2010, le nombre d'emplois occupés par des seniors devrait s'accroître d'environ un million.

Taux d'emploi des seniors

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
50 - 54 ans	78,0 %	76,8 %	78,2 %	78,9 %	79,9 %	80,5 %
55 - 59 ans	54,5 %	54,9 %	55,2 %	54,6 %	55,3 %	56,3 %
60 - 64 ans	13,3 %	13,5 %	13,8 %	14,4 %	15,6 %	16,3 %

Source : Dares (tableau de bord trimestriel, activité des seniors et politiques d'emploi, juin 2009 et première synthèse de septembre 2009) et Eurostat.

d) Poursuivre la mobilisation en faveur de l'emploi des seniors

• Ne pas utiliser la crise comme prétexte pour écarter les seniors du marché du travail

Il n'est pas acceptable de continuer à voir les travailleurs âgés de plus de cinquante ans subir leur éviction du marché du travail. Au-delà des drames humains qu'elle engendre, cette **situation n'est conforme ni aux défis économiques et sociaux** auxquels est confronté le pays, **ni aux exigences de la cohésion sociale**.

La **mobilisation pour l'emploi des seniors** est en marche depuis plusieurs années. **Dans le contexte économique actuel, il est indispensable qu'elle soit confirmée et même amplifiée** par les pouvoirs publics. La crise ne doit en effet pas servir d'alibi pour revenir aux mauvaises pratiques d'éviction des seniors dans le but d'ajuster les effectifs des entreprises ou d'éviter les licenciements économiques. Certains syndicats ont plaidé pour des dispositifs de préretraites, sous de nouvelles formes ou appellations. Le

¹ Cette évolution globale du taux d'emploi des seniors peut toutefois être trompeuse, car elle peut être liée à des effets de structure : si la proportion de personnes de plus de soixante ans, qui ont des taux d'emploi beaucoup plus faibles, augmente au sein des cinquante-cinq-soixante-quatre ans, le taux d'emploi des seniors peut baisser alors même que le taux d'emploi à chaque âge augmente. C'est ce qui s'observe sur les dernières années : le taux d'emploi des cinquante-cinq-soixante-quatre ans est quasiment stable depuis 2006, alors que le taux d'emploi des cinquante-cinq-soixante-neuf ans a augmenté de 1,7 point et que celui des soixante-soixante-quatre ans a également augmenté de presque deux points. Cette contradiction apparente s'explique par le fait que l'arrivée à l'âge de soixante ans des premières générations nombreuses du baby-boom en 2006 conduit à une augmentation du poids des plus de soixante ans au sein des cinquante-cinq-soixante-quatre ans, dont le taux d'emploi moyen est biaisé à la baisse par cet effet de composition.

recours à de telles pratiques signifierait un retour à la culture de la cessation précoce d'activité, avec laquelle la politique de l'emploi des seniors menée depuis le début de cette décennie s'efforce justement de rompre.

- **Allonger l'horizon de la vie professionnelle**

L'allongement de la durée de la vie active, c'est-à-dire l'augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite (actuellement de 61,5 ans), peut passer par le report de l'âge légal de départ à la retraite ou l'allongement de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein, mais aussi par le développement des dispositifs de surcote, qui commencent à produire des effets incitatifs sur les individus proches de la retraite.

Certains économistes¹ avancent même **l'idée d'une sortie en capital** des surcotes. Au lieu de constituer un flux de pensions supplémentaires, versé sur une durée de vie incertaine, les surcotes pourraient prendre la forme d'un capital versé lors de la cessation définitive d'activité. Cette solution aurait le mérite d'être plus visible et plus incitative qu'une majoration marginale du taux de remplacement. En outre, compte tenu de la difficulté à prendre en compte l'hétérogénéité de l'espérance de vie, elle serait plus juste car elle ne pénaliserait pas ceux qui vivent moins longtemps.

- **Mettre fin aux préretraites déguisées**

En France, **l'âge de cessation d'activité** (58,5 ans) **se situe bien avant l'âge de liquidation de la retraite** (61,5 ans). Cet écart s'explique par l'importance du nombre de personnes en préretraite ou au chômage à ces âges (près d'un Français sur deux n'est déjà plus en activité avant de prendre sa retraite). Dans ces conditions, un but majeur de l'action publique doit consister à augmenter l'âge de cessation d'activité et à réduire l'écart avec l'âge de liquidation.

Certes, la fin progressive de la dispense de recherche d'emploi a été programmée, les dispositifs de préretraites ont été peu à peu restreints², mis en extinction ou non prorogés³, les préretraites « maison », ont été plus lourdement taxées⁴. Mais, comme l'ont indiqué les économistes Antoine d'Autume et Jean-Olivier Hairault lors de leur audition⁵, **ces mesures demeurent insuffisantes tant que subsisteront des formes déguisées de préretraites**. Parmi celles-ci figurent notamment les règles d'indemnisation des chômeurs âgés

¹ Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze, Jean-Olivier Hairault, « Les seniors et l'emploi en France », rapport du conseil d'analyse économique (CAE), janvier 2006.

² Cats (cessation anticipée de certains travailleurs salariés), AS-FNE (allocation spéciale du fonds national pour l'emploi) dans le privé ; CPA (cessation progressive d'activité) dans la fonction publique.

³ Arpe (allocation de remplacement pour l'emploi) et PRP (préretraite progressive) dans le privé, CFA (congé de fin d'activité) dans le public.

⁴ La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a assujéti les préretraites « maison » à une contribution spécifique, à la charge exclusive des employeurs, dont le produit est affecté au fonds de solidarité vieillesse (FSV).

⁵ Audition d'Antoine d'Autume et Jean-Olivier Hairault, professeurs à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne, auteurs du rapport du conseil d'analyse économique sur les seniors et l'emploi en France. Cf. Tome II p. 48.

qui permettent aux entreprises de « pousser vers la sortie » des salariés de plus de cinquante-sept ans sans effet nuisible ni pour elles-mêmes ni pour eux.

En effet, les chômeurs de plus de cinquante-sept ans ont droit à trois années d'indemnisation qui peuvent se prolonger au-delà de soixante ans jusqu'à l'obtention du taux plein.

Ainsi, l'une des raisons du faible taux d'emploi des seniors réside encore dans les conditions très favorables d'indemnisation des préretraites, qui permettent d'atteindre, dans des conditions relativement satisfaisantes, l'âge d'une retraite à taux plein en situation d'inactivité.

Le problème n'est donc pas seulement le non-retour à l'emploi des seniors, mais aussi l'intensité des départs à l'amiable ou négociés provoqués par les dispositifs de préretraites. Alors que tous les pays européens ont mis un terme aux préretraites déguisées, parfois par des mesures impopulaires s'attaquant à un système trop laxiste de mise en invalidité, il semble aujourd'hui temps de s'interroger sur la suppression des filières longues d'indemnisation chômage, qui sont le support effectif des divers dispositifs de préretraite depuis les années soixante-dix.

• Eviter que la rupture conventionnelle ne devienne une nouvelle voie de sortie du marché du travail pour les seniors

Créée par la loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail, la rupture conventionnelle est une procédure qui permet à l'employeur et au salarié de convenir en commun, dans une convention signée par eux, des conditions de la rupture du contrat de travail qui les lie.

Ce nouveau mode de rupture du contrat de travail est en plein essor : pendant l'année 2009, le ministère du travail a relevé plus de 190 000 ruptures conventionnelles. Depuis son entrée en vigueur, le nombre de ruptures conventionnelles validées par les services du ministère du travail¹ n'a cessé d'augmenter, atteignant ainsi 20 991 en décembre 2009, soit une hausse de 86,4 % par rapport à décembre 2008.

Lors de son audition², Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, a indiqué qu'il n'existe pas de **statistiques précises sur l'âge des salariés concernés par une rupture conventionnelle**. Néanmoins, il semble que, proportionnellement, les seniors sont nettement plus concernés par les plans de licenciement que par les ruptures conventionnelles.

La Mecss estime indispensable de pouvoir disposer de tels chiffres afin de **vérifier que ce nouveau mode de rupture du contrat de travail ne se transforme pas en une nouvelle « trappe à seniors » permettant de sortir ceux-ci du monde du travail sans conséquences financières dommageables pour eux**.

¹ La validité de la convention est subordonnée à son homologation par l'autorité administrative compétente, c'est-à-dire le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

² Audition de Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi. Cf. Tome II p. 187.

• **Promouvoir une meilleure gestion des ressources humaines en fin de vie active**

Les seniors constituent une richesse pour le monde du travail. Dans une économie fondée sur la connaissance, le capital humain occupe une place essentielle qu'il convient de valoriser. En renonçant aux compétences et à l'expérience des seniors, le pays, les entreprises se privent d'un atout décisif. Une **gestion des ressources humaines plus attentive au cycle de vie des travailleurs**, plus soucieuse de l'évolution des compétences, définissant des profils de carrière et s'appuyant sur une formation au cours de la vie, est donc une condition de la prospérité économique.

Encourager le maintien dans l'emploi des seniors passe par une capacité accrue d'adaptation à de nouvelles tâches, voire à de nouveaux métiers, dans le cadre d'une mobilité interne à l'entreprise, mais également parfois d'une mobilité externe. Une telle démarche suppose :

- de **développer les bilans de compétences** au cours de la carrière.
- de **promouvoir la validation des acquis de l'expérience (VAE) et d'en faciliter l'accès à tous les publics**¹ ;
- de **favoriser la formation des seniors**, notamment en entreprise ;
- **d'aménager les tâches, les postes et les horaires en fin de vie active.**

La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a déjà permis des **avancées sur ces sujets** :

- en instituant un bilan d'étape professionnel obligatoire et en mettant à disposition de tous les actifs un passeport formation (article 12) ;
- en rendant obligatoire un entretien professionnel pour les salariés de quarante-cinq ans dans les entreprises employant au moins cinquante personnes (article 13) ;
- en encourageant les accords de branche relatifs à la validation des acquis de l'expérience (article 21).

Il convient aussi de favoriser, dans un souci de solidarité intergénérationnelle, la transmission aux jeunes du savoir professionnel acquis par les travailleurs seniors, **via la mise en place de formules de tutorat et d'accompagnement**. Le rapport de Bernard Masingue sur le tutorat senior, remis l'année dernière au secrétaire d'Etat à l'emploi², formule trois grandes préconisations en ce sens : amplifier et enrichir les pratiques de tutorat, les valoriser et les organiser, développer un cadre institutionnel adapté.

¹ *Rapport du groupe de travail sur la validation des acquis de l'expérience, décembre 2008.*

² « *Seniors tuteurs : comment mieux faire ?* », rapport de Bernard Masingue, mars 2009.

Récemment, la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 précitée a prévu, qu'à titre expérimental (jusqu'au 31 décembre 2011), une partie des dépenses de tutorat interne des entreprises puisse être imputée sur les fonds de la formation professionnelle (article 33).

3. L'emploi des jeunes

a) L'importance de l'âge effectif d'entrée sur le marché du travail pour l'acquisition des droits à la retraite

Outre la question de l'emploi des seniors, le dossier des retraites conduit aussi à s'intéresser à la situation des jeunes sur le marché du travail. En effet, **l'âge de fin d'études et l'âge effectif d'entrée dans la vie active** - compte tenu des conditions d'insertion sur le marché du travail - constituent des **moments clefs pour l'accumulation des droits à la retraite**.

• Après avoir connu une progression régulière de l'après-guerre jusqu'aux années quatre-vingt, **l'âge de fin d'études s'est stabilisé au-dessus de vingt et un ans au milieu des années quatre-vingt-dix**. Alors que les générations nées au milieu des années quarante achevaient leurs études vers dix-sept ans en moyenne, celles nées au début des années soixante les ont terminées avant dix-neuf ans, celles nées au début des années soixante-dix vers vingt ans et celles nées dans les années quatre-vingt à plus de vingt et un ans (ces générations ont atteint ou atteindront l'âge de la retraite respectivement vers 2005, 2020, 2030 ou 2040).

Parallèlement à l'augmentation puis à la stabilisation de la durée des études, **les conditions d'insertion sur le marché du travail sont devenues plus difficiles au fil des générations**, surtout à partir du milieu des années quatre-vingt. Ces difficultés d'insertion se sont notamment traduites par :

- des taux de chômage des jeunes actifs peu diplômés de l'ordre de 40 %, contre 20 % pour l'ensemble des jeunes et 10 % pour les plus diplômés ;
- le développement des situations d'emploi précaires (périodes de stage, d'emploi aidé ou d'emploi à temps partiel subi) ;
- des délais d'accès à un emploi stable plus longs¹.

Alors que la durée d'insertion entre le premier emploi et le premier emploi stable (défini ici comme un emploi de plus de six mois) était d'un an pour les générations du milieu des années cinquante, elle est désormais de l'ordre d'un an et demi².

¹ L'accès à un emploi stable est de plus en plus tardif avec, pour les années les plus récentes, un niveau légèrement inférieur à 80 % cinq ans après la fin des études initiales et de l'ordre de 87 % au bout de dix ans, contre respectivement 97 % et 98 % au début des années quatre-vingt, soit une baisse de plus de dix points.

² « Les droits à la retraite des jeunes générations », Drees, Solidarité et santé n° 10, 2009.

• De ces évolutions, il résulte que **les droits à la retraite accumulés à l'âge de trente ans sont plus faibles pour les jeunes générations que pour les précédentes**. Ainsi, selon une étude de la Drees¹, en moyenne, le nombre de trimestres validés avant trente ans (au titre de l'emploi, mais aussi des périodes d'insertion ou même d'inactivité) a baissé de sept trimestres entre la génération 1950 et la génération 1970. Ces travaux montrent également que le recul au fil des générations (générations 1950 à 1970) des âges moyens de première validation d'un trimestre et de validation de quatre trimestres au cours de la même année, concerne **plus particulièrement les moins qualifiés**.

Les générations qui vont partir à la retraite dans les décennies à venir auront donc non seulement commencé à accumuler des droits à la retraite plus tard, mais elles devront, en outre, valider plus de trimestres pour obtenir une retraite à taux plein du fait de l'allongement de la durée de cotisation prévu par les réformes de 1993 et de 2003.

En définitive, **le lien entre l'âge d'entrée sur le marché du travail et l'accumulation des droits à la retraite prouve la nécessité d'améliorer l'accès des jeunes générations à l'emploi**. Ce constat est d'autant plus prégnant que la crise économique actuelle frappe durement les jeunes à un moment où leur situation sur le marché du travail est déjà loin d'être favorable.

b) Faciliter l'insertion des jeunes sur le marché du travail

Les statistiques rappellent **l'urgence à agir** : au quatrième trimestre 2009², **le taux d'emploi des quinze / vingt-quatre ans était de 27,4 %**, contre 35,9 % en moyenne dans l'Union européenne à vingt-sept, et **le taux de chômage de 24 %** contre 18,3 %.

• **Développer la formation en alternance**

Pour améliorer l'emploi des jeunes, l'une des actions les plus efficaces consiste à renforcer le recours à l'apprentissage et à l'alternance, qui leur permet **non seulement de trouver plus facilement un emploi et de le garder**, mais aussi de **cotiser au titre de la retraite**, dès l'entrée en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation.

L'alternance connaît, depuis une vingtaine d'années, un **essor important**. Un peu plus de 11 % des jeunes sont aujourd'hui formés dans un dispositif en alternance, soit environ 600 000, avec d'excellents résultats en termes d'insertion professionnelle, puisque 80 % d'entre eux trouvent un emploi durable en moins d'un an. L'objectif poursuivi serait d'atteindre, d'ici 2015, la proportion de 20 % des jeunes en alternance, soit 850 000 environ.

¹ *Ibidem*.

² *Ces chiffres, issus du tableau de bord trimestriel « Activité des jeunes et politiques de l'emploi » publié par la Dares en mars 2010, sont provisoires.*

Cependant, le développement de l'alternance se heurte toujours à **plusieurs obstacles**. Lors de son audition, le ministre Laurent Wauquiez a notamment évoqué :

- le **caractère encore très artisanal du système de mise en relation avec les entreprises** : il n'existe, par exemple, pas de site Internet qui rassemble les besoins des entreprises et les candidatures des jeunes ;

- les **difficultés de déplacement** que rencontrent de nombreux jeunes - en particulier ceux qui n'ont pas le permis de conduire -, lorsque l'entreprise qui les accueille ou leur centre de formation est éloigné de leur domicile. Plusieurs solutions pourraient alors être envisagées : le développement des internats et des capacités d'hébergement des centres de formation d'apprentis, la possibilité de prendre en charge les frais de mobilité de ces jeunes ;

- le **recours à l'apprentissage est concentré dans certains secteurs** d'activité (bâtiment, restauration) et encore insuffisamment développé dans d'autres (informatique, banque, fonction publique...). Un des objectifs est donc d'**étendre le spectre des entreprises** qui accueillent de jeunes apprentis. En particulier, il faut que les **grandes entreprises** jouent davantage le jeu et s'engagent à développer une filière d'apprentissage en leur sein.

La formation en alternance a récemment fait l'objet de **plusieurs mesures**, intégrées dans la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, parmi lesquelles :

- l'extension du bénéfice du contrat de professionnalisation à certains publics prioritaires, notamment aux titulaires de minima sociaux (article 23) ;

- le développement de l'apprentissage dans le secteur public (*via* la suppression de l'agrément préfectoral préalable à la conclusion de contrats d'apprentissage dans le secteur public¹) (article 24) ;

- la possibilité pour l'Etat de conclure, en concertation avec les régions, des conventions d'objectifs sur le développement de la formation des jeunes en alternance avec les entreprises et les branches professionnelles (article 31).

Il apparaît souhaitable de dresser un premier bilan de l'application de cette loi, afin d'envisager, le cas échéant, un approfondissement de ces dispositions ou la recherche de solutions complémentaires.

• **Envisager la possibilité, pour les jeunes, de valider des droits au titre de la retraite sur leurs périodes de stages**

Compte tenu de l'entrée tardive des jeunes sur le marché de l'emploi et de l'allongement, comme de la professionnalisation, des stages requis dans de nombreux cursus universitaires, il ne paraît pas illégitime d'envisager la

¹ Cette mesure a été adoptée à l'initiative de la commission spéciale du Sénat sur le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

possibilité, pour les jeunes, d'acquérir des droits à la retraite au titre de leurs périodes de stages.

Cette proposition suppose que **les périodes de stages soient prises en compte dans le calcul de la durée d'assurance** et qu'elles **donnent lieu à cotisations vieillesse.**

Actuellement, la très grande majorité des stages, qui ne reposent pas sur un contrat de travail (le stagiaire n'a alors pas le statut de salarié), bénéficient d'une franchise de cotisations sociales¹. Leur gratification n'ayant pas le caractère d'un salaire², elle ne peut être soumise à cotisations sociales. A l'inverse, certains stages ne sont pas concernés par la franchise, principalement se déroulant dans le cadre de la formation professionnelle continue (dans ce cas, le stagiaire est lié par un contrat de travail avec l'employeur).

Dans le contexte d'insertion plus tardive des jeunes sur le marché du travail et d'augmentation de la durée de cotisation, soumettre les périodes de stages à cotisations vieillesse aurait le mérite de **permettre aux jeunes d'acquérir plus tôt des droits à la retraite.** Toutefois, cette proposition présente **un inconvénient majeur** : en augmentant le coût des stages, elle **risque de désinciter les entreprises à accueillir des stagiaires**, ce qui irait à l'encontre du développement de l'accès aux stages.

¹ *Les stagiaires concernés par le dispositif de franchise de cotisations sociales sont :*

- les étudiants ou les élèves des établissements d'enseignement technique ;
- les élèves des établissements d'enseignement secondaire ou d'enseignement spécialisé ;
- les personnes qui effectuent, dans un organisme public ou privé, un stage d'initiation, de formation ou de complément de formation professionnelle ne faisant pas l'objet d'un contrat de travail et n'entrant pas dans le cadre de la formation professionnelle continue.

Les stagiaires visés à l'article L. 4153-1 du code du travail (mineurs de quinze ans et plus titulaires d'un contrat d'apprentissage, élèves de l'enseignement général lorsqu'ils font des visites d'information organisées par leurs enseignants ou, durant les deux dernières années de leur scolarité obligatoire, lorsqu'ils suivent des séquences d'observation et selon des modalités déterminées par décret ; élèves qui suivent un enseignement alterné ou un enseignement professionnel durant les deux dernières années de leur scolarité obligatoire, lorsqu'ils accomplissent des stages d'initiation, d'application ou des périodes de formation en milieu professionnel selon des modalités déterminées par décret), et les apprentis juniors sont également concernés par la franchise.

² *Le principe de gratification obligatoire des stages a été posé par l'article 9 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.*

III. AU-DELÀ DE L'URGENCE FINANCIÈRE, PENSER UNE MODERNISATION DURABLE DES RETRAITES

Il est acquis et entendu que le rendez-vous 2010 pour les retraites est une échéance financière, destinée à faire face à des déficits considérables, encore accrus par la crise économique.

Pour autant, la Mecss ne se résout pas à ce qu'elle se limite à opérer la modification des paramètres du système, en s'interdisant toute perspective d'évolutions plus substantielles et pérennes.

Dès 1991, dans sa préface au livre blanc sur les retraites, Michel Rocard, alors Premier ministre, écrivait :

« Une transformation profonde pourrait être également envisagée : adopter un régime de pension uniforme pour tous financé par l'impôt, distinguer plus clairement ce qui relève du contributif et du non contributif, limiter les compensations financières, donc les solidarités entre les régimes, et organiser le régime de base sur le modèle des régimes complémentaires participant de cette approche.

« Ces propositions méritent d'être prises en considération et pourraient avoir l'avantage de clarifier les mécanismes de solidarité et les responsabilités dans la gestion des régimes de retraite. Mais leur mise en œuvre se heurte cependant pratiquement à des difficultés importantes qui font douter de l'utilité de s'engager dans des voies complexes, qui, au surplus, n'apportent pas comme telles une véritable réponse financière et sociale aux défis démographiques et sociaux des prochaines années ».

Depuis lors, la même objection a toujours été formulée à l'encontre de toute proposition de réforme structurelle du système de retraite : ce type de réforme ne rapporterait rien en termes financiers. Ainsi, Jean-Michel Charpin, lors de son audition devant la Mecss, a relevé qu'« une telle réforme systémique ne résoudrait en rien le problème de l'équilibrage financier des comptes, ce qui est pourtant le principal problème aujourd'hui. En 1999, déjà, il avait été estimé trop difficile de mener de front les deux réformes ; il avait donc été préconisé de commencer par un rééquilibrage des comptes, ce qu'a fait la loi Fillon, puis d'envisager, le cas échéant, une réforme de plus grande envergure, à caractère structurel. La question se pose pratiquement dans les mêmes termes aujourd'hui ».

Face à ce raisonnement tenu depuis vingt ans, deux observations peuvent être faites :

- d'une part, **attendre un retour à l'équilibre des comptes pour engager la réflexion sur une réforme plus profonde consiste en fait à écarter cette perspective pour des décennies**, sinon pour toujours, car on voit mal quels facteurs pourraient permettre au système de retraite de connaître à un horizon raisonnable une période durable d'équilibre financier ;

- d'autre part et surtout, **les déséquilibres financiers ne sont pas aujourd'hui le seul mal dont souffrent les régimes de retraite**, caractérisés par des règles complexes, opaques et souvent inéquitables. Cette situation est largement à l'origine de la perte de confiance des jeunes générations dans le système de retraite et de la montée de ressentiments entre les catégories de la population traitées différemment au regard de la retraite sans qu'il soit toujours possible de justifier rationnellement ces écarts.

Devant la mission, Antoine Bozio, chercheur à l'*Institute for fiscal studies* de Londres, a bien résumé ce sentiment :

« (...) le système français revêt une complexité paradoxale, dès lors que les systèmes publics par répartition ont en principe l'avantage d'être plus simples et moins coûteux en termes de gestion que les systèmes par capitalisation. Les régimes de base et complémentaires sont multiples et morcelés et ils obéissent à des règles de solidarité parfois divergentes. Au total, les Français ont plus l'impression de payer un impôt que d'acquiescer des droits pour l'avenir. D'un côté, les gestionnaires du système peinent à évaluer les conséquences d'une modification de paramètres ; de l'autre, tant les personnes proches de l'âge de la retraite que les jeunes appréhendent mal le niveau de leur future pension. Enfin, le système est largement défaillant en termes d'équité : il combine plusieurs formes de redistribution, dont les effets sont souvent mal évalués, ce qui amène en définitive à s'interroger sur son but final. Ainsi, la prise en compte des vingt-cinq dernières années de carrière pour le calcul du salaire de référence a des effets redistributifs importants qui conduisent à pénaliser les personnes connaissant des carrières longues et uniformes ».

La Mecss estime aujourd'hui nécessaire d'ouvrir le débat sur une réforme qui permettrait de moderniser le système, de le rendre plus lisible et plus juste, en bref, de restaurer le pacte intergénérationnel.

A. INÉQUITÉ, OPACITÉ, COMPLEXITÉ : LES AUTRES MAUX A CORRIGER

Les réformes intervenues depuis 2003 ont, certes, permis une convergence progressive des principaux paramètres de calcul des pensions des régimes de base, mais **un certain nombre de règles spécifiques perdurent** et la **multiplicité des régimes** de base et complémentaires demeure une **source de complexité**, en particulier pour les assurés ayant relevé de plusieurs régimes au cours de leur carrière professionnelle.

Le caractère extraordinairement touffu et complexe du cadre juridique de la retraite présente un **autre inconvénient majeur** : celui de faire émerger des **situations peu satisfaisantes sur le plan de l'égalité de traitement entre les assurés**.

1. La persistance de règles de calcul des pensions différentes

Les régimes de retraite se distinguent encore par des **modalités de calcul de leurs droits différentes** :

- les régimes de base sont des **régimes en annuités**, à l'exception des régimes de base des professions libérales et des non-salariés agricoles qui sont, en totalité ou pour partie, des **régimes en points** ;

- la ligne de partage entre régime de base et régime(s) complémentaire(s) n'est pas la même pour le secteur privé et pour les régimes spéciaux (dont ceux de la fonction publique) : **le secteur privé distingue base et complémentaire**, alors que **les régimes spéciaux sont des régimes intégrés**, complétés par le régime additionnel pour la fonction publique.

Malgré les rapprochements de paramètres entre les régimes de la fonction publique et ceux du secteur privé opérés par la réforme de 2003 et le rendez-vous 2008, **plusieurs règles spécifiques au calcul des pensions dans les régimes de la fonction publiques** demeurent :

- le salaire de référence est le traitement indiciaire (hors primes) du dernier emploi occupé durant au moins six mois dans la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux, alors qu'il correspond au salaire ou revenu moyen calculé sur les vingt-cinq meilleures années dans le secteur privé (salariés, artisans et commerçants, agriculteurs), voire sur l'ensemble des revenus pour les professionnels libéraux ;

- les durées de service sont appréciées de date à date dans les régimes de la fonction publique et non pas reconstituées à partir d'un montant de cotisations versées comme dans le secteur privé (où existe la règle des deux cents heures rémunérées au Smic pour valider un trimestre) ;

- l'âge minimal de liquidation est variable selon les catégories de fonctionnaires : cinquante ou cinquante-cinq ans pour les catégories actives, soixante ans pour les catégories sédentaires ;

- la condition de quinze ans de service minimum pour bénéficier d'une pension est propre à la fonction publique.

En outre, **la réforme des régimes spéciaux**¹ de 2007, entrée en vigueur en 2008, a laissé subsister un certain nombre de spécificités et de règles propres à ces régimes. En particulier, l'âge d'ouverture des droits diffère selon l'ancienneté acquise et le métier exercé durant la carrière professionnelle. Par ailleurs, contrairement aux régimes de la fonction publique, la condition de quinze ans de service minimum a été réduite (ramenée à un an à la RATP et à EDF), voire supprimée (dans le régime des clercs et des employés de notaires - CRPCEN - et le régime de la Comédie française).

¹ Parmi les régimes spéciaux figurent les régimes des industries électriques et gazières (IEG), de la SNCF, de la RATP, de la Banque de France (BdF), des marins (Enim,) des mineurs, des clercs et employés de notaires (CRPCEN), de l'Opéra national de Paris et de la Comédie française.

Régimes spéciaux	Age d'ouverture des droits
CRE BDF - Employés de la Banque de France	<ul style="list-style-type: none"> - 60 ans - 55 ans pour les ouvriers papetiers postés et les chauffeurs convoyeurs sous réserve qu'ils aient occupé cet emploi pendant au moins 20 ans - possibilité de départ anticipé pour carrière longue ou handicap - possibilité de départ anticipé sous conditions d'arrêt d'activité pendant au moins deux mois à chaque naissance pour les parents d'au moins trois enfants - pas de condition d'âge en cas d'invalidité
CRP SNCF - Personnel employé par la SNCF	<ul style="list-style-type: none"> - pension d'ancienneté si 25 ans de services : départ à 50 ans pour les agents de conduite ou pour les agents ayant d'autres emplois qui comptent au moins 15 ans dans l'un de ces emplois ou 55 ans dans tous les autres cas - pension proportionnelle : 55 ans - 50 ans, sous réserve d'avoir effectué 15 ans de services pour les agents reconnus atteints d'une maladie professionnelle causée par l'amiante - sans condition d'âge en cas d'invalidité
CRP RATP - Personnel employé par la RATP	<ul style="list-style-type: none"> - 50 ans pour les assurés justifiant de 25 ans de services valables dans un emploi de la deuxième catégorie (tableau B) - 55 ans pour les assurés justifiant de 25 ans de services valables dans un emploi de la deuxième catégorie (tableau A) - 60 ans dans tous les autres cas - sans condition d'âge en cas d'invalidité
CNIEG - Personnel statutaire des IEG	<ul style="list-style-type: none"> - 60 ans - 55 ans si au moins 15 ans de services dont 15 ans de services effectifs actifs, insalubres et militaires ou 10 ans de services effectifs insalubres - 50 ans sous réserve d'avoir effectué 15 ans de services, en cas d'inaptitude ou congé longue maladie
CRPCEN - Clercs et employés de notaires	<ul style="list-style-type: none"> - 60 ans
CRP ONP - Personnel et artistes de l'Opéra national de Paris	<ul style="list-style-type: none"> - 40 ans pour les artistes du ballet - 50 ans pour les artistes du chant et des chœurs - 55 ans pour les machinistes, électriciens, régisseurs ayant la responsabilité du spectacle ainsi que pour les emplois des autres catégories reconnus comme comportant des fatigues exceptionnelles - 60 ans dans les autres cas - sans condition d'âge en cas d'invalidité
CRP CF - Personnel et artistes de la Comédie française	<ul style="list-style-type: none"> - 60 ans pour les artistes aux appointements et pour les employés à traitement fixe, à l'exclusion de ceux appartenant aux catégories dont l'âge d'ouverture du droit est de 55 ans - 55 ans pour les machinistes, électriciens, régisseurs ayant la responsabilité du spectacle ainsi que pour les emplois des autres catégories reconnus comme comportant des fatigues exceptionnelles - sans condition d'âge en cas d'invalidité
CANSSM - Mineurs et travailleurs des entreprises minières	<ul style="list-style-type: none"> - 55 ans - 50 ans minimum pour les mineurs de fond (âge de 55 ans abaissé d'un an par tranche de 4 années de service au fond) comportant au moins 30 années d'affiliation - 50 ans pour les titulaires de l'allocation d'attente - à tout âge pour les bénéficiaires de l'allocation retraite anticipée

Régimes spéciaux	Age d'ouverture des droits
Enim - Marins	Pension d'ancienneté : - 50 ans si 25 ans de services - 55 ans au moins si le marin continue de naviguer après cet âge Pension proportionnelle : - 55 ans et 15 ans de services ou 55 ans au moins si le marin continue de naviguer - 55 ou 60 ans pour les marins ne pouvant bénéficier d'une pension d'ancienneté ou proportionnelle - à tout âge en cas d'invalidité

2. Des efforts contributifs différents d'un régime à l'autre

L'effort contributif, qui mesure le lien de proportionnalité entre les cotisations et les pensions versées, constitue également une source de divergence entre les régimes.

Les **taux de cotisation varient selon les régimes** à plusieurs niveaux :

- le partage des taux de cotisation à la charge des salariés et à la charge des employeurs diffère selon les régimes de salariés du privé et ceux du public ;

- les taux de cotisation des régimes de base sont variables, plus faibles dans le régime des professions libérales et plus élevés dans les régimes de la fonction publique (où il n'y a pas de régimes complémentaires) ;

- les taux de cotisation des régimes complémentaires sont également différents, plus faibles pour les artisans et commerçants que pour les salariés du privé.

De plus, **les assiettes de cotisation** sur lesquelles ces taux s'appliquent **ne sont pas les mêmes** :

- l'assiette correspond au salaire brut pour les salariés du secteur privé, au traitement brut (régime intégré) et à une partie des primes (régime additionnel) dans la fonction publique, aux revenus nets soumis à l'impôt sur le revenu pour les non-salariés ;

- les plafonds d'assiette pour les régimes de base et complémentaires varient ; ils sont plus élevés au niveau du régime de base pour les professions libérales et au niveau des régimes complémentaires pour les cadres du privé.

Taux de cotisation global selon les catégories professionnelles en 2009

Secteur privé	Régime de base	Régime(s) complémentaire(s)*
Non-cadres du privé (Cnav+Arcco)	16,65 % ($s \leq$ PSS) + 1,7 % ($s >$ PSS)	9,5 % ($s \leq$ PSS) + 22,2 % ($PSS < s \leq 3PSS$)
Cadres du privé (Cnav+Arcco+Agirc)		9,75 % ($s \leq$ PSS) + 22,85 % ($PSS < s \leq 8PSS$)
Non-titulaires de la fonction publique (Cnav+Ircantec)		5,63 % ($s \leq$ PSS) + 17,5 % ($PSS < s \leq 8PSS$)
Artisans	16,65 % ($r \leq$ PSS)	7,1 % ($r \leq$ PSS) + 7,5 % ($PSS < r \leq 4PSS$)
Commerçants	16,65 % ($r \leq$ PSS)	6,5 % ($r \leq 3PSS$)
Professions libérales	8,6 % ($r \leq 0,85PSS$) +1,6 % ($0,85PSS < r < 5 PSS$)	Variable selon les sections professionnelles

Secteur public	Régime intégré	Régime additionnel
Fonction publique civile d'Etat	67,99 % (traitement indiciaire)*	10 % (primes \leq 20 % du traitement)
Collectivités locales (Cnracl)	31,15 % (traitement indiciaire)	10 % (primes \leq 20 % du traitement)

PSS : plafond de la sécurité sociale ; s (r) : tranche de salaire (revenu) servant d'assiette aux cotisations.

* Dont taux de cotisation d'équilibre de l'Etat employeur pour les fonctionnaires civils de 60,14 %.

Source : Cor

Par ailleurs, **la nature des cotisations diffère selon les régimes**. Ainsi, le taux de cotisation de l'Etat employeur, tel qu'il ressort du compte d'affectation spéciale pensions, correspond à une contribution d'équilibre, alors que l'équilibre financier n'est pas assuré pour les autres régimes.

Le **périmètre des charges financées** par les cotisations n'est également **pas identique d'un régime à l'autre**. Par exemple, contrairement aux régimes de retraite du secteur privé, les régimes de la fonction publique couvrent le risque d'invalidité avant l'âge de soixante ans.

Enfin, dans la plupart des régimes, mais à des niveaux différents, les charges de retraite sont financées en partie par des recettes complémentaires telles que les apports du fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Au final, **tous ces éléments limitent la pertinence de l'exercice consistant à comparer directement les taux de cotisation**. Néanmoins, en corrigeant les différences de périmètre de charges et en rapportant la masse des cotisations ainsi corrigée à des assiettes davantage comparables, il apparaît que les écarts entre les taux de cotisation globaux des différents régimes subsistent, même s'ils se rapprochent : environ 30 % pour les régimes des salariés du privé, des artisans et des commerçants, 46 % pour celui des fonctionnaires d'Etat et 25 % pour la CNRACL.

3. La diversité des dispositifs de solidarité

La multiplicité des régimes de retraite se retrouve aussi dans les dispositifs de solidarité mis en œuvre. Outre la validation de certaines périodes d'interruption de carrière qui, par nature, ne se justifie pas dans certains régimes (périodes de chômage ou de préretraite pour les régimes de la fonction publique ou ceux des non salariés), les droits familiaux et conjugaux de retraite ainsi que les minima de pension diffèrent selon les régimes.

• L'hétérogénéité des droits familiaux et conjugaux de retraite

Le rapport du Cor de décembre 2008, Retraites : droits familiaux et conjugaux, a souligné la **grande diversité des droits familiaux et conjugaux** en matière de retraite.

• A l'exception de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), les droits familiaux dépendent du régime d'affiliation des assurés :

- en général, des majorations de durée d'assurance sont prévues dans les régimes de base, mais pas dans la plupart des régimes complémentaires ;

- les majorations de pension pour trois enfants et plus existent dans tous les régimes, excepté dans le régime de base des professions libérales et du régime additionnel de la fonction publique, lequel n'accorde aucun droit familial en raison de sa nature spécifique ;

- les possibilités de départ anticipé pour raison familiale ne sont ouvertes que dans les régimes spéciaux dont ceux des fonctionnaires, excepté dans les régimes des mines et des marins ;

- les majorations de pension pour conjoint à charge n'existent que dans les régimes de base du secteur privé, des professions libérales et des marins ; les majorations pour enfant à charge sont propres à l'Arrco.

La diversité des règles applicables dans les différents régimes peut, dans certains cas, avoir des justifications, l'égalité de traitement ne passant pas nécessairement par des règles identiques. Elle entraîne toutefois **une complexité préjudiciable à la lisibilité du système et à la connaissance de leurs droits par les assurés**, en particulier pour ceux, de plus en plus nombreux, qui ont été affiliés à plusieurs régimes de retraite. Elle peut, en outre, **conduire à des zones d'ombre ou à des incohérences** comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2009 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale¹.

¹ La Cour remet plus particulièrement en cause la majoration de durée d'assurance (MDA) et l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) : « Dans un contexte qui s'est modifié, leurs ciblage respectifs et leur cohérence semblent désormais problématiques. Chacun de ces dispositifs induit des effets négatifs croissants : désincitation au travail des femmes après soixante ans, surtout pour la MDA, illisibilité sans redéfinition des objectifs poursuivis pour l'AVPF. »

Aussi, **une réforme d'ensemble des droits familiaux** est nécessaire afin de **parvenir**, dans la mesure du possible, à **une certaine harmonisation** entre les régimes.

• Tous les régimes de retraite accordent également des **droits conjugaux**, sous la forme de pensions de réversion aux conjoints survivants. Si les disparités de règles entre veufs et veuves ont quasiment disparu au sein de chaque régime, **les taux de réversion varient** de 50 % à 60 % et **les conditions pour bénéficier de la réversion sont loin d'être homogènes** :

- la réversion est servie sous condition de ressources dans le régime général, les régimes alignés, le régime des exploitants agricoles et le régime des professions libérales, mais pas dans les régimes complémentaires (hormis celui des artisans depuis le 1^{er} janvier 2009) et les régimes de la fonction publique ;

- le remariage entraîne la perte ou la suspension de la réversion dans les régimes complémentaires et les régimes spéciaux (y compris ceux de la fonction publique), mais pas dans le régime général, les régimes alignés, le régime des exploitants agricoles et le régime des professions libérales ;

- une condition d'âge minimum pour bénéficier de la réversion n'est pas requise dans la plupart des régimes spéciaux dont ceux de la fonction publique, alors qu'elle l'est dans la plupart des autres régimes, avec des seuils d'âge non harmonisés ;

- certains régimes (régimes complémentaires des salariés du privé et régimes spéciaux) prévoient un dispositif pour les orphelins, dont la forme et le montant sont variables.

Dans son rapport de mai 2007 consacré à la réversion¹, la Mecss a non seulement dénoncé « *le caractère extraordinairement touffu et complexe du cadre juridique de la réversion* » et son « *caractère profondément incohérent et inéquitable* », mais aussi plaidé pour « **une perspective d'harmonisation, voire d'unification progressive des règles** ». En l'absence de réforme d'ampleur depuis cette date, son constat et sa recommandation sont toujours d'actualité.

Par ailleurs, il conviendrait d'**adapter le système de la réversion aux évolutions de la conjugalité** que sont la forte progression du nombre de divorces et le développement de nouvelles formes d'unions hors mariage comme le pacte civil de solidarité (Pacs). Sur ce sujet, la Mecss s'est prononcée, dans le cadre du rapport précité, pour l'extension du bénéfice des pensions de réversion aux personnes pacsées depuis plus de cinq ans, voire aux personnes vivant en union libre et ayant des enfants à charge.

¹ *Rapport Mecss n° 314 (2006-2007) de Claude Domeizel et Dominique Leclerc, « Transparence, équité, solidarité : les trois objectifs d'une réforme de la réversion ».*

• Des minima de pension différents selon les régimes

La réforme de 2003 a fixé **un objectif en 2008 de pension totale au moins égale à 85 % du Smic net** pour tout salarié ayant eu une carrière complète et à temps plein rémunérée au Smic. Bien que cet objectif concerne à la fois les salariés du privé et les salariés du public, les moyens d'y parvenir diffèrent.

Pour **les salariés du privé concernés**, des revalorisations spécifiques du minimum contributif versés par la Cnav ont permis de porter son montant, ajouté à celui de la pension complémentaire Arrco, à 85 % du Smic net en 2008. Pour **les fonctionnaires**, l'objectif est, par hypothèse, atteint puisque le montant du minimum garanti à taux plein correspond à environ 100 % du Smic net.

Le minimum contributif, complété par la pension Arrco, **et le minimum garanti différent non seulement par leur montant mais aussi par leurs conditions d'octroi**. Si les deux sont réduits en proportion de la durée validée dans le régime considéré, le minimum contributif, contrairement au minimum garanti, est accordé seulement aux assurés qui remplissent les conditions du taux plein et, à compter du 1^{er} juillet 2010¹, uniquement à ceux dont la retraite totale n'excède pas un montant fixé par décret.

Pour **les non-salariés**, les conditions de minima de pension sont également différentes. Les artisans et commerçants bénéficient du minimum contributif dans les mêmes conditions que les salariés du privé, mais leurs régimes complémentaires diffèrent de l'Arrco. Pour les exploitants agricoles, l'objectif de minimum de pension (base et complémentaire) au terme d'une carrière complète, visé avec l'instauration du régime complémentaire obligatoire, est 75 % du Smic net. Enfin, le régime de base des professions libérales, en points, appelle des cotisations minimales (proportionnées à l'exercice) qui assurent l'acquisition d'un nombre de points minimum.

4. Les différences de traitement entre mono et polypensionnés

L'article 3 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a posé le **principe de l'égalité de traitement entre les cotisants** : « *Les assurés doivent pouvoir bénéficier d'un traitement équitable au regard de la retraite, quels que soient leurs activités professionnelles passées et le ou les régimes de retraite dont ils relèvent* ».

Bien que des mesures aient été prises en ce sens, la législation dans le domaine des retraites soulève encore plusieurs questions relatives à l'égalité de traitement en fonction des parcours professionnels. En effet, **avoir été**

¹ Afin de recentrer le dispositif du minimum contributif sur les salariés ayant eu de longues carrières faiblement rémunérées - conformément aux recommandations de la Cour des comptes sur ce sujet -, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a soumis le bénéfice du minimum contributif à un plafond de ressources.

assuré à plusieurs régimes de base au cours de la carrière, en raison de changements de statut professionnel, **continue à avoir des conséquences sur les droits à la retraite**, favorables ou non pour la personne selon les cas.

Le Cor a ainsi dressé une liste des **règles avantageant ou désavantageant les polypensionnés** par rapport aux monopensionnés¹ :

- depuis la réforme de 2003, pour les assurés qui relèvent du régime général et d'un régime aligné, le nombre de salaires retenu (vingt-cinq pour un monopensionné) est proratisé en fonction de la durée validée dans chacun des régimes. Ce mécanisme conduit, pour les polypensionnés, à retenir au total vingt-cinq salaires annuels, répartis entre les différents régimes, mais très rarement les vingt-cinq meilleurs de toute la carrière comme pour les assurés relevant d'un seul régime ;

- cumuler dans la même année plusieurs emplois relevant de régimes différents (régime général et régimes alignés) peut s'avérer pénalisant pour les temps « très » partiels en raison du seuil minimal permettant de valider un trimestre dans chacun des régimes (deux cents heures de Smic). Inversement, cumuler plusieurs « vrais » temps partiels dans des régimes différents peut permettre de valider des périodes complètes dans plusieurs régimes, si bien que, dans certains cas, la pluriactivité peut se révéler avantageuse ;

- les règles d'écêtement, à quatre par année civile, du nombre de trimestres validés au régime général et dans les régimes alignés, ou encore le plafonnement à 100 % du coefficient de proratisation ne s'appliquent pas à la totalité des pensions de base perçues par un polypensionné ;

- les transferts de droits entre, d'une part, les régimes de la fonction publique, d'autre part, l'Ircantec, sont complexes en gestion, peu lisibles et parfois coûteux pour les personnes concernées. Il s'agit notamment des reprises de droit effectuées par le régime général et l'Ircantec pour les agents de la fonction publique ayant moins de quinze années de services effectifs.

Soulevée à de nombreuses reprises lors des auditions, **la question des polypensionnés mérite une attention particulière**, dans la mesure où près de quatre retraités sur dix sont polypensionnés, et que cette proportion tend à augmenter au fil du temps du fait de l'instabilité croissante des parcours professionnels. Outre qu'elles **participent à l'inéquité du système de retraite**, les différences de traitement entre polypensionnés et monopensionnés peuvent être **un frein à la mobilité sur le marché du travail**.

Aussi, **un rapprochement progressif des règles** entre les régimes de retraite permettrait non seulement de **gagner en clarté et en lisibilité**, mais aussi de **résoudre définitivement les difficultés liées à la pluriactivité**.

¹ « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? », septième rapport du Cor, janvier 2010.

5. Les mécanismes de compensation entre régimes

Les **transferts de compensation visent à neutraliser**, dans les résultats financiers des régimes de retraite, **les écarts résultant des différences de situations démographiques** et, si possible, **des différences de capacités contributives** : les régimes « jeunes » ou « riches » subventionnent ainsi les régimes « vieux » ou « pauvres ».

Il existe **deux mécanismes de compensation** entre les régimes de retraite : la **compensation généralisée**, appelée « compensation démographique vieillesse »¹, qui concerne l'ensemble des régimes, et la compensation spécifique², dite « **surcompensation** », qui ne concerne que les régimes spéciaux et dont la loi du 21 août 2003 prévoit la suppression au 1^{er} janvier 2012.

La compensation généralisée comporte deux étages : le premier organise une compensation entre les régimes de salariés exclusivement ; le second comprend une compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et chacun des régimes de non-salariés.

En 2007, les transferts de compensation au titre de la retraite ont atteint **9,7 milliards d'euros**, dont 8,2 milliards au titre de la compensation généralisée et 1,5 milliard au titre de la compensation spécifique.

En 2007, la compensation généralisée vieillesse a été financée à plus de 92 % par trois régimes : la Cnav, pour les trois cinquièmes, la CNRACL à hauteur de 18 % et le régime des fonctionnaires de l'Etat pour 15 %. Les régimes agricoles (salariés et exploitants) ont reçu près de 80 % des transferts versés au titre de la compensation généralisée en 2007.

La même année, la compensation spécifique vieillesse était financée à près de 97 % par deux régimes : la CNRACL (plus de 66 %) et le régime des fonctionnaires civils (30 %). Le principal régime créditeur était le régime des mines (près de 44 % des sommes reversées au titre de la surcompensation).

Sur la période 2008-2010, les flux de compensation se réduiraient - du fait notamment de l'extinction progressive de la surcompensation - pour atteindre 8,6 milliards d'euros en 2010, respectivement 7,8 milliards et 0,8 milliard au titre de la compensation généralisée et de la surcompensation.

Les transferts de compensation continuent toutefois de **porter sur des masses financières élevées**, qui peuvent représenter une part importante des ressources ou des dépenses de certains régimes. Ils sont donc **un enjeu important** pour ces derniers.

¹ La compensation démographique vieillesse a été instituée par la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974.

² La compensation spécifique entre les régimes spéciaux a été instituée par la loi de finances pour 2006.

Or, il s'avère que les mécanismes de compensation sont, depuis plusieurs années déjà, **l'objet de nombreuses critiques**, en particulier de la part des régimes eux-mêmes.

Le Cor estime, pour sa part, que « *les conventions utilisées dans les mécanismes de compensation comportent de nombreuses limites qui contribuent à rendre **les transferts peu lisibles** et suscitent régulièrement **des demandes d'évolution*** » et rappelle que ces transferts étant « *par construction, à somme nulle, toute réforme les concernant conduit nécessairement à des perdants et des gagnants par rapport à la situation initiale* »¹.

De son côté, **la Mecss continue de critiquer vivement ce système** qu'elle jugeait, dès décembre 2006², **à bout de souffle**. Celui-ci est en effet entaché de **trois vices structurels** :

- l'illisibilité et la complexité de sa structure en deux étages. Sur ce point, la Mecss se félicite de l'extinction programmée de la surcompensation prévue par la loi du 21 août 2003³, mesure qu'elle avait appelée de ses vœux ;

- l'absence de prise en compte de la capacité contributive des régimes - contrairement aux objectifs initiaux assignés par le législateur en 1974 ;

- l'extrême sensibilité du niveau des transferts de compensation à la variation des paramètres de calcul retenus pour leur calcul.

La Mecss estime, en outre, que les mécanismes de compensation ont été détournés de leur objectif par l'Etat qui en a fait de véritables opérations de débudgétisation.

Face à ce constat, elle rappelle **la nécessité de faire converger, sur le long terme, les règles de cotisations et de prestations de l'ensemble des régimes de retraite**, et de ramener les mécanismes actuels de compensation à l'intérieur du cadre qui leur avait été initialement fixé, c'est-à-dire la stricte compensation des écarts démographiques.

B. POSER LES BASES D'UNE TRANSFORMATION

Dans son septième rapport, le Cor a énuméré cinq grands objectifs assignés au pilotage d'un système de retraite :

- la pérennité financière ;
- la lisibilité et la transparence ;
- l'équité intergénérationnelle ;

¹ « *Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ?* », septième rapport du Cor, janvier 2010.

² *Rapport Mecss, n° 131, 2006-2007, Claude Domeizel et Dominique Leclerc, « La compensation vieillesse est-elle encore réformable ? ».*

³ *L'article 9 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 dispose que la surcompensation prendra fin au 1^{er} janvier 2012. Durant cette période de neuf ans, le taux de la surcompensation sera progressivement réduit dans des conditions fixées par décret.*

- la solidarité intragénérationnelle ;
- l'articulation entre le système de retraite et d'autres objectifs économiques.

Chacun sait désormais que la pérennité financière du système de retraite français est aujourd'hui menacée. Les développements qui précèdent démontrent que le pilotage de ce système ne permet pas non plus de satisfaire dans de bonnes conditions les objectifs de lisibilité et de transparence, d'équité intergénérationnelle et de solidarité intragénérationnelle.

La Mecss estime que le rendez-vous 2010 doit être l'occasion de poser les bases d'une réforme structurelle du système de retraite. Une telle réforme ne peut se réaliser que sur une période longue d'environ vingt ans. Aussi, pour que cette transformation voie le jour à l'horizon 2030, il conviendrait de définir dès à présent les principes et la méthode susceptibles de la réaliser.

1. Faire de l'équité et de la lisibilité des objectifs prioritaires

• Vers le rapprochement des régimes

Même si elle appelle de ses vœux une réforme d'ampleur, la Mecss ne croit guère à la création d'un régime unique rassemblant l'ensemble des régimes de base et des régimes complémentaires. La multiplicité des régimes est le fruit d'une histoire, de cultures qu'il serait vain de vouloir ignorer.

En revanche, l'équité, la lisibilité, la transparence appellent un examen attentif des différents régimes et de leurs paramètres pour rechercher les moyens d'organiser les rapprochements qui s'imposent. Les années à venir doivent donc permettre progressivement des convergences entre paramètres, entre régimes, et un renforcement de la lisibilité.

Dans son septième rapport, le Cor a fait valoir la légitimité du rapprochement des régimes de retraite de base :

« De fait, les parcours professionnels sont de plus en plus marqués par les changements de statut. Par exemple, près de la moitié des assurés de la génération 1962 avaient déjà, à l'âge de quarante et un ans, cotisé à plusieurs régimes de base. Or, l'objectif de lisibilité du système de retraite est d'autant plus difficile à atteindre que les assurés sont affiliés à différents régimes aux règles diverses.

« De plus, l'existence de règles différentes contribue à un sentiment, justifié ou non, d'inégalité de traitement voire d'absence d'équité, ce qui est préjudiciable à la confiance dans le système de retraite et à la capacité à accepter des réformes des droits à retraite. Il convient toutefois de rappeler que l'équité entre les assurés ne passe pas nécessairement par l'identité des règles, et que des règles identiques appliquées à des publics différents ne sont pas toujours une garantie d'équité.

« En outre, l'existence de nombreux régimes rend nécessaires des transferts de compensation complexes cherchant à prendre en compte au mieux les différences de situation démographique et de capacité contributive des différents régimes.

« Finalement, compte tenu de la généralisation des régimes complémentaires dans le secteur privé, de l'alignement de certains régimes de base (MSA salariés, RSI) sur le régime général, et du nombre croissant de personnes changeant de secteur professionnel en cours de carrière, la question peut être posée de savoir s'il demeure justifié de distinguer les règles de calcul des retraites des régimes de base fondés sur des critères professionnels ».

Deux options sont envisageables pour rapprocher les régimes de base : faire converger les paramètres des régimes en maintenant l'architecture actuelle, ou bien rassembler certains régimes au sein d'un régime unifié. Ces deux options peuvent également être combinées.

En ce qui concerne les règles de calcul des pensions et les efforts contributifs des régimes, la mission estime que les rapprochements pourraient porter sur :

- **le salaire de référence retenu pour le calcul de la pension.** A cet égard, l'ensemble des éléments devraient être pris en considération, notamment le fait que la plus grande partie des primes des fonctionnaires n'est pas incluse pour le calcul de la pension. Les rapporteurs relèvent à ce sujet les inconvénients qu'il y a à refuser d'examiner le système de retraite dans son ensemble. La création du régime additionnel de la fonction publique en 2003 rend plus complexe une éventuelle intégration de primes dans le calcul de la retraite des fonctionnaires ;

- **les âges d'ouverture des droits :** bon nombre des différences d'âges légaux de liquidation ne correspondent plus aujourd'hui à de véritables écarts de pénibilité et pourraient être revus. Toutefois, les rapporteurs ont pleinement conscience que d'importantes réformes récentes ont déjà substantiellement modifié les règles applicables aux régimes spéciaux, de sorte que la résorption des différences d'âges de liquidation ne peut être envisagée que dans la durée ;

- **les taux de cotisations,** dont les écarts ont pour effet de donner aux différents régimes des taux de rendement substantiellement différents.

Des **rapprochements entre régimes** pourraient également être envisagés. Comme le notait Jacques Bichot, professeur des universités en économie, « (...) le système français souffre d'être un patchwork hétéroclite de régimes. Là où la plupart des pays voisins ont réussi à unir l'ensemble de leurs régimes ou au moins à ne plus distinguer qu'entre le régime des salariés du secteur privé et celui des fonctionnaires, la France ne progresse qu'à pas très lents dans la simplification de son régime de retraite. (...) Alors que le

premier article du code de la sécurité sociale pose le principe de la solidarité nationale, la multiplicité des régimes le contredit directement ».

Si la fusion du régime général et des régimes complémentaires n'apparaît pas aujourd'hui envisageable, d'autres rapprochements sont possibles. La création d'une **caisse unique pour l'ensemble des fonctionnaires**, y compris ceux de l'Etat, mériterait par exemple d'être étudiée, à la fois dans une perspective de transparence du financement des retraites des fonctionnaires de l'Etat et dans un souci de limiter le nombre de régimes.

Outre leurs effets d'amélioration de la lisibilité du système, ces rapprochements pourraient conduire à des économies de frais de gestion qui méritent d'être considérées dans la période actuelle.

Ces rapprochements entre régimes pourraient sans doute être facilités si leurs gestionnaires étaient conduits à échanger régulièrement entre eux sur leurs modes de fonctionnement. A cet égard, la mission a été très intéressée par le concept de « maison commune des régimes de retraite » proposé par la CGT, même si les représentants du syndicat ont précisé que cette maison commune n'aurait pas pour objectif l'unification des régimes mais tendrait à garantir un socle commun de droits à toute la population. La CGT a proposé que la maison commune soit gérée par des représentants élus des assurés.

• **L'importance du droit à l'information**

Par ailleurs, la Mecss estime indispensable d'approfondir le droit à l'information créé par la loi de 2003 et qui s'est traduit par la création du Gip Info Retraite, dont l'activité monte progressivement en puissance.

Le Gip Info Retraite : une structure de coordination entre les régimes de retraite

• La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a instauré **le droit à l'information individuelle des assurés sur leur future retraite**, dont les objectifs sont de trois ordres :

- éviter aux assurés des pertes de droits, en les informant suffisamment en amont pour leur permettre de vérifier et, le cas échéant, de rectifier les informations détenues par leurs régimes de retraite ;

- informer les assurés de leurs droits connus des régimes, soit une vision rétrospective de leur carrière ;

- informer les assurés des droits qu'ils sont susceptibles d'acquérir, soit une vision prospective de leurs futurs droits à retraite.

La **multiplicité des régimes de retraite** explique en effet que, contrairement à certains pays ayant mis en œuvre une information systématique de leurs assurés concernant les droits à la retraite, **la France ne dispose pas d'une gestion centralisée des données de carrière et de retraite**. La difficulté consiste donc à fournir une information complète et lisible, chaque régime de retraite ayant son propre mode de calcul des droits et son propre système d'information.

• Afin d'assurer la mise en œuvre du droit à l'information, l'article 10 de la loi de 2003 a institué **un groupement d'intérêt public**, le Gip Info Retraite. Celui-ci est composé de l'ensemble des organismes assurant la gestion des régimes de retraite légalement obligatoires, ainsi que des services de l'Etat chargé des pensions, soit **trente-six membres** au total.

Le Gip est doté :

- d'**instances délibérantes** chargées des décisions stratégiques : l'assemblée générale dans laquelle siègent individuellement les trente-six organismes membres, qui peut seule modifier la convention constitutive du Gip et la clef de répartition des contributions et des droits de vote ; le conseil d'administration, de composition plus resserrée, qui décide des activités et des moyens du Gip ;

- d'une **instance consultative** représentant les usagers, le comité des usagers, qui veille au respect des principes du droit à l'information ;

- d'une **instance technique**, le comité technique, qui analyse et décide les modalités opérationnelles de mise en œuvre du droit à l'information.

Le Gip a deux missions :

- **coordonner l'action des régimes** ;

- **définir des solutions techniques, fonctionnelles et organisationnelles** portant notamment sur les échanges de données entre ses membres et sur les documents d'information¹ envoyés aux assurés (le relevé de situation individuelle et l'estimation indicative globale).

• L'installation du Gip a permis de **concrétiser progressivement le droit à l'information** :

- une **première étape**, de 2004 à 2005, a consisté à préciser le mode de fonctionnement du Gip, à définir les documents destinés aux assurés et les échanges de données entre les systèmes d'information ;

- une **deuxième étape** a été entreprise en 2006 pour mettre en relation les systèmes d'information des régimes et construire les outils communs indispensables ;

- une **troisième étape**, qui s'est tenue en 2007, a permis de lancer la première campagne d'information auprès des générations 1957 (pour le relevé de situation individuelle) et 1949 (pour l'estimation individuelle globale).

Chaque année est l'occasion d'une **nouvelle campagne d'information**. Ainsi, au deuxième semestre 2010, les assurés nés en 1960, 1965, 1970 ou 1975 recevront un relevé de leur situation individuelle et les assurés nés en 1954 ou 1955, une estimation indicative globale.

A terme, **chaque assuré recevra tous les cinq ans** (sans qu'il n'ait à entreprendre de démarche particulière), à partir de ses trente-cinq ans, **un courrier commun** de ses organismes de retraite obligatoire, **récapitulant l'ensemble de ses droits et comportant**, à partir de cinquante-cinq ans, **une estimation du montant de sa future retraite**.

¹L'article 10 de la loi du 21 août 2003 prévoit l'envoi aux assurés de deux documents distincts : un relevé de leurs droits connus dans l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires, le relevé de situation individuelle et, à partir d'un certain âge, une estimation du montant de leur retraite future, l'estimation indicative globale.

A long terme, il conviendrait que chaque assuré puisse, pratiquement à tout moment, prendre connaissance de ses droits en matière de retraite, par exemple par le biais d'un site Internet.

2. Engager la refondation

Au-delà des rapprochements entre régimes qui pourraient voir le jour, des convergences de paramètres de plus en plus nécessaires, la Mecss appelle de ses vœux une réforme plus profonde, dont l'objectif presque unique serait de restaurer la confiance des assurés, et notamment des plus jeunes, dans le système de retraite.

La situation actuelle, caractérisée par la montée sourde de tensions intergénérationnelles, ne peut perdurer. C'est pourquoi la mission propose la mise en place à terme d'un régime de base par points qui devrait revêtir le caractère le plus universel possible.

Qu'est-ce qu'un régime par points ?

Dans les régimes par points, l'assuré acquiert chaque année des points qui vont se cumuler durant toute la carrière. La contrepartie monétaire de ces points n'est connue qu'à la date de liquidation, en fonction de la valeur de service du point à cette date.

La valeur de service du point est en général identique pour tous les assurés et permet de convertir les points en euros, à la liquidation mais également au cours de la retraite. Dans les régimes complémentaires français, la valeur de service du point évolue en pratique, depuis plusieurs années, comme les prix afin d'assurer le maintien du pouvoir d'achat de la pension pendant la période de retraite.

Dans les régimes tels que les régimes complémentaires français, l'assuré acquiert chaque année un nombre de points égal au rapport entre les cotisations versées et la valeur d'achat du point qui est un paramètre du régime. Une hausse du taux de cotisation augmente le nombre de points acquis, donc les droits à la retraite.

La valeur d'achat du point peut être la même pour l'ensemble de la population couverte ou croître avec l'âge du cotisant ou encore dépendre des catégories de personnes. Dans les régimes complémentaires français, il s'agit d'un paramètre identique pour tous les assurés de chaque régime dont le mode de revalorisation est fixé par les gestionnaires, actuellement sur le salaire moyen.

Le rapport entre la valeur de service du point et la valeur d'achat du point définit le rendement instantané du régime.

Plusieurs avantages peuvent être attendus d'un régime par points :

- toutes les cotisations versées au cours d'une carrière donnent des droits à pension, ce qui n'est pas toujours le cas dans les régimes par annuités ;
- la pension versée est directement dépendante des cotisations accumulées au cours de la carrière ;
- les éléments de solidarité du système sont isolés et identifiables ;

- un tel régime évite de prendre des engagements qui ne peuvent être tenus : la valeur de service du point, contrôlée par les gestionnaires du régime, devient l'élément central de régulation sans empêcher cependant un relèvement des cotisations ;

- le système est particulièrement lisible pour les assurés.

La mission observe que la mise en place d'un tel système pourrait être complétée par l'introduction de la neutralité actuarielle par génération et par individu, conduisant à faire en sorte que chaque génération ou chaque personne perçoive en pensions ce qu'elle a versé en cotisations, assorti d'un taux d'actualisation. Il s'agit d'un des éléments essentiels de la réforme du système de retraite suédois.

Rappel des caractéristiques du système suédois en comptes notionnels

Dans ce système, les travailleurs accumulent tout au long de leur carrière professionnelle les cotisations de retraite sur un compte qualifié de notionnel. Le régime continue de fonctionner suivant les règles de la répartition, les cotisations encaissées étant utilisées chaque mois pour financer les pensions des retraités. Les cotisations passées sont revalorisées chaque année non seulement en fonction de l'inflation, mais également en appliquant un rendement réel garanti par l'Etat, qui correspond au taux de croissance de la masse salariale. Au terme de sa vie active, le travailleur a accumulé un certain capital retraite, qui mesure l'ampleur de ses droits à la retraite.

La plus grande originalité de ce système est d'offrir des coefficients de conversion du capital en rente qui dépendent de l'espérance de vie de la génération et de l'âge de départ en retraite. Plus l'âge de départ en retraite est élevé, plus la rente mensuelle sera élevée ; plus l'espérance de vie de la génération du salarié sera élevée, plus faible sera sa rente. La formule du coefficient de conversion assure, pour chaque génération, l'égalité entre le cumul actualisé des cotisations qui ont été versées durant la période d'activité, c'est-à-dire les sommes versées assorties de leur revalorisation en fonction de l'indice retenu par les gestionnaires du régime, et le cumul actualisé des pensions qui seront reçues pendant la période de retraite, cumul qui dépend de la durée anticipée de la retraite, de l'indice de revalorisation des pensions pendant la période de retraite et du rendement escompté du capital virtuel.

A la suite d'un déplacement en Suède en 2007¹, la Mecss avait souligné tout l'intérêt de ce système :

« - il garantit un équilibre financier pérenne, sur la base de taux de cotisations élevés, mais stables à l'avenir ;

« - il préserve l'équité entre les générations ;

« - il assure une meilleure transparence de l'effort contributif ainsi que des niveaux de prestations perçues par les assurés sociaux suédois ;

« - il garantit une pension minimum aux personnes âgées les plus modestes »

¹ Rapport Mecss n° 377 (2006-2007) d'Alain Vasselle et Bernard Cazeau, « Réformer la protection sociale : les leçons du modèle suédois ».

Ce dispositif permettrait progressivement d'instaurer une retraite « à la carte » afin que les salariés, pleinement éclairés sur les conséquences de chaque solution, puissent effectuer des choix entre une durée d'activité plus longue et une meilleure pension ou une durée d'activité plus courte et une pension plus limités.

Dans ce système, même s'il pourrait être nécessaire de maintenir un âge minimum de liquidation des droits pour éviter que certains salariés ne partent avec des pensions trop basses, les âges légaux et les durées d'assurance n'auraient plus la même importance que dans le système par annuités actuel.

Volontairement, la mission n'entend pas détailler plus avant cette proposition, dans la mesure où elle considère qu'une réforme de ce type doit être élaborée selon une procédure bien différente de celle qui préside aux rendez-vous sur les retraites tels qu'ils sont organisés depuis 2008.

3. Changer de méthode

L'expérience suédoise démontre qu'une réforme systémique des retraites nécessite un grand nombre d'années pour entrer en vigueur dans de bonnes conditions.

En Suède, le processus de refondation du système de retraite s'est déroulé sur un peu plus d'une quinzaine d'années :

- dès 1984, une première commission de réflexion a été mise en place ;
- en 1991, une seconde commission lui a succédé ;
- en 1992, les principes d'un nouveau régime ont été esquissés ;
- en 1994, le Parlement s'est prononcé sur les principes de la réforme ;
- en 1998, le Parlement a adopté le nouveau régime ;
- en 2001, le Parlement a voté une nouvelle loi introduisant un mécanisme d'équilibrage automatique ;
- enfin, en 2003, ont été versées les premières pensions calculées selon le nouveau régime.

Une vingtaine d'années est donc nécessaire pour mener à bien une réforme approfondie. L'année 2010 pourrait être l'occasion de poser le principe d'une telle réforme et de définir, à l'issue du processus de modification des paramètres des régimes de retraite en cours, le schéma d'un débat bien plus large que la concertation habituelle avec les partenaires sociaux, susceptible de faire émerger progressivement un projet qui devrait rassembler les forces politiques bien au-delà de la majorité en place. Entendu par la Mecss, Jean-Louis Malys, secrétaire national en charge des retraites à la CFDT, a plaidé pour un grand débat démocratique sous la forme d'un « Grenelle des retraites ».

Ce temps du débat permettrait d'envisager toutes les hypothèses et de réfléchir à la gouvernance du futur système. La Mecss estime en particulier que les partenaires sociaux devraient jouer un rôle essentiel dans la gestion d'un nouveau régime de retraite de base.

Ce débat national offrirait également l'opportunité d'aborder globalement les conséquences du vieillissement de la population. Retraite, maladie, dépendance, logement, les besoins à satisfaire pour faire face à ce bouleversement des âges de la vie sont considérables, sans que les moyens financiers disponibles soient extensibles à l'infini. Quelles priorités définir pour les décennies à venir ? Quelle part de la richesse nationale la France est-elle prête à consacrer au vieillissement de sa population ?

*

* *

La Mecss souhaite qu'au-delà des obligations financières et comptables qui lui sont assignées, le rendez-vous 2010 pour les retraites puisse être également le moment de l'engagement d'une véritable refondation du pacte intergénérationnel qui a présidé, voici soixante-cinq ans, à la création de l'assurance vieillesse.

TRAVAUX DE LA MISSION

I. ECHANGE DE VUES

*Réunie le **mercredi 12 mai 2010**, sous la **présidence d'Alain Vasselle, président**; la mission a procédé à un **échange de vues** sur les **orientations du rapport sur le rendez-vous 2010 pour les retraites**.*

*Après avoir rappelé les nombreuses auditions organisées par la Mecss sur les retraites, **Christiane Demontès, rapporteure**, a présenté l'architecture d'ensemble du projet de rapport. Une première partie, consacrée au constat, s'efforcera de montrer que le système de retraite a permis d'assurer une quasi parité de niveau de vie entre les retraités et les actifs, puis d'expliquer en quoi ce système est aujourd'hui en danger. Une deuxième partie insistera sur la nécessité et l'urgence à agir à court terme pour restaurer la soutenabilité financière du système. Enfin, une troisième partie, plus prospective, abordera la question d'une modernisation durable du système à moyen et long terme. Quelles que soient les décisions qui seront prises à l'occasion du rendez-vous de 2010 sur les retraites, il faut en effet avoir conscience que les mesures paramétriques ne suffiront pas à assurer sa pérennité.*

***Dominique Leclerc, rapporteur**, a tenu à rappeler le rôle des différents acteurs dans le pilotage du système de retraite : le conseil d'orientation des retraites (Cor), grâce à ses travaux d'expertise technique, apporte un éclairage sur les grandes problématiques liées aux retraites ; le politique, et lui seul, est chargé d'arbitrer entre les différentes solutions possibles. La Mecss, quant à elle, a non seulement une mission d'évaluation, mais elle se veut également force de proposition.*

Au-delà de l'urgence financière, il est indispensable de penser dès à présent à une modernisation profonde du système, qui serait gage d'une plus grande transparence et d'une plus grande équité. Dans cette optique, certains rapprochements entre les paramètres des différents régimes (taux de cotisation, salaire de référence, bonifications...) sont envisageables, sans que ce processus n'aboutisse pour autant à un régime unique. L'évolution vers un système par points avec neutralité actuarielle à horizon 2030 est, en outre, une piste qui mérite d'être étudiée.

Par ailleurs, il sera instructif d'évoquer les expériences étrangères, notamment en matière de méthode de réforme. Plusieurs pays - en particulier la Suède - ont en effet accordé du temps à la réflexion et à la concertation avant de procéder à une réforme d'ampleur de leur système.

***Bernard Cazeau** a insisté sur le fait que la Mecss n'a pas simplement un rôle d'expertise ; elle doit aussi s'efforcer de formuler des propositions en vue d'éclairer la représentation nationale.*

*Approuvant les propos de Bernard Cazeau, **Gilbert Barbier** a estimé que la Mecss se devait d'être attentive à deux questions en particulier : la pénibilité du travail et les transferts financiers entre les régimes de retraite.*

***Guy Fischer** a fait valoir que plusieurs sujets étroitement liés aux retraites méritent d'être traités : la pénibilité, l'emploi des jeunes, la précarité des personnes âgées, les inégalités hommes/femmes, les régimes spéciaux, les exonérations de charges sociales, etc. Il faudra également expliquer et justifier l'affirmation selon laquelle il existerait une parité de niveau de vie entre les retraités et les actifs. Par ailleurs, comment se fait-il que le conseil de surveillance de l'Acoss ne se soit toujours pas réuni ?*

***Jacky Le Menn** a souhaité que le rapport de la Mecss puisse aborder la question de la pénibilité, l'articulation entre les différents régimes de retraite, ainsi que le problème du financement de la protection sociale, et envisager l'idée d'un prélèvement sur les retraités disposant de hauts revenus.*

***Jean-Marie Vanlerenberghe** a estimé à son tour que la Mecss, bien qu'ayant une mission d'expertise, doit aller plus loin que les travaux du Cor et formuler des préconisations, notamment sur la pénibilité du travail, l'équité et le financement du système de retraite.*

***Alain Vasselle, président,** a rappelé que la Mecss s'efforce, à l'occasion de chacun de ses rapports, d'apporter l'éclairage le plus précis possible afin que les parlementaires puissent prendre des décisions en toute connaissance de cause.*

S'agissant de l'Acoss, il a regretté que, malgré plusieurs demandes de reconstitution du conseil de surveillance de sa part, aucune réponse ne lui ait été jusqu'à présent adressée.

*A **Guy Fischer** qui demandait si les groupes, et notamment le groupe CRC-SPG, pourront faire annexer au rapport une contribution, **Alain Vasselle, président,** a répondu par l'affirmative.*

***Christiane Demontès, rapporteure,** a précisé que, dans le cadre de la deuxième partie du rapport consacré aux mesures d'urgence, tous les paramètres seront examinés, de même que les questions d'emploi des jeunes, d'emploi des seniors et de pénibilité du travail. Sachant que les ajustements paramétriques ne résoudront pas le problème du financement des retraites, il est nécessaire de lancer dès aujourd'hui le débat sur une remise à plat du système. En tout état de cause, le rapport de la Mecss ne se contentera pas de*

dresser un constat, il sera aussi force de proposition et donnera lieu à un débat en séance publique au mois de juin, au cours duquel les groupes politiques pourront également formuler des préconisations.

***Dominique Leclerc, rapporteur,** a confirmé qu'au-delà du constat, le rapport suggèrera plusieurs pistes d'évolution du système, d'abord à court terme, puis à moyen et long terme. A cet effet, plusieurs thèmes seront abordés : la convergence progressive des règles de calcul des pensions, l'épargne retraite, la pénibilité, les mécanismes de compensation entre régimes.*

II. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mardi 18 mai 2010, sous la présidence d'Alain Vasselle, président de la Mecss, la commission a procédé à l'examen du rapport d'information de Christiane Demontès et Dominique Leclerc sur le rendez-vous 2010 pour les retraites.

Christiane Demontès, rapporteure, a indiqué, qu'après quatre mois d'auditions, le rapport de la Mecss a pour ambition d'explorer les pistes susceptibles, à court et plus long terme, de régler la situation financière urgente du système de retraite, ainsi que de restaurer le pacte intergénérationnel aujourd'hui gravement compromis.

L'histoire des régimes de retraite commence au XVII^e siècle, mais il faut attendre le début du XX^e siècle pour assister à une première généralisation du droit à la retraite. A la veille de la Seconde Guerre mondiale, le droit à la retraite n'est encore une réalité que pour une part restreinte de la population. C'est le contexte exceptionnel de la Libération qui permet d'envisager la création d'un régime d'assurance vieillesse généralisé et unique.

Le mode de financement choisi est celui de la répartition, fondée sur le principe de solidarité entre les générations : les cotisations vieillesse versées par les actifs servent immédiatement à payer les pensions des retraités. Dans les faits, l'instauration d'un régime unique se révélant beaucoup plus difficile que prévu, c'est le pragmatisme qui l'emporte : il est décidé d'organiser les régimes de retraite sur une base socioprofessionnelle.

C'est pourquoi, le système de retraite actuel comprend une multiplicité de régimes formant trois étages :

- le premier regroupe les vingt et un régimes de base légalement obligatoires ;

- le deuxième étage rassemble les régimes complémentaires légalement obligatoires ;

- le troisième étage correspond aux dispositifs d'épargne retraite collective et individuelle.

A cet empilement de régimes viennent s'ajouter des techniques de calcul des droits à la retraite différentes selon les régimes. A quelques exceptions près, les régimes de base français fonctionnent en annuités. Les régimes complémentaires sont, en revanche, tous des régimes en points. Les paramètres de calcul des pensions sont, quant à eux, encore plus divers, qu'il s'agisse du décompte de la durée d'assurance, du salaire de référence, de l'âge de départ ou du taux de liquidation.

Sur le plan institutionnel, le système de retraite français revêt une architecture assez atypique qui le distingue des systèmes étrangers sur trois points :

- les régimes de base structurés par profession y sont plus nombreux et plus éclatés ;*
- les régimes complémentaires fonctionnent en répartition et non par capitalisation ;*
- la place de l'épargne retraite reste marginale.*

En revanche, s'agissant du rôle respectif de l'Etat et des partenaires sociaux, le système français est proche de ses homologues étrangers.

Bien que complexe, le système français a fait ses preuves en assurant aux retraités un niveau de vie comparable à celui des actifs. Quatre évolutions importantes sont observables depuis le milieu des années quatre-vingt-dix :

- la première est l'augmentation du montant des pensions au fil des générations, qui s'explique par le fait que les nouveaux retraités ont généralement fait des carrières plus favorables, entraînant des pensions plus élevées ;

- la deuxième évolution, qui découle directement de la précédente, est la progression régulière du niveau de vie moyen des retraités depuis 1996 ;

- la troisième évolution est la quasi-équivalence entre le niveau de vie moyen des retraités et celui des actifs, dès lors qu'on tient compte des revenus du patrimoine, plus élevés chez les retraités ;

- la quatrième évolution est la stabilisation à 10 % du taux de pauvreté des personnes de soixante ans et plus - soit un niveau inférieur à celui de l'ensemble de la population (13 %) et un net recul depuis 1970 où il était de 30 %.

Cependant, ces moyennes masquent des disparités importantes : les inégalités entre retraités n'ont pas disparu. En 2007, 10 % des retraités, principalement ceux ayant eu une carrière incomplète et les femmes, percevaient moins de 913 euros par mois, et 10 % plus de 2 885 euros. La persistance de ces inégalités est notamment liée à la concentration du patrimoine.

La prise de conscience des difficultés démographiques et financières du système de retraite ne date pas d'aujourd'hui. Au cours des vingt dernières années, plusieurs rapports y ont été consacrés : le livre blanc sur les retraites en 1991, le rapport Briet en 1995, le rapport Charpin en 1999, le rapport Teulade en 2000. Ils ont tous plus ou moins éclairé les grandes réformes successives du système de retraite. La première, en 1993, a engagé trois évolutions majeures :

- la fixation d'une durée d'assurance de cent soixante trimestres pour liquider une pension à taux plein dans le régime général et les régimes alignés ;

- le calcul de la pension sur la base du salaire des vingt-cinq - et non plus des dix - meilleures années, toujours dans le régime général et les régimes alignés ;

- l'indexation annuelle des pensions sur les prix et non plus sur les salaires.

Cette réforme a été complétée en 1994 et 1996 par celle des régimes de retraite complémentaires obligatoires Agirc-Arrco, puis le fonds de réserve des retraites (FRR) a été créé en 1997.

La deuxième réforme d'ampleur, mise en œuvre en 2003, a fait de la durée d'assurance le paramètre essentiel d'ajustement du système de retraite, tout en posant le principe d'un rapport constant entre la durée d'activité et la durée de la retraite. Elle a, en outre, aligné la fonction publique sur le secteur privé : même durée d'assurance pour l'obtention d'une retraite au taux plein (cent soixante trimestres en 2008), même méthode de calcul pour la revalorisation annuelle des pensions, instauration progressive d'une surcote et d'une décote. En revanche, elle a laissé intacte une particularité du régime des fonctionnaires, celle du calcul de la pension sur la base des six derniers mois de salaire.

La réforme de 2003 a également mis en place un dispositif de retraite anticipée pour longue carrière qui a connu un grand succès ; elle a défini un droit à l'information des assurés sur leur retraite, procédé à une réforme des pensions de réversion et développé les dispositifs d'épargne retraite.

La dernière réforme en date est celle des régimes spéciaux, réalisée en 2007 et 2008. Son objectif a été d'harmoniser les principaux paramètres de droit et de calcul appliqués par les régimes spéciaux, la SNCF ou la RATP notamment, avec ceux mis en œuvre dans la fonction publique.

En définitive, toutes ces réformes ont consisté, pour l'essentiel, à accroître la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une pension de retraite à taux plein. Pourtant, elles n'ont pas permis d'assurer la soutenabilité financière des régimes de retraite : celle-ci est plus menacée que jamais, pour des raisons à la fois structurelles et conjoncturelles.

Le système est, en effet, dans une situation de déséquilibre financier dramatique. Les montants sont considérables puisque les dépenses de retraites s'élèvent à 270 milliards d'euros par an, soit davantage que les dépenses de l'Etat ou de l'assurance maladie. Elles correspondent à 13 % du Pib, soit l'un des pourcentages les plus élevés de l'OCDE.

Or, plus de 11 % de la dépense ne sont désormais plus couverts par les recettes : selon François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, le besoin de financement de l'ensemble du système

de retraite sera de 30 milliards d'euros en 2010, ce qui s'explique principalement par deux facteurs démographiques :

- la dégradation continue du rapport cotisants-retraités, passé de 4 en 1960 à 1,43 aujourd'hui ;

- l'allongement de l'espérance de vie (de six ans depuis les années quatre-vingt).

S'y ajoutent les conséquences de la crise économique. La contraction des recettes assises sur les revenus d'activité a en effet aggravé les déficits. De plus, la crise a affecté profondément et durablement la masse salariale, rendant improbable l'amélioration spontanée de l'équilibre financier du système de retraite en cas de reprise économique (ce qu'on appelle l'« effet base »).

Les dernières projections financières du Cor font apparaître un besoin de financement de 38 à 40 milliards d'euros par an dès 2015, c'est-à-dire demain. A l'horizon 2050, à législation inchangée, il serait compris entre 72 et 115 milliards en fonction des hypothèses retenues.

Une telle évolution n'est simplement pas supportable par le système de retraite et sa pérennité est menacée si l'on ne prend pas les mesures permettant de retrouver la voie de l'équilibre.

Or, le temps de réaction à la modification des paramètres d'équilibre des régimes de retraite peut être particulièrement long, jusqu'à vingt ans parfois pour enregistrer les premiers effets visibles de certaines mesures, de sorte qu'il est nécessaire d'agir le plus en amont possible. Tel est le premier enjeu du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Enfin, **Christiane Demontès, rapporteure**, a insisté sur la dimension sociétale du problème des retraites. On observe en effet une grave perte de confiance de la part des jeunes générations. Le vieillissement de la population, tel qu'il est géré actuellement, ébranle les fondements du pacte générationnel puisqu'un transfert inéquitable de revenu entre les générations est en train de s'établir : une fraction de plus en plus réduite de la population (les actifs) assume financièrement une fraction de plus en plus nombreuse (les retraités).

Le risque est réel de voir les jeunes actifs d'aujourd'hui et de demain refuser de cotiser plus et/ou de travailler plus longtemps. Il est impératif de leur redonner confiance dans les retraites. C'est donc par la préparation du système de retraite de demain, celui de la France de 2030, que passe la refondation du pacte intergénérationnel.

La crédibilité du système de retraite est également gravement entamée par la méthode de réforme. Sur le principe, le choix d'un pilotage par rendez-vous retenu en 2003 relève de bonnes pratiques, s'il laisse le temps de la réflexion et de la concertation. Cependant, par manque de pédagogie et de transparence sur les objectifs qui leur sont assignés, ces rendez-vous sont

perçus par l'opinion publique comme l'occasion d'une réforme de fond du système, contribuant à créer un climat anxieux, qui encourage certains assurés à anticiper leur départ à la retraite afin de ne pas être pénalisés par des règles futures plus strictes.

Au lieu de constituer des bilans d'étape constructifs, les rendez-vous deviennent des moments de crispation et de réactivation des tensions sociales. Assurément, repenser la méthode de réforme participe d'une modernisation durable du système de retraite.

*Puis **Dominique Leclerc, rapporteur**, a souligné que le rendez-vous de 2010 doit être l'occasion d'agir de manière déterminée pour rétablir l'équilibre du système de retraite. Au regard de cet objectif, la réforme à venir pourrait avoir comme horizon 2030, puisque celui de la réforme Fillon était 2020.*

La situation actuelle justifie que tous les leviers soient utilisés car aucun n'est à lui seul capable de rétablir les comptes de l'assurance vieillesse. Les travaux du Cor montrent que, pour parvenir à l'équilibre en intervenant sur un seul levier, il faudrait d'ici 2020, en retenant les prévisions économiques les plus optimistes, soit relever l'âge effectif moyen de départ de près de cinq ans, soit augmenter les cotisations de 5 points, soit diminuer de plus de 20 % le niveau relatif des pensions.

Pire encore, à l'horizon 2050, l'équilibrage du système par un seul paramètre impliquerait soit de relever l'âge effectif moyen de départ de près de dix ans, soit d'augmenter les cotisations d'environ 10 points, soit de diminuer le niveau relatif des pensions de plus de 35 %. Ceci n'est pas acceptable et milite pour la mobilisation de tous les paramètres disponibles pour parvenir à l'équilibre. Ils sont au nombre de trois :

- le taux de remplacement et le niveau des pensions ;*
- l'âge effectif de départ en retraite ;*
- le niveau des recettes du système.*

En ce qui concerne le taux de remplacement et le niveau des pensions, il est incontestable que la grande réussite du système de retraite français a été d'assurer un montant moyen de pension élevé qui accorde aux retraités un niveau de vie proche de celui des actifs.

Néanmoins, réduire le montant des pensions constituerait une régression évidente, d'autant que leur niveau relatif dans le secteur privé est déjà en diminution puisque les pensions et les salaires portés au compte sont indexés sur les prix, qui progressent moins vite que les salaires des actifs. La diminution des pensions ne semble donc pas être une piste pertinente. En revanche, il est souhaitable de réexaminer les règles fiscales dérogatoires dont bénéficient aujourd'hui les retraités.

Deuxième paramètre, l'âge effectif de départ en retraite qui est, à l'évidence, un élément essentiel pour le redressement financier du système de retraite. L'âge de cessation d'activité est en France particulièrement bas : 58,3 ans pour le régime général. L'âge de liquidation des droits à la retraite s'établit, pour sa part, autour de soixante et un ans et demi, ce qui montre qu'un grand nombre de salariés n'est plus en activité au moment de la liquidation de la retraite. Compte tenu de la progression continue de l'espérance de vie, il est absolument nécessaire de prolonger la durée d'activité. Deux moyens permettent d'y parvenir :

- augmenter la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein ;

- relever les âges légaux d'ouverture des droits et d'obtention d'une pension à taux plein.

En ce qui concerne la durée de cotisation, la loi de 2003 a posé un principe très fort consistant à faire en sorte de maintenir stable, au fil du temps, le rapport entre la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein et la durée moyenne de retraite qui est, en gros, l'espérance de vie à soixante ans.

En application de ce principe, la durée de cotisation pour une retraite à taux plein sera de quarante et un ans en 2012, conformément au calendrier de la loi Fillon. Pour la suite, elle a prévu l'établissement d'un rapport avant le 1^{er} janvier 2012 et avant le 1^{er} janvier 2016 faisant apparaître l'évolution prévisible, pour les cinq années suivantes, du rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite. Les durées d'assurance seront alors fixées par décret, après avis de la commission de garantie des retraites et du Cor.

Ce dernier considère d'ailleurs que le respect des principes posés par la loi Fillon pourrait impliquer un passage à quarante et un ans et demi de cotisations en 2020, puis à quarante-deux ans un quart en 2030 et à quarante-trois ans et demi en 2050.

La méthode posée par la loi de 2003 est une bonne méthode, qui fixe un principe et des modalités lisibles d'application. Il est donc proposé de maintenir cette règle, sans accélérer l'augmentation de la durée de cotisation ni l'interrompre. La future loi pourrait poser le principe d'un passage de quarante et un à quarante et un ans et demi de cotisations entre 2012 et 2020 et prévoir des évolutions réglementaires ultérieures avec l'intervention de la commission de garantie des retraites et du Cor.

Troisième paramètre, le relèvement des âges légaux. La France figure parmi les rares pays qui ont conservé l'âge de la retraite à soixante ans malgré l'allongement de l'espérance de vie. Il est donc légitime que la question d'un relèvement de cet âge minimal soit posée.

Mais elle se heurte aussitôt au problème du taux d'emploi des seniors, qui reste en France l'un des plus bas des pays développés. Certains font donc valoir que le report de l'âge légal transformera demain les jeunes retraités d'aujourd'hui en chômeurs ou en salariés en invalidité.

Toutefois, les auditions ont montré que l'âge de soixante ans fait lui-même obstacle à l'emploi des seniors, dans la mesure où la proximité de l'âge de la retraite n'incite pas les entreprises à embaucher ou à conserver les salariés les plus âgés.

Aussi, l'âge minimal de départ pourrait faire partie des leviers à activer en 2010, à deux conditions : d'une part, engager une politique très active en faveur de l'emploi des seniors, d'autre part, prendre en compte la pénibilité de certains métiers pour ne pas pénaliser les travailleurs dont elle a réduit l'espérance de vie.

Quant aux modalités de relèvement de l'âge, il paraît souhaitable de retenir la même méthode que pour la durée d'assurance, c'est-à-dire un relèvement progressif, assorti de bilans d'étapes dans lesquels pourrait intervenir la commission de garantie des retraites, notamment pour suivre l'évolution du taux d'emploi des seniors et vérifier que la réforme n'a pas pour effet d'augmenter le taux de chômage. Le maintien du dispositif de cessation anticipée d'activité pour carrières longues introduit par la loi de 2003 pourrait permettre d'éviter que le relèvement de l'âge légal de départ ne pénalise trop fortement ceux qui ont commencé à travailler le plus tôt.

Quoi qu'il en soit, le relèvement de l'âge effectif de départ en retraite est un pilier de la réforme, mais ne sera pas suffisant. Les mesures relatives à l'âge et à la durée de cotisations ne permettent de faire face, au mieux, qu'à 50 % des besoins de financement de la seule Cnav à l'horizon 2030. En outre, ces mesures d'âge ont des effets progressifs et laissent entière la question des déficits actuels.

Il est donc indispensable de rechercher de nouvelles recettes sauf à accepter l'accumulation des déficits et, ce faisant, la constitution d'une dette sociale considérable, dont la charge reposera sur les générations futures.

***Dominique Leclerc, rapporteur** a alors abordé la question des ressources du système. Ici encore, la mobilisation d'une seule catégorie de ressources ne pourra pas suffire : il ne s'agit pas de trouver quelques dizaines ou centaines de millions d'euros, mais bien plusieurs milliards.*

Trois voies sont possibles :

- l'augmentation des cotisations, qui sont la ressource principale des régimes de retraite ;

- l'élargissement de l'assiette des prélèvements ;

- la mobilisation de ressources nouvelles.

En ce qui concerne les cotisations, la loi Fillon prévoyait un redéploiement des cotisations chômage au bénéfice des cotisations vieillesse. Dans cette optique, le Gouvernement avait annoncé, en 2008, une augmentation de la part patronale dé plafonnée des cotisations retraite de 0,3 % en 2009, 0,4 % en 2010 et 0,3 % en 2011. La crise économique et la dégradation du marché du travail l'ont conduit à différer cette augmentation. En 2012, ce transfert aurait rapporté à la branche vieillesse 6,5 milliards d'euros. Ce redéploiement ne doit pas être abandonné. En effet, selon les projections du Cor, le régime d'assurance chômage pourrait retrouver un solde annuel excédentaire à partir du milieu des années 2010. Il conviendrait donc de réaliser le transfert des cotisations aussitôt que la situation du marché de l'emploi le permettra.

Pour le reste, les marges de progression des cotisations sont limitées dans la mesure où elles affectent le coût du travail et la compétitivité des entreprises, ce qui n'est pas pertinent dans un contexte de crise et de reprise très lente de la croissance.

Deuxième levier possible, l'élargissement de l'assiette des cotisations. Celle-ci est aujourd'hui très concentrée sur les revenus du travail, et plus particulièrement sur la partie salariale de ces revenus. Cette assiette est assortie de nombreux mécanismes d'exonération, d'exemption ou de réduction, dont le bien-fondé mériterait d'être examiné. Le coût de la politique d'allègement de charges sociales est très élevé puisqu'il atteint plus de 31 milliards en 2010.

Plusieurs études récentes se sont penchées sur les moyens de réduire les exonérations de cotisations sociales. La dernière, confiée à l'inspection générale des finances, montre qu'il en résulterait la perte d'au moins 400 000 emplois. La seule piste d'économie jugée envisageable est celle que la commission avait retenue lors du dernier PLFSS, c'est-à-dire l'annualisation du calcul des exonérations de charges, dont on peut attendre 2 milliards d'économies par an. Cette mesure doit maintenant être prise.

En ce qui concerne les exonérations ciblées, dont le montant devrait s'élever à 3,5 milliards d'euros en 2010, la priorité est aujourd'hui d'évaluer précisément l'efficacité de chaque dispositif en appliquant rigoureusement les règles de bonne gouvernance posées par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

Naturellement, la recherche de recettes complémentaires passe par la poursuite du réexamen de l'ensemble des niches sociales. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a créé le forfait social mais certains éléments en demeurent exclus. Le taux de ce forfait, initialement 2 %, a été doublé dans la loi de financement pour 2010. Son rendement est estimé à un peu moins de 800 millions d'euros cette année. Plusieurs pistes sont envisageables pour aller plus loin dans la remise en cause des niches sociales :

- un élargissement de l'assiette du forfait social ;
- un relèvement du taux de ce forfait, dont le montant reste faible ;
- un relèvement du taux spécifique applicable aux attributions de stock-options et d'actions gratuites ;
- une remise à plat de la taxation des indemnités de rupture ;
- la taxation des retraites chapeau.

Enfin, le rééquilibrage du système des retraites doit sans doute passer par la mobilisation de ressources nouvelles.

Une première piste consisterait à réexaminer les avantages fiscaux spécifiques aux retraités qui bénéficient notamment d'un taux réduit de CSG sur les pensions. Il pourrait être envisagé d'aligner la CSG des retraités imposables sur celle des actifs, ce qui permettrait d'épargner les petites retraites et rapporterait environ 2 milliards d'euros. Une telle convergence s'inscrirait dans la logique de la CSG qui est censée être un prélèvement universel.

Une autre hypothèse consisterait à instaurer un prélèvement spécifique sur les revenus du capital, qui s'ajouterait aux prélèvements existants. Relever d'un point le taux global de ces prélèvements rapporterait un peu plus de 1,1 milliard d'euros. Il serait également possible de créer une contribution additionnelle à l'impôt sur le revenu pour les contribuables ayant un revenu particulièrement élevé.

Les pistes les plus radicales qui ont été évoquées consisteraient à remplacer les cotisations sociales actuelles par une autre assiette, qui pourrait être la cotisation sur la valeur ajoutée, la TVA ou la CSG. La plus réaliste consisterait probablement à envisager un transfert de cotisations d'assurance maladie vers les régimes de retraite, en gageant ce transfert par une légère augmentation de la CSG au profit de la branche maladie, dont le caractère universel des dépenses pourrait justifier cet accroissement de la fiscalisation des ressources. Les effets d'un remplacement de la masse salariale par la valeur ajoutée comme assiette des cotisations sociales sont particulièrement incertains et pourraient conduire à des effets différents de ceux recherchés en pénalisant l'investissement. Quant à la TVA sociale, elle aurait l'avantage d'avoir un rendement élevé et d'être relativement indolore, mais elle suscite depuis l'origine certaines réserves de la commission, notamment parce qu'elle présente un risque inflationniste, que les expériences étrangères ne sont pas entièrement probantes et que les risques de fraude sont élevés.

En ce qui concerne les autres leviers financiers, le fonds de réserve des retraites, qui dispose actuellement de 33 milliards d'euros, doit être sanctuarisé pour réserver son utilisation à partir de 2020. A cette date, il pourrait disposer de 70 milliards, ce qui n'est pas beaucoup au regard des besoins, mais pourrait permettre un lissage des déficits. Mobiliser aujourd'hui

ces réserves serait le signe d'un nouveau report des efforts sur les générations futures, ce qui n'est pas acceptable. Quant au fonds de solidarité vieillesse, il est souhaitable qu'il assume le plus possible l'ensemble des avantages non contributifs du système de retraite et bénéficie à cette fin de ressources pérennes.

Enfin, l'épargne retraite ne sera jamais qu'un complément à la retraite par répartition. L'objectif dans ce domaine ne doit pas être de créer de nouveaux produits mais d'assouplir le fonctionnement des contrats existants pour les rendre plus attractifs en visant spécifiquement les jeunes qui doivent être incités à épargner tôt, les salariés des petites et très petites entreprises qui n'ont pas accès à une épargne retraite collective et les personnes aux revenus très modestes. A cet égard, la Mecss se rendra prochainement en Allemagne pour tirer les leçons de la réforme conduite par le ministre Riester en la matière.

***Dominique Leclerc, rapporteur,** a précisé que ces actions paramétriques ne seront efficaces que si politique de l'emploi et retraites sont des sujets traités conjointement.*

Ainsi, le rendez-vous 2010 devra tenir compte la pénibilité du travail, dont les effets sur l'espérance de vie sont clairement établis. Il est vrai que la problématique de la pénibilité relève moins des retraites que des conditions de travail et de l'organisation de celui-ci. Mais, à court terme au moins, il est souhaitable qu'elle soit prise en considération dans la définition des règles relatives au bénéfice des pensions de retraite, afin d'apporter une réponse aux personnes déjà exposées aux facteurs de pénibilité. Sur ce sujet, la proposition de Serge Volkoff, combinant une approche à la fois individuelle et collective, semble très pertinente. Un système à trois niveaux pourrait être proposé :

- le premier identifierait les travailleurs qui ne subissent pas la pénibilité ;

- le troisième déterminerait les métiers intrinsèquement pénibles ;

- le niveau intermédiaire conduirait une commission départementale assistée d'experts à étudier les dossiers individuels pour identifier ceux qui justifient des mesures particulières de prise en charge.

Au-delà de la pénibilité, il est nécessaire d'avoir une réflexion globale sur le rapport au travail dans notre société. Le travail est aujourd'hui trop souvent ressenti comme une source de souffrance, ce qui explique l'aspiration à partir le plus tôt possible à la retraite. Les conclusions de la mission d'information sur le mal-être au travail auront donc une grande importance.

En ce qui concerne l'emploi des seniors, il est évident qu'une politique très active doit être poursuivie si l'on veut éviter que le report de l'âge légal de départ en retraite se traduise par une augmentation du chômage. Pour cela, il faudra mettre fin aux préretraites déguisées, examiner de très près le dispositif de rupture conventionnelle, qui connaît un grand

succès et qui risque de devenir une nouvelle voie de sortie du marché du travail pour les seniors. Il faudra surtout promouvoir une meilleure gestion des ressources humaines en fin de vie active, ce qui implique de développer les bilans de compétences au cours de la carrière, de promouvoir la validation des acquis de l'expérience, de favoriser la formation des seniors et d'aménager les tâches, les postes et les horaires en fin de vie active.

De nombreuses mesures en ce sens ont déjà été prises et un grand nombre d'accords de branches conclus sur ce sujet. Il faudra néanmoins poursuivre et intensifier cet effort.

De la même manière, il est urgent de faciliter l'insertion des jeunes sur le marché du travail, faute de quoi, dans quelques décennies, plus personne ne cotisera assez longtemps pour obtenir une retraite à taux plein. A cet égard, la formation en alternance doit continuer à être développée, notamment dans les secteurs où elle ne l'est pas encore. Par ailleurs, il semble souhaitable d'étudier la possibilité pour les jeunes de valider des droits au titre de la retraite sur leurs périodes de stages. Naturellement, il faut éviter que cette mesure ne conduise à une diminution des offres de stages, ce qui implique une certaine prudence en la matière.

*Ensuite, **Christiane Demontès, rapporteure**, a estimé que la Mecss ne peut limiter l'ambition du rendez-vous 2010 à une modification des paramètres du système. S'interdire toute perspective d'évolutions plus substantielles et pérennes constituerait une double erreur :*

- d'une part, attendre le retour à l'équilibre des comptes pour réfléchir à une réforme plus profonde consiste, en fait, à repousser l'échéance pendant des décennies, sinon pour toujours ;

- d'autre part et surtout, le déficit n'est pas le seul mal dont souffrent nos régimes de retraite, trop complexes, opaques et souvent inéquitables.

Il est donc aujourd'hui nécessaire que soit ouvert le débat sur une réforme qui permettrait de moderniser le système, de le rendre plus transparent, plus lisible et plus juste.

Certes, les réformes intervenues depuis 2003 ont organisé une convergence des principaux paramètres de calcul des pensions des régimes de base, mais un certain nombre de règles spécifiques perdurent et la multiplicité des régimes de base et complémentaires demeure une source de complexité, en particulier pour les assurés ayant relevé de plusieurs régimes au cours de leur carrière professionnelle.

Il en résulte aussi l'inconvénient majeur de créer des situations inéquitables entre assurés. Cinq points sont particulièrement révélateurs de cet état de fait :

- la persistance de règles de calcul des pensions différentes suivant les régimes ;

- *l'inégale répartition de l'effort contributif entre les assurés : taux de cotisation variables selon les régimes, assiettes de ces cotisations différentes ;*

- *la très grande hétérogénéité des droits familiaux et conjugaux. La diversité des règles, fut-elle justifiée, porte atteinte à la lisibilité du système et, parfois, est source d'incohérences ;*

- *la différence de traitement entre les mono et polypensionnés. Avoir été affilié à plusieurs régimes de base au cours de la carrière, n'est pas neutre en matière de droits à la retraite ;*

- *les mécanismes de compensation entre régimes. Ces transferts financiers, régulièrement critiqués par les régimes eux-mêmes, ne répondent plus à leur objectif initial de stricte compensation des écarts démographiques.*

*Puis **Dominique Leclerc, rapporteur**, a ajouté que des évolutions plus profondes du système doivent être désormais engagées. Face aux inéquités, à l'opacité, à la complexité, le rendez-vous 2010 doit poser des jalons en vue d'un rapprochement des paramètres et des régimes de retraite.*

En ce qui concerne les règles de calcul des pensions et les efforts contributifs des régimes, des rapprochements progressifs pourraient porter sur le salaire de référence pris en compte pour le calcul de la pension, les âges d'ouverture des droits et les taux de cotisations. Naturellement, ces évolutions devront être progressives et tenir compte du fait que les régimes spéciaux ont été réformés il y a seulement deux ans.

Quant aux rapprochements entre les régimes, il ne s'agit pas de créer un régime unique rassemblant tous les régimes de base et complémentaires, mais bien d'opérer des regroupements pouvant avoir un sens. La création d'une caisse unique pour l'ensemble des fonctionnaires mériterait par exemple d'être étudiée. Ces rapprochements pourraient être facilités si les gestionnaires des régimes étaient conduits à échanger régulièrement entre eux sur leurs modes de fonctionnement. A cet égard, le concept de « maison commune des retraites » proposé par la CGT est intéressant. Il serait également important que les architectures des différents régimes soient harmonisées, ce qui faciliterait une plus grande cohérence des gouvernances.

Le droit à l'information des assurés devra aussi être renforcé. La création du GIP Info Retraite a constitué un progrès incontestable qui mérite d'être salué. A terme, il conviendrait que chaque assuré puisse, pratiquement à tout moment, calculer ses droits, par exemple sur un site Internet.

Enfin et surtout, ce rendez-vous doit permettre d'engager la refondation du système, de préparer une réforme structurelle qui ne peut être conduite que sur une période longue d'environ vingt ans. La situation actuelle, caractérisée par la montée sourde de tensions intergénérationnelles, ne peut perdurer. C'est pourquoi il est proposé d'envisager le passage progressif à un système par points dans les régimes de base.

Plusieurs avantages peuvent en être attendus :

- toutes les cotisations versées au cours d'une carrière donnent des droits à pension et la pension versée est directement dépendante des cotisations accumulées ;

- les éléments de solidarité du système sont isolés et identifiables ;

- un régime par points évite de prendre des engagements qui ne peuvent être tenus : la valeur de service du point, contrôlée par les gestionnaires du régime, devient l'élément central de régulation sans empêcher cependant un relèvement des cotisations. Celles-ci donnent alors de nouveaux droits à pension ;

- ce système est surtout particulièrement lisible pour les assurés, et donc susceptible de rassurer des jeunes générations qui ne croient plus dans notre modèle de retraite.

Ce passage à un régime par points pourrait être accompagné de l'introduction de la neutralité actuarielle par génération, qui est un élément essentiel du système de retraite suédois, consistant à faire en sorte que chaque génération perçoive en pensions ce qu'elle a versé en cotisations, assorti d'un taux d'actualisation. Progressivement, ces évolutions permettraient d'instaurer une retraite « à la carte », les salariés effectuant des choix éclairés entre une durée d'activité plus longue et une meilleure pension ou une durée d'activité plus courte et une pension plus faible.

En tout état de cause, une telle réforme doit être le fruit d'un processus de débat bien plus large que la concertation organisée dans le cadre des rendez-vous périodiques sur les retraites. En Suède, le processus de refondation du système s'est étalé sur une quinzaine d'années. Le rendez-vous 2010 pourrait donc être l'occasion de poser le principe de cette réforme et d'engager un grand débat démocratique.

Ce débat national pourrait permettre d'aborder globalement les conséquences du vieillissement de la population. Retraite, maladie, dépendance, logement, les besoins à satisfaire pour faire face à ce bouleversement des âges de la vie sont considérables, sans que les moyens financiers soient extensibles à l'infini. Il faudra donc définir des priorités.

Pour conclure, il faut souhaiter que le rendez-vous 2010 ne soit pas seulement un rendez-vous financier et comptable, mais aussi l'occasion d'engager une véritable refondation du pacte intergénérationnel qui a autrefois présidé à la création de l'assurance vieillesse.

***Alain Vasselle, président,** a fait valoir que, s'appuyant sur quatre mois d'auditions, le rapport retrace de manière particulièrement complète l'ensemble du problème des retraites.*

***André Lardeux** a salué la vision exhaustive des difficultés du système de retraite présentée par le rapport. Le paramètre de l'augmentation de la durée de cotisation et son évolution dans les conditions prévues par la loi*

Fillon restent très insuffisants pour un retour à l'équilibre des régimes de retraite ; ce paramètre est en outre très pénalisant pour ceux qui entrent tardivement sur le marché du travail. L'augmentation de l'âge de départ en retraite a indéniablement un impact sur le taux d'emploi des seniors, comme cela a pu être constaté dans la plupart des pays voisins, notamment en Allemagne et en Suède. La pénibilité ne devrait pas être introduite comme paramètre de la réforme des retraites ; elle n'est d'ailleurs pas prise en compte dans les régimes de retraite des autres pays ; une telle prise en compte aurait un effet désincitatif pour les entreprises qui renonceraient alors trop facilement aux investissements nécessaires pour faciliter les évolutions de carrière ; la piste de la réduction progressive du temps de travail des seniors doit être réellement mise en œuvre. Sur les longues carrières, il faut être prudent car il existe de réelles inégalités au titre des périodes de formation prises en compte dans l'ouverture des droits à la retraite (apprentis, stagiaires, étudiants rémunérés de grandes écoles, etc.) ; peut-être conviendrait-il de se limiter aux périodes travaillées à l'issue de l'obtention d'un diplôme de qualification initiale. Parmi les ressources que l'on pourrait mobiliser pour le financement des régimes de retraite figurent les exonérations de charges, au titre des heures supplémentaires, dont l'efficacité reste à démontrer. Enfin, il est essentiel que soit inscrit dans la future loi le principe d'une concertation approfondie sur la faisabilité de la mise en place d'un système de retraite par points dans notre pays.

***Muguette Dini** a également jugé impératif de lancer, dès à présent, les travaux de mise en place d'une réforme systémique ; un engagement ferme du Gouvernement devra être obtenu sur ce point.*

***Jean-Marie Vanlerenberghe** s'est félicité que le rapport reprenne les principales questions évoquées lors des auditions. Il a mis en garde contre une trop forte stigmatisation des règles dérogatoires dont bénéficient les retraités. La recherche de plus grandes convergences entre les systèmes est une nécessité mais elle doit, comme le souligne le rapport, se faire de manière progressive. Il n'y aura pas de réforme possible sans que la question d'un changement systémique soit abordée.*

***Guy Fischer** a constaté que le rapport retrace une bonne partie des travaux et auditions menés par la Mecss. Le point central du débat est celui de la mise en place d'une réforme systémique sous la forme d'un régime par points. En proposant une action sur tous les leviers, le rapport remet en cause nombre de situations actuelles, que ce soit en termes de durée d'assurance, d'âge légal de départ en retraite ou de fiscalité dérogatoire des retraités. Or, la question est bien celle des retraités les plus pauvres, ainsi que celle des retraites futures des jeunes d'aujourd'hui. Les fonctionnaires sont également menacés, notamment par les mesures de convergence proposées ; à cet égard, le rapport contribue à la campagne de dramatisation, aujourd'hui présente dans les médias. L'un des points essentiels reste celui du taux de remplacement et du niveau des pensions alors qu'on observe une dégradation générale du pouvoir d'achat. N'est-il pas optimiste d'envisager un solde*

excédentaire de l'Unedic à l'horizon 2015 ? La mobilisation de nouvelles recettes ne peut se limiter à un prélèvement incertain sur les revenus du capital ; il faut remettre en cause les niches sociales et les exonérations de charges ; un peu plus de CSG n'est pas la bonne solution. Sur la pénibilité, revoir les critères actuellement définis n'est pas acceptable de même que l'individualisation des solutions. Le rapport fait-il des propositions sur la prise en compte des périodes d'études et de stages dans l'ouverture de droits pour la retraite ? Toutes ces incertitudes le conduiront à s'opposer à l'adoption du rapport.

***Jacky Le Menn** a insisté sur le fait que les limites d'une réforme paramétrique ont sans doute été atteintes. Le rapport présenté est novateur dans la mesure où il propose de passer à une autre logique et de développer un nouveau système. En effet, même en prenant des mesures d'ajustement démographique telles que celles analysées par les travaux du Cor, il manque une part non négligeable du financement des régimes à l'horizon 2030. Il n'est pas possible de faire bouger l'âge légal de départ en retraite aujourd'hui car la population n'est pas prête et les injustices du système actuel ne sont pas prises en compte. Deux obstacles en particulier doivent être réglés préalablement : la pénibilité et le problème des carrières longues.*

***Jean-Marie Vanlerenberghe** a reconnu que le relèvement de l'âge légal est aujourd'hui un élément central du débat. Mais le rapport ne conclut pas sur ce point ; il pose en effet deux conditions, à la fois sur la progressivité du relèvement et sur la prise en compte des carrières longues. Il est important de dédramatiser cette question car en réalité, seul le paramètre de la durée d'assurance a un véritable impact.*

***Alain Vasselle, président**, a souhaité que tous les moyens de rétablir l'équilibre des régimes de retraite à l'horizon 2020-2030 soient précisément chiffrés : mesures d'âge, mobilisation de nouvelles recettes, utilisation des ressources de « lissage » du FRR. S'il reste un « delta » à financer, il conviendra de déterminer les moyens de le combler.*

***Dominique Leclerc, rapporteur**, a insisté sur le fait que le rapport n'a pas pour finalité de présenter une proposition de réforme interférant avec le processus de concertation en cours, mais d'aborder l'ensemble des questions qui se posent aujourd'hui au système de retraite français et de formuler des orientations pour l'avenir, notamment pour rétablir la confiance des jeunes générations dans les retraites. Il repose sur un constat et des solutions partagés par les deux rapporteurs, qui tiennent compte des analyses recueillies lors des nombreuses auditions. Les retraites étant un sujet particulièrement ardu, la Mecss s'est efforcée de présenter un travail didactique et le plus exhaustif possible.*

En réponse à Guy Fischer, il a expliqué que le constat selon lequel le niveau de vie des retraités est quasiment identique à celui des actifs a été formulé sur la base des travaux objectifs du Cor.

Par ailleurs, il faut avoir à l'esprit que le vieillissement de la population est un véritable défi pour les régimes de retraite. Actuellement, ce ne sont pas trois mais quatre générations qui cohabitent.

En ce qui concerne la pénibilité, il est important de rappeler que certains métiers, autrefois considérés comme pénibles, ne le sont plus aujourd'hui. La SNCF, lors de la réforme de son régime de retraite, a abordé courageusement ce sujet. C'est la preuve que les mentalités peuvent évoluer.

En tout état de cause, la prise en compte de la pénibilité par le système de retraite ne doit pas être systématique : par exemple, la profession d'infirmière est plus ou moins pénible selon le lieu d'exercice (hôpital, établissement, à domicile...).

Sur l'emploi des seniors, des évolutions dans les méthodes de management sont indispensables. Il faut proposer aux salariés âgés des périodes de formation, promouvoir la validation des acquis de l'expérience, aménager les postes, les tâches et les horaires.

En aucun cas, le rapport ne souhaite dramatiser la situation. Mais force est de constater que celle-ci est réellement très préoccupante. D'où la nécessité, au-delà des mesures d'urgence, de réfléchir à l'avenir du système par répartition à l'horizon 2030.

***Christiane Demontès, rapporteure,** a fait remarquer que, vraisemblablement, le rendez-vous de 2010 se contentera de modifier une nouvelle fois les paramètres du système. Or, la situation financière est telle qu'il est indispensable de ne pas en rester là et de proposer des évolutions plus substantielles et pérennes.*

S'agissant des mesures de court terme, la Mecss a tenu à examiner sans tabous le spectre le plus large possible des leviers activables. Il est convenu que l'âge légal de départ à la retraite est un paramètre symbolique, car lié à l'histoire sociale du pays. Néanmoins, il est légitime de poser la question de son relèvement. Une telle piste suppose aussitôt de s'intéresser au lien entre âge de départ et emploi des seniors, lequel fait l'objet d'interprétations différentes. D'un côté, certains font valoir que le report de l'âge légal produira de nouveaux chômeurs, de l'autre, certains mettent en avant le fait que l'âge de soixante ans fait lui-même obstacle à l'emploi des seniors.

En réponse à André Lardeux, elle a précisé que le rapport fait bien référence aux dispositifs de cessation progressive d'activité, à propos de la prise en compte de la pénibilité.

Au-delà des réponses à apporter à l'urgence de la situation actuelle, il est du rôle de la Mecss d'explorer les pistes d'évolution du système à moyen et long terme et d'insister sur la nécessité de lancer un grand débat national sur l'avenir des retraites.

A l'issue du débat, la mission a adopté le rapport d'information.

ANNEXE 1

CONTRIBUTION DU GROUPE CRC - SPG

**Contribution du groupe
CRC – SPG**

sur le débat sur les retraites

Par Guy FISCHER

Pour la commission des affaires sociales
18 mai 2010

Sommaire

La question démographique : un enfumage destiné à contourner les véritables enjeux.

- la démographie, oui mais.
- L'art de faire peur et d'initier le doute en notre système de retraite par répartition.

Capitalisation, comptes notionnels : les fausses bonnes solutions.

Exonérations et exemptions : l'assèchement organisé des comptes de la sécurité sociale.

Une ambition pour des retraites de haut niveau, les moyens pour y parvenir :

- Rénover le monde du travail et mieux répartir les richesses.
- Garantir un haut niveau de pension, consolider la retraite à 60 ans et garantir des droits nouveaux.

Avant Propos

Madame la Présidente,
Mes chers collègues,

La réforme des retraites que prépare le gouvernement – mais dont nous connaissons déjà les premières pistes – tout comme les récents rapports rendus par le Conseil d’Orientation des Retraites, qu’il s’agisse du huitième rapport en date du 14 avril dernier, de celui commandé par la MECSS ou de celui demandé par le MEDEF et la CGPME partent tous du **postulat que nous considérons être erroné, selon lequel le principal problème auquel serait confronté notre système de retraite, serait l’évolution démographique** de notre pays et ses conséquences sur les régimes de retraites.

Aussi, **depuis 1991**, date de publication du «**Livre blanc sur les retraites** » commandé par Michel ROCARD, la démographie de notre pays exigerait de nos concitoyens qu’ils consentent à tous les efforts pour sauver notre système de retraite par répartition, voir même à y renoncer partiellement en accordant toujours plus de place aux éléments de capitalisation.

Nous contestons cette analyse et ce document, constitue les premières bases d’une contre-proposition à la politique de rigueur que le Gouvernement entend mener, en instrumentalisant notamment la crise grecque.

La question démographique : un enfumage destiné à contourner les véritables enjeux.

Démographie oui, mais....

Disant cela, nous n'entendons pas contester le fait que notre système de retraite est aujourd'hui « **impacté** » par différents éléments, **notamment démographiques**, qui imposent que les législateurs, en lien avec les organisations syndicales et patronales, engagent une réflexion puis un travail d'ampleur sur l'avenir des retraites.

En ce sens, « le rendez vous des retraites 2010 » et l'engagement du Président de la République « à tout mettre sur le table » auraient pu permettre cette mobilisation. Or, la manière même avec laquelle le Gouvernement instrumentalise la notion de démographie, atteste de son propre refus à envisager toutes les autres pistes.

Incontestablement le nombre de retraités, à l'horizon de 2025 aura considérablement augmenté, on parle d'une augmentation de plus de 50%. **Dans ce contexte, nier l'aspect démographique, notamment dans ses conséquences d'ici 15 ou 20 ans constituerait un déni de réalité.** Il n'en demeure pas moins que ce facteur, présenté comme seul ou principal responsable des difficultés actuelles, mérite d'être pondéré.

Nous considérons pour notre part que la notion vague de « démographie » revêt deux aspects : **le « papy-boom » et le vieillissement de la population** qu'il faut nécessairement appréhender de manière différente et qu'il faut être capable de surmonter pour apporter des réponses complémentaires.

Les effets du « papy-boom », c'est-à-dire l'arrivée à l'âge de la retraite des générations de l'après-guerre, ne cesseront de croître jusqu'en 2020. Ce mécanisme transitoire qui est aujourd'hui présenté comme un coût à venir, a été aussi – et il faut le rappeler – une véritable chance pour notre protection sociale puisque l'essor de l'effort démographique d'après la seconde guerre mondiale, couplé avec des périodes de plein emploi, ont permis durant des

années, d'avoir un ratio actifs retraités très important et donc d'alimenter les caisses de la sécurité sociale. En effet, selon le huitième rapport du COR, il y avait en 1960 4 actifs (cotisants) pour 1 retraité et ils n'étaient plus, en 2006, que 1,8 actifs pour 1 retraité. Mais les effets résultants du « papy-boom » ne sont que transitoires, contrairement au second facteur clé lorsque l'on parle de démographie, à savoir, le vieillissement de la population. **L'espérance de vie augmente et qui s'en plaindra. Toutefois, l'allongement de l'espérance de vie n'impose pas les mesures de rigueur auxquelles on nous prépare.** Il suffit pour s'en convaincre de lire le dernier document rendu public par le COR à la demande du patronat, portant sur une évaluation des pistes proposées par le Gouvernement (allongement de la durée de cotisation, report de l'âge légal de départ à la retraite ou un mixte des deux), pour se rendre compte qu'elles ne permettraient au mieux que de dégager 36% des besoins de financements pour 2050. D'ailleurs, **la mesure la plus emblématique de la contre réforme menée par Edouard BALLADUR en 1993, le passage de 37,5 annuités à 40, n'aura au final représenté qu'une part marginale des économies réalisées (moins de 5%).** Les mesures ayant eu le plus fort impact sur les comptes sociaux et le montant des pensions résidant dans **l'indexation des pensions déjà liquidées et des salaires portés aux comptes sur l'indice des prix hors tabacs et le passage aux 25 meilleures annuités.** Qu'importe en réalité que l'allongement de la durée de cotisations présente de réels effets économiques, l'important étant de convaincre les salariés qu'il faut impérativement travailler plus, pour compenser au choix, l'allongement de l'espérance de vie ou la diminution du ratio actifs retraités.

L'art de faire peur et d'initier le doute en notre système de retraite par répartition :

En insistant sur l'aspect démographique de l'enjeu des retraites, et plus particulièrement sur le vieillissement de la population, le Gouvernement entend montrer le caractère inéluctable de ses réformes, à défaut de quoi, la situation économique serait telle que le maintien de notre système de retraite, et de notre protection sociale dans son ensemble, serait impossible.

Nous ne partageons pas cette analyse et considérons qu'il s'agit là d'un positionnement politique volontairement alarmiste, comme en témoignent les déclarations d'Eric WOERTH selon lequel il manquerait « 100 milliards d'Euros pour financer les retraites », oubliant de préciser comme le fait remarquer Jean-Christophe Le DUIGOU, « que c'est à l'horizon 2050 » et à la condition qu'aucune piste de financement pérenne et suffisante n'ait été trouvée.

Aussi, les chiffres délivrés par le Gouvernement comme par le COR sont à prendre en considération mais à mettre en perspective. A titre d'exemple, en l'état actuel de la situation économique et des politiques menées par le gouvernement, le déficit de la sécurité sociale **devrait atteindre en 2012 30 milliards d'Euros**. Or, malgré l'importance de ce montant – qui appelle des réponses durables – ces 30 milliards d'euros ne représentent que **1,5% du Produit Intérieur Brut (PIB)**. **Le déficit dû aux retraites ne correspondant quant à lui qu'à 0,7% du PIB**. De la même manière, la dette cumulée de la sécurité sociale devrait atteindre en 2009 **115 milliards d'Euros**. Comparer à la dette publique dans son ensemble, qui est de 1 489 milliards d'Euros, la dette de la sécurité sociale ne représente que 8% de la dette publique.

Un montant certes important, mais qui sert surtout au gouvernement et au patronat à faire peur à nos concitoyens, l'expression « trou de la sécurité sociale » servant à donner au déficit qu'elle connaît aujourd'hui un caractère insurmontable. **C'est sans se rappeler que récemment encore, en 1999, lorsque la gauche était aux responsabilités, les comptes sociaux étaient excédentaires.**

Les conséquences sont telles qu'aujourd'hui de nombreux salariés doutent de leur possibilité de bénéficier à l'avenir d'une retraite. La part est d'autant plus importante chez les jeunes de moins de 25 ans. Selon une étude menée par la CSA, 60% d'entre eux seraient favorables à un système qui reposerait plus sur la capitalisation et moins sur la solidarité.

Capitalisation, comptes notionnels : les fausses bonnes solutions

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, alors que tout était à reconstruire, au niveau matériel certes mais aussi au niveau sociétal, avec notamment la nécessité de reconstruire un esprit de solidarité dans un pays qui avait connu tant d'oppositions, de conflits et de déchirures, la France a fait le choix de se doter d'un nouveau pacte social élaboré par le Conseil National de la Résistance. Au cœur de celui-ci, l'instauration du plan Français de sécurité sociale dont la retraite par répartition est un des éléments clés. Avec ce système, le taux de remplacement qui n'était que de 20% en moyenne, atteindra au bout de 35 années de solidarité nationale les 75%.

Pourtant, le taux de rendement, sous les effets de la massification du chômage et des mesures adoptées par le Gouvernement, ne cesse de diminuer, donnant l'illusion à certains, syndicalistes comme politiques, que le passage à un autre système de retraite, fondé sur un nouveau système, dit à « cotisations définies » - à l'opposé du système que l'on connaît aujourd'hui de système à « prestations définies » - permettrait de garantir les retraites de nos concitoyens.

Avec l'émergence de ces nouveaux régimes, déjà adoptés par l'Italie, la Suède et dans une certaine mesure l'Allemagne, les cotisations sont fixées au préalable et les prestations servies, une fois l'âge de la retraite venue, sont quant à elles aléatoires. Un tel régime constituerait un véritable renoncement à la solidarité entre les générations. En effet, l'assuré accumule des points qu'il achète avec ses cotisations, en fonction d'une valeur d'achat ; le montant de sa pension se calcule en multipliant le nombre de points cumulés par la valeur du point. C'est la règle du chacun pour soi et emporte pour conséquence de ne pas tenir compte des périodes de chômage, de précarité ou de maternité.

Les régimes de retraites complémentaires français sont précisément assis sur un système de points. Or, année après année on constate le double mouvement de l'augmentation du prix du point et de la diminution de son rendement, autrement dit, on achète toujours plus chers des points dont la valeur est chaque année inférieure à celle qui la précédait.

De la même manière, avec la capitalisation, on continue à favoriser la règle du chacun pour soi ce qui immanquablement constituerait la continuation, une fois l'âge de la retraite atteint, des inégalités sociales et financières vécues pendant les périodes d'activité. Cela n'est pas acceptable. Et ce d'autant plus que ce système de retraite est principalement assis sur une logique financière et spéculative, rendant très incertain le montant des pensions versées. Ainsi, comment se satisfaire d'un tel régime lorsque l'on sait qu'en 2008, les fonds de pension ont vu la valeur de leurs investissements baisser en moyenne de 23%, représentant une perte sèche de 5400 milliards de dollars. Or, comme dans de tels régimes le montant des pensions est indexé sur la rentabilité des placements, il est clair qu'au final, les retraités soumis à de tels régimes, seront les grands perdants.

Ces deux régimes, qui peuvent être complémentaires l'un de l'autre, présentent la même caractéristique : le gel des recettes, d'où la tentation pour le Gouvernement et les patrons, de prendre des mesures destinées à réduire les pensions.

Or, Gouvernement comme patronat sont tous deux conscients que ces mesures peu populaires risquent de devenir progressivement insoutenables. Cela explique la généralisation des mécanismes d'épargne retraite qui, contrairement à la retraite telle qu'on la connaît aujourd'hui, sont individualisés et sont précisément à cotisations définies. Les retraites que se constituent par ces mécanismes nos concitoyens dépendent donc de leur propre capacité à épargner, mais aussi des choix de placements qu'ils ont réalisés conjointement avec leurs banques. Les salariés deviennent peu à peu les propres responsables de la faiblesse de leur niveau de pensions.

Exonérations et exemptions : l'assèchement organisé des comptes de la sécurité sociale.

Ainsi, avec l'appauvrissement volontaire et organisé des comptes sociaux, c'est à un véritable transfert de financement auquel on assiste, des entreprises vers les foyers.

Cela prend principalement la forme d'exonérations ou d'exemptions de cotisations sociales, principalement patronales. **Ainsi, depuis 1992, les exonérations de cotisations sociales constituent une ristourne de 21% pour les employeurs.** Ces mécanismes d'exonérations sont d'autant moins acceptables qu'en plus d'appauvrir les comptes sociaux, les exonérations, mêmes compensées par l'Etat, constituent une mauvaise pratique budgétaire laissant croire à l'Etat qu'il peut disposer à sa guise des fruits du travail des salariés qui sont en réalité une part de salaire socialisé.

Par ailleurs ces exonérations qui ont également un effet désastreux sur la qualité de l'emploi - en incitant les employeurs à privilégier les faibles rémunérations, au détriment de la qualité de vie des travailleurs – ne sont pas sans conséquence sur le financement de notre système de protection sociale, les cotisations étant en partie progressives.

Tout cela à un coût, estimé dans le PLFSS pour 2010 à 32 milliards d'Euros, dont moins de 2 milliards ne sont pas compensés. Depuis 1992, ce sont donc plus de 35 milliards de cotisations perdues pour la sécurité sociale, ce qui représente un peu plus d'un an de déficit.

De la même manière, les exemptions de cotisations sociales - moins popularisées que les exonérations de cotisations sociales - participent de cet appauvrissement des comptes sociaux et ce, alors même que leurs effets sont proportionnellement plus importants dans la mesure où les exemptions, à l'inverse des exonérations, ne sont pas compensées par l'Etat. Mais elles sont d'autant plus lourdes de conséquences qu'elles induisent des comportements patronaux néfastes pour les comptes sociaux et pour les salariés eux mêmes. En effet, les employeurs, pour éviter les cotisations sociales qui pèsent sur les salaires, préfèrent notamment remplacer les augmentations de salaires (mécanisme collectif), par l'intéressement, l'épargne salariale

ou l'épargne retraite qui sont autant de mécanismes individualisés et non soumis à cotisations sociales. On constate d'ailleurs la perversité de ce mécanisme en comparant les sommes distribuées au titre de ces dispositifs, qui en 5 ans ont augmenté de 9%, alors que la masse salariale, elle, n'a augmenté que de 3%. Ainsi, selon les estimations de la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, **les 17,4 milliards versés au titre de l'intéressement auraient pu rapporter, s'ils avaient été versés sous forme de salaires, 7 milliards à la protection sociale**, dont une part aurait pu alimenter les caisses nationales d'assurance vieillesse mais aussi les régimes complémentaires de retraites.

Une ambition pour des retraites de haut niveau, les moyens pour y parvenir.

Rénover le monde du travail et mieux répartir les richesses.

Toutefois, prendre les mesures nécessaires afin de faire cesser l'assèchement des comptes sociaux ne peut suffire à garantir dans l'avenir le droit pour tous à la retraite à 60 ans et, pour les carrières complètes, à taux plein. Et ce d'autant plus que les évolutions économiques et sociétales, imposent de gagner de nouveaux droits qu'il faut naturellement garantir en leur apportant les financements suffisants.

Car ce que le gouvernement, le patronat et la majorité parlementaire feignent d'ignorer c'est la recommandation répétée dans tous les rapports du COR sans jamais être suivie d'effet : l'augmentation des ressources des régimes de retraites.

D'ailleurs, le huitième rapport du COR met très clairement en évidence l'impact de la crise sur les comptes sociaux. **Avec la destruction de 680 000 emplois en 2009 ce sont 600 milliards d'Euros qui vont manquer pour le financement de nos régimes de retraites.**

Ces ressources - contrairement à ceux qui proposent de mettre plus à contribution les retraités suspectés d'avoir un pouvoir d'achat plus important que les actifs - doivent provenir de là même où les richesses sont créées, c'est à dire les entreprises.

Augmenter les cotisations des retraités, c'est d'abord et avant tout accepter la fiscalisation du financement de notre système de protection sociale et donc, par voie de conséquence, accepter que ce soient les foyers qui contribuent à ce financement, au détriment des entreprises, là où sont créées les richesses. Par ailleurs, cela participe de l'opposition entre les générations qui nourrit depuis des années les politiques gouvernementales de rigueur. Les études l'attestent, les retraités ne sont pas plus riches que les actifs : la retraite moyenne étant de 1095 Euros alors que le salaire moyen est de 1500

Euros. Cela atteste toutefois de l'effondrement progressif des salaires qui résulte notamment du sous et du mal emploi et confirme la crainte qu'exprime la jeune génération, d'être celle qui, pour la première fois de l'histoire, vivra plus mal que la génération précédente.

Pour notre part, nous prôtons une véritable révolution du financement de la sécurité sociale, mais aussi, de son corollaire indispensable : le droit du travail. C'est une réforme d'ampleur que nous appelons de nos vœux.

Tout d'abord, nous entendons supprimer le bouclier fiscal, ce qui permettra de dégager des moyens supplémentaires au budget de l'Etat, mais aussi aux comptes sociaux. En effet, le bouclier fiscal intègre la CSG ce qui conduit les plus riches à être partiellement exonérés du financement de la sécurité sociale. De la même manière, les exonérations accordées au titre des heures supplémentaires ont un effet désastreux sur l'emploi et entraînent directement et indirectement des pertes de cotisations sociales.

Nous proposons également de mettre fin aux pratiques d'exonérations et d'exemptions de cotisations sociales, dont nous avons vu qu'elles sont coûteuses et qu'elles dévalorisent le travail.

Mais ces deux positions classiques ne suffiront pas et, c'est bien la question fondamentale de la répartition de la richesse créée, que nous entendons soulever. Car rien ne justifie aujourd'hui que la hausse de la productivité continue à profiter d'abord et avant tout aux actionnaires, aux spéculateurs, et non pas à celles et ceux qui, de par leur travail, y participent activement.

C'est pourquoi nous proposons de moduler le taux de la part patronale de cotisations sociales en fonction du rapport masse salariale sur valeur ajoutée. Le principe étant que plus les entreprises ont une politique vertueuse, moins leur taux de cotisations est important. Nous faisons le pari qu'un tel mécanisme constituera une véritable incitation à privilégier l'emploi et la rémunération du travail sur la spéculation.

De la même manière, nous proposons une réforme de l'assiette de cotisations à tous les éléments de rémunération utilisés par les employeurs pour contourner les hausses salariales demandées par les salariés. Nous entendons donc soumettre au même taux de cotisations que les salaires l'intéressement, la participation ou les plans collectifs d'épargne salariale ou

retraite. Ces différents dispositifs, qui échappent totalement ou partiellement aux cotisations sociales, sont estimés par la Cour des Comptes à 120 milliards d'Euros par an.

Nous proposons également l'instauration d'une cotisation sociale, au moins égale aux cotisations assises sur les salaires pour les revenus financiers des entreprises. Là encore, outre l'effet financier pur, qui permettrait de dégager pas moins de 20 milliards d'Euros pour la sécurité sociale, il s'agit d'inciter les entreprises à favoriser l'emploi contre la spéculation.

En outre, afin d'éviter la situation dans laquelle nous nous trouvons actuellement où les entreprises faillitaires échappent – du fait de cette situation – à leur obligation de financement, nous proposons **la création, à l'image de ce qui existe pour les salaires, d'un fond de garantie des cotisations, abondé de manière solidaire par l'ensemble des entreprises.** Une telle création permettrait de rapporter, selon les projections, 2 milliards d'Euros.

Enfin, nous n'excluons pas la possibilité d'accroître les cotisations sociales, d'abord la part patronale, puis dans une autre moindre mesure, les cotisations salariales.

Mais ces mesures de financement doivent s'accompagner d'une véritable réforme du monde du travail.

Aussi, nous proposons de faire de l'égalité entre les hommes et les femmes dans le cadre professionnel, une véritable priorité. Il s'agit là d'une mesure d'égalité et de justice sociale qui à ne pas douter sera bénéfique pour toute la société. **C'est pourquoi nous proposons de sanctionner financièrement, par le biais d'une surcotisation, les employeurs qui pratiquent à l'égard des femmes une discrimination sur les éléments salariaux ou sur le déroulement de carrière des femmes.**

Face à la multiplication du mal ou du sous travail nous entendons proposer d'encadrer strictement le recours aux contrats atypiques et précaires, en instaurant par exemple un pourcentage plafond de recours aux CDD et aux contrats à temps partiels dans les entreprises. Pour ces derniers, nous proposons, à l'image de ce qui existe aux Pays-Bas, de prévoir un mécanisme qui permettrait aux salariés d'exiger, s'ils le demandent, la transformation de leurs contrats en un contrat de travail à temps plein.

Enfin, bien que les mesures qui suivent soient sans conséquences directes sur le financement de la sécurité sociale, nous proposons de revenir sur les exonérations accordées aux entreprises qui ne respectent pas leurs obligations légales en direction de l'emploi des personnes handicapées et des salariés qualifiés de « seniors » et proposons d'instaurer un mécanisme de sanctions financières à l'encontre des entreprises qui procéderaient à des licenciements boursiers, particulièrement à l'égard de celles ayant bénéficié de subventions publiques. Là encore c'est une véritable dynamique vertueuse en faveur de l'emploi que nous proposons d'initier.

Garantir un haut niveau de pension, consolider la retraite à 60 ans et garantir des droits nouveaux :

Toutes ces mesures sont destinées à garantir la pérennisation et le renforcement de notre système de protection sociale fondé sur la solidarité. Car nous entendons réaffirmer que **poser la question des retraites, c'est d'abord et avant tout poser la question du choix de société que nous voulons collectivement construire. Elle repose pour nous sur un principe simple, bien travailler pour bien vieillir et repose sur un pilier, la solidarité.**

Contrairement au gouvernement et au patronat qui cherchent d'abord les moyens pour éviter que la production de richesses bénéficie aux salariés, nous considérons qu'il est impératif de partir des besoins collectifs pour trouver par la suite les réponses adaptées.

Ainsi, si la droite ne répugne pas à faire travailler plus longtemps et pour des retraites toujours plus faibles les salariés, elle se refuse par contre à mobiliser l'argent là où il se trouve. **La part de richesses produites dans les entreprises et consacrée aux dépenses salariales est passée de 72,8% en 1970, à 66,2% en 2000 alors que la productivité des salariés de notre pays, elle, n'a cessé de croître.** C'est donc, selon les estimations même de la commission Européenne l'équivalent de 100 milliards d'Euros par an qui bénéficient à la rémunération du capital, en lieu et place de celle du travail. Et ce d'autant plus que sur la même période, **la part des dividendes versés aux actionnaires n'a cessé de croître. Elle ne représentait que 5% de la valeur ajoutée en 1985, elle représente à l'heure actuelle 25%.** Cette survalorisation du capital joue contre le travail, entraînant à la fois la massification du chômage, le non investissement dans l'outil productif et la stagnation des salaires.

Ce sont donc bien ces questions, d'emploi, de partage de richesse et de productivité qui doivent être au cœur de nos politiques. Un rapport du Bureau International du Travail (BIT) intitulé « Les indicateurs clés du marché du travail (KILM en anglais), Cinquième édition », indique que, en mesurant la productivité par heure travaillée, la Norvège détient le plus haut niveau de productivité du travail (37,99 US\$), suivie par les États-Unis (35,63 US\$) et la France (35,08 US\$).

Rien ne justifie alors que l'on allonge les durées de cotisations ou que l'on reporte l'âge légal de départ à la retraite. Au contraire de cette logique libérale, de la même manière que nous exigeons une meilleure répartition des richesses, **nous voulons une juste répartition des gains issus de l'amélioration de la productivité des travailleurs.** Or, depuis plus d'un siècle, l'augmentation de la richesse produite, du revenu national, était en partie utilisée pour baisser le temps de travail, que ce soit de façon hebdomadaire ou sur toute la durée de la vie. Ce nouvel allongement de la durée de cotisations comme le recul de l'âge légal de départ à la retraite constitueraient une nouvelle rupture historique, faisant supporter une nouvelle fois tous les efforts sur les salariés du pays.

Ces mesures, prônées par le gouvernement et le patronat reviennent à priver de fait les salariés du fruit de leurs efforts, à la plus grande satisfaction des actionnaires. Injustes ces dispositions sont également créatrices d'importantes inégalités et ont, par le passé, entraîné une baisse des pensions de l'ordre de 20%. Selon le Conseil d'orientation des retraites (COR), le taux de remplacement moyen – c'est-à-dire le niveau de la retraite versée par rapport au dernier salaire – est aujourd'hui de 72 %, il devrait passer à 65 % en 2020 et à 59 % en 2050.

C'est pourquoi nous proposons que les moyens financiers nouveaux, issus des propositions que nous avons formulées, permettent de revenir sur les réformes entreprises depuis 1993. Il faut revenir sur la règle de l'indexation des salaires portés aux comptes et en revenant à la situation préalable: l'indexation des retraites sur les salaires et non sur les prix.

Nous proposons également de revenir sur les mécanismes de décotes et de surcotes qui sont autant de sanctions financières à l'encontre des salariés, victimes des choix managériaux et financiers des employeurs.

Par ailleurs et nous avons déjà eu l'occasion de le dire, l'emploi est au cœur de notre système de protection sociale qui, conçu en 1945, avait comme postulat initial, le plein emploi.

Or, avec les difficultés que rencontrent les salariés de 50 à 60 ans à conserver leur emploi et les jeunes à accéder à un emploi stable c'est tout l'édifice qui s'ébranle. Les durées de cotisations sont automatiquement plus faibles et entraînent au choix une baisse des pensions ou des mécanismes de cumul emploi - retraite qui sont défavorables à l'entrée sur le marché du travail des jeunes.

C'est pourquoi nous formulons la proposition d'une véritable sécurisation des parcours professionnels, **intégrant la prise en compte des années d'études et de précarité comme autant de périodes de cotisations.** Nous considérons en effet que les employeurs bénéficient du haut niveau de qualification des étudiants et que leur formation initiale est un véritable atout pour les entreprises. C'est pourquoi, à l'image de ce qui existait jadis pour le service militaire, où l'on considérait que cette année donnée à la Nation devait ouvrir droit à 4 trimestres, nous formulons la proposition qu'une année d'étude donne droit à 4 trimestres de cotisations. Il en va de même pour les périodes de chômage ou de précarité. Périodes dont sont victimes les salariés et qu'ils ne doivent pas être contraints de supporter deux fois : pendant la période d'activité d'abord, puis le temps de la retraite venue.

De plus, il nous paraît important de prendre en compte la question de la pénibilité au travail sur les mêmes bases que celles issues de la négociation – qui n'a pas été finalisée par un accord – entre les organisations syndicales et patronales. Ce qu'il faut retenir c'est que l'organisation du travail et le travail lui-même, notamment en raison de l'exposition à des produits toxiques peut avoir pour effet de raccourcir la durée de vie sans pour autant être vécu durant l'activité professionnelle comme étant pénible ou bien du travail de nuit. Le principe étant de pouvoir reconstituer la carrière du salarié afin d'isoler les périodes de pénibilité et ouvrir droit, par conséquent à une retraite anticipée. Il s'agit de nous doter de l'outil législatif afin de compenser en temps de repos la perte d'espérance de vie résultant de l'activité professionnelle. Des critères doivent être établis afin d'éviter que la pénibilité soit conditionnée à une commission médicale, nécessairement créatrice d'inégalité, notamment dans son incapacité à deviner, le jour de l'examen, la survenance d'une maladie une fois la retraite survenue. A cet égard le scandale de l'amiante est très parlant.

Ces propositions qui ne sont pas exhaustives constituent les premières bases du contre-projet que les sénatrices et sénateurs du groupe Communiste Républicain Citoyen et Sénateurs du Parti de Gauche défendront à l'occasion de l'examen par le Sénat, du projet de loi réformant les régimes de retraites.

ANNEXE 2

GLOSSAIRE

- **Age légal** : âge à partir duquel un assuré est en droit de demander sa retraite (aussi appelé âge d'ouverture des droits). Pour le régime général et les régimes alignés, l'âge légal de départ en retraite est fixé à soixante ans. Les fonctionnaires bénéficient de conditions d'âge différentes pour le départ en retraite : l'âge de départ en retraite est de soixante ans pour la catégorie « sédentaire », de cinquante-cinq ans pour la « catégorie active » et dans certains cas de cinquante ans, sous réserve d'avoir accompli quinze années de service dans un emploi classé dans la catégorie active.
- **Annuité** : une annuité est le droit à percevoir une pension de retraite que l'on acquiert lorsqu'on a cotisé une année complète (quatre trimestres).
- **Durée d'assurance** : il s'agit du total des trimestres validés. La durée d'assurance sert de base au calcul de la retraite. La durée d'assurance totale (c'est-à-dire tous régimes confondus sert notamment à déterminer le « taux plein »).
- **Décote** : coefficient de minoration appliqué à la pension d'un salarié du secteur privé ou d'un fonctionnaire qui décide de prendre sa retraite sans avoir cotisé assez longtemps pour atteindre la retraite à « taux plein ».
- **Liquidation** : vérification des droits acquis et calcul du montant de la retraite d'un assuré, préalablement à sa mise en paiement. La liquidation intervient après que l'assuré a formulé sa demande de retraite.
- **Plafond de la sécurité sociale** : référence utilisée pour déterminer la base de calcul des cotisations d'assurance vieillesse (appelée également l'assiette). Par exemple, dans le régime général des salariés et les régimes alignés, les cotisations de retraite de base sont principalement calculées sur les salaires ou revenus limités au plafond : on dit alors que les cotisations sont plafonnées.
- **Point** : unité de calcul de la retraite utilisée dans la plupart des régimes complémentaires. Les cotisations permettent d'acquérir des points. Le montant de la retraite sera égal à la somme des points acquis au cours de la vie professionnelle, multipliée par la valeur du point au moment du départ en retraite.
- **Salaire annuel moyen** : dans les régimes de salariés, il s'agit du montant - appelé également « salaire de référence » - servant de base au calcul de la retraite de base. Ce montant correspond à la moyenne des salaires (revalorisés à la date de la retraite) des vingt-cinq meilleures années.
- **Surcote** : coefficient de majoration à la pension d'un salarié du secteur privé ou d'un fonctionnaire qui, après soixante ans, continue de travailler au-delà de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à « taux plein ».

- **Taux plein** : taux maximum de calcul d'une retraite, pour un assuré justifiant de la durée d'assurance nécessaire, tous régimes confondus. Pour le régime de base des salariés du privé et les régimes alignés, le taux plein est de 50 %. Pour les fonctionnaires, ce taux est de 75 % du traitement indiciaire des six derniers mois. Peuvent aussi obtenir une retraite au taux plein (quelle que soit leur durée d'assurance) : les personnes ayant atteint un âge limite (soixante-cinq ans pour les salariés du privé et les non-salariés, soixante ou soixante-cinq ans selon les cas pour les fonctionnaires) et les personnes se trouvant dans une situation particulière (reconnues inaptes au travail, invalides, anciens combattants, anciens prisonniers de guerre, anciens déportés ou internés politiques...).
- **Taux de remplacement** : rapport entre le montant de la retraite (base et complémentaire) et celui du dernier traitement, rémunération ou revenu perçu.
- **Traitement indiciaire** : pour les fonctionnaires, l'indice de traitement permet, connaissant la valeur du point d'indice, de déterminer le montant du traitement annuel (valeur du point x indice majoré). Le traitement indiciaire ne comprend pas les primes.
- **Trimestre assimilé** : trimestre n'ayant pas donné lieu à cotisations, mais néanmoins pris en compte, sous certaines conditions, pour le calcul de la durée d'assurance (par exemple, les périodes de chômage indemnisé).
- **Trimestre cotisé** : trimestre ayant donné lieu à versement de cotisations, calculées sur les revenus d'activité.
- **Trimestre équivalent** : trimestre correspondant principalement aux périodes travaillées en qualité d'aide familial dans les régimes de l'agriculture, du commerce et de l'artisanat.
- **Trimestres validés** : ensemble des trimestres - cotisés, assimilés ou équivalents - pris en compte pour le calcul de la durée d'assurance.