

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 II : Auditions

(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

Pages

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS DE LA MISSION	7
• Audition de Raphaël HADAS-LEBEL, président, Yves GUÉGANO, secrétaire général, et Selma MAHFOUZ, secrétaire générale adjointe, du conseil d'orientation des retraites (jeudi 28 janvier 2010)	7
• Audition de Didier BLANCHET, chef du département des études économiques d'ensemble à l'institut national de la statistique et des études économiques (mardi 16 février 2010)	19
• Audition de Jacques BICHOT, professeur des universités en économie à l'université Jean Moulin (Lyon 3) (mardi 16 février 2010)	23
• Audition de Raoul BRIET, président du conseil de surveillance du fonds de réserve pour les retraites (mardi 16 février 2010)	29
• Audition de Henri STERDYNIAK, directeur du département Economie de la mondialisation de l'observatoire français des conjonctures économiques (jeudi 18 février 2010)	34
• Audition de Martine DURAND, chef statisticien et directeur, direction des statistiques, et Monika QUEISSER, chef de division, division des politiques sociales, de l'organisation de coopération et de développement économiques (jeudi 18 février 2010)	40
• Audition d'Antoine d'AUTUME et Jean-Olivier HAIRAUT, 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 (jeudi 18 février 2010)	48
• Audition de Jean-Michel CHARPIN, inspecteur général des finances (mardi 23 février 2010)	53
• Audition de Jean-Frédéric POISSON, député des Yvelines, rapporteur de la mission d'information sur la pénibilité au travail (mardi 23 février 2010)	58
• Audition d'Yves STRUILLOU, conseiller d'Etat (jeudi 25 février 2010)	63
• Audition de Jean-Marie SPAETH, président du conseil d'administration de l'Ecole nationale supérieure de sécurité sociale (jeudi 25 février 2010)	67
• Audition d'Antoine BOZIO, chercheur à l'Institute for fiscal studies de Londres (jeudi 25 février 2010)	71
• Audition de Pascale COTON, secrétaire générale adjointe, et de Patrick POIZAT, conseiller confédéral en charge des retraites, de la confédération française des travailleurs chrétiens (mardi 9 mars 2010)	75
• Audition de Bernard DEVY, secrétaire confédéral en charge du secteur Retraites, et Mathias RIBOH, conseiller technique, de Force ouvrière (mardi 9 mars 2010)	81
• Audition de Danièle KARNIEWICZ, secrétaire nationale en charge de la protection sociale de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (mardi 9 mars 2010)	86
• Audition d'Eric AUBIN, membre de la commission exécutive, en charge des retraites, Mijo ISABEY et Gérard RODRIGUEZ, conseillers confédéraux de la confédération générale du travail, dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites (mercredi 10 mars 2010)	91
• Audition de Jean-Louis MALYS, secrétaire national en charge des retraites, et Yves CANÉVET, secrétaire confédéral de la confédération française démocratique du travail (mercredi 10 mars 2010)	99

• Audition de Julien GUEZ, chef du service Retraites et prévoyance de la direction de la protection sociale, et Guillaume RESSOT, directeur des affaires publiques, du mouvement des entreprises de France (mercredi 10 mars 2010)	104
• Audition de Dominique LIBAULT, membre du conseil d'orientation des retraites, directeur de la sécurité sociale (mercredi 10 mars 2010)	108
• Audition de Gérard QUEVILLON, président national, Dominique LIGER, directeur général, et Patrick ROY, directeur de cabinet du directeur général, du régime social des indépendants (mercredi 10 mars 2010)	116
• Audition de Frédéric BUFFIN, directeur de la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français (mardi 16 mars 2010)	124
• Audition de Jean-Paul THIVOLIE, président de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques, et Jean-Michel BACQUER, directeur de l'établissement d'Angers de la Caisse des dépôts et consignations (mardi 16 mars 2010)	128
• Audition de Catherine MILLS, économiste (mardi 16 mars 2010)	133
• Audition de Robert LELOUP, président du conseil d'administration, Robert COSSON, directeur, et Jacques LAGRAVE, directeur délégué, de la Caisse nationale des industries électriques et gazières (mardi 16 mars 2010)	140
• Audition de Jacques ESCOURROU, président, et Gérard PELLISSIER, directeur, de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (mardi 16 mars 2010)	145
• Audition de Jean-Yves RAUDE, directeur du service des retraites de l'Etat (mardi 16 mars 2010)	149
• Audition de Claude DOMEIZEL, président du conseil d'administration, et Gérard PERFETTINI, directeur, de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (mardi 16 mars 2010)	152
• Audition de Philippe DESFOSSÉS, directeur, Alain BELGY, chef du service de la gestion des droits et du service financier, Erik CHRISTIANSEN, responsable de la stratégie d'investissement de l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique, Guillaume LEROY, actuaire au cabinet Winter et associés, et Philippe BROSSARD, président de Macrorama (mardi 16 mars 2010)	156
• Audition de Danièle KARNIEWICZ, présidente du conseil d'administration, et Marie-France LAROQUE, directrice de cabinet, de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (mercredi 17 mars 2010)	159
• Audition de Jean-François LEQUOY, délégué général, Gilles COSSIC, directeur des assurances de personnes, Gérard MÉNÉROUD, directeur général adjoint, de CNP Assurances, et Annabelle JACQUEMIN-GUILLAUME, attachée parlementaire de la fédération française des sociétés d'assurance (mercredi 17 mars 2010)	164
• Audition de Gérard MÉNÉROUD, président de l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arcco), Bernard VAN CRAEYNEST, président de l'association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) et Jean-Jacques MARETTE, directeur général de l'Agirc et de l'Arcco (mercredi 17 mars 2010)	168
• Audition de Philippe FRANÇOIS, responsable des études Retraites à l'institut français pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (iFRAP) et de Sandrine GORRERI, rédactrice en chef du mensuel de l'iFRAP, « société civile » (mardi 23 mars 2010)	173
• Audition de Jean LARDIN, président, Pierre BURBAN, secrétaire général et Caroline DUC, chargée des relations avec le Parlement, de l'Union professionnelle artisanale (mardi 23 mars 2010)	178
• Audition de Serge VOLKOFF, directeur de recherches au centre de l'étude de l'emploi, directeur du centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations (mardi 23 mars 2010)	182

- **Audition de Laurent WAUQUIEZ, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi**
(mardi 6 avril 2010)187
- **Audition de Pierre BRUANDET, responsable de l'entité Politiques sociales**
et salariales à la Régie autonome des transports parisiens *(mardi 6 avril 2010)*.....195
- **Audition de François BAROIN, ministre du budget, des comptes publics**
et de la réforme de l'Etat *(mardi 11 mai 2010)*200
- **Audition de Raphaël HADAS-LEBEL, président du Conseil d'orientation**
des retraites *(mercredi 12 mai 2010)*208

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS DE LA MISSION

**Audition de Raphaël HADAS-LEBEL, président,
Yves GUÉGANO, secrétaire général,
et Selma MAHFOUZ, secrétaire générale adjointe,
du conseil d'orientation des retraites
(jeudi 28 janvier 2010)**

Réunie le jeudi 28 janvier 2010, sous la présidence conjointe de Muguette Dini, présidente de la commission des affaires sociales, et d'Alain Vasselle, président de la Mecss, la mission, conjointement avec la commission des affaires sociales, a entendu Raphaël Hadas-Lebel, président, accompagné d'Yves Guégano, secrétaire général, et de Selma Mahfouz, secrétaire générale adjointe, sur la présentation du rapport du conseil d'orientation des retraites (Cor) attendu en application de l'article 75 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Muguette Dini, présidente de la commission des affaires sociales, a rappelé que le Parlement, à l'initiative de Dominique Leclerc, rapporteur du Sénat pour les comptes de la branche vieillesse de la sécurité sociale, avait prévu dans l'article 75 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 l'élaboration, par le Cor, d'un rapport consacré aux modalités d'un éventuel passage à un système de retraites par points ou en comptes notionnels. Elle a précisé que la Mecss a décidé de s'impliquer dans la préparation du rendez-vous de 2010 sur les retraites et conduira un cycle d'auditions sur ce sujet au cours des prochaines semaines.

Raphaël Hadas-Lebel, président du Cor, a tout d'abord souligné que le Cor établit pour la première fois un rapport à la demande du Parlement et qu'il faut y voir une illustration du renforcement des pouvoirs des assemblées. Organisme de débat et de délibération, le Cor est composé de parlementaires, de représentants des organisations syndicales et patronales, d'experts indépendants, enfin de fonctionnaires en charge des retraites au sein des administrations. Il est un lieu mensuel d'échanges, sur la base de dossiers transmis aux membres, et publie périodiquement des rapports sur des questions spécifiques.

Le rapport établi à la demande du Parlement sur les modalités techniques du passage éventuel à un régime de retraite par points ou en comptes notionnels est distinct des travaux qu'entreprendra le Cor en vue de

la préparation du rendez-vous de 2010 sur les retraites, dont la date et les modalités seront fixées le 15 février prochain. Le Cor effectuera en particulier un travail de mise à jour de ses projections faites en 2007 relatives aux besoins de financement du système de retraite à l'horizon 2050.

Le rapport approuvé par le Cor la veille, soit le 27 janvier, se décompose en trois parties respectivement consacrées aux caractéristiques du système de retraite actuel, à la comparaison des systèmes par annuités, par points ou par comptes notionnels, enfin, aux modalités techniques de remplacement du régime actuel par un autre système.

Le système de retraite français est l'aboutissement d'un processus historique et politique qui a conduit à l'émergence d'un ensemble complexe constitué d'une multiplicité de régimes fonctionnant selon des paramètres très divers. On compte en France plus d'une vingtaine de régimes de base, en ne prenant en compte que les plus importants, et un grand nombre de régimes complémentaires obligatoires fonctionnant en répartition. En outre, la loi de 2003 a encouragé le développement de l'épargne retraite. A la multiplicité des régimes s'ajoutent des règles d'acquisition et de valorisation des droits à retraite différentes, principalement entre régimes de base et régimes complémentaires, et une diversité encore plus grande des paramètres de calcul de la pension. Tandis que la plupart des régimes de base sont des régimes en annuités, à l'exception de ceux des professions libérales et des non-salariés agricoles, les régimes complémentaires sont tous des régimes en points. Les paramètres de calcul des pensions, en particulier le salaire de référence, les âges de départ, le taux de liquidation, sont très divers d'un régime à l'autre. Dans ces conditions, le calcul du montant des pensions est complexe, chaque retraite étant la somme des droits acquis dans les régimes de base et les régimes complémentaires auxquels chacun a cotisé.

La loi de 2003 a cependant engagé un rapprochement des règles de calcul des pensions dans les régimes de base, notamment en alignant les durées d'assurance requises et en indexant l'ensemble des pensions sur les prix.

Le système de retraite français permet aujourd'hui aux retraités d'avoir un niveau de vie moyen proche de celui des actifs. Alors qu'il existait un écart très important entre le niveau de vie des actifs et celui des retraités jusqu'en 1970, cet écart s'est progressivement résorbé. En 2004, le montant de la retraite totale tous régimes pour l'ensemble des retraités s'établissait à 1 288 euros par mois en moyenne (1 617 euros pour les hommes, 1 011 euros pour les femmes en incluant les pensions de réversion). L'écart important de montant de retraite subsistant entre hommes et femmes justifie le maintien de mesures en faveur des femmes au titre des droits familiaux. Si les décisions des juridictions européennes ont contraint la France à modifier les règles relatives aux majorations de durée d'assurance (MDA), la solution choisie dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 paraît équilibrée.

S'il demeure des situations individuelles très difficiles, le taux de pauvreté des retraités, qui s'établit à 9 %, est inférieur à celui des actifs, qui atteint 13 %. Actuellement encore, les générations qui arrivent à la retraite bénéficient de pensions plus élevées que celles précédemment perçues par les personnes qui décèdent, de sorte que le niveau de vie des retraités continue à s'améliorer.

La situation moyenne des retraités est par ailleurs affectée par les mécanismes de redistribution. Il existe une redistribution implicite qui résulte des règles de calcul des droits, dont les effets ne sont pas clairs et qui ne favorisent pas nécessairement les plus petites retraites. Ainsi, la prise en compte des vingt-cinq meilleures années pour le calcul du salaire de référence favorise dans certains cas les retraites élevées. Par ailleurs, la prise en compte de périodes validées non cotisées, notamment au titre du chômage, les droits familiaux et le minimum contributif permettent une redistribution explicite entre les années, qui représente un cinquième du montant total des retraites.

La réforme de 2003 a posé les bases du pilotage du système de retraite en faisant de la durée d'assurance la principale variable d'ajustement, des rendez vous périodiques devant permettre de réexaminer régulièrement la situation. Ainsi, le rendez-vous de 2008 a conduit à allonger d'un trimestre par an la durée d'assurance entre 2008 et 2012. Ce rendez-vous a suscité des appréciations contrastées dans la mesure où il n'a pas permis d'examiner l'ensemble des problèmes, ce qui explique qu'une nouvelle étape soit nécessaire en 2010.

Malgré les progrès dans le pilotage du système, l'équilibre financier n'a pas pu être atteint puisqu'on assiste à une dégradation structurelle des comptes de l'assurance vieillesse de l'ordre de 1 à 1,5 milliard d'euros par an, à laquelle se sont ajoutés les effets de la crise économique qui a réduit considérablement le niveau des recettes. Ainsi, le déficit de la branche vieillesse du régime général de la sécurité sociale est passé de 5,6 milliards en 2008 à 8,2 milliards en 2009 et pourrait atteindre 10,7 milliards en 2010.

Enfin, la France se caractérise par un certain retard en matière d'emploi des seniors, même si quelques progrès modestes ont pu être constatés au cours des dernières années. La loi qui contraint les entreprises à engager des négociations sur ce sujet commence à produire des effets.

Pour comparer les différents systèmes de retraite, il convient de rappeler les principales caractéristiques de chacun d'entre eux :

- dans les régimes en annuités, la pension est calculée en prenant en compte le salaire de référence, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein, enfin, un taux d'annuité qui représente le montant de pension acquis chaque année validée. La pension ne dépend aucunement du montant des cotisations versées ;

- dans un régime en points, le montant des cotisations versées joue un rôle essentiel. L'ensemble des cotisations de chaque assuré est transformé en

points et la pension est calculée en multipliant le nombre de points par la valeur de service du point fixée chaque année ;

- enfin, dans un régime en comptes notionnels, chaque salarié est titulaire d'un compte individuel et les cotisations versées forment un capital virtuel. Ce capital est dit « virtuel » car le régime fonctionne en répartition et les cotisations versées sont immédiatement utilisées pour financer les pensions des retraités. Le capital, s'il n'est pas placé, fait l'objet d'une revalorisation annuelle. Dans ce système, le montant de la pension est égal au montant du capital multiplié par un coefficient de conversion calculé de telle sorte que le total du montant des pensions d'une génération soit égal au total des cotisations versées par cette génération.

Dans les systèmes en points ou en comptes notionnels, plus la retraite est prise tôt et moins la pension est élevée : les pensions sont donc directement liées au montant des cotisations versées. La Suède a adopté, en 1998, un système de comptes notionnels sur la base d'un consensus entre les grandes forces politiques du pays. La mise en place de ce nouveau régime a été facilitée par l'existence d'importantes réserves financières qui ont permis d'équilibrer le système dès le départ. En 2001, la réforme a été complétée par la mise en place de dispositifs complémentaires permettant un rééquilibrage en cas de choc économique ou démographique. Toutefois, dans le contexte de la récente crise économique, le gouvernement suédois a été conduit à modifier les règles d'équilibrage pour éviter que celles-ci aient des effets trop importants sur le niveau des pensions.

Quelques éléments de comparaison des trois systèmes peuvent être mentionnés. Les régimes en points et en comptes notionnels sont fondés sur une logique de contributivité, ce qui n'est pas le cas du régime en annuités. Le système en comptes notionnels est souvent vanté pour sa capacité d'autorégulation. Les paramètres utilisés sont tellement contraints que le système tend à l'équilibre financier sur le long terme, même si cet équilibre n'est pas assuré à tout moment. Les systèmes en points et en comptes notionnels sont plus lisibles pour les assurés que les systèmes en annuités puisque le montant de la pension est directement lié au montant des cotisations. Ces systèmes encouragent la prolongation d'activité. En revanche, toutes les techniques de calcul de retraite permettent d'intégrer des mécanismes de solidarité. Il est en effet possible d'ajouter des points ou du capital virtuel au nom d'éléments de solidarité, mais il est alors nécessaire de préciser qui en assure le financement. Par ailleurs, le régime en comptes notionnels ne prévoit aucune mutualisation intergénérationnelle et ne laisse que peu de place à un véritable pilotage par les gestionnaires. A l'inverse, les systèmes en annuités permettent une plus grande souplesse de gestion, au risque que les décisions indispensables ne soient pas prises ou soient remises en cause. Ainsi, la réforme de 2003 prévoyait un transfert de cotisations de l'assurance chômage vers l'assurance vieillesse qui n'a finalement pas été réalisé.

En tout état de cause, quelle que soit la technique de calcul de la retraite, toute évolution repose sur trois leviers essentiels : le niveau des ressources, le niveau des pensions, l'âge effectif de départ à la retraite.

En définitive, il est parfaitement possible techniquement de changer de régime de retraite et tous les systèmes étudiés permettent d'intégrer les préoccupations de solidarité. Un tel changement de système ne poserait pas de difficultés juridiques majeures dès lors que les droits à la retraite ne sont acquis qu'à la liquidation de la pension et que la Cour européenne des droits de l'homme admet que le législateur peut réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. La décision de mettre en œuvre un nouveau système de retraite repose donc sur des choix politiques plus que sur des considérations techniques. Une telle mutation, si elle était décidée, devrait être soigneusement préparée et impliquerait de disposer de données parfaitement fiables pour reconstituer l'ensemble des historiques de carrière. Un effort de formation des gestionnaires et une bonne coopération entre les régimes actuels seraient également nécessaires.

Cette réforme ne pourrait se concevoir que si elle était appliquée à une vaste échelle. A cet égard, deux hypothèses sont notamment envisageables : le nouveau système pourrait être appliqué soit à tous les régimes de base, qu'il s'agisse de ceux des salariés du privé ou de ceux des fonctionnaires, soit à l'ensemble des salariés du secteur privé en prenant en compte les régimes de base et les régimes complémentaires. Cette seconde option suppose de s'interroger au préalable sur le système de gouvernance à mettre en œuvre dès lors que les régimes complémentaires sont aujourd'hui gérés par les partenaires sociaux.

En ce qui concerne la transition entre l'ancien système et le nouveau, plusieurs possibilités s'ouvrent aux autorités. Une application de la réforme aux seuls nouveaux entrants sur le marché du travail étalerait sa mise en œuvre sur plusieurs décennies. A l'inverse, aucun pays, sinon la Lettonie, n'a choisi de modifier son système sans aucune période de transition. Si les autorités retenaient le principe d'une réforme progressive, deux modalités alternatives pourraient être envisagées. La Suède et la Pologne ont choisi d'affilier simultanément les générations de transition à l'ancien et au nouveau système, afin de reconstituer leurs droits en fin de carrière, le poids du nouveau système étant de plus en plus important au fil du temps. A l'inverse, l'Italie a prévu une affiliation successive des générations de transition dans l'ancien et le nouveau système, le montant de la pension résultant de la somme des droits acquis dans chaque régime.

Enfin, pour opérer un choix entre les systèmes et élaborer une architecture, les responsables politiques devraient définir des priorités entre les différents objectifs qui peuvent être assignés à un système de retraite : pérennité financière, lisibilité, droits des assurés, solidarité intergénérationnelle et intragénérationnelle, cohérence avec d'autres objectifs économiques.

Muguette Dini, présidente de la commission des affaires sociales, a rappelé que la Mecss a consacré un rapport d'information au système des comptes notionnels intitulé : « Réformer la protection sociale : les leçons du modèle suédois ».

Dominique Leclerc, rapporteur, a salué la très grande qualité du travail établi par le Cor et s'est félicité du haut niveau des débats en son sein. Une telle institution est particulièrement nécessaire pour éclairer les choix effectués par les autorités politiques dans le domaine des retraites. Ainsi, le mécanisme de prise en compte des longues carrières dans la réforme de 2003 a été arrêté sans que le Gouvernement et le Parlement disposent d'estimations précises sur le coût de ce dispositif qui a, en définitive, provoqué un important déséquilibre des régimes et donné lieu à quelques pratiques contestables de validation de périodes d'assurance. Les éclairages apportés par le Cor doivent permettre au législateur de se prononcer en toute connaissance de cause.

Si les expériences conduites dans certains pays sont difficilement transposables dans d'autres Etats ayant une culture et un corps social différents, elles doivent au moins permettre de s'interroger sur les évolutions nécessaires du système.

En tout état de cause, il y a désormais urgence à mettre fin à un système dans lequel la résorption des déséquilibres financiers considérables du système de retraite est renvoyée aux générations futures qui risquent de devoir supporter le poids de l'absence de décisions courageuses. Par ailleurs, le système de retraite est particulièrement inégalitaire entre les différentes composantes de la société et il sera inévitable d'apporter des réponses à cette situation. Enfin, les conséquences du vieillissement de la population doivent désormais être appréhendées globalement en prenant en considération non seulement la question des retraites mais aussi celle de la dépendance et de l'augmentation du nombre de personnes souffrant simultanément de plusieurs pathologies graves. La France va devoir se prononcer sur le montant de l'effort qu'elle est prête à consentir pour faire face au défi du vieillissement et sur la répartition de cette enveloppe au sein de la population.

Alain Gournac a souhaité avoir des précisions sur les principales différences entre le régime de retraite des salariés du privé et celui des fonctionnaires. Il s'est en outre interrogé sur le taux français d'emploi des seniors.

Raphaël Hadas-Lebel a précisé que le salaire de référence pris en compte pour le calcul de la pension des fonctionnaires est celui des six derniers mois d'activité hors primes alors que le régime général des salariés du privé prend en compte les vingt cinq meilleures années d'activité. Pour tenir compte de l'absence de prise en compte des primes, un régime additionnel a été créé dans la fonction publique. Le régime de retraite des fonctionnaires est équilibré par une contribution du budget de l'Etat, en sa qualité d'employeur, qui représente aujourd'hui environ 60 % du montant des pensions versées.

A propos de l'emploi des seniors, les statistiques de l'Union européenne montrent que 38,5 % des Français, âgés de cinquante-cinq à soixante-quatre ans, exercent encore une activité alors que la moyenne européenne est supérieure à 40 %. Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, l'Union européenne avait fixé un objectif de taux d'emploi des seniors de 50 % en 2010 qui ne sera pas atteint. Dans une approche plus fine des catégories d'âge, la tranche des cinquante-cinq - cinquante-neuf ans affiche en France un taux d'emploi légèrement inférieur à la moyenne européenne ; il est en revanche supérieur à cette moyenne pour la tranche cinquante - cinquante-neuf ans, ce qui conduit fréquemment les représentants du patronat à estimer qu'un recul de l'âge légal de départ à la retraite permettrait d'améliorer le taux d'emploi des seniors.

***Françoise Henneron**, évoquant la situation d'une personne qui a commencé à travailler à seize ans et exerce encore une activité à soixante-quatre ans, a demandé s'il ne serait pas possible, au titre de la solidarité intergénérationnelle, qu'elle puisse transmettre à ses enfants, entrés sur le marché du travail à un âge plus avancé qu'elle, ses droits à retraite acquis après qu'elle a atteint la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension à taux plein.*

***Raphaël Hadas-Lebel** a indiqué que la retraite est un droit strictement individuel et que le seul cas de transmission est celui de la pension de réversion en faveur du conjoint. Une personne qui a acquis des droits supérieurs à ses besoins peut faire des donations en numéraire à ses enfants mais en aucun cas transférer ses propres droits.*

***Yves Guégano**, secrétaire général du Cor, a précisé que dans le système en annuités français, certaines cotisations versées ne procurent pas de droits supplémentaires pour l'assuré, ce qui n'est pas le cas dans les régimes en points ou en comptes notionnels, dans lesquels toute cotisation se traduit par un droit supplémentaire. Par ailleurs, la pension de réversion, très développée dans le système français, n'existe pas dans d'autres pays européens, notamment en Allemagne.*

***Annie David**, revenant sur les trois principaux leviers de pilotage du système de retraite - niveau des ressources, niveau des pensions, âge effectif de départ - a souhaité savoir si ces paramètres permettent de prendre en compte l'âge d'entrée dans le monde du travail. En effet, certaines personnes peuvent avoir acquis les droits nécessaires pour bénéficier d'une pension à taux plein avant d'atteindre l'âge légal de départ à la retraite : c'est le cas lorsque l'on commence à travailler à l'âge de dix-huit ans et que les quarante et une annuités de cotisation sont validées avant l'âge de soixante ans.*

***Raphaël Hadas-Lebel** a souligné que les trois leviers qu'il a mentionnés sont ceux qui permettent de piloter le système de retraite et d'assurer son équilibre. Si, mécaniquement, un régime de retraite est plus facile à équilibrer lorsque les assurés partent plus tard à la retraite, cela n'interdit pas de prévoir des mécanismes spécifiques pour les personnes*

entrées de manière précoce sur le marché du travail. Ainsi, la loi de 2003 a prévu un dispositif particulier réservé aux assurés ayant effectué de longues carrières parce qu'ils étaient entrés très tôt dans le monde du travail. Cette mesure, tout à fait équitable, a représenté un coût de 2 milliards d'euros environ. La question de la prise en compte des carrières longues risque d'être moins prégnante à l'avenir, compte tenu de l'instauration en 1953 de l'obligation scolaire jusqu'à seize ans. En outre, il convient de garder à l'esprit que l'espérance de vie ne cesse de progresser et que, chaque année, à l'âge de soixante ans, tout individu voit son espérance de vie allongée d'un demi-trimestre, ce qui contribue à justifier une augmentation de l'âge de départ effectif. Naturellement, un report progressif de l'âge effectif de départ à la retraite implique parallèlement de définir des postes plus particulièrement adaptés aux salariés les plus âgés.

***René Teulade** a d'abord rappelé le rôle fondamental du Cor qui, par ses études, assure l'expertise du système de retraite et formule des propositions en vue de son évolution. Il a ensuite insisté sur la dimension politique du passage d'un régime en annuités à un régime par points ou en comptes notionnels. Il ne s'agit pas seulement d'une question d'ordre technique : cette opération nécessite au préalable des choix politiques qui ont trait notamment à l'architecture du système de retraite, aux objectifs que l'on souhaite atteindre en priorité (pérennité financière, équité entre les générations et degré de redistribution), ainsi qu'au calendrier et au mode de transition pour passer d'un système à l'autre. Quelle que soit l'option retenue, une chose est sûre : le maintien du système par répartition n'est pas négociable. Mis en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, celui-ci a en effet permis au plus grand nombre de disposer d'une retraite décente. C'est un acquis social majeur qui doit être préservé. **René Teulade** a enfin soulevé la question de l'abondement du fonds de réserve des retraites (FRR) que le rapport du Cor ne traite pas.*

***Guy Fischer** s'est étonné des conclusions du Cor sur la parité de niveau de vie entre les actifs et les retraités. Comment peut-on arriver à un tel constat alors que de plus en plus de retraités voient leur pouvoir d'achat diminuer et se trouvent dans une situation de grande précarité ? S'agissant des régimes par points ou en comptes notionnels, le rapport ne fait pas état de la place qu'ils réservent à l'épargne retraite par capitalisation. Ces dernières années, le système par répartition français a été dénaturé par l'introduction de plans d'épargne salariale comme le Perco (plan d'épargne pour la retraite collectif) qui ne cessent de prendre de l'ampleur. Par ailleurs, le principe d'indexation des pensions sur les prix - et non plus sur les salaires -, mis en place par les réformes de 1993 et de 2003, a entraîné une dégradation du taux de remplacement. Enfin, on peut craindre que le régime des fonctionnaires soit désormais remis en cause, compte tenu des critiques récurrentes dont il fait l'objet en raison de la règle de prise en compte des six derniers mois d'activité pour le calcul du salaire de référence.*

Raphaël Hadas-Lebel a précisé que le rapport mentionne bien la situation du fonds de réserve des retraites, dont la performance a été durement affectée par la crise économique et financière. Ses réserves s'établissent actuellement à environ 28 milliards d'euros. La question centrale est de savoir à quoi elles vont servir. Lors de la création du fonds en 1999, il a été décidé de sanctuariser ses ressources jusqu'en 2020, puis de les utiliser pour prendre en charge une partie des dépenses des régimes de base du secteur privé.

René Teulade a rappelé qu'à l'époque, il avait proposé d'alimenter le fonds par la cession d'actifs des entreprises nationalisées non soumises à la concurrence. Cette solution n'a malheureusement jamais été retenue.

Sur la question du niveau de vie des retraités, **Raphaël Hadas-Lebel** a d'abord insisté sur le fait que les chiffres avancés dans le rapport sont des moyennes. Par définition, les moyennes ne permettent pas d'appréhender les situations particulières qui, dans le cas des retraités, peuvent être socialement très difficiles. Il faut aussi rappeler que le niveau de vie intègre les revenus du patrimoine qui, on le sait, sont plus importants chez les retraités que chez les actifs. La taille du foyer joue également : le niveau de vie d'une personne retraitée vivant en couple n'est pas comparable à celui d'une femme active élevant trois enfants. Concernant le régime des fonctionnaires, il est évident que la règle des six derniers mois fera partie des sujets en débat lors du rendez-vous de cette année. Celui-ci devra surtout être l'occasion de poser la question suivante : quelle part du Pib veut-on consacrer aux retraites ? Aujourd'hui, les retraites représentent un peu plus de 12 % du Pib ; leur poids devrait atteindre plus de 13 % en 2020. Parallèlement, d'autres dépenses vont continuer à progresser comme les dépenses de santé et de dépendance. Dès lors, il faudra inévitablement faire des choix.

S'interrogeant sur les moyens d'assurer la pérennité financière du système de retraite, **Christiane Demontès, rapporteure**, a demandé s'il est possible de faire appel à d'autres recettes que les cotisations sociales. Elle a ensuite estimé que la question de l'uniformisation des régimes de retraite, longtemps taboue, mérite aujourd'hui d'être posée. Bien sûr, la multiplicité des régimes est le fruit de l'histoire sociale et de choix collectifs qu'il convient de ne pas oublier. Mais force est de constater que la société a évolué et que le maintien de règles spécifiques pour certains régimes de retraite n'est plus nécessairement justifié. Par ailleurs, ce mouvement d'harmonisation progressive ne peut être réalisé sans un travail préalable de concertation et un minimum de consensus social. Tout passage en force sur ce sujet risquerait d'attiser les tensions sociales.

Jacky Le Menn a tout d'abord souhaité savoir si la subvention d'équilibre versée par l'Etat pour le régime des fonctionnaires concerne les trois fonctions publiques ou uniquement la fonction publique d'Etat. Il a également demandé à être informé de la situation financière actuelle de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). S'agissant du régime complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des

collectivités publiques, le calcul des pensions repose-t-il bien sur la technique des points ? Enfin, dans le cadre des transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités territoriales consécutifs à la décentralisation, comment est organisé le financement des pensions des fonctionnaires concernés ?

*Sur l'équilibre financier des régimes de retraite, **Raphaël Hadas-Lebel** a estimé que l'augmentation des cotisations sociales risquerait de compromettre la compétitivité des entreprises françaises, déjà confrontées à des taux de prélèvements obligatoires élevés. Pour dégager des marges de manœuvre supplémentaires, d'autres types de recettes sont envisageables comme la TVA sociale, qui suscite régulièrement des débats, ou les transferts de cotisations au sein de la protection sociale (par exemple, le transfert de cotisations chômage vers les cotisations retraite). Toutefois, il est logique que le financement des retraites reste prioritairement fondé sur les cotisations sociales assises sur les salaires car les pensions sont, en quelque sorte, des « salaires différés ». En ce qui concerne l'uniformisation des régimes, il semble légitime que les différentes règles soient progressivement harmonisées au niveau du premier pilier, c'est-à-dire des régimes de base. En revanche, certaines spécificités pourraient être maintenues au niveau du deuxième pilier, à savoir les régimes complémentaires. **Raphaël Hadas-Lebel** a ensuite reconnu que le passage d'un système de retraite à un autre ne peut se faire dans l'urgence, sans un débat public et des négociations préalables. Une telle réforme nécessite un fort consensus social, comme il y en a eu en Suède lors du passage aux comptes notionnels.*

S'agissant de la subvention d'équilibre de l'Etat, il est entendu que celle-ci ne concerne que le financement des pensions des fonctionnaires de l'Etat. Les retraites des agents territoriaux et hospitaliers relèvent, de leur côté, de la responsabilité de la CNRACL dont la situation financière est actuellement à l'équilibre. Par ailleurs, le régime complémentaire des agents non titulaires de la fonction publique utilise effectivement la technique des points comme le font l'association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) et l'association des régimes de retraite complémentaire (Arrco) dans le secteur privé. Quant à la question des transferts de charges dans le cadre de la décentralisation, il s'agit là d'un débat récurrent. Il serait logique que l'arrivée de nouveaux assurés à la CNRACL s'accompagne d'un transfert de financement équivalent car la caisse devra, à terme, couvrir les charges de pension de ces personnels transférés.

***Jean Desessard** a souhaité avoir des précisions sur les modes de transition vers un système par points ou en comptes notionnels. Dans le cas d'une transition progressive, les assurés sont-ils affiliés à la fois à l'ancien et au nouveau régime ? Tout en rappelant l'importance du débat sur la pénibilité, il a demandé si la question de l'employabilité ne mérite pas, elle aussi, d'être posée. Enfin, il a dit persister à ne pas comprendre pourquoi l'on encourage les actifs à travailler plus longtemps alors que beaucoup d'entre eux ne trouvent même pas d'emploi.*

Yves Daudigny a insisté sur le fait que la comparaison des règles entre le régime général et le régime des fonctionnaires est une question extrêmement sensible. Existe-t-il des études montrant que les retraites servies par ces deux régimes sont de niveaux très différents ? Par ailleurs, dans un régime en comptes notionnels, étant donné que l'assuré accumule un capital sur un compte tout au long de sa carrière, ce système n'est-il pas à rapprocher d'un régime par capitalisation individuelle ? En outre, que faut-il comprendre par le terme « génération » lorsqu'on parle de l'équilibre financier du régime en comptes notionnels ?

Raphaël Hadas-Lebel a expliqué que la transition progressive d'un régime vers un autre peut s'effectuer selon deux modes. Dans le premier, il y a affiliation simultanée à l'ancien et au nouveau régime ; c'est la méthode empruntée par la Suède et la Pologne. Dans le second, il y a affiliation successive à l'ancien puis au nouveau régime ; c'est l'option choisie par l'Italie.

Yves Guégano a ajouté que la France a déjà expérimenté l'affiliation successive en 1973 lors de la réforme du régime social des indépendants (RSI).

Sur la question centrale de la pénibilité, **Raphaël Hadas-Lebel** a indiqué que le Cor a réalisé une étude montrant que tous les problèmes liés à la pénibilité du travail ne peuvent être résolus par le système de retraite. Celui-ci ne doit tenir compte de la pénibilité que lorsque l'exercice d'un travail pénible a des conséquences sur l'espérance de vie de la personne qui l'exerce. Pour éviter que des catégories entières de métiers ne soient reconnues comme pénibles, il faut déterminer les types d'activité - le travail de nuit, par exemple - qui ont des répercussions sur l'espérance de vie. Une définition trop générale de la pénibilité risquerait d'entraîner certaines dérives.

Selma Mahfouz, secrétaire générale adjointe du Cor, a indiqué que l'employabilité est une problématique parallèle à celle de la pénibilité. Cette notion désigne la capacité d'une personne à s'adapter à un nouvel emploi.

Raphaël Hadas-Lebel a estimé que l'employabilité renvoie au problème de l'emploi des seniors. Pour améliorer le taux d'emploi des cinquante-cinq-soixante-quatre ans et atteindre les objectifs fixés par l'Union européenne, il est nécessaire de revoir l'organisation du travail au sein des entreprises en mettant en place des types d'activité adaptés aux seniors (tutorat, conseil...). C'est finalement toute la gestion des compétences et des carrières qu'il faut réformer.

Puis, il a admis que la comparaison public/privé en matière de retraite est particulièrement délicate. Une étude de l'Insee, mentionnée dans le rapport, montre que si les pensions des fonctionnaires étaient calculées sur la base des règles en vigueur dans le régime général, elles diminueraient de l'ordre de 10 % à 20 %. Pour les syndicats de fonctionnaires, les règles

spécifiques de calcul de leurs pensions sont la juste compensation de carrières moins évolutives que dans le privé.

*Enfin, **Raphaël Hadas-Lebel** a insisté sur le fait que le régime en comptes notionnels fonctionne bien par répartition et non par capitalisation. Le capital virtuel accumulé par chaque assuré n'est pas placé sur les marchés financiers mais est revalorisé chaque année selon un indice fixé par les gestionnaires du régime. L'évolution de cet indice doit refléter au mieux le rendement implicite que le régime en répartition est capable d'offrir sans remettre en cause son équilibre financier sur le long terme (soit, le Pib, la masse salariale ou le salaire moyen). Si la technique des comptes notionnels a assurément une capacité d'autorégulation, elle n'est pas pour autant synonyme d'équilibre financier à court terme. En particulier, face à un choc démographique, un régime en comptes notionnels pourrait présenter des déséquilibres significatifs pendant une période relativement longue, car l'égalité par génération - ensemble des personnes nées la même année - entre la masse des cotisations et la masse des pensions ne signifie pas l'égalité instantanée (à une date donnée) entre la masse des cotisations et la masse des pensions.*

Audition de Didier BLANCHET, chef du département des études économiques d'ensemble à l'institut national de la statistique et des études économiques
(mardi 16 février 2010)

Réunie le **mardi 16 février 2010**, sous la **présidence d'Alain Vasselle, président**, la mission a **entendu Didier Blanchet, chef du département des études économiques d'ensemble à l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee)**.

Didier Blanchet a d'abord évoqué la question de la soutenabilité financière du système de retraite français en distinguant l'approche structurelle, qui est liée aux tendances de long terme, de l'approche conjoncturelle, qui repose sur les évolutions de la conjoncture économique. S'agissant du long terme, les premières projections financières établies par le conseil d'orientation des retraites (Cor) au début des années 2000 faisaient état d'un déficit prévisionnel de l'ensemble des régimes de retraite de cinq points de Pib en 2050. Le dernier exercice de projection, qui date de 2007, révèle un scénario moins dégradé puisque le déficit prévisionnel en 2050 serait ramené à 1,7 point de Pib. Cette diminution du déficit prévisionnel résulterait pour moitié des effets de la réforme des retraites de 2003 et pour moitié des nouvelles perspectives démographiques de l'Insee qui sont plus favorables à terme à l'équilibre des régimes de retraite. En ce qui concerne le volet conjoncturel, il est évident que les effets de la crise économique sur le système de retraite vont dépendre de la durée de celle-ci. D'ores et déjà, un ralentissement durable du taux de croissance est prévisible, ce qui ne manquera pas de dégrader les comptes sociaux. En retenant pour hypothèses une augmentation de la productivité du travail de 1,8 % par an et un taux de croissance de l'économie de 1,5 % par an, le déficit prévisionnel en 2050 se creuserait d'un point de Pib supplémentaire. Au total, il pourrait donc atteindre 2,7 voire trois points de Pib. A cela s'ajoute le déficit actuel des régimes de retraite qu'il faudra un jour ou l'autre éponger.

Cependant, le système de retraite aurait été encore moins soutenable financièrement si les réformes dont il a été l'objet ces dernières années n'avaient pas été menées. Il faut également garder à l'esprit 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.

La question de l'équité du système de retraite revêt deux dimensions : une dimension intragénérationnelle et une dimension intergénérationnelle. Difficile à définir de manière univoque, la notion d'équité est régulièrement source de confusion puisqu'elle peut être utilisée aussi bien pour défendre le statu quo que pour promouvoir une réforme profonde du système. Il existe deux approches de l'équité : l'équité comme justice commutative et l'équité comme justice distributive. La première vise à ce que chacun perçoive l'équivalent de ce qu'il a fourni comme effort (principe de contributivité) ; la seconde vise à donner à chacun selon ses besoins. Toute la difficulté réside dans la bonne articulation entre ces deux visions de l'équité.

L'équité intergénérationnelle a plutôt tendance à être associée à l'équité comme justice commutative : chaque génération doit pouvoir bénéficier du même retour sur les cotisations qu'elle a versées. C'est ce que permet, en théorie, un régime en cotisations définies. Il n'est toutefois pas interdit, du point de vue de la justice sociale, que certaines générations pénalisées par l'Histoire - générations victime d'une guerre ou d'une crise économique - récupèrent davantage que leur contribution.

L'équité intragénérationnelle repose, quant à elle, à la fois sur le principe de contributivité et sur celui de distributivité. Là encore, un bon équilibre entre ces deux principes doit être trouvé, ce que rendent difficile le manque de lisibilité et la complexité du système de retraite français. En définitive, il faut bien admettre qu'il paraît exclu de parvenir à une position unanime sur le concept d'équité.

En ce qui concerne l'harmonisation des règles public-privé, on relève trois différences majeures entre les deux secteurs : la règle du salaire de référence (les six derniers mois dans la fonction publique, les vingt-cinq meilleures années dans le privé), la montée en charge très progressive de la décote dans le secteur public, les règles d'attribution différentes du minimum contributif et du minimum garanti. Bien que cette hétérogénéité soit difficilement tenable à terme, il ne faut pas oublier que celle-ci est le fruit de l'histoire sociale et de choix collectifs.

Si l'on s'en tient à une réforme paramétrique du système de retraite, trois leviers peuvent être activés : l'augmentation des cotisations, le décalage de l'âge de départ à la retraite et la baisse du taux de remplacement. Certes, on ne peut exclure la possibilité d'augmenter les cotisations pour financer les retraites, mais cette solution est néanmoins discutable. En effet, pourquoi affecter toute augmentation des cotisations aux dépenses de retraite qui représentent déjà 13 % du Pib ? D'autres postes de dépenses comme l'environnement ou la santé pourraient aussi bénéficier de recettes supplémentaires. Il est donc préférable de privilégier les deux autres leviers qui, contrairement à ce que l'on croit trop souvent, ne sont pas séparables. En effet, tout décalage de l'âge de départ à la retraite influe sur le taux de remplacement. L'augmentation de l'espérance de vie rend légitime un ajustement de l'âge de départ à la retraite. Celui-ci peut s'effectuer de quatre manières : en augmentant la durée de cotisation, l'âge minimum de départ à la retraite, l'âge maximum de départ à la retraite et l'âge intermédiaire

- c'est-à-dire l'âge auquel l'effet de la décote s'annule. La solution la plus équitable semble être l'allongement de la durée de cotisation puisqu'elle avantage ceux qui ont commencé à travailler, donc à cotiser, tôt. En revanche, elle n'envoie aucun signal fort en direction des employeurs en ce qui concerne l'emploi des seniors. A l'inverse, le report de l'âge minimum de départ à la retraite conduit mécaniquement à une amélioration de l'emploi des seniors. Les simulations du Cor montrent cependant que si les effets financiers d'un relèvement de l'âge légal de départ à la retraite sont assez forts à court terme, ils sont moins rentables à moyen et long terme.

En ce qui concerne le choix éventuel d'une réforme structurelle, passage à un système en comptes notionnels par exemple, celle-ci aurait le mérite de simplifier, d'uniformiser et de rendre plus lisible le système de retraite. Bien que porteur de transparence et de clarté, le régime en comptes notionnels est néanmoins plus complexe qu'il n'y paraît. Son principal avantage réside dans sa capacité à s'équilibrer automatiquement à long terme, ce que les autres systèmes ne peuvent pas faire. Mais, le retour à l'équilibre financier prenant du temps, il se peut que le système connaisse des déséquilibres pendant la phase intermédiaire. Ainsi, en France, un passage brutal aux comptes notionnels ne permettrait un retour à l'équilibre qu'en 2040 ou 2050. Lorsque la Suède a décidé d'adopter ce système, elle avait à sa disposition des réserves financières qui lui ont permis de s'accommoder des déséquilibres intermédiaires. Pour la France, la solution consisterait à mettre en place soit un régime en comptes notionnels avec taux d'appel qui permette d'augmenter le taux de cotisation en cas de déséquilibre financier, soit un régime en comptes notionnels accompagné de provisions (le FRR, fonds de réserve des retraites, par exemple). Le passage à un tel système pose toutefois le problème de sa faisabilité technique, sociale et politique.

***Didier Blanchet** a ensuite évoqué le sujet de la pénibilité du travail en expliquant que celui-ci pourrait sans doute être plus facilement abordé à l'occasion d'une réforme structurelle, prévoyant par exemple le passage à un régime en comptes notionnels. Deux pistes, non exemptes de difficultés, sont envisageables pour prendre en compte la pénibilité. La première reposerait sur l'attribution de droits à bonification pour l'exercice d'un emploi pénible ; se pose toutefois le problème de l'évolution de la pénibilité des métiers dans le temps. La seconde consisterait à prendre en compte les écarts d'espérance de vie des différentes catégories socioprofessionnelles au moment de la liquidation de la retraite. Toutefois, ces catégories sont sans doute trop vastes pour bien appréhender la pénibilité de chaque métier.*

S'agissant de la méthode de réforme, il est incontestable que la superposition des réformes paramétriques donne le sentiment que le régime français est une usine à gaz. Le système des comptes notionnels est à l'évidence très intéressant, mais n'est pas lui-même dénué de complexité. Le passage à cette technique nécessite d'être programmé sur le moyen terme, comme l'a fait la Suède. A court terme, des ajustements paramétriques semblent inévitables, ce qui ne dispense pas pour autant de réfléchir à horizon plus lointain.

*Insistant sur le nécessaire équilibre entre l'aspect contributif et l'aspect redistributif du système de retraite, **Christiane Demontès, rapporteure**, a demandé comment parvenir à un bon dosage.*

***Dominique Leclerc, rapporteur**, a estimé qu'un « grand soir des retraites » en France n'est pas possible. La Suède a, pour sa part, mis près de quinze ans pour préparer la réforme de son système. Il est désormais temps de se demander quelle part de sa richesse nationale la France entend consacrer aux dépenses de retraite. Réformer les régimes de retraite nécessite une action en deux temps : à court terme, ajuster les paramètres du système actuel ; à moyen terme, introduire davantage d'équité, de simplicité et de transparence en rapprochant progressivement les différentes règles existantes entre les corps sociaux.*

***Guy Fischer** a fait observer que l'harmonisation des règles de calcul des droits à la retraite entre les fonctionnaires et les salariés du privé est devenue une question centrale, le débat se cristallisant sur le salaire de référence. Doit-on en conclure que l'on se dirige vers un alignement public-privé ? Indiquant que la plupart des organisations syndicales, excepté la CFDT, désapprouve le système en comptes notionnels, il a souhaité avoir le point de vue de **Didier Blanchet** sur ce sujet.*

***Didier Blanchet** a indiqué que la question du poids des dépenses de retraite dans la richesse nationale relève d'un choix politique. A titre personnel, il a estimé qu'une stabilisation de ces dépenses à 13 % du Pib est un objectif raisonnable, si l'on veut garder des marges de manœuvre pour les autres postes de dépenses. Le dosage entre contributivité et redistributivité du système appelle aussi un arbitrage politique. Il faut trouver un bon équilibre entre le souhait de couvrir au maximum les éléments les plus fragiles de la population et la nécessité de rémunérer les efforts contributifs de chacun. En ce qui concerne le calendrier de la réforme, il est évident qu'un « grand soir » est inenvisageable à court terme. Toute réforme paramétrique n'exonère cependant pas d'une réflexion sur une réforme structurelle à plus longue échéance. Enfin, sur la convergence public-privé, une possibilité consisterait à allonger très progressivement la durée sur laquelle est calculé le salaire de référence - actuellement de six mois - dans la fonction publique.*

***Alain Vasselle, président**, a estimé que la pénibilité du travail ne peut être abordée que de manière globale. Est-il toutefois possible de privilégier une approche individuelle ?*

*Evoquant le cas des travailleurs de l'amiante, **Sylvie Desmarescaux** a insisté sur la difficulté à trouver un juste milieu entre approche collective et approche individuelle. Ces travailleurs ont été classés par métier ou par entreprise afin qu'ils puissent être indemnisés pour les préjudices subis. Or, l'on s'est aperçu a posteriori que certains d'entre eux, pourtant confrontés à l'amiante sur leur lieu de travail, n'ont fait l'objet d'aucune réparation.*

***Didier Blanchet** a répondu que tout le problème réside dans le choix d'un bon niveau intermédiaire entre une prise en compte trop globale ou trop fine de la pénibilité.*

**Audition de Jacques BICHOT, professeur des universités en économie
à l'université Jean Moulin (Lyon 3)
(mardi 16 février 2010)**

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a entendu Jacques Bichot, professeur des universités en économie à l'université Jean Moulin (Lyon 3).

Jacques Bichot a tout d'abord observé que la soutenabilité du système français de retraites est plutôt bien assurée sur le plan démographique. Le vieillissement de la population n'est pas en lui-même un problème, dès lors que l'espérance de vie en bonne santé croît parallèlement à l'espérance de vie elle-même. Le système s'équilibrerait assez aisément si cet allongement de l'espérance de vie en bonne santé s'accompagnait parallèlement d'un allongement proportionnel de la durée d'activité.

Même si la France doit faire face à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses de l'après-guerre, sa natalité actuelle est l'une des plus dynamiques d'Europe, ce qui constitue un atout pour la soutenabilité de son régime d'assurance vieillesse.

En revanche, 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. Par ailleurs, le système français, comme tous les systèmes par répartition, est construit sur une opposition complète entre le droit positif et la réalité économique. Du point de vue économique, la retraite par répartition n'est jamais qu'une capitalisation humaine : conformément à ce qu'on peut appeler le théorème de Sauvy, « les enfants d'aujourd'hui sont les retraites de demain ». Il n'y a aucune raison économique de baser les droits à la retraite sur les cotisations vieillesse, ces dernières étant en quelque sorte le dividende que payent les actifs à leurs aînés. C'est un échange entre générations successives ignoré par notre système, ce qui constitue une difficulté pour sa viabilité.

La France pourrait tirer des leçons utiles de certains systèmes étrangers. Ainsi, comme elle, les Etats-Unis ont un système par annuités ; celui-ci présente la caractéristique d'être extrêmement redistributif, puisqu'il offre un rendement très élevé aux personnes disposant des revenus les plus bas. Un salarié modeste peut espérer un taux de remplacement de 70 % lors de la liquidation de sa pension. Le système comporte deux autres tranches,

pour lesquelles les taux de rendement sont de plus en plus faibles. Les Etats-Unis sont l'un des rares pays à avoir instauré un système de retraite à la carte avec neutralité actuarielle dans le cadre d'un régime par annuités. L'élément essentiel de ce système est l'absence de mélange entre le nombre d'annuités acquises et l'âge de départ en retraite.

En France, le grand changement apporté par la réforme de 1982 n'a pas été la possibilité de prendre sa retraite à soixante ans, ce mouvement ayant débuté bien plus tôt, mais l'instauration de la décote, qui a modifié les règles en profondeur. Alors que le système de retraite constituait jusqu'alors une fonction à variables séparées, il s'est transformé en une fonction à variables non séparées. Dans un tel modèle, il est particulièrement difficile de contrôler les effets des variations des paramètres, ce qui explique que les réformes entreprises pèsent davantage sur certaines catégories de personnes que sur d'autres sans que cela ait été souhaité au départ.

L'Allemagne, grâce à son système par points, connaît moins de difficultés financières que la France malgré une démographie catastrophique. Il est en effet possible d'ajuster l'équilibre économique du système en modifiant la valeur de service du point.

L'Italie ne constitue certainement pas un exemple à suivre, dans la mesure où l'entrée en vigueur très progressive de la réforme de son système a imposé des ajustements paramétriques très douloureux pendant la période transitoire. En outre, la coexistence de l'ancien et du nouveau système rend le calcul des droits particulièrement complexe.

L'exemple suédois est à la mode, alors même que la transformation du système n'a pas été aussi profonde qu'on le dit parfois. Dès avant la création des comptes notionnels, le régime de retraite suédois comportait une partie contributive et s'apparentait à un système de retraite à la carte avec neutralité actuarielle. La réforme a été facilitée par l'existence d'importantes réserves financières représentant sept années de pensions. Ces réserves équivalent encore aujourd'hui à cinq années de pensions. Toutefois, le système de comptes notionnels, qui est en réalité un système par points, présente un risque de confusion dès lors qu'il est parfois considéré comme un livret d'épargne alors qu'il s'en différencie substantiellement dans son mode de fonctionnement.

*Abordant les principes directeurs qui devront inspirer la réforme des retraites, **Jacques Bichot** a estimé que l'unification du système est un objectif important. 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. La réforme devrait par ailleurs permettre de passer à un régime par points, plus lisible et ne conduisant pas à prendre des engagements qui ne peuvent être tenus : pour maintenir l'équilibre du système, il suffit de contrôler la valeur de service du point, sans avoir à revenir sur les conditions dans lesquelles les cotisants ont acquis des droits.*

Naturellement, une réforme d'ensemble ne devra pas être rétroactive et la conversion des droits en points ne saurait conduire à la perte des droits

acquis avant la réforme. En cas de changement de système, il conviendra de procéder à une liquidation des droits selon les règles anciennes puis à la conversion de la rente en points.

La réforme devrait en outre permettre d'introduire la retraite à la carte avec neutralité actuarielle. Dès lors que les assurés sociaux s'organisent en fonction de leurs intérêts et de ceux de leurs proches, il faut faire en sorte qu'ils aient avantage à prolonger leur activité. La réforme de 1982 a été néfaste parce qu'elle a supprimé la possibilité d'atteindre un taux de remplacement de 100 % en travaillant plus longtemps. Le taux de remplacement a été figé à 50 % au maximum, ce qui revenait à dire aux salariés qu'ils n'avaient aucun intérêt à travailler au-delà de soixante ans. Il est essentiel pour l'avenir que les assurés sociaux trouvent avantage à rester en activité plus longtemps. Une telle évolution aura rapidement des conséquences sur le comportement des employeurs en ce qui concerne l'emploi des seniors.

Une réforme d'ensemble du système nécessite d'être préparée dans de bonnes conditions. A titre d'exemple, il s'est écoulé sept ans entre le vote de la loi posant le principe de la réforme du régime de retraite suédois en 1994 et sa mise en œuvre en 2001, d'importantes lois techniques de mise en œuvre ayant été prises entre ces deux dates. La réforme du système français nécessitera sans doute autant de temps, compte tenu de la complexité de son architecture. Le dernier rapport du conseil d'orientation des retraites (Cor) montre qu'une transition assez rapide en cas de changement de système est préférable à une évolution étalée sur très longue période.

En ce qui concerne la prise en compte de la pénibilité des emplois, il convient de distinguer les situations anciennes, pour lesquelles la solidarité nationale est seule à pouvoir intervenir, et les situations actuelles, pour lesquelles la pénibilité doit être prise en compte dans le coût du travail et non assurée par la collectivité. Cette prise en charge pourrait prendre notamment la forme de fonds de pension abondés par les employeurs qui permettraient aux salariés ayant exercé des emplois pénibles de partir plus tôt en retraite en bénéficiant d'une rente issue du fonds de pension avant que le régime général prenne le relais.

***Dominique Leclerc, rapporteur,** a insisté sur la nécessaire simplification de l'architecture du système de retraite. Vingt-deux régimes de base adhérent au GIP inforetraite, mais il y en a bien davantage en réalité, tandis que le nombre de régimes complémentaires serait voisin de mille. Cette situation inextricable pose de multiples difficultés pour les polypensionnés qui doivent s'adresser à plusieurs caisses ne communiquant pas entre elles. Naturellement, une unification des régimes poserait la question de la gouvernance du système, la Cnav étant un régime semi-public alors que les régimes complémentaires sont gérés par les partenaires sociaux. Par ailleurs, qu'entend-on exactement par retraite avec neutralité actuarielle ? Enfin, serait-il opportun de mettre en place au sein du régime obligatoire une part de capitalisation, conformément à ce qui a été fait en Suède ?*

Christiane Demontès, rapporteure, a observé que la proposition consistant à faire dépendre le montant de la retraite de l'âge du départ se heurte au fait qu'un grand nombre de salariés ne choisissent pas le moment de leur cessation d'activité et que le taux d'emploi des seniors est particulièrement faible en France. Par ailleurs, en quoi consiste le « complément de ressources » qui pourrait être attribué aux personnes les plus démunies dans le cadre d'un changement de système de retraite ?

Sylvie Desmarescaux a demandé des précisions sur la garantie de pension susceptible d'être accordée aux plus modestes en cas de passage à un système par points. A propos de la prise en compte de la pénibilité dans les revenus du travail, elle a constaté que tel n'a pas été le cas pour un grand nombre de salariés jusqu'à présent.

Guy Fischer s'est également enquis du type de garantie qui pourrait être accordée aux plus modestes en cas de changement de système de retraite. Dès lors qu'il existe aujourd'hui une tendance au tassement du niveau des salaires et des retraites, qui se traduit par un durcissement des négociations salariales, la pénibilité ne va-t-elle pas devenir une variable d'ajustement, le départ en retraite à soixante ans risquant d'être réservé à ceux qui ont exercé des emplois pénibles ?

Jean-Marie Vanlerenberghe s'est interrogé sur les conditions d'évolution de la valeur du point dans un système utilisant cette base de calcul.

Jacky Le Menn a souhaité avoir des précisions sur la distinction entre les situations anciennes de pénibilité et les situations actuelles.

Alain Vasselle, président, a demandé si la mise en place d'une grille d'évaluation de la pénibilité est envisageable, si l'on sait les raisons du faible taux d'emploi des seniors en France et, enfin, si le système de retraite serait aujourd'hui équilibré dans l'hypothèse où aurait été maintenue en 1982 la possibilité d'obtenir un taux de remplacement de 100 % en travaillant plus longtemps.

Jacques Bichot a tout d'abord relevé que la simplification du système et l'amélioration de sa gouvernance pourraient avoir des effets extrêmement positifs sur le niveau des frais de gestion. La fusion de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), de l'association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres (Agirc) et de l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco) pourrait, à titre d'exemple, permettre d'économiser 1,5 milliard d'euros chaque année, dans la mesure où les frais de gestion sont proportionnels au nombre d'affiliés et où le même travail est fait dans le régime de base et les régimes complémentaires pour chaque assuré. L'Arrco a unifié ses différents régimes en 1999 sans difficulté majeure. La méthode utilisée à l'époque pourrait être reprise pour aller plus loin dans la simplification du système. Naturellement, une telle évolution devrait se faire en mettant en commun l'ensemble des ressources sans rechercher l'équilibre de chacun des régimes faisant l'objet de l'unification.

Le dialogue actuel entre l'Arrco et l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (Ircantec) n'est pas une illustration satisfaisante du principe de la solidarité nationale.

Par ailleurs, il est souhaitable à l'avenir de distinguer le rôle du législateur de celui des gestionnaires du système de retraite. Il ne devrait pas revenir au législateur d'intervenir sur les paramètres du système comme il le fait aujourd'hui. Cette tâche devrait en effet relever des gestionnaires, le législateur devant se concentrer sur l'établissement des règles et conditions de fonctionnement du régime.

La neutralité actuarielle est un principe d'équivalence entre les contributions et les prestations. Les pays qui ont étudié le plus attentivement les différences d'espérance de vie entre les individus - en fonction du sexe, des catégories socioprofessionnelles... - sont aussi ceux qui ont choisi de mettre en œuvre la neutralité actuarielle, faisant comme si tous les individus avaient la même espérance de vie.

La capitalisation obligatoire ne constitue pas l'un des éléments déterminants du système institué en Suède. La France a mis en place les plans d'épargne pour la retraite collectifs (Perco) et doit continuer à les développer. Toute création d'un nouvel outil implique des frais de gestion importants. Ainsi, il existe de très nombreux plans d'épargne retraite populaires (Perp) sur lesquels ne sont déposées que des sommes très modestes.

La création d'un régime additionnel de la fonction publique a été une grave erreur dans la perspective d'un rapprochement public-privé, dans la mesure où elle rend plus difficile la prise en compte des primes dans le calcul de la retraite des fonctionnaires. Que deviendront ce régime et les fonds qui l'ont abondé dans l'hypothèse d'un véritable rapprochement des régimes ? Cette réforme avait été conçue pour favoriser l'unification, mais aboutit à l'effet inverse par la création d'un nouveau régime.

Il est incontestable que tous les salariés ne choisissent pas le moment de leur cessation d'activité. La France a un taux d'emploi des seniors très faible, même s'il progresse légèrement. L'expérience de certains pays, notamment de la Finlande qui a connu une augmentation spectaculaire de son taux d'emploi des seniors, montre que cette situation n'est pas inéluctable. La réforme de l'emploi et celle des retraites doivent être conduites conjointement.

En ce qui concerne le complément de ressources ou garantie de pension qui pourrait être mis en place en cas de passage à un régime par points, il consisterait à attribuer aux personnes n'ayant pas gagné des droits contributifs à pension suffisants pour vivre décemment durant leur retraite un complément de ressources sous la forme d'une allocation. Afin de maintenir l'incitation à acquérir des droits, l'allocation diminuerait en proportion du montant de la pension contributive, sans que, à partir d'un certain seuil, une augmentation de la pension contributive puisse entraîner une hausse de la pension totale inférieure à 50 % de l'augmentation de la pension contributive.

La pénibilité ne peut être prise en compte de la même manière pour le passé et pour l'avenir. Certaines personnes ont connu des situations de pénibilité qui ne peuvent plus être supportées par les entreprises concernées, parce que ces situations sont trop anciennes ou que l'entreprise n'existe plus. Seule la solidarité nationale peut en conséquence intervenir. En revanche, pour l'avenir, les postes de travail ou métiers pénibles doivent être mieux rémunérés que les autres.

Dans un système par points, il est possible d'envisager des formules complexes d'ajustement automatique de la valeur de service du point. Il reste qu'en cas de difficulté économique grave, les gestionnaires du système doivent pouvoir reprendre la main, comme cela a été le cas en Suède lorsqu'est intervenue la crise économique. Pour que le système par points fonctionne dans les meilleures conditions, il serait logique que les ajustements de la valeur de service du point jouent plus fortement sur les jeunes retraités, encore susceptibles de reprendre une activité, que sur les autres.

L'amélioration du taux d'emploi des seniors implique un changement de mentalité, en rupture avec celle qui a convaincu les salariés qu'un départ précoce rendait service aux jeunes générations, et les employeurs que le bon moyen de réduire les effectifs était de se séparer prioritairement des personnes les plus âgées. Il conviendrait par ailleurs de remettre en cause l'idée que les salaires suivent nécessairement une courbe toujours croissante au cours de la carrière.

Enfin, il est difficile de savoir comment aurait évolué l'équilibre du système de retraite sans introduction du plafonnement du taux de remplacement en 1982. Il faudrait en effet intégrer dans les modèles de projections économiques des éléments relatifs aux réactions comportementales aux décisions prises.

**Audition de Raoul BRIET, président du conseil de surveillance
du fonds de réserve pour les retraites**
(mardi 16 février 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a entendu Raoul Briet, président du conseil de surveillance du fonds de réserve pour les retraites (FRR).

Raoul Briet a d'abord évoqué la question de la soutenabilité financière des régimes de retraite en rappelant les deux séries de mesures prises au cours des dernières années pour neutraliser l'impact des évolutions mettant à mal la réalisation de cet objectif : l'accroissement de la durée d'assurance, mis en place par la réforme de 2003, afin de faire face à l'allongement de l'espérance de vie ; l'institution du fonds de réserve pour les retraites (FRR) destiné à absorber le choc démographique du baby-boom jusque dans les années 2030-2035. Or, malgré ces décisions, le système des retraites reste déséquilibré. En effet, le régime général a été doublement affecté sur la même période, par l'adoption de la mesure permettant le départ en retraite anticipé pour carrière longue, qui a pesé lourdement sur ses comptes, et par l'affaiblissement des recettes lié à la crise de 2008 dont on peut craindre que les effets perdurent quelque temps.

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 fonds de solidarité vieillesse (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. Le déficit de crédibilité du système actuel, notamment pour les jeunes générations, est d'ailleurs l'un de ses principaux problèmes. Il est donc indispensable que tout nouveau scénario soit bâti sur des hypothèses réalistes et prudentes.

La question de l'équité du système de retraite est importante mais elle ne doit pas reposer sur l'idée que les différences entre les divers régimes n'ont aucune légitimité, par exemple entre les régimes de salariés et de non-salariés ou entre les secteurs public et privé. Ainsi, dans le cas du secteur public, il s'agit d'un système de retraite d'employeur, alors que dans le secteur privé, le régime est construit sur une base interprofessionnelle. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille s'en tenir au statu quo. On ne peut cependant pas tout régler à travers un système de retraite, que ce soient les inégalités hommes-

femmes, les écarts de salaires ou la compensation de la pénibilité. Un régime de retraite a en effet pour vocation première d'accorder aux personnes qu'il couvre un revenu décent, pérenne et en rapport avec les revenus d'activité.

Sur le sujet du rapprochement entre les régimes des secteurs public et privé, la situation a évolué depuis 2003, plusieurs mesures ayant été prises en ce sens. Trois points d'écart principaux subsistent néanmoins : le niveau de l'effort contributif, aussi bien des employeurs que des salariés ; l'âge minimal de départ en retraite, notamment dans les régimes spéciaux où il est parfois sensiblement inférieur à ce qui existe dans le secteur privé ; le calcul de la pension liquidée sur la base des six derniers mois, dans le public, ou des vingt-cinq meilleures années dans le privé. Sur ce dernier point, il faut se garder de jugements trop rapides car la comparaison ne peut être complète que si la base de calcul prise en compte est bien la même dans les deux cas. En effet, dans le secteur public, seul le traitement indiciaire est retenu, ce qui exclut un certain nombre de primes du calcul de la pension : si la totalité de la rémunération était prise en compte, les différences observées seraient sans doute moins manifestes et moins choquantes. Le gain budgétaire pour l'Etat d'un changement du mode de calcul mériterait aussi d'être étudié de façon plus précise et il pourrait s'avérer moins important que certains ne l'envisagent.

L'opposition entre réforme systémique et réforme paramétrique présente un certain nombre de limites. S'il est vrai que le terme « paramétrique » a acquis une connotation péjorative, il ne signifie pas pour autant qu'une telle réforme se cantonne à une partie du problème et à quelques années. A l'inverse, un changement de système n'a pas forcément pour effet de rééquilibrer les comptes. Il est donc plus intéressant de se pencher sur le contenu des réformes, la plupart des pays procédant par des adaptations de leur système ; seules l'Italie et la Suède ont choisi un bouleversement de leur régime de retraite mais sur une longue période.

Les régimes par points ou en comptes notionnels ont certainement plusieurs avantages : l'équité entre les générations est mieux assurée ; la redistribution envers certaines catégories, telles que les bas salaires, les femmes, les métiers pénibles, peut être mise en œuvre de façon plus ciblée et plus pertinente ; l'instauration d'un régime unique est plus simple. Cependant, ils ont la caractéristique d'être des régimes à cotisations définies et non à prestations définies. Or, en France, l'objectif recherché à titre principal est celui du niveau et de la stabilité du taux de remplacement, le taux de cotisation étant moins figé. En Suède, la mise en place de la réforme du système de retraite a, en outre, été permise par un fort consensus politique mais aussi par une situation financière favorable du régime qui disposait de réserves. Ce régime était également moins façonné par le poids de l'histoire que le système français, dont l'architecture compliquée a parfois des origines très anciennes.

Les besoins de financement du système de retraite français sont réels et bien supérieurs à ce qu'une mesure modifiant l'âge de départ en retraite peut rapporter. Les projections du Cor, qui seront rendues publiques en avril, devraient montrer qu'une action dans cette seule direction est insuffisante pour rééquilibrer le système. Or, si l'on ne veut pas toucher au niveau des pensions, la seule variable restante est celle des recettes du régime, au nombre desquelles figure le FRR. 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 concours 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.

***Dominique Leclerc, rapporteur,** a jugé important que soit ainsi rappelée la finalité du FRR. Il est convenu qu'une réforme systémique ne pourra apporter, à elle seule, la solution aux problèmes de financement actuels. La question préalable est sans doute aujourd'hui de définir la part de la richesse nationale que l'on souhaite affecter aux pensions, en la mettant en regard de ce que la collectivité pourra consacrer au vieillissement d'une façon plus globale (santé, dépendance, etc.). Il conviendra aussi d'avancer dans la voie de l'harmonisation des règles entre les différents régimes. Dans ce contexte, est-il réaliste de croire que l'on pourra faire face aux déséquilibres financiers actuels par de simples évolutions paramétriques ? Les systèmes par points n'ont-ils pas, de ce point de vue, l'avantage de permettre un pilotage à la fois plus transparent et plus proche de la réalité ?*

***Raoul Briet** a estimé difficile de mener de front une réforme de l'architecture et une réforme des paramètres du système de retraite ; seule une mise en œuvre séquentielle et non simultanée de ces réformes paraît pouvoir être envisagée. La vraie question est en fait de savoir si, en adoptant un régime de comptes notionnels ou par points, on souhaite réellement mettre en place un système unique, commun à tous les Français. Par ailleurs, à quel niveau de taux de remplacement veut-on positionner ce régime ? Les conséquences seraient en effet très différentes entre un objectif de taux de remplacement de 70 % et un objectif de 30 % ; dans ce dernier cas, envisagerait-on un complément et lequel ?*

D'une manière générale, il paraît extrêmement difficile, dans un pays comme la France, de faire table rase du passé ; un processus de rapprochement entre les régimes semble plus réaliste qu'une réforme systémique.

***Christiane Demontès, rapporteure,** a reconnu le poids de l'histoire dans le modèle français, ce qui, pour autant, n'interdit pas les évolutions. Dans la situation actuelle, une des questions centrales est celle de la durée de cotisation ; comment peut-on la prendre en compte avec une entrée relativement tardive sur le marché du travail, qui semble aujourd'hui stabilisée vers vingt-trois/vingt-cinq ans, et un taux d'emploi des seniors plutôt faible ? Comment, par ailleurs, peut-on concilier une approche contributive avec un souci redistributif ?*

***Raoul Briet** a rappelé que le système français est plutôt généreux pour l'acquisition de trimestres de cotisation. Il procure un niveau relatif de retraite qui soutient la comparaison avec celui des actifs. Il comporte des forces de rappel et d'adaptation qui ont permis d'éviter la paupérisation des retraités. En matière d'emploi des seniors, plusieurs mesures ont été prises récemment, les outils existent donc, mais les évolutions ne pourront être sensibles que sur la durée. La situation française a une particularité liée à l'âge repère symbolique de soixante ans, alors que dans la plupart des pays voisins, cet âge est de soixante-cinq ans. Il en résulte une difficulté pour accroître le taux d'emploi dans la tranche des soixante/soixante cinq ans car il existe une forte interaction entre la politique de l'emploi suivie par les entreprises et les âges minima fixés par la loi.*

L'économie et la société sont soumises à plus de mouvement et de fluidité qu'il y a quelques années, ce qui se traduit par des parcours professionnels beaucoup plus variés et divers. Il est dès lors plus difficile d'attacher des droits spécifiques à la retraite.

***Guy Fischer** a fait observer que le modèle de carrière linéaire des anciennes générations fait désormais place à un très fort émiettement du travail, à des conditions de rémunération plus difficiles et surtout à une explosion de la précarité. Le problème des travailleurs et des retraités pauvres est-il une réalité plus marquée qu'au cours des périodes antérieures ?*

***Raoul Briet** a reconnu que le très net allongement de la durée de la retraite pose des problèmes nouveaux. Les statistiques fournissent des moyennes mais il est évident que les situations ne sont pas les mêmes pour des retraités de soixante ou de quatre-vingt-dix ans. Certaines personnes ont effectivement plus de difficultés aujourd'hui, en particulier les personnes seules très âgées qui sont d'ailleurs le plus souvent des femmes. Pour les travailleurs pauvres, il est probable que le système trouvera les solutions et proposera des correctifs lorsque cela sera nécessaire. En réalité, le vrai souci est celui des jeunes générations car elles ont le sentiment d'être mal traitées par le système, de devoir payer pour des retraites dont le même niveau ne leur sera pas garanti demain. Il est impératif de redonner du crédit au système en s'adressant notamment aux jeunes.*

René Teulade s'est inquiété de la perspective du remplacement de la lutte des classes par la lutte des générations. Les projections économiques à l'horizon 2040 ou 2050 ne peuvent être crédibles, c'est pourquoi il paraît préférable de privilégier l'adaptation du système par la voie du dialogue social. L'allongement de l'espérance de vie ne devrait pas être dramatisé car il s'agit d'un phénomène heureux ; il intervient parallèlement à l'évolution du modèle familial, dont la clé de voûte est aujourd'hui la génération en fin d'activité professionnelle. La société se transforme en permanence et l'arrêt de l'activité professionnelle ne signifie nullement la fin de l'activité économique ou sociale. Il y a donc un choix de société à faire qui ne pourra se construire que par le dialogue social. Le problème des retraites trouvera alors sa solution, au-delà des seules réponses techniques et financières.

Jacky Le Menn a souhaité connaître les effets pervers ou bénéfiques d'une modification de l'âge légal minimal de soixante ans, compte tenu de l'attachement de la population à ce repère.

Yves Daudigny, après avoir relevé le caractère optimiste des propos de Raoul Briet, a demandé si une hausse des cotisations ne serait pas tout de même nécessaire au regard de l'analyse développée sur les trois séries de paramètres disponibles pour rééquilibrer le système.

Raoul Briet a estimé important de ne pas tenir des propos alarmistes. En revanche, il est sans doute urgent de redonner de la crédibilité au système et de tenir un discours très affirmé en direction des jeunes générations car il en va aujourd'hui du maintien du pacte social. Les paramètres disponibles sont, outre l'âge de départ en retraite et la durée de cotisation, le niveau des pensions et les recettes. Une moindre revalorisation des pensions est envisageable surtout si l'on décide d'augmenter les cotisations ; elle interviendrait alors dans le souci d'équilibrage intergénérationnel et de répartition des efforts. En matière de recettes, plusieurs instruments existent : le taux des cotisations mais aussi la remise en cause de certaines exonérations de charges ou niches sociales. Il sera difficile de ne pas mobiliser certains de ces instruments ; le FRR devra toutefois rester un élément accessoire dans cet ensemble.

**Audition de Henri STERDYNIAK, directeur du département Economie
de la mondialisation de l'observatoire français
des conjonctures économiques
(jeudi 18 février 2010)**

Réunie le jeudi 18 février 2010, sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a entendu Henri Sterdyniak, directeur du département Economie de la mondialisation de l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

A titre introductif, Henri Sterdyniak a rappelé que le rendez-vous sur les retraites de 2010 n'était pas prévu par la loi du 21 août 2003 qui fixe le principe de bilans d'étape quadriennaux. Le dernier rendez-vous ayant eu lieu en 2008, le suivant devait être normalement programmé pour 2012. Or, le Medef a réclamé un avancement du calendrier afin de poser, une nouvelle fois, la question du relèvement de l'âge légal de départ à la retraite. La tenue d'un rendez-vous cette année est problématique dans la mesure où elle pourrait se traduire par une nouvelle remise en cause du système de retraite, qui a pourtant été l'objet de plusieurs réformes ces dernières années. En outre, son intérêt est limité puisque les régimes de retraite se trouvent dans une situation financièrement soutenable. Certes, leur déficit s'est creusé en 2009 et risque de s'aggraver en 2010, mais cette dégradation est due en grande partie à la crise économique qui affecte l'ensemble des comptes sociaux. La situation économique actuelle ne justifie pas plus de réduire les dépenses de retraite que d'autres postes de dépenses. Il faut rappeler que, sans les dépenses publiques, les ménages seraient contraints de se tourner vers l'assurance privée pour couvrir les différents risques de la vie.

Le rendez-vous de 2010 est d'autant plus dangereux qu'il intervient dans un contexte où une augmentation des cotisations retraite risquerait de peser sur le pouvoir d'achat des Français, déjà affecté par la crise ; où le redéploiement des cotisations chômage au bénéfice des cotisations vieillesse est exclu en raison de la montée du chômage ; où il est inutile d'espérer une augmentation du taux d'emploi des seniors étant donné que les entreprises sont plutôt dans une logique d'ajustement de leurs effectifs. Si l'on décide subitement de porter l'âge légal de départ à la retraite de soixante à soixante-deux ans, les salariés en fin de carrière vont conserver leur poste, au détriment de l'embauche de jeunes ou de seniors en recherche d'emploi. En conséquence, les économies réalisées grâce à cette mesure seront en grande partie compensées par un déficit accru de l'assurance chômage et une baisse du pouvoir d'achat des ménages, notamment des jeunes. Ceux-ci sont en effet

les premières victimes de la crise : alors que le taux d'emploi des 55-64 ans a progressé de 0,9 point depuis la dégradation du contexte économique, celui des 15-24 ans a diminué de 0,8 point.

***Henri Sterdyniak** a ensuite abordé la question de la viabilité financière du système de retraite français. Les projections du conseil d'orientation des retraites (Cor) de 2007, qui vont très prochainement faire l'objet d'une réactualisation afin d'intégrer les effets de la crise, tablent sur un déficit prévisionnel de l'ensemble des régimes de retraite de 1,7 point de Pib en 2050. Sachant qu'un point de ce déficit peut être comblé par le retour au plein-emploi et par une légère augmentation des cotisations retraite, on peut légitimement en conclure que le système est viable à terme. Les dernières projections du Cor appellent toutefois deux remarques. La première est que les hypothèses de taux de chômage (4,5 % par an) et d'augmentation de la productivité du travail (1,8 % par an) sur lesquelles elles reposent semblent particulièrement optimistes. Le Cor prévoit en outre une baisse du niveau relatif des retraites de 23 % par rapport aux salaires d'ici à 2050, ce qui n'est socialement pas acceptable. La seconde remarque est, qu'à l'inverse, certaines hypothèses paraissent très pessimistes. Ainsi, il est prévu que le taux d'emploi des 55-60 ans progresse très peu puisqu'il passerait de 60 % aujourd'hui à 62 % en 2050. A titre de comparaison, il est actuellement de 84 % en Suède et de 72 % aux Etats-Unis. Le taux d'emploi des 60-65 ans augmenterait, quant à lui, davantage pour atteindre 34 % en 2050 contre 20 % aujourd'hui. La Suède et les Etats-Unis enregistrent respectivement des taux de 64 % et de 50 %. Par ailleurs, les projections du Cor sont fondées sur une durée de cotisation de 41,5 annuités et n'intègrent pas la possibilité d'un allongement de celle-ci.*

Un autre scénario est envisageable qui permettrait d'aboutir à une situation équilibrée du système de retraite en 2050. Si l'on décide, d'un côté, d'être plus pessimiste sur l'évolution du taux de chômage et de la productivité du travail et, de l'autre, de tableer sur un allongement de la durée de cotisation (passage à 42,5 annuités), une amélioration du taux d'activité et une augmentation modérée des cotisations retraite (de 0,2 à 0,3 point par an de 2010 à 2030), l'on obtient des prévisions financièrement soutenables à long terme. Il est de la responsabilité du Gouvernement et des partenaires sociaux de présenter des projections financières équilibrées à l'horizon 2050 afin de rassurer les jeunes générations sur l'avenir du système de retraite. Chaque acteur doit faire un pas en avant : le patronat doit abandonner l'idée d'un report de l'âge légal de départ à la retraite et arrêter de prôner le développement de la capitalisation ; le Gouvernement doit renoncer au mythe de la stabilisation des cotisations ; les syndicats doivent accepter un allongement de la durée de cotisation. Le système de retraite français est viable car des marges de manœuvre, notamment en matière d'emploi des seniors, existent.

Puis **Henri Sterdyniak** a soulevé le problème de l'harmonisation public-privé en insistant au préalable sur le manque de lisibilité, la complexité et l'hétérogénéité du système français. Celui-ci devient de moins en moins gérable, notamment lorsqu'il s'agit de traiter la question des polypensionnés. L'incompatibilité des règles des différents régimes plaide en faveur d'une unification progressive. S'agissant de la comparaison public-privé, il faut reconnaître que les disparités de taux de rendement sont moins fortes qu'elles n'y paraissent. Dans le secteur public, la pension est calculée sur le salaire des six derniers mois. Or, celui-ci repose sur le traitement indiciaire et n'intègre pas les primes qui peuvent parfois représenter une part importante du revenu d'un fonctionnaire. En outre, l'évolution du salaire dépend de la valeur du point de la fonction publique qui n'est pas revalorisée au même rythme que l'inflation. Entre 1985 et 2005, la valeur du point de la fonction publique a ainsi perdu 15 % en termes de pouvoir d'achat ; beaucoup de fonctionnaires sont donc confrontés à une baisse de leur pouvoir d'achat en fin de carrière. La règle des six derniers mois ne constitue pas un avantage disproportionné et il serait profondément injuste d'aligner brutalement le salaire de référence des fonctionnaires sur celui des salariés du privé (les vingt-cinq meilleures années). En tout état de cause, il faut revoir les règles de gestion des salaires des fonctionnaires, notamment en garantissant que la valeur du point de la fonction publique sera indexée sur l'inflation.

Bien que les statistiques montrent que les taux de rendement dans le public et le privé soient du même ordre de grandeur, certaines disparités perdurent. Ainsi, la situation des retraités ayant bénéficié d'une forte rémunération au cours de leur carrière est plus favorable dans le privé que dans le public, tandis que celle des retraités ayant perçu une faible rémunération au cours de leur vie active est plus favorable dans le public que dans le privé. En conséquence, un alignement des règles de la fonction publique sur celles du privé risquerait de favoriser les hauts fonctionnaires au détriment des autres. Par ailleurs, dans l'hypothèse où le mouvement à la baisse du niveau des retraites complémentaires des salariés du privé se poursuivrait, les disparités public-privé pourraient fortement se creuser à l'avenir. Si le Medef continue à imposer une diminution du taux de rendement des retraites complémentaires, le risque est de voir la situation des salariés se dégrader par rapport à celle des fonctionnaires. A l'inverse, si les partenaires sociaux parviennent à un accord pour enrayer la baisse du taux de rendement des retraites complémentaires, la question d'un décrochage du privé par rapport au public ne se posera pas.

Abordant la question du pilotage des régimes de retraite, **Henri Sterdyniak** a rappelé que certains pays ont choisi un système d'ajustement automatique. En Suède, l'un des deux mécanismes d'équilibrage mis en place consiste à calculer chaque année le montant des cotisations perçues et le montant des prestations versées, puis à calculer le ratio correspondant. Si celui-ci s'avère inférieur à un, le niveau des pensions est abaissé. Ainsi, en 2009, les pensions auraient dû diminuer de 4,5 %, mais le Gouvernement a

décidé d'échelonner cette baisse dans le temps afin de la rendre moins douloureuse. Les pensions ont donc baissé de 3 % en 2009 et devraient être réduites à nouveau de 1,5 % en 2010. On le voit, ce système n'est pas acceptable car il pénalise les retraités. Il faut, au contraire, se donner pour objectifs de garantir leur pouvoir d'achat et de rééquilibrer le système en augmentant le taux d'activité. Cela ne peut se faire de manière automatique et requiert une forte mobilisation de tous les acteurs sociaux.

A la demande du Parlement, le Cor a récemment remis une étude sur une éventuelle réforme structurelle (passage à un régime par points ou à un régime en comptes notionnels) en France. Si l'intérêt d'un régime unique n'est pas contestable étant donné la complexité du système actuel, la vraie question est de savoir lequel on souhaite mettre en place. La première option consisterait à adopter un régime unique par points. Une telle solution est inacceptable dans la mesure où, dans ce type de régime à cotisations définies, la variable d'ajustement est la valeur du point et in fine le montant des pensions. Les retraités n'ont donc aucune garantie sur le taux de rendement du système et sont les premières victimes du rééquilibrage financier. C'est ce qui se passe dans les régimes complémentaires français où le taux de rendement ne cesse de diminuer depuis des années. Or, les salariés ont le droit de revendiquer un contrat salarial qui leur garantisse un niveau de vie décent une fois arrivés à l'âge de la retraite.

La seconde option serait le passage à un système en comptes notionnels. Celui-ci présente un avantage non négligeable : il garantit la rentabilité des cotisations versées par les salariés. Les cotisations sont en effet revalorisées chaque année non seulement en fonction de l'inflation, mais également en appliquant un taux de rendement garanti par l'Etat, qui correspond au taux de croissance de la masse salariale. Cependant, la technique des comptes notionnels présente aussi des inconvénients de taille : elle règle la question du déséquilibre financier par la réduction du niveau des pensions - puisque le taux de cotisation est présumé fixe - et fait dépendre le montant de la retraite de l'âge de départ. Or, les salariés n'ont pas tous la même capacité de poursuivre leur travail après soixante ans afin d'obtenir une retraite plus élevée. Ce système est donc profondément injuste puisqu'il ne tient compte ni de la capacité à prolonger son activité selon la carrière effectuée, ni des différences de vie entre catégories socioprofessionnelles qui sont pourtant très fortes (l'espérance de vie des ouvriers est inférieure de sept ans à celle des cadres). En réalité, les comptes notionnels avantagent les cadres à longue espérance de vie. Cette technique de calcul est d'autant plus dangereuse qu'elle exonère à la fois l'Etat et les entreprises de leurs responsabilités vis-à-vis de l'emploi des seniors. En effet, comme le système repose sur le libre choix du départ à la retraite, rien n'incite les employeurs à garder leurs salariés jusqu'à ce qu'ils aient droit à une retraite décente.

Au final, ces deux types de régime unique sont moins favorables que le système de retraite actuel - tel que modifié par la réforme de 2003 -, ce qui n'exonère pas pour autant de l'améliorer. Il est en effet indispensable de le

compléter par un volet pénibilité. La prise en compte de la pénibilité au travail nécessite d'établir une liste des métiers pénibles et d'instaurer un dispositif de compensation au niveau des branches. Ce dispositif pourrait prendre la forme d'un droit à bonification (par exemple, l'attribution de cinq trimestres pour quatre réellement cotisés), financé en partie par les entreprises.

Christiane Demontès, rapporteure, a tout d'abord souhaité savoir si d'autres paramètres que le montant des pensions permettent d'équilibrer le système en comptes notionnels. Elle a ensuite demandé quelle méthode de réforme permettrait d'améliorer le système actuel, c'est-à-dire de prendre en compte la pénibilité du travail, de favoriser l'emploi des seniors et de tendre vers une harmonisation public-privé. Quels rôles doivent respectivement jouer les partenaires sociaux et le législateur ?

Guy Fischer a regretté que le débat sur le rendez-vous de 2010 soit l'occasion d'une critique récurrente du régime des fonctionnaires. L'harmonisation vers laquelle on s'oriente ne constitue-t-elle pas une remise en cause brutale de leur statut ? Par ailleurs, s'agissant de la pénibilité, ne serait-il pas préférable de disjoindre ce dossier des négociations sur la réforme des retraites ?

Gilbert Barbier a fait remarquer qu'il sera, certes, relativement facile d'établir une liste de nouveaux métiers pénibles, mais beaucoup plus problématique de faire accepter - notamment dans la fonction publique - que des métiers autrefois pénibles ne le soient plus. Des contreparties seront-elles alors négociées ? Puis, il s'est étonné de la critique dont a fait l'objet le système des comptes notionnels, alors que celui-ci comporte des avantages indéniables comme le libre choix du départ à la retraite.

Jacky Le Menn a souhaité savoir quelle méthode permettrait de tendre progressivement vers une harmonisation public-privé et au final de parvenir à un système unifié.

Dominique Leclerc, rapporteur, a estimé que l'harmonisation des règles entre le secteur privé et la fonction publique ne doit pas se traduire par la disparition du statut de fonctionnaire, laquelle est impensable. Comment, dès lors, avancer sur la voie du rapprochement public-privé tout en maintenant certaines spécificités ? Sur l'emploi des seniors, beaucoup de mesures ont été prises ces dernières années pour tenter d'améliorer la situation. Celles-ci sont-elles insuffisantes ? De même, les réformes récentes qui visent à accroître le taux d'emploi des jeunes, en mettant notamment l'accent sur l'apprentissage et l'alternance, méritent-elles d'être complétées ? Enfin, il faut bien admettre qu'une augmentation des cotisations est à terme inévitable pour rééquilibrer le système de retraite.

Alain Vasselle, président, a demandé dans quelle mesure le scénario précédemment évoqué, qui permettrait d'atteindre l'équilibre financier en 2050, est crédible et réaliste. Quelles sont les chances d'y parvenir ? En ce qui concerne la pénibilité, deux camps s'affrontent : d'un côté, ceux qui

plaident pour une compensation par le système de retraite sous la forme de bonifications ; de l'autre, ceux qui estiment que la pénibilité doit être prise en compte au cours de la vie active (par exemple, via l'octroi de primes) et non à l'issue de celle-ci. Quelle solution semble la plus pertinente ?

***Henri Sterdyniak** a rappelé qu'aucun économiste n'est capable de dire ce que sera la situation du système de retraite en 2050, notamment parce que certains événements comme les crises financières et économiques sont difficilement prévisibles. En revanche, il est possible d'élaborer un scénario médian qui, sous certaines hypothèses, permette d'aboutir à un équilibre financier à long terme. Les marges de manœuvre ne manquent pas en France : légère augmentation des cotisations, progression du taux d'activité, politique en faveur de l'emploi des seniors (formation, reconversion, gestion des carrières). Certains pays, comme la Suède ou la Finlande, ont réussi à équilibrer leur système en jouant sur ces leviers. Pourquoi la France n'en serait-elle pas capable ? S'agissant de la pénibilité, il est indispensable de se mettre d'accord sur des critères objectifs qui permettent de la définir. Pour cela, il faut se servir des statistiques disponibles sur les différences d'espérance de vie entre catégories socioprofessionnelles et s'appuyer sur le rôle de la médecine du travail. Prendre en compte la pénibilité, c'est aussi la prévenir en aménageant les emplois, en offrant des possibilités de reclassement, en formant les salariés à de nouvelles tâches. Mais une telle politique nécessite un engagement fort de l'ensemble des partenaires sociaux qui permette de parvenir à un accord national définissant les critères objectifs de pénibilité. Celui-ci serait ensuite décliné au niveau des branches.*

Certes, les comptes notionnels présentent un intérêt dans la mesure où ils garantissent un taux de rendement des cotisations, mais leur principale faiblesse réside dans le lien entre niveau de la retraite et âge de départ. En effet, faire dépendre le montant des pensions de l'âge de départ ne permet pas de tenir compte de la disparité des capacités de travail après soixante ans et des différences d'espérance de vie. L'adoption d'un tel système risquerait donc de paupériser davantage les retraités les plus faiblement pensionnés. En aucun cas, les comptes notionnels ne sont un remède miracle. La liberté de choix sur laquelle ils reposent n'est pas acceptable pour trois raisons : elle joue un rôle trop important dans la détermination du montant des pensions ce qui renforce l'injustice du système ; elle suppose que tout le gain obtenu du fait de la prolongation d'activité est récupéré entièrement par l'individu et en aucun cas redistribué à la collectivité ; elle supprime toute notion d'âge « normal » de départ à la retraite. Sur l'harmonisation public-privé, il est évident que les spécificités attachées au statut de fonctionnaire concernant les droits à la retraite ne peuvent être brutalement supprimées ; l'objectif est de faire progressivement converger les règles.

**Audition de Martine DURAND, chef statisticien et directeur,
direction des statistiques, et Monika QUEISSER, chef de division,
division des politiques sociales, de l'organisation de coopération
et de développement économiques**
(jeudi 18 février 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a entendu Martine Durand, chef statisticien et directeur, direction des statistiques, et Monika Queisser, chef de division, division des politiques sociales, de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Martine Durand a d'abord indiqué que cette organisation a entrepris depuis plusieurs années de suivre les réformes des systèmes de retraites publics et de publier régulièrement le « Panorama des pensions dans les pays de l'OCDE ».

Face au défi posé par le vieillissement des populations, la plupart des pays de l'OCDE, dont la France, ont engagé d'importantes réformes de leur système de retraite au cours des quinze dernières années. Or, malgré ces réformes, la viabilité financière à long terme des systèmes n'est pas assurée, ce qui va nécessiter de nouvelles mesures. En France, l'année 2010 sera, à cet égard, décisive.

Si un système de retraite doit être viable financièrement, il doit aussi être équitable. Le concept d'équité recouvre plusieurs dimensions, notamment les dimensions intragénérationnelle et intergénérationnelle. Au sein d'une même génération, certains facteurs sont porteurs de nouvelles inéquités, par exemple les différences d'espérance de vie entre catégories socioprofessionnelles ou entre sexes. Mais l'équité peut aussi être évaluée en considérant la capacité d'un système de retraite à ne pas reproduire, au stade de la retraite, les inégalités de revenus constatées pendant la vie active.

Parmi les éléments des systèmes de retraite qui agissent sur l'équité, la progressivité est un facteur important. Une redistribution maximale est atteinte dans les systèmes de retraite de base qui comportent une prestation universelle pour tous les retraités, comme par exemple en Irlande et en Nouvelle-Zélande. L'Australie, le Canada, la République tchèque et le Royaume-Uni sont aussi dotés de systèmes de retraite progressifs avec des éléments redistributifs très importants.

Certaines politiques peuvent contribuer à rendre les systèmes de retraite progressifs, c'est-à-dire à permettre de « décrocher » les retraites versées des salaires perçus au cours de la carrière. Un premier instrument est la fiscalité, par exemple au travers d'allègements d'impôt sur le revenu ou

d'exonérations de cotisations de sécurité sociale. D'autres mécanismes peuvent être mentionnés : les programmes destinés à lutter contre la pauvreté des personnes âgées ; le plafonnement des salaires dans le cadre des régimes à prestations définies ; les droits non contributifs, comme par exemple ceux liés aux périodes de chômage ou de garde d'enfant ; la formule utilisée pour le calcul de la prestation de retraite (par exemple le nombre d'années utilisé dans le calcul de la prestation de retraite).

Les systèmes purement assurantiels, en revanche, avec un lien très étroit entre cotisations et retraites, ne sont pas redistributifs. La Finlande, la Grèce, la Hongrie, les Pays-Bas, le Portugal, la République slovaque et la Turquie disposent ainsi de régimes presque strictement proportionnels et donc très peu progressifs. Ce groupe comprend aussi deux pays qui ont un système de comptes notionnels, dans lesquels, par définition, les cotisations sont étroitement liées aux prestations. La France se situe entre ces deux groupes. Mais selon l'indice de progressivité développé par l'OCDE, le système français affiche une valeur bien en-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. Tous les pays qui affichent une valeur de l'indice de progressivité très élevée sont dotés d'importants régimes de retraite de base ou ciblés.

Mais on peut aussi parler d'équité entre les régimes, par exemple en ce qui concerne les règles respectives de calcul des droits à la retraite dans le secteur public et le secteur privé. Ainsi, en France, le taux de cotisation est plus faible dans le public que dans le privé ; le droit à retraite dans le secteur public est plus avantageux puisqu'il est déterminé en fonction du salaire de fin de carrière et non sur les vingt-cinq meilleures années comme dans le privé ; les travailleurs du secteur public peuvent partir à la retraite avec un nombre d'années de cotisation inférieur à celui exigé dans le privé. Le fait de pouvoir partir plus tôt implique aussi la constitution d'un « patrimoine retraite » plus élevé puisque les prestations seront payées pendant une durée de retraite plus longue.

Dans ce contexte, quelles ont été les réformes conduites en France et à l'étranger pour assurer la viabilité financière des systèmes de retraite ? Dans la grande majorité des pays de l'OCDE, les réformes ont porté principalement sur l'augmentation de l'âge légal de départ à la retraite. Ce paramètre joue en effet un rôle symbolique important car il signale l'âge minimum à partir duquel il est légalement possible de liquider sa retraite. C'est le paramètre qui a l'impact le plus rapide pour rééquilibrer financièrement les régimes de retraite. C'est aussi le plus simple à comprendre, avec pour objectif l'allongement de la durée de cotisations. L'âge légal de départ est désormais de soixante-cinq ans en moyenne dans l'OCDE. Récemment, certains pays ont décidé d'aller encore plus loin : l'Allemagne, le Danemark et le Royaume-Uni ont légiféré en vue de relever progressivement l'âge de la retraite à soixante-sept ou soixante-huit ans ; les Pays-Bas et l'Espagne ont proposé de le porter à soixante-sept ans. La France, qui a fait le choix d'augmenter le nombre d'années de cotisations nécessaires pour obtenir une retraite à taux plein, est le seul pays de l'OCDE

où l'âge légal reste fixé à soixante ans, même si l'âge effectif de départ est désormais plus proche de soixante et un ans. Des pénalités ont été introduites en cas de départ avant l'âge légal en Allemagne et en Autriche, ainsi qu'en France avec le système de décote. De même, des mécanismes encourageant l'activité après l'âge légal ont été introduits en France, avec la surcote, mais aussi en Finlande, en Espagne et au Royaume-Uni.

Le relèvement de l'âge légal de la retraite a soulevé la question de la pénibilité du travail ou de l'incapacité professionnelle. De nombreux pays, pourtant, ont mis fin aux dispositifs qui, dans leurs régimes de retraite, traitaient de manière spécifique certaines catégories de travailleurs dont l'emploi était considéré comme pénible ; ils ont jugé que les problèmes de santé pouvant résulter de l'activité professionnelle devaient être réglés indépendamment des systèmes de retraite, par une meilleure prévention et de meilleures conditions de travail ou par des dispositifs d'assurance contre le handicap ou l'invalidité mieux adaptés à chaque situation individuelle. En effet, aboutir à une définition consensuelle des situations de pénibilité ou de dangerosité professionnelles est extrêmement compliqué. De surcroît, il n'est pas évident de faire prendre en compte par un système de retraite des épisodes individuels de travail plus ou moins pénibles ou dangereux, et plus ou moins longs au cours d'une carrière. Il est donc préférable de distinguer le système de retraite de celui qui vise à indemniser des situations pénibles, tout en cherchant à réduire autant que possible l'exposition prolongée des salariés à ces situations. L'OCDE a beaucoup travaillé sur ce sujet ; elle engage maintenant un nouveau projet sur le stress lié au travail et la dépression.

Dans la plupart des pays, dont la France, les réformes ont également contribué à fortement réduire ou pénaliser le recours aux dispositifs publics de préretraite qui avaient été introduits dans les années soixante-dix pour répondre au chômage de masse. La Belgique, le Danemark, la Grèce, la Hongrie et l'Italie ont ainsi soit relevé l'âge minimum de départ anticipé à la retraite, soit majoré le nombre d'années de cotisation requis pour avoir droit à une retraite anticipée, ou les deux. La Finlande vient également de proposer de relever l'âge de départ anticipé à la retraite. Les Pays-Bas ont supprimé les incitations fiscales accordées dans le cadre des dispositifs professionnels privés de retraite anticipée. La France a, de son côté, lourdement taxé les préretraites privées. Toutes ces mesures ont conduit à un relèvement du taux d'emploi des seniors même si beaucoup reste encore à faire dans ce domaine, notamment en France.

Les réformes ont aussi porté sur le niveau des retraites. Les taux de remplacement sont passés, en moyenne dans les pays de l'OCDE, de 63 % avant les réformes à 59 % après. Plusieurs facteurs expliquent une telle baisse, en particulier l'extension de la période prise en compte pour le calcul de la pension, qui est passée aux vingt-cinq meilleures années pour les salariés du secteur privé, au lieu de dix, en France et à l'ensemble de la carrière en Finlande, en Pologne, au Portugal et en Suède. La baisse reflète aussi le changement de méthode de valorisation des salaires passés ou

d'indexation des pensions versées qui, comme en France, est désormais de plus en plus souvent fondée sur les prix plutôt que sur les salaires, ce qui aboutit à une croissance moins rapide des pensions. Au total, les taux de remplacement moyens pour les travailleurs ayant eu une carrière complète ne seront que de 43 % en Allemagne, contre 53 % en France à la suite des réformes Balladur et Fillon, et 80 % au Danemark. Dans un certain nombre de pays, on a toutefois cherché à protéger les revenus les plus faibles. C'est le cas au Royaume-Uni, au Portugal ou en Suède. C'est aussi le cas en France où le filet de sécurité a été amélioré, les salariés ayant fait une carrière au Smic voyant leur taux de remplacement garanti à 85 %.

Pour compenser la baisse du niveau des retraites, un autre volet des réformes a consisté à encourager les salariés à se constituer eux-mêmes une épargne par le biais de dispositifs de retraite privés individuels ou professionnels. Ces dispositifs peuvent être obligatoires comme en Suède, en Pologne ou en Norvège ou facultatifs, souvent assortis d'avantages fiscaux, comme en Allemagne ou aux Pays-Bas. Au Canada, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, les pensions privées atteignent actuellement plus de 40 % du revenu des retraités contre environ 30 % au Danemark, en Irlande et en Norvège et près de 20 % en Allemagne. En France, cette part n'est que de 8 %.

*En conclusion, **Martine Durand** a présenté les enseignements que l'on peut tirer du processus de réforme des régimes de retraite dans les pays de l'OCDE. Le premier est que seuls quelques pays ont eu recours à une vaste réforme systémique : la Suède, l'Italie, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie se sont ainsi engagées dans cette voie en introduisant des comptes individuels, caractérisés, d'une part, par un renforcement du lien entre pensions reçues et cotisations versées, d'autre part, par un ajustement quasi automatique du niveau des pensions à l'espérance de vie. Ailleurs, y compris en France, les réformes ont été beaucoup plus graduelles et ont surtout consisté en des adaptations successives des différents paramètres du système.*

Le deuxième enseignement est que les réformes des retraites s'avèrent partout politiquement difficiles à mettre en œuvre. La réforme suédoise, souvent donnée en exemple, a demandé plus de dix années de discussions entre toutes les parties prenantes pour arriver à un consensus. Dans les autres pays qui ont choisi un changement systémique, il faudra beaucoup de temps pour que les réformes portent leurs fruits, car les périodes de transition sont souvent très longues. Enfin, il semble difficile, voire impossible, de mettre les réformes des retraites en « pilotage automatique ». Cela signifie que d'autres ajustements devront être effectués dans le futur, en France comme ailleurs, pour assurer la viabilité financière des systèmes de retraite tout en maintenant un niveau de vie acceptable pour les futurs retraités. Certains pays sont toutefois plus avancés que d'autres dans ce processus. La France se singularise à cet égard par un âge légal du départ et une part des retraites privées beaucoup plus faible que presque partout ailleurs dans l'OCDE. En outre, à cet âge légal bas et à un âge de sortie effective du marché du travail

également bas s'ajoute le fait que, en France, l'espérance de vie à l'âge de soixante-cinq ans atteint quatre-vingt-trois pour les hommes et quatre-vingt-huit ans pour les femmes : il en résulte que la durée de la retraite y est très longue, en moyenne de vingt-quatre ans et demi pour les hommes et de vingt-huit ans pour les femmes, alors que dans l'ensemble des pays de l'OCDE, ces durées moyennes s'établissent en moyenne à dix-huit et vingt-trois ans.

***Dominique Leclerc, rapporteur,** s'est interrogé sur la pertinence des projections réalisées par le Cor en 2007, établies sur la base d'un taux de chômage de 4,5 % et d'une croissance de la productivité de 1,8 % par an d'ici à 2020, au regard des hypothèses retenues dans les autres pays. L'analyse des réformes menées par ces derniers montre également que le taux de remplacement se réduit partout : cela rend-il nécessaire un développement plus important de systèmes de retraite à caractère professionnel ou privé ? Enfin, faut-il aller vers une plus grande harmonisation des régimes applicables aux secteurs public et privé et quelles leçons peut-on tirer des autres pays de l'OCDE dans ce domaine ?*

***Christiane Demontès, rapporteure,** a souhaité savoir si le temps de mise en œuvre des réformes peut avoir des conséquences sur l'impact des réformes elles-mêmes. Par ailleurs, quels sont les critères qui ont été mis en œuvre pour définir la pénibilité dans les pays qui ont retenu cet élément dans leurs régimes de retraite et quel est le niveau de la prestation universelle versée dans les pays qui l'ont instaurée ?*

***André Lardeux** a demandé des éléments comparatifs sur l'état des déséquilibres des systèmes de retraite dans les différents pays. Il a relevé que la prise en compte de la pénibilité s'avère souvent défavorable aux femmes.*

***Yves Daudigny** s'est interrogé sur la part du Pib que les pays pourront consacrer à l'avenir aux dépenses de pensions. Peut-on encore parler de système de retraite lorsque le taux de remplacement offert n'atteint que 43 % ? A-t-on mesuré les difficultés que cette rupture va entraîner dans le passage entre vie active et retraite ?*

***Guy Fischer** a observé que les réformes ont nécessité, dans tous les pays, du temps et se sont faites sur une longue durée, ce qui rend particulièrement démagogique la réforme annoncée pour 2010. Est-il justifié de vouloir stabiliser les dépenses de retraite au motif qu'il faudra faire face à d'autres dépenses en progression dans les années qui viennent, notamment en matière de santé ou d'environnement ?*

***Alain Vasselle** a demandé des précisions sur les avantages relatifs des agents de la fonction publique par rapport aux salariés du secteur privé, certains experts indiquant qu'ils ne sont pas si importants lorsqu'on établit une comparaison plus globale des revenus.*

***Martine Durand** a fait état des derniers travaux du Cor qui envisage d'actualiser ses prévisions de 2007 en présentant plusieurs scénarios autour d'un cadrage moyen qui retiendrait un taux de chômage de 7 % et une*

augmentation de la productivité de 1,5 % par an, soit des hypothèses plus conformes à ce qui a été constaté au cours des dernières années. Les prévisions qui seront rendues publiques en avril devront surtout faire preuve de pédagogie.

Dans l'analyse du taux de remplacement d'un système de retraite, il est important de préciser qu'il s'agit généralement seulement du taux accordé par le régime de retraite public obligatoire et que celui-ci peut être complété par d'autres systèmes. Par exemple, aux Pays-Bas, le régime de retraite principal est obligatoire mais entièrement privé et sans garantie de l'Etat. En Allemagne, le taux de remplacement est faible pour le régime obligatoire public mais plus élevé si l'on prend en compte les régimes privés.

***Monika Queisser, chef de division, division des politiques sociales de l'OCDE,** a alors présenté le débat sur la réforme des retraites en Allemagne. Il a été centré sur la question du taux de remplacement, en raison de la baisse programmée des pensions, très largement liée à la situation démographique du pays. Aussi, il a été décidé d'instaurer un régime privé volontaire fortement subventionné par l'Etat. C'est par l'épargne individuelle que doit être compensée la baisse des retraites, y compris pour les bas salaires ; à ce niveau, la subvention de l'Etat peut en effet atteindre 95 % de la somme épargnée par le salarié. Ce mécanisme permet à l'Allemagne d'être le seul pays de l'OCDE où existe un taux de couverture élevé par le secteur privé au niveau des salaires les plus bas. Le régime de subvention s'adresse également aux femmes qui ne travaillent pas. Malgré son caractère encore récent, cette réforme est un réel succès ; on a d'ailleurs assisté à la signature de nombreux nouveaux contrats, y compris pendant la crise, ainsi qu'au transfert important d'autres formes d'épargne vers ce nouvel instrument. En contrepartie de la subvention budgétaire qui nécessite des crédits substantiels, l'Etat fédéral allemand a entrepris de fiscaliser les retraites, ce qui réduit le coût net de la réforme, pour laquelle il est encore difficile de faire un bilan chiffré précis. L'OCDE continue toutefois de critiquer l'absence de minimum vieillesse ou de prestation minimale garantie qui pose un réel problème, en particulier dans les régions de l'Est de l'Allemagne.*

***Martine Durand** a ensuite fait observer que dans tous les pays qui ont décidé de mettre en place une réforme systémique a été prévue une période de transition, parfois très longue puisqu'elle devrait s'étendre sur une génération en Italie. Généralement, les droits acquis des générations passées sont préservés et l'application se fait de manière progressive pour les nouvelles générations. Du fait de ce temps particulier des réformes, les décisions qui seront prises en 2010 en France constitueront nécessairement une simple étape dans le processus.*

Les pays qui ont mis en place une prestation universelle comme le Canada, la Nouvelle-Zélande ou l'Australie ont des taux de remplacement moyens assez faibles, de l'ordre de 40 %, mais c'est également dans ces pays que les retraites privées atteignent des montants élevés et donc, au total, le

taux de remplacement dont bénéficient les retraités peut être aussi élevé qu'ailleurs. Le principe de la prestation universelle est de procurer un minimum garanti identique pour tous, ce qui a un effet hautement redistributif.

Le débat sur la pénibilité est très difficile, tant du point de vue de la définition des critères que de la conclusion d'un accord entre les partenaires sociaux. Aussi la plupart des pays l'ont-ils écartée des régimes de retraite. La complexité du sujet s'est encore aggravée par l'attention portée non plus seulement aux problèmes physiques ou d'invalidité mais aussi aux problèmes psychologiques de stress au travail.

***Monika Queisser** a alors présenté les résultats de plusieurs études récentes sur la perception du travail et de la pénibilité, notamment sur le plan psychologique, dans les différents pays de l'OCDE. Il en résulte qu'après les Coréens, les Français sont les travailleurs qui ont la perception la plus mauvaise de leurs conditions de travail. Une étude irlandaise établie sur des éléments plus objectifs montre pourtant que la France se situe au quatrième rang le plus bas sur trente et un pour les heures de travail, au septième rang le plus bas pour l'intensité du travail et au cinquième rang le plus bas pour l'impact du travail sur l'état de santé. Les troubles psychosociaux progressent dans tous les pays ; en France ils sont particulièrement ressentis dans les secteurs des services, y compris les services publics, de la banque et de la finance ainsi que du bâtiment. Les pays comme l'Autriche ou l'Allemagne qui ont tenté de définir les travaux pénibles mettent un terme à ces expériences.*

***Martine Durand** a fait état du paradoxe existant en France où l'on veut introduire un mécanisme de prise en compte de la pénibilité alors que la grande majorité des autres pays envisagent, à l'inverse, de la supprimer. L'approche globale de cette question n'est en effet sans doute pas la bonne car il s'agit avant tout de traiter des situations individuelles.*

***Jacky Le Menn** a souligné que la différence de perception sur les conditions de travail observée en France a probablement une origine culturelle liée à la très forte implication des Français dans leur travail.*

***Martine Durand** est convenue de la plus grande implication des travailleurs d'autres pays dans les loisirs, la famille, les activités communautaires.*

***Dominique Leclerc, rapporteur,** a insisté sur la fragilité de certains jeunes qui, malgré de bonnes études, ont parfois du mal à s'adapter au monde extérieur et singulièrement au monde du travail.*

***Martine Durand** a estimé que le stress collectif observé en France est le résultat de vingt-cinq années de chômage de masse pendant lesquelles la variable d'ajustement a souvent été le chômage des jeunes. La France est aussi un pays où la transition entre l'école et l'emploi, pour les diplômés, est particulièrement difficile. Plus qu'ailleurs, le fonctionnement du marché du travail est très anxiogène et les jeunes ont sans doute plus peur pour leur avenir que dans d'autres pays.*

La part des dépenses de retraite dans le Pib est aujourd'hui de 12,5 % en France alors qu'elle est en moyenne de 7 % à 7,5 % dans les pays de l'OCDE. Ces chiffres ne peuvent toutefois être comparés qu'en se souvenant du taux particulièrement faible des régimes de pensions privés en France. La part de la richesse nationale qui doit être consacrée aux dépenses de retraite relève du choix de société, au même titre que les dépenses consacrées à l'éducation, la santé ou l'environnement. L'existence d'un niveau élevé de dépenses de pensions devient un problème lorsqu'une part très substantielle de leur financement repose sur le travail. De ce point de vue, la France, qui a un coût du travail élevé, est le seul pays où l'écart entre ce coût du travail et le salaire net s'est accru au cours des dernières années.

Le rapprochement entre les régimes du secteur public et du secteur privé apparaît comme nécessaire du fait du manque de lisibilité et de transparence du système, du nombre et de la différence des règles et paramètres applicables selon les régimes. L'unification des deux régimes n'est pas forcément la solution mais une plus grande transparence est indispensable pour permettre la compréhension et l'accord de l'opinion. Il convient en outre de tenir compte du cas particulier des polypensionnés dont le nombre devrait s'accroître encore dans les années futures.

Audition d'Antoine d'AUTUME et Jean-Olivier HAIRAUT,
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
(jeudi 18 février 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a entendu 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.

Antoine d'Autume, professeur à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne, a tout d'abord présenté la situation comparée de l'emploi des seniors. Leur taux d'emploi est nettement plus faible en France (environ 38 %) que dans les autres pays industrialisés, loin derrière les pays scandinaves (environ 70 %) et les pays anglo-saxons (presque 60 % au Royaume-Uni). Cet écart est encore accentué pour les hommes. De plus, en raison des écarts en termes d'âge de départ à la retraite, les différences sont exacerbées dans la catégorie des personnes de plus de soixante ans : leur taux d'emploi est de 18 % en France contre 67 % au Japon ou 63 % en Suède. La France se distingue également par un taux d'emploi des jeunes relativement bas ; le faible emploi des seniors ne favorise donc pas l'emploi des jeunes. En revanche, la situation française est comparable à celle des autres pays pour la tranche d'âge comprise entre vingt-cinq et cinquante-quatre ans.

Par ailleurs, la situation démographique a largement évolué. Alors que l'espérance de vie après le départ en retraite était limitée à trois ans en 1945, elle est aujourd'hui d'environ vingt ans. De plus, la part de la population de plus de soixante-cinq ans devrait doubler à l'horizon 2050. De ce fait, le maintien de la part des actifs dans la population totale est un objectif majeur pour préserver le niveau de vie des Français et assurer la viabilité des retraites par répartition. Dans un tel système, le taux de cotisation dépend en effet de trois leviers d'action : le taux de remplacement du salaire par la pension, le nombre de retraités et celui des actifs. La part des actifs dans la population détermine également le niveau du revenu par habitant, c'est-à-dire la richesse nationale.

En France, l'âge de cessation d'activité dans le secteur privé (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 : il crée une zone de précarité et entraîne une baisse du niveau des retraites. 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. En effet, comment peut-on repousser l'âge de la retraite alors que près d'un Français sur deux n'est déjà plus en activité avant de prendre sa retraite ?

Souvent, le développement des nouvelles technologies et la corrélation entre le niveau des salaires et l'ancienneté sont avancés comme éléments explicatifs du faible taux d'emploi des seniors. Cependant, peu d'éléments empiriques vont dans ce sens. En effet, comment expliquer un décrochage si net à partir de cinquante-cinq ans ? Le rôle des représentations collectives sur la place des seniors est également une explication possible, mais elle ne se révèle pas essentielle.

En définitive, la raison principale du faible taux d'emploi des seniors réside 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. En effet, les chômeurs de plus de cinquante-sept ans ont droit à trois années d'indemnisation qui peuvent se prolonger après soixante ans jusqu'à l'âge du taux plein. Le problème n'est donc pas tant le non-retour en emploi que l'intensité des départs consensuels provoqués par le dispositif des préretraites. Combien de départs à l'amiable ou négociés reposent sur la possibilité d'attendre l'âge de la retraite sans les stigmates du chômage ?

Depuis 2008, le Gouvernement a certes programmé la fin progressive de la dispense de recherche d'emploi ; cet acte symbolique fort restera cependant insuffisant tant que les entreprises pourront « pousser vers la sortie » des salariés de plus de cinquante-sept ans sans effet nuisible pour elles-mêmes ou pour eux. Alors que tous les pays européens ont mis un terme à ces préretraites déguisées, parfois par des mesures impopulaires qui s'attaquaient à un système trop laxiste de mise en invalidité, il n'y a pas d'autres solutions que de supprimer les filières longues d'indemnisation du chômage qui sont le support effectif des divers dispositifs de préretraite depuis les années soixante-dix.

Jean-Olivier Hairault, professeur à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne, a ensuite 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 plus, alors que la plupart des systèmes par répartition ont comme âge pivot celui de la liquidation de la retraite à taux plein, l'âge de référence communément admis en France est l'âge minimal du départ en retraite, à savoir soixante ans. Ainsi, comparer les soixante ans français et les soixante-cinq ans allemands n'a pas de sens, car ces deux âges ne correspondent pas aux mêmes réalités.

En outre, la France connaît, par rapport à la plupart de ses voisins, un certain nombre de spécificités : l'âge minimal du départ à la retraite, l'âge du taux plein et les surcotes y sont plus faibles. Certes, des évolutions sont en cours : la durée de cotisation doit progressivement augmenter pour atteindre quarante-deux ans en 2020. Ceci étant, pour un âge d'entrée dans la vie active situé autour de vingt et un ans en moyenne, cette mesure repousse l'âge de la retraite à soixante-trois ans en 2020, ce qui sera toujours éloigné de la situation des pays européens dont l'âge du taux plein est - aujourd'hui - fixé à soixante-cinq ans.

Par ailleurs, les derniers chiffres de la caisse nationale d'assurance vieillesse montrent que les Français se sont adaptés au système des surcotes et reportent très souvent leur départ à la retraite jusqu'à l'obtention d'un taux plein. Cet élément nouveau doit être pris en compte dans l'appréciation sociétale de toute réforme.

Dans ces conditions, il est nécessaire d'accélérer le rythme de la réforme et de privilégier l'axe de l'allongement de l'activité par le recul de l'âge de la retraite. Cependant, l'assurance chômage des seniors doit également être profondément modifiée.

La piste de l'augmentation des prélèvements obligatoires, qui constituerait un transfert des actifs vers les inactifs, entraînerait un appauvrissement relatif du pays, puisque les gains de productivité seraient consacrés à la baisse de l'activité. De même, l'augmentation des cotisations patronales pèserait in fine sur les Français via leurs salaires, leurs conditions de travail ou leur pouvoir d'achat.

Augmenter l'âge effectif de la retraite pourrait passer par des mesures drastiques, par exemple le report de l'âge légal ou l'allongement de la durée de cotisation au-delà de ce qui est programmé, ou par des mesures plus douces, par exemple l'augmentation des surcotes. Les premières pourraient toutefois mettre en cause le contrat social.

*Selon **Jean-Olivier Hairault**, le système suédois des comptes notionnels, dans lequel la pension dépend de la durée de cotisation individuelle par l'accumulation de points tout au long de la vie et de l'espérance de vie de la génération, permet à chacun d'opérer un choix personnel entre activité et inactivité, consommation et loisirs. Sa mise en œuvre en France permettrait de résoudre un certain nombre de difficultés et la mise en place des surcotes a révélé que les Français peuvent être sensibles à ce type d'arbitrage. Une telle réforme - un « big bang », même s'il s'agit toujours d'un système par répartition - apporterait pourtant plus de justice sociale, d'équité et d'efficacité. Cependant, dans les autres pays européens, une réforme de cette ampleur a toujours été entreprise sur le fondement d'un large consensus social.*

En ce qui concerne la pénibilité, son intégration dans le système des retraites serait, en pratique, extrêmement complexe. Si les principales sources de pénibilité (horaires alternés ou de nuit, travail à la chaîne ou cadences

imposées, manutention, bâtiment, exposition à des agents toxiques...) ont pu être identifiées lors de précédentes réformes, il relève plutôt des systèmes d'invalidité de les prendre en compte, sauf à créer de nouvelles complexités. Il est vrai que la France a un certain génie créateur en la matière ! On notera que le passage au système des comptes notionnels permettrait de prendre en compte la pénibilité par l'attribution de points supplémentaires.

En conclusion, toute réforme des retraites doit s'inscrire dans une réforme d'ensemble qui toucherait aussi les préretraites, la formation professionnelle et l'aménagement des tâches et des horaires dans la fin de la vie active. Une véritable gestion des ressources humaines sur l'ensemble du cycle de la vie active doit en outre s'imposer comme une nécessité, tant pour les salariés et les entreprises que pour la société.

***Dominique Leclerc, rapporteur,** a mis en avant la nécessité d'apporter plus de transparence et de simplicité aux régimes de retraite. La multiplication du nombre de caisses entraîne en effet des coûts de fonctionnement élevés. Qui plus est, il n'est pas contestable que si l'on veut accélérer le rythme des réformes, les Français doivent percevoir le système comme étant équitable.*

*En ce qui concerne le système allemand, **Yves Daudigny** a souhaité connaître le lien entre le taux plein à soixante-cinq ans et la durée effective de cotisations. Par ailleurs, quelle est la conséquence d'une crise économique sur le niveau des pensions dans les systèmes à comptes notionnels ?*

***Guy Fischer** s'est interrogé sur les pistes permettant de rapprocher les systèmes public et privé de retraite.*

***Alain Vasselle, président,** a souhaité savoir qui porte la responsabilité de l'absence de véritable réforme des dispositifs de préretraite en France. Par ailleurs, les partenaires sociaux sont-ils prêts à accepter une modification de l'âge de départ à la retraite au-delà de soixante ans ? Enfin, dans tous les pays européens, une condition essentielle des différentes réformes a été le consensus social ; le climat syndical français est-il propice à un accord de ce type ?*

*Selon **Antoine d'Autume,** un système à comptes notionnels est possible s'il est bien expliqué et compris. Son adoption permettrait de résoudre plusieurs difficultés majeures du système français, notamment sa complexité, la multiplicité des régimes ou son opacité. Les comptes notionnels apportent de la flexibilité pour chaque cotisant.*

*En ce qui concerne l'effet potentiel d'une crise économique, **Jean-Olivier Hairault** a fait la distinction entre une baisse tendancielle du taux de croissance économique, qui conduirait effectivement à une diminution des pensions dans un système en comptes notionnels, et une crise conjoncturelle, qui n'affecte pas le rendement à long terme. Contrairement à un système par capitalisation, l'Etat reste garant d'un système en comptes notionnels et interviendrait donc en cas de dégradation de la conjoncture. Par ailleurs, le*

Le système suédois présente d'autres avantages : la convergence des régimes, et donc la diminution de la complexité intrinsèque, et l'internalisation des choix en fonction des situations individuelles. De plus, il permet de gérer de manière douce et continue l'augmentation de l'espérance de vie, alors que le système français actuel doit s'ajuster par à-coups, dans la douleur. En Suède, le taux plein n'existe pas, chacun choisit son niveau de retraite via l'accumulation de points sur son compte.

Par ailleurs, l'expérience des pays européens montre la nécessité d'un accord entre les différents partis politiques et entre les partenaires sociaux, notamment pour la réforme des préretraites qui est, en définitive, la plus difficile. En France, la responsabilité de l'absence de réformes est largement partagée entre les gouvernements, qui n'ont pas intérêt à augmenter les statistiques du chômage, et les partenaires sociaux qui, sur le terrain, préfèrent toujours un plan social contenant le maximum de préretraites dans des conditions favorables d'indemnisation. De ce point de vue, le rôle des élus n'est pas à négliger : ils pèsent également en faveur de tels plans sociaux, plus acceptables localement.

Antoine d'Autume a estimé que les dispositifs de préretraite ne prennent pas suffisamment en compte les externalités économiques dommageables. L'idée selon laquelle l'augmentation des préretraites permettrait de diminuer le chômage est une erreur de compréhension et une vision malthusienne de l'économie.

**Audition de Jean-Michel CHARPIN,
inspecteur général des finances**
(mardi 23 février 2010)

Réunie le **mardi 23 février 2010**, sous la **présidence d'Alain Vasselle, président**, la mission a procédé à l'audition de **Jean-Michel Charpin, inspecteur général des finances**, dans le cadre du **rendez-vous 2010** pour les **retraites**.

Jean-Michel Charpin a d'abord dressé un panorama d'ensemble des réformes des retraites menées depuis 1999, date à laquelle il avait présenté un rapport sur les retraites au Premier ministre de l'époque, Lionel Jospin. En 1999 en effet, la France était en retard sur les autres pays ; depuis, la situation s'est beaucoup améliorée.

Trois séries d'éléments favorables sont intervenus même s'il reste encore un certain nombre de problèmes à régler. Tout d'abord, 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. C'est ainsi qu'a été fixé l'objectif d'une durée de cotisation de quarante et un ans en 2012, durée qui devra encore augmenter au cours des années suivantes. Dans le rapport de 1999, une durée de cotisation de quarante-deux années et demie avait de la même façon été envisagée à l'horizon 2020 ; il ne s'agissait alors pas de chercher à équilibrer les régimes mais simplement de tenir compte du recul de l'âge moyen d'entrée en activité. Celui-ci est d'environ vingt-deux ans et demi aujourd'hui ; il rend légitime un âge moyen de soixante-cinq ans pour le départ en retraite. Le principe posé par la loi Fillon a donc permis de placer les régimes de retraite sur une bonne trajectoire.

Le deuxième élément favorable est le rapprochement intervenu entre les régimes des secteurs public et privé, grâce à la loi de 2003 et à la réforme des régimes spéciaux de 2008. La réforme Balladur de 1993 avait considérablement accru les écarts ; au cours des dernières années, on a, à l'inverse, cherché à réduire la principale différence, à savoir la durée de cotisation, ce qui est une très bonne chose.

Enfin, le caractère absurde des nombreux barèmes, mis en exergue dans le rapport de 1999, a été corrigé avec la création de la surcote et la modification des décotes. Désormais, les barèmes sont quasiment alignés sur le principe de la neutralité actuarielle à la marge, ce qui permet une vraie liberté de choix pour les individus.

Au total, s'il y a donc eu une véritable évolution des régimes de retraite depuis 1999, la question est de savoir pourquoi on souhaite faire une nouvelle réforme en 2010. En effet, la loi Fillon a prévu un dispositif très perfectionné de rendez-vous d'ici 2020, horizon final de la loi, en 2008, 2012 et 2016. Le rendez-vous de 2008 s'est certes révélé décevant mais il a au moins parfaitement confirmé la trajectoire définie en 2003. L'anticipation de deux ans du rendez-vous suivant, de 2012, s'explique sans doute par la très forte dégradation des équilibres financiers des régimes de retraite. Or, cette dégradation est entièrement due au jeu des stabilisateurs automatiques puisque aucune décision n'est venue aggraver les dépenses ; seule la baisse des assiettes a entraîné une chute des recettes. Le Gouvernement souhaite donc, par un effet d'annonce, commencer à redresser les comptes, même si l'essentiel des décisions ne pourra avoir qu'un effet à long terme sur l'amélioration des comptes publics.

A la demande du Sénat, le conseil d'orientation des retraites (Cor) a réalisé un travail très remarquable et complet sur le système des comptes notionnels. Ce système était connu depuis plusieurs années, en particulier depuis les lois suédoises de 1994 et 1998 et la loi italienne de 1995, mais il n'avait jamais encore été aussi bien analysé. Ses avantages sont certains : il offre plus de transparence, une meilleure visibilité, il est plus facile à comprendre, il « endogénéise » le facteur de l'espérance de vie et établit un lien direct entre la période travaillée et le montant de la retraite. Il a toutefois un défaut majeur, celui d'être très éloigné du système actuel et donc de rendre obligatoire, s'il était choisi, la programmation d'une longue période de transition. En outre, 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 ; la mise en place d'une réforme telle que celle des comptes notionnels nécessiterait le déploiement d'une énergie considérable.

***Christiane Demontès, rapporteure,** a souhaité savoir quel levier devrait être privilégié dans le cadre de la réforme de 2010.*

***Guy Fischer** est revenu sur le constat fait par Jean-Michel Charpin selon lequel la situation s'est considérablement améliorée depuis une dizaine d'années. Il a demandé si la durée de cotisation de quarante-deux ans en 2020*

était désormais officiellement confirmée et si le rendez-vous de 2010 n'avait pas d'abord pour objet de remettre en cause les statuts des trois fonctions publiques ainsi que les statuts particuliers. En voulant revenir sur le critère du calcul des pensions à partir des six derniers mois, les promoteurs actuels de la réforme vont au-delà de ce que prévoit la loi de 2003.

***Jean-Michel Charpin** a fait valoir que le principal levier est celui de la durée d'activité. Tout dépend en effet de la possibilité de décaler l'âge de la cessation d'activité, ce qui a une logique puisque, avec l'allongement de l'espérance de vie, tous les âges de la vie ont progressivement été repoussés : âge de la fin des études, âge de l'entrée dans un logement indépendant, âge du premier enfant, etc. Il serait donc absurde que l'âge de la cessation d'activité soit le seul à ne pas bouger. La particularité de la situation des taux d'emploi et d'activité en France rend cependant le sujet complexe. Par rapport aux autres pays, la France connaît un taux d'activité élevé pour les 25-55 ans, plus faible pour les 55-60 ans et extrêmement bas au-delà de 60 ans. Pour la tranche d'âge 60-65 ans, le taux d'emploi s'apparente plus à ce que l'on constate ailleurs pour les 70-75 ans, même si, dernièrement, le taux a sensiblement augmenté dans notre pays, passant de 7-8 % à 15-16 %. Dans ce contexte, le seul sens que peut avoir le rendez-vous de 2010 est celui d'une modification du seuil des soixante ans. En effet, pour tous les autres aspects de la réforme, les décisions ont été prises, que ce soit pour la durée de cotisation, les barèmes, la création du Cor, la procédure de suivi. Quant à un éventuel développement de la capitalisation, le moment n'est certainement pas le plus opportun.*

Les deux sujets sur lesquels les discussions devraient porter sont donc l'âge légal de soixante ans et la pénibilité. Modifier le seuil de soixante ans, qui n'existe dans aucun autre pays, est certainement très difficile car il guide largement aujourd'hui les comportements sociaux : plus de la moitié des assurés liquident actuellement leur retraite à soixante ans. Cela étant, si des contreparties sont prévues, le sujet pourra évoluer. L'une des idées actuellement avancées a cependant l'inconvénient d'être très complexe ; elle consisterait à instaurer un double système de décotes et surcotes, l'un autour de la durée de cotisation, l'autre autour de l'âge de départ en retraite.

Une autre difficulté de la réforme en cours est liée à la mise en œuvre de la procédure technique préparatoire avec la réalisation de projections qui doivent être lancées très en amont, ce qui sera difficile cette année. Maintiendra-t-on par ailleurs le rendez-vous de 2012 ?

Sur la question de l'alignement des régimes, il est certain que, dans un système par répartition, l'existence de régimes différents n'a pas de justification. Dans le cas de la France, la situation résulte d'un héritage de l'histoire qu'il est difficile d'effacer. Par comparaison, il existe aux Etats-Unis un régime par répartition unique qui fonctionne mieux, notamment parce qu'il n'a pas nécessité la mise en place de modalités spécifiques de compensation liées à la situation démographique des différentes corporations

qui, dans notre pays, disposent de régimes différents. La question la plus importante est néanmoins celle d'une durée de cotisation qui soit identique quel que soit le régime.

Alain Vasselle, président, a souhaité savoir si le rapport du Cor, qui sera publié préalablement à la négociation avec les partenaires sociaux, contiendra des éléments nouveaux ou s'il consistera en une simple actualisation du rapport de 2007. Il s'est demandé si le système actuel pourra tenir jusqu'en 2020-2050 sans réforme plus substantielle et si l'adoption d'un système par comptes notionnels ne permettrait pas de mettre en place des garanties, notamment en termes de rééquilibrage financier, que le système actuel n'apporte pas. Peut-on par ailleurs espérer une forme de consensus sur la réforme à venir et sur quels leviers est-il raisonnable de penser que pourrait intervenir un accord ? Est-il exact que si l'on prend des bases de calcul comparables, il n'y a pas tant de différences dans les pensions servies entre les régimes de la fonction publique et les régimes du secteur privé ? Le principe posé par la loi Fillon conduit-il à un automatisme dans l'augmentation de la durée de cotisation si l'on constate un accroissement de l'espérance de vie ou bien donne-t-il une liberté d'action au Gouvernement ? Enfin, doit-on considérer l'âge de soixante ans comme un levier essentiel dès lors que l'augmentation de la durée de cotisation va peu à peu le rendre moins effectif ?

Jean-Michel Charpin a estimé que le prochain rapport du Cor procédera avant tout à une actualisation du rapport de l'automne 2007, élaboré avant la crise. Ces ajustements sont indispensables compte tenu de la modification des assiettes de masse salariale intervenues au cours des derniers mois. Il ne devrait cependant pas comporter de grands bouleversements, en raison notamment de la brièveté des délais dans lesquels il doit être élaboré. L'adoption d'un système par comptes notionnels présente à l'évidence de très nombreux avantages, en particulier du fait de son mécanisme stabilisateur lié à l'espérance de vie. Il serait aussi pédagogique et incitatif dès lors que le lien entre la retraite et le travail est directement établi. Toutefois, dans le contexte actuel où de nombreuses réformes sont en cours, il nécessiterait une très grande énergie pour sa mise en œuvre. Si cette voie n'est pas choisie, il faudra néanmoins veiller à ne pas apporter plus de complexité au système actuel. L'obtention d'un consensus sur la réforme des retraites n'est pas forcément la bonne approche car l'enregistrement d'accords explicites des différentes parties prenantes n'apparaît pas possible à ce stade ; en revanche, l'objectif doit plutôt être d'obtenir une forme de consentement. En tout état de cause, la décision finale appartiendra au Parlement et non aux partenaires sociaux, ni même au Gouvernement. Certaines marges existent, notamment autour de la pénibilité qui est une piste à explorer même si, dans la pratique, elle s'avère éminemment complexe.

Guy Fischer a souhaité savoir si l'on peut imaginer que la pénibilité devienne le seul critère d'obtention d'une retraite à taux plein à soixante ans.

Jean-Michel Charpin a estimé que cette hypothèse mériterait d'être instruite, et donc la possibilité de décaler progressivement l'âge minimal de liquidation des retraites en contrepartie de dérogations ou d'ajustements liés à des situations particulières.

Jean-Marie Vanlerenberghe a considéré que le facteur de l'espérance de vie est un élément déterminant et qu'il justifie que soit prise en compte la pénibilité dans l'équilibre à rechercher.

Jean-Michel Charpin a fait valoir que, dans le mécanisme des comptes notionnels, aucune différence n'est établie entre les diverses catégories socioprofessionnelles pour le calcul de l'espérance de vie qui s'effectue par génération, toutes professions ou métiers confondus. La prise en compte de la pénibilité serait une grande nouveauté ; elle devrait être définie de manière objective par la loi et renvoyée aux négociations pour sa mise en application. Sur la question du rapprochement du mode de calcul des pensions entre le secteur public et le secteur privé, il conviendrait au préalable de réaliser une étude précise sur les écarts de revenus, de primes et autres éléments spécifiques de rémunération en les ventilant par catégories. Une telle étude est sans doute très complexe à mener à bien. Par ailleurs, si les primes étaient intégrées dans le calcul des retraites, on créerait des droits à la retraite sur des sommes n'ayant pas supporté de cotisations, ce qui est évidemment contraire aux principes fondateurs du système de retraite français selon lesquels les retraites sont liées aux cotisations versées. Le débat sur le seuil de soixante ans est important et délicat. Certes, avec l'augmentation de la durée de cotisation, il viendra un jour où personne ne pourra partir en retraite à soixante ans avec un taux plein et les effets de seuil constatés actuellement se retrouveront à l'âge de soixante-cinq ans. Il est donc souhaitable qu'à moyen terme, le seuil de soixante ans, comme celui de soixante-cinq ans, soient repoussés, ce qui est bien l'esprit de la loi Fillon. Dans l'immédiat, il est certain qu'une modification de l'âge légal de soixante ans, en le portant, par exemple, de trimestre en trimestre, à soixante et un ans, pourrait avoir un effet financier puissant mais ce serait une mesure relativement brutale compte tenu du nombre de personnes qui partent en retraite aujourd'hui à soixante ans.

**Audition de Jean-Frédéric POISSON, député des Yvelines,
rapporteur de la mission d'information sur la pénibilité au travail**
(mardi 23 février 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a ensuite procédé à l'audition de Jean-Frédéric Poisson, député des Yvelines, rapporteur de la mission d'information sur la pénibilité au travail, dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Jean-Frédéric Poisson a d'abord rappelé le contexte dans lequel les négociations interprofessionnelles sur la pénibilité ont débuté à la fin de l'année 2004. La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites invitait en effet les partenaires sociaux à engager, avant le 22 août 2006, une négociation interprofessionnelle sur la définition et la prise en compte de la pénibilité. Les séances de négociation entre les partenaires sociaux ont été axées autour de trois questions : qu'est-ce que la pénibilité ? Comment la prévenir ? Comment la compenser ou la réparer ? Après trois ans et demi de débat, les négociations se sont soldées par un échec en juillet 2008.

L'absence d'accord ne signifie pas que les partenaires sociaux n'ont réussi à s'entendre sur aucun de ces sujets, bien au contraire. Ainsi, sur les questions de la définition et de la prévention, une position unanime a pu être dégagée. Sur la définition de la pénibilité tout d'abord, les partenaires sociaux sont arrivés à la conclusion que la pénibilité résulte de conditions de travail qui laissent des traces durables et irréversibles sur la santé et l'espérance de vie d'un travailleur. Elle ne doit donc pas être confondue avec d'autres notions qui peuvent lui sembler proches comme les accidents du travail, les maladies professionnelles, la violence, le harcèlement ou le stress. Cette définition présente néanmoins trois difficultés :

- elle pose la question de l'appréciation objective de la pénibilité. Autrefois, la pénibilité résultait en effet du constat objectif d'atteintes portées à l'intégrité physique du travailleur. Or, aujourd'hui, se développent de nouvelles formes de pénibilité - comme les atteintes psychiques - qui rendent très complexe son objectivation ;

- elle se heurte aux difficultés de mesure de l'espérance de vie de chaque individu ;

- elle soulève le problème de la responsabilité juridique des entreprises dans la mise en place de conditions de travail difficiles.

Au-delà de la définition de la pénibilité, les partenaires sociaux ont réussi à s'entendre sur l'identification de ses principales causes. Ils en ont identifié quatre : l'existence de contraintes physiques (exigences de posture, port de charges lourdes, bruit intense...) ; le rythme ou la cadence de travail imposés (horaires alternés ou atypiques, travail de nuit, travail à la chaîne...) ; l'exposition à des agents toxiques ; les risques psychosociaux (harcèlement, isolement, absence de solidarité...). Le plus souvent, la pénibilité résulte d'un cumul de ces facteurs.

Sur la prévention ensuite, les partenaires sociaux sont parvenus à formuler plusieurs propositions communes : une meilleure formation des managers aux questions liées à la pénibilité et aux conditions de travail, une refonte du document unique de prévention et d'évaluation des risques professionnels, une réforme de la médecine du travail, une collaboration plus étroite avec l'ensemble des partenaires institutionnels concernés par le sujet. Les négociations sur le volet prévention ont toutefois échoué sur la question du renforcement du rôle des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Il est vrai que ces instances fonctionnent assez mal pour diverses raisons : faible implication des chefs d'entreprise, mode de désignation des membres discutables, mauvaise formation de ces derniers aux questions de santé au travail, etc. Par ailleurs, certaines entreprises sont dépourvues de CHSCT alors que la loi les oblige à en mettre en place. Actuellement, plus de 30 % des entreprises de plus de cinquante salariés n'en sont pas dotées. Sur cette question, deux camps s'affrontent : d'un côté, les organisations syndicales plaident pour une extension des pouvoirs du CHSCT, une meilleure formation de ses membres aux problématiques de santé au travail, un renforcement de son budget ; de l'autre, le patronat se montre réticent à l'idée d'accroître les pouvoirs des représentants de salariés au sein du CHSCT mais approuve la nécessité d'améliorer la formation de ses membres. Depuis peu, on observe néanmoins une évolution de la position du patronat sur ces sujets.

L'échec des négociations résulte avant tout de l'absence d'accord sur le volet compensation ou réparation de la pénibilité qui comporte trois questions : qui a le droit à compensation pour l'exercice d'un travail pénible ? Sous quelles formes la pénibilité doit-elle être compensée ? Comment financer cette compensation ?

Sur ce point aussi, deux thèses s'opposent : d'une part, les syndicats de salariés plaident pour un modèle de compensation collective qui n'est pas accepté par le patronat au motif qu'il ignore les facteurs personnels entraînant une réduction de l'espérance de vie ou un accroissement de la morbidité ; d'autre part, le patronat défend un modèle de compensation individualisée que les syndicats considèrent comme injuste car il dédouane l'entreprise de ses responsabilités dans l'organisation du travail pénible. Sur la question du financement de la compensation et des formes que celle-ci pourrait prendre, force est de constater que le patronat n'a pratiquement rien proposé lors des négociations. Quant aux syndicats de salariés, ils soutiennent

l'idée d'un départ anticipé à la retraite en restant cependant très flous sur les sources de financement de cette mesure. Il semble toutefois que, dans leur esprit, les entreprises devront être les principaux financeurs puisqu'elles sont responsables de l'organisation du travail.

*Après avoir dressé ce panorama des négociations interprofessionnelles, **Jean-Frédéric Poisson** a estimé que les avancées obtenues sur la définition de la pénibilité, l'identification de ses causes et les moyens de la prévenir doivent utilement servir aux négociations sur les retraites qui vont s'ouvrir dans les prochaines semaines. Assurément, la prise en compte de la pénibilité constitue, pour les organisations syndicales, une contrepartie à une nouvelle réforme du système de retraite qui pourrait se traduire par un allongement de la durée de cotisation et/ou par un report de l'âge légal de départ à la retraite.*

A l'heure où l'on tend à mettre progressivement fin aux régimes spéciaux, il faut veiller à ce que le dossier de la pénibilité n'aboutisse pas à la création d'un nouveau régime spécial. Ce risque semble pour l'instant écarté dans la mesure où le Premier ministre en a rejeté catégoriquement l'éventualité. Ceci ne résout pas pour autant le problème de la prise en compte de la pénibilité auquel il est indispensable d'apporter des solutions. L'une d'entre elles pourrait consister en l'ouverture d'une possibilité de réduction de temps de travail en fin de carrière ou de départ anticipé à la retraite, mesures qui seraient financées à la fois par les entreprises et la collectivité. Recourir à un système de compensation purement collectif n'est pas souhaitable car cela reviendrait à nier l'influence des facteurs individuels. En outre, le coût financier serait très lourd puisqu'il faudrait indemniser tous les salariés exposés à au moins un facteur de pénibilité, soit entre 20 et 28,6 millions de personnes. Seule une prise en compte individuelle de la pénibilité est donc envisageable. Celle-ci suppose toutefois que les circonstances professionnelles à l'origine de la pénibilité au travail soient appréciées de manière pluridisciplinaire et paritaire. Une telle procédure n'est pas évidente à mettre en place.

***Jean-Frédéric Poisson** a enfin mis en garde contre un argument régulièrement utilisé dans le débat sur la pénibilité qui consiste à dénoncer les écarts d'espérance de vie entre catégories socioprofessionnelles, notamment entre les ouvriers et les cadres. Même si cet argument est fondé, il donne à croire que l'objectif est de tendre vers une égalisation des espérances de vie de l'ensemble des travailleurs, ce qui est impossible. En outre, il accrédite la thèse selon laquelle seul un modèle de prise en charge collective permettrait de compenser ce type d'inégalité.*

*Soulevant le problème du choix d'un bon niveau intermédiaire entre une prise en compte trop globale ou trop fine de la pénibilité, **Christiane Demontès, rapporteure**, a souhaité savoir si des mesures individuelles négociées collectivement sont envisageables. Elle a également demandé s'il est possible de progresser sur la mesure des espérances de vie individuelles.*

Alain Gournac a estimé que les résultats des négociations interprofessionnelles sont relativement maigres. Depuis juillet 2008, date à laquelle celles-ci ont échoué, y a-t-il eu la volonté de la part du patronat et des syndicats de renouer le dialogue ?

Guy Fischer a fait observer que les négociations à venir s'annoncent très difficiles dans la mesure où chacun campe sur ses positions. Force est notamment de constater que les entreprises ont de plus en plus tendance à ne pas assumer leurs responsabilités en matière de pénibilité au travail. Par ailleurs, certains syndicats se sont prononcés pour une disjonction du dossier de la pénibilité de celui des retraites ; en sait-on davantage sur leurs intentions ?

Evoquant l'hypothèse d'un ralliement des syndicats de salariés à une prise en compte individuelle de la pénibilité, Jacky Le Menn a demandé si, dans ce cas, le patronat pourrait faire évoluer sa position sur le financement de la compensation. Il a également souhaité avoir des précisions sur les écarts d'espérance de vie entre catégories socioprofessionnelles.

André Lardeux a dit craindre que la compensation de la pénibilité par le système de retraite ne dédouane les entreprises de leurs responsabilités en matière d'amélioration des conditions de travail et ne reporte la charge sur la collectivité.

S'interrogeant sur la pertinence du lien entre réparation de la pénibilité et départ anticipé à la retraite, Alain Vasselle, président, a demandé si d'autres voies sont à l'étude. Ne peut-on pas envisager de prendre en compte la pénibilité au cours de la carrière professionnelle via, par exemple, l'octroi de primes ? Par ailleurs, ne serait-il pas opportun d'utiliser le dossier de la pénibilité pour activer le paramètre de l'âge minimal légal de départ à la retraite ?

Jean-Frédéric Poisson a tout d'abord insisté sur la distinction entre la pénibilité réductible et la pénibilité irréductible. Certaines formes de pénibilité ne pourront en effet ni être éliminées, ni même atténuées, sauf à supprimer l'activité professionnelle en cause. Ainsi, le travail de nuit ne pourra pas être effectué dans une ambiance diurne, le travail en sous-sol s'effectuera toujours dans un espace confiné, certains services publics comme les hôpitaux ou les services de police devront toujours fonctionner 24 heures sur 24, etc. Aucune organisation du travail, quelle qu'elle soit, n'est en mesure d'éradiquer totalement la pénibilité. Au regard de cette distinction, il appartient donc aux pouvoirs publics d'intervenir prioritairement pour prévenir et compenser la pénibilité irréductible. Cela peut passer, conformément aux propositions de certains syndicats, par la mise en place d'un « curriculum laboris » ou d'un carnet de santé individuel qui permette d'effectuer la traçabilité dans le temps de l'exposition aux facteurs de pénibilité subis par chaque travailleur. Il est également impératif que les entreprises s'impliquent directement dans la politique de prévention de la pénibilité. Trop de patrons se montrent encore aujourd'hui réticents à l'idée

d'œuvrer pour une meilleure organisation du travail. D'où la volonté des syndicats de salariés de mettre en place un système de compensation collective financé par les entreprises.

Le départ anticipé à la retraite comme solution à la compensation de la pénibilité présente le risque de décharger les entreprises de leurs responsabilités en matière d'amélioration des conditions de travail. A partir du moment où les salariés pourront partir plus tôt à la retraite, plus rien n'incitera les entreprises à faire des efforts en ce sens. Le meilleur système consisterait en une prise en charge individuelle négociée dans le cadre collectif que sont les branches professionnelles. A un moment où à un autre, il faudra en effet que les branches se saisissent du problème de la pénibilité afin que soient définis en leur sein les métiers concernés par d'éventuelles mesures de réparation.

***Jean-Frédéric Poisson** a ensuite précisé que les discussions entre les partenaires sociaux sont au point mort, bien que ces derniers aient été encouragés à revenir à la table des négociations en octobre 2008 par le ministre du travail de l'époque, Xavier Bertrand. Tout semble aujourd'hui indiquer que le dialogue ne se renouera pas. La stratégie de syndicats comme la CFDT, consistant à découpler le dossier de la pénibilité de celui des retraites, est habile : ce qu'ils obtiendront sur la pénibilité ne pourra pas être remis en cause dans le cadre d'une réforme des retraites. Un seul scénario permettrait sans doute de débloquer la situation : mise en place d'un système de compensation individuelle défini au niveau des branches professionnelles, engagement direct des entreprises dans la politique de prévention de la pénibilité en veillant à ne pas les tenir pour seules responsables des problèmes actuels. Dans l'hypothèse où les partenaires sociaux n'aboutiraient pas à un accord, il conviendrait que le législateur reprenne la main, non seulement pour définir la pénibilité et préciser les sources de financement de sa prise en charge, mais aussi pour enjoindre les partenaires sociaux à négocier à partir d'un cadre donné. S'agissant enfin de la prise en compte des écarts d'espérance de vie, peu de solutions sont pour l'instant avancées mais l'implication des branches professionnelles permettrait sans doute d'en dégager de nouvelles.*

Audition d'Yves STRUILLLOU,
conseiller d'Etat
(jeudi 25 février 2010)

Réunie le jeudi 25 février 2010, sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition d'Yves Struillou, conseiller d'Etat, dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Yves Struillou a expliqué que la pénibilité du travail est un sujet à la fois simple et complexe. Simple, parce que l'existence de travaux plus pénibles que d'autres est une évidence : les individus ne sont en effet pas tous égaux devant les conditions de travail. Complexe, parce que la prise en compte de la pénibilité oblige à opérer des choix de société sur des sujets aussi essentiels que la vie et la mort. Le rapport remis au conseil d'orientation des retraites (Cor) en 2003 portait sur le lien entre pénibilité et système de retraite. Son objectif était, d'une part, d'analyser les motifs pouvant justifier que la pénibilité soit intégrée dans la définition des règles relatives au bénéfice des pensions de retraite et les modalités de cette prise en compte, d'autre part, de suggérer les voies permettant d'articuler prévention et compensation de la pénibilité.

De nombreuses enquêtes ont montré qu'il existe, y compris au sein d'une même catégorie sociale, une corrélation très forte entre les conditions de travail et l'espérance de vie. Dès lors, se pose la question suivante : 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 ? Il s'agit assurément d'un choix de société majeur.

Une fois le principe de cette prise en charge par la collectivité accepté, encore faut-il préciser de quelle pénibilité on parle. La pénibilité est en effet une notion complexe car protéiforme. Certaines formes de pénibilité résultent du fonctionnement normal d'une entreprise ou de tout autre organisme employeur (administration, par exemple) ; elles ne peuvent être éliminées sauf à supprimer l'activité professionnelle en cause. C'est le cas des travaux de nuit qui supposent des horaires alternés ou atypiques, du métier d'ouvrier en bâtiment qui implique une exposition à des risques professionnels (port de charges, froid, chaleur...), des activités qui nécessitent un travail à la chaîne comme la production automobile, ou des services publics ouverts 24 heures sur 24 (hôpitaux, services de police...). Toute la question est alors de savoir si la société est prête à accorder un avantage en termes de retraite aux personnes travaillant dans ces secteurs. Il faut néanmoins préciser que toute forme de pénibilité du travail ne justifie pas l'octroi d'un tel avantage.

Par exemple, le stress au travail - qui est un sujet de préoccupation majeure actuellement - n'a pas vocation à être compensé par le système de retraite. Si une organisation du travail donnée est facteur de stress, c'est à l'employeur - garant de la préservation de la santé de ses salariés - d'être tenu pour responsable de cette situation.

Avant d'envisager les dispositifs de prise en compte de la pénibilité, il est indispensable de parvenir à la définir. Une loi de 1975 portant notamment sur les retraites ouvrières tentait déjà de dégager des critères de pénibilité comme le travail à la chaîne, le travail en horaires décalés ou les travaux en bâtiment. De nombreux experts - ergonomes, médecins, sociologues - ont proposé des définitions de la pénibilité. Celle-ci est difficile à appréhender dans la mesure où elle englobe à la fois une composante objective et une composante subjective, liée à la perception par les travailleurs eux-mêmes de la pénibilité de leur activité. Des études réalisées par le ministère du travail montrent ainsi que la perception d'un même métier évolue au cours du temps : il y a vingt-cinq ans, les infirmières estimaient qu'elles ne portaient pas de charges lourdes ; aujourd'hui, elles considèrent qu'elles exercent un travail pénible du fait notamment du port de telles charges. Globalement, l'amélioration des conditions de travail dans la seconde moitié du vingtième siècle s'est traduite par une réduction de la pénibilité au travail. Cependant, les situations de travail pénibles persistent encore aujourd'hui. Elles se concentrent essentiellement sur le monde ouvrier et le personnel intérimaire. Les contraintes physiques n'ont pas disparu des sociétés contemporaines, bien que la majorité de la population active travaille dans le secteur des services.

***Yves Struillou** a ensuite abordé la question de l'articulation entre la prévention et la compensation de la pénibilité, en insistant sur le danger que constitue le choix d'un système axé exclusivement sur la réparation. Dans ce cas en effet, rien n'incitera les entreprises et les pouvoirs publics à faire des efforts pour prévenir les situations de travail pénible. In fine, celles-ci perdureront. La solution la plus pertinente consiste donc à combiner un volet compensation, pour gérer le stock, et un volet prévention, pour agir sur le flux. En aucun cas, l'instauration d'un système de réparation ne doit pénaliser les efforts réalisés en matière de prévention : les deux approches sont complémentaires. Agir en amont sur les conditions de travail est du domaine du possible, comme en témoigne la politique de prévention mise en œuvre par Renault Trucks : l'entreprise a fait appel à une équipe d'ergonomes chargée de coter les postes en fonction de leur degré de pénibilité ; à la suite de cette étude, chaque manager s'est vu confier la mission de diminuer progressivement le nombre de postes considérés comme très ou assez pénibles. Grâce à cette politique, on a constaté un desserrement des contraintes de travail pesant sur les salariés. La mise au point d'une politique de prévention nécessite cependant de répondre à deux questions : comment récompenser les entreprises vertueuses ? Comment pénaliser celles qui ne le sont pas ?*

La prise en compte de la pénibilité suppose également de s'interroger sur l'articulation entre l'intervention de l'Etat et le rôle de la négociation interprofessionnelle. Dans l'idéal, il faudrait privilégier une approche de la pénibilité combinant négociation au niveau des branches professionnelles et/ou des entreprises et implication des pouvoirs publics par la voie législative et/ou réglementaire. Il pourrait également être décidé soit de créer un système de bonus-malus à destination de l'ensemble des entreprises, soit de relever leur taux de cotisations retraite et de prévoir une modulation de cette augmentation pour celles qui jouent le jeu de la prévention (dispositif de bonus). Dans l'hypothèse où les partenaires sociaux ne parviendraient pas à un accord, il conviendrait que le législateur reprenne la main, au moins pour définir la pénibilité et en préciser les causes. En tout état de cause, il est grand temps de faire avancer le dossier de la pénibilité qui a déjà pris un retard regrettable.

***Christiane Demontès, rapporteure,** a d'abord insisté sur le fait que mettre en place des dispositifs de compensation n'exonère pas de traiter aussi le problème de la prévention. Puis elle a demandé des précisions sur la loi de 1975 traitant des retraites ouvrières. Que prévoyait-elle en matière de prise en charge de la pénibilité ? S'agissant de la question de la responsabilité des entreprises, quels sont les outils qui permettraient de les inciter à lutter, en amont, contre la pénibilité ? Force est de constater qu'actuellement, nombre d'entre elles se séparent de leurs travailleurs considérés comme inaptes au travail en les mettant d'office à la retraite ou en les licenciant. Quelle forme pourrait prendre un système de bonus-malus ?*

***Guy Fischer** a dit craindre que la charge financière de la réparation soit reportée sur la collectivité, alors que celle-ci devrait être prioritairement assumée par les entreprises. En effet, ce sont elles qui sont responsables des situations de travail pénible, en raison de l'organisation du travail qu'elles mettent en place et les employeurs ont trop tendance à vouloir s'exonérer de cette responsabilité. Il a ensuite souhaité avoir des précisions sur la pénibilité qui touche le monde ouvrier et le personnel intérimaire. Aujourd'hui, les emplois atypiques sont le lot commun d'un grand nombre de travailleurs.*

*Sur l'articulation prévention-réparation, **Yves Struillou** a indiqué que l'approche compensatrice n'empêche pas l'approche préventive ; la première stimule même la seconde. La mise en place d'un système de bonus-malus pour la prévention de la pénibilité, voire d'un simple dispositif de bonus, représenterait un progrès considérable. La prise en compte de la pénibilité nécessite aussi de déterminer le critère pertinent pour la mesurer. Faut-il prendre en compte l'espérance de vie « brute » - seraient alors exclus les postes où les personnes sont exposées à des contraintes physiques entraînant des troubles musculo-squelettiques qui ne réduisent pas l'espérance de vie mais peuvent fortement handicaper ceux qui en sont victimes-- ou l'espérance de vie sans incapacité - seraient alors pris en compte les travaux susceptibles de provoquer de tels troubles - ?*

La mise en place d'un dispositif de compensation collective coûterait non seulement très cher à la collectivité, mais risquerait aussi de faire l'objet de restrictions a posteriori. Ainsi la mesure « carrières longues » prévue par la loi de 2003 portant réforme des retraites, initialement très généreuse, a été progressivement durcie afin d'en limiter l'incidence financière. C'est pourquoi il vaut mieux concentrer le système de réparation sur la population qui en a le plus besoin, c'est-à-dire les travailleurs confrontés à une pénibilité qui affecte leur espérance de vie sans incapacité. Pour autant, il n'est pas question de négliger les autres formes de pénibilité ; celles-ci appellent simplement des réponses différentes.

Concernant la loi de 1975, celle-ci prévoyait un abaissement de l'âge légal de départ à la retraite à soixante ans pour l'exercice d'un travail à la chaîne, de nuit, ou nécessitant une exposition à des intempéries. Par ailleurs, inciter les entreprises à participer activement à la politique de prévention de la pénibilité suppose de jouer sur le levier financier. Le mécanisme idéal consisterait en l'instauration d'un bonus-malus, sachant toutefois que le malus peut entraîner des effets pervers et aller à l'encontre des objectifs poursuivis. Une autre option, moins ambitieuse, serait de mettre en place un simple bonus sous la forme d'une modulation du relèvement du taux des cotisations retraite au profit des entreprises qui font des efforts en matière de prévention. Pourquoi ne pas également réformer le régime d'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles (AT-MP) en y intégrant les conditions de travail ? Il serait alors possible de moduler les taux de cotisations AT-MP en prévoyant, d'un côté, des majorations pour les entreprises peu impliquées, de l'autre, des ristournes pour les plus vertueuses.

*En réponse à la demande de précisions de Guy Fischer, **Yves Struillou** a expliqué que les intérimaires sont souvent des ouvriers, généralement des hommes travaillant dans l'industrie ou le bâtiment. Ce sont les plus jeunes d'entre eux qui sont victimes d'accidents du travail en raison d'un manque de formation aux consignes de sécurité. Les entreprises ont également leur part de responsabilités dans ces drames car elles affectent fréquemment les jeunes ouvriers aux postes les plus pénibles.*

**Audition de Jean-Marie SPAETH, président
du conseil d'administration de l'Ecole nationale supérieure
de sécurité sociale
(jeudi 25 février 2010)**

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Jean-Marie Spaeth, président du conseil d'administration de l'Ecole nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S), dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Jean-Marie Spaeth a tout d'abord rappelé que, pour des raisons historiques, le système de retraite français s'est construit sur la base de multiples régimes de base en dépit des projets du conseil national de la résistance. Par la suite, ont été créés les principaux régimes complémentaires pour permettre l'octroi de droits au-delà du plafond de la sécurité sociale : association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) en 1947, association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco) en 1961 ; ces régimes ont été rendus obligatoires un peu plus tard. En 2003, un régime complémentaire a également été créé pour les fonctionnaires.

Par ailleurs, des mécanismes de compensation, puis de surcompensation, ont été mis en œuvre entre les différents régimes.

Enfin, les principaux paramètres des différents régimes ont été harmonisés avec la fixation de l'âge minimal de départ à la retraite à soixante ans, qui existait depuis 1946 pour certaines catégories, avec l'alignement, plus récent, des durées de cotisation prévues par les régimes et avec l'indexation des pensions liquidées sur les prix.

Le seul point essentiel qui n'a fait l'objet d'aucune harmonisation est celui du rendement des différents régimes. Ainsi, dans le régime des mineurs, en voie d'extinction, chaque assuré paye un pourcentage de cotisations et tout le monde reçoit une retraite de base uniforme. A l'inverse, dans les régimes spéciaux, les pensions n'ont aucun lien avec les cotisations versées mais représentent une fraction du salaire servi au cours des six derniers mois d'activité. Le régime général se situe entre les deux. Quant au régime de l'Agirc-Arrco, il se caractérise par la possibilité de faire varier plusieurs paramètres : le taux d'appel des cotisations, la valeur d'achat ou la valeur de service du point.

La question qui se pose aujourd'hui est celle de la soutenabilité financière et de l'équité du système de retraite. Deux types d'équité ou de solidarité doivent être pris en considération : la solidarité intergénérationnelle est assurée par la répartition qui consiste à opérer un prélèvement sur la richesse du pays pour payer les retraites actuelles ; la solidarité interprofessionnelle est également importante et suscite aujourd'hui une inquiétude sur l'avenir des services publics. Dans les régimes des trois fonctions publiques, les cotisations patronales constituent le paramètre d'ajustement du système. Or, pour la fonction publique d'Etat, la cotisation patronale est en réalité composée d'une subvention d'équilibre de l'ordre de 60 % du montant des pensions versées. Pour les deux autres fonctions publiques, il existe une caisse de retraite. Dans quelques années, les cotisations patronales devront probablement être augmentées, ce qui impliquera une hausse des impôts locaux pour les fonctionnaires territoriaux et des versements de l'assurance maladie pour les fonctionnaires hospitaliers. Une telle situation, dans un contexte où s'exprime une certaine forme de populisme, pourrait conduire à utiliser le débat sur les retraites comme un moyen de remettre en cause les services publics.

Par ailleurs, il convient de garder à l'esprit que les facteurs qui influencent le plus l'évolution des régimes de retraite et leur équilibre sont l'âge d'entrée dans la vie active et l'âge de cessation d'activité. Or, alors que l'entrée dans la vie active est de plus en plus tardive, les comportements en matière d'âge de cessation d'activité ne se sont que peu modifiés malgré l'augmentation continue de l'espérance de vie, et de l'espérance de vie en bonne santé. Les évolutions sur ces questions sont lentes et impliquent d'adapter certains emplois aux seniors, dès lors que les capacités ne sont plus tout à fait identiques à soixante ans qu'à cinquante. En outre, pendant longtemps, les retraites ont été utilisées comme élément de restructuration industrielle, par l'utilisation massive des préretraites.

*Abordant alors la réforme du système de retraite, **Jean-Marie Spaeth** a estimé que deux difficultés doivent être surmontées. D'une part, certaines décisions ne font sentir leurs effets qu'après un temps très long, d'autre part la réussite de la réforme ne dépend pas seulement de la modification de paramètres mais surtout d'évolutions des mentalités. L'heure est désormais venue de modifier en profondeur le système pour créer un régime universel. Pour ce faire, le Parlement devrait adopter une loi-cadre définissant le cahier des charges du futur régime tout en procédant aux ajustements paramétriques immédiatement nécessaires, qu'il s'agisse de la modification des durées de cotisation ou de la fixation d'un nouvel âge pivot. La loi devrait définir les conditions de passage de l'ancien au nouveau régime sans remettre en cause les droits acquis jusqu'alors. Ce nouveau système devrait comporter des éléments susceptibles d'influencer les comportements relatifs à l'entrée dans la vie active et à la cessation d'activité. A cette occasion, le mode de financement de la protection sociale pourrait être réexaminé. Ainsi, la politique familiale reste aujourd'hui financée par la masse salariale, ce qui n'est pas totalement cohérent au regard des objectifs de cette politique. Les cotisations destinées à financer cette politique pourraient être prélevées sur*

l'ensemble des revenus, ce qui pourrait permettre de dégager des marges autorisant le transfert des cotisations vers le financement de la retraite. La transition entre l'ancien et le nouveau système nécessitera en effet des recettes supplémentaires pendant quelques années.

***Christiane Demontès, rapporteure,** a souhaité avoir des précisions sur la notion de régime universel de retraite et s'est interrogée sur la prise en compte de la pénibilité et des inégalités devant l'espérance de vie.*

***Jean-Marie Spaeth** a souligné que l'incapacité des partenaires sociaux à parvenir à un accord sur la pénibilité n'est pas un hasard. Cette notion est en effet particulièrement difficile à cerner de manière précise et surtout évolutive. La pénibilité aujourd'hui n'est pas la même qu'il y a cinquante ans et ne se trouve pas toujours là où on s'attend naturellement à la trouver. Dans ce contexte, la mise en place d'un régime universel fonctionnant plutôt selon une technique de points permettrait beaucoup plus facilement de prendre en considération la pénibilité que le système par annuités actuel. Les conditions de prise en compte de la pénibilité pourraient évoluer de manière souple sans recréer des régimes spéciaux pour des catégories entières. Quant à l'inégalité face à l'espérance de vie, il est souhaitable que la technique du nouveau système soit conçue de manière à permettre de réaliser les arbitrages individuels et collectifs intégrant ces écarts.*

***Guy Fischer** s'est déclaré inquiet face au risque d'une attaque frontale contre les régimes de retraite et plus particulièrement ceux des fonctionnaires dans un contexte où les déficits publics sont mis en avant pour justifier une remise en cause des services publics. Il s'est demandé si le rendez-vous 2010 ne conduira pas à une prise en compte minimale de la pénibilité.*

***Jean-Marie Spaeth** a tout d'abord souligné que la réforme la plus lourde de conséquences pour les retraites, à savoir l'indexation sur les prix des pensions et des salaires reportés au compte, a été réalisée en catimini en 1993 sans que personne n'ait conscience des conséquences de cette évolution sur les futures retraites. De la même manière, on peut avoir des craintes pour les régimes des fonctions publiques car, dans quelques années, il sera nécessaire d'augmenter les cotisations de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Une augmentation des impôts locaux ou de la CSG destinée à financer les retraites des fonctionnaires, même si elle est légitime, risque de susciter une forte incompréhension et de conduire alors à une véritable attaque contre ces régimes. Dans ces conditions, il est nécessaire de maintenir les acquis mais aussi d'inscrire, pour l'avenir, l'ensemble des salariés du public et du privé dans un régime universel, en faisant en sorte que tous les droits reposent sur une solidarité commune.*

La question du déficit public reste posée et peut être traitée, en fonction de choix qui appartiennent aux politiques, en intervenant sur les dépenses ou sur les recettes. En ce qui concerne les régimes de retraite, l'ajustement se fait toujours par le biais des cotisations avec une possibilité

d'intervenir sur la répartition de ces cotisations entre l'employeur et le salarié. Enfin, il est souhaitable que le débat sur les retraites soit l'occasion d'une discussion sur le contenu du travail, à l'entrée et à la sortie de la vie active. Le législateur prend des mesures depuis des années pour maintenir les seniors au travail, mais les évolutions sont particulièrement lentes.

Christiane Demontès, rapporteure, *a souhaité des précisions sur les changements préconisés pour le régime de retraite des fonctionnaires territoriaux.*

Jean-Marie Spaeth *a constaté que la CNRACL va connaître de graves difficultés lorsqu'elle devra augmenter les cotisations patronales qui, en l'espèce, ne sont rien d'autre que des impôts locaux ou des contributions de l'assurance maladie. Il est donc préférable, sans remettre en cause les droits acquis, que les fonctionnaires territoriaux rejoignent, comme tous les salariés, le futur régime universel, à l'intérieur duquel s'exercera une solidarité interprofessionnelle complète.*

Jacky Le Menn *a relevé que, dans le futur système, les collectivités territoriales resteraient l'employeur des fonctionnaires territoriaux et continueraient à verser des cotisations patronales, de sorte que le changement n'apparaît pas considérable.*

Jean-Marie Spaeth *a souligné que l'intérêt de cette évolution est de faire disparaître tout risque de conflit entre catégories de salariés. Les nouveaux droits seraient universels, donc identiques pour tous en fonction des sommes cotisées. Ce système permettra de clarifier les choix de la société en matière de solidarité et d'assurer une harmonisation du rendement des régimes en évitant les conflits intergénérationnels et interprofessionnels.*

Alain Vasselle, président, *a souhaité savoir s'il demeure possible de conserver un âge minimum de départ à la retraite à soixante ans, compte tenu des évolutions intervenues en matière d'espérance de vie.*

Jean-Marie Spaeth *a relevé que certaines études ont montré qu'à long terme, le décalage de l'âge minimum de retraite a les mêmes effets sur l'équilibre financier que l'augmentation de la durée de cotisations réalisée sans modification de l'âge légal. En revanche, le décalage de l'âge minimum a un effet immédiat non négligeable. En définitive, la principale différence réside dans le fait que la modification de l'âge pénalise prioritairement les salariés qui ont des carrières longues et sont entrés tôt sur le marché du travail, alors que l'augmentation de la durée de cotisations pèse prioritairement sur ceux qui ont commencé plus tardivement à travailler, ce qui paraît plus juste. Le futur régime universel devrait reposer sur une durée de cotisations et un âge pivot, sans que celui-ci ait le rôle de couperet qu'il exerce dans le système actuel. Les techniques de fonctionnement du système de retraite doivent être conçues pour influencer les comportements relatifs à l'entrée sur le marché du travail et à la cessation d'activité.*

Audition d'Antoine BOZIO,
chercheur à l'Institute for fiscal studies de Londres
(jeudi 25 février 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a enfin procédé à l'audition d'Antoine Bozio, chercheur à l'Institute for fiscal studies (IFS) de Londres, dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Avant d'évoquer ses propositions et le sujet de la pénibilité, Antoine Bozio a dressé un état des lieux du système de retraite en France. Celui-ci est soumis à deux chocs démographiques distincts, dont les conséquences en termes d'équité sont différentes : d'une part, une tendance lente et progressive à l'augmentation de l'espérance de vie, d'autre part, l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du baby-boom. En outre, 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'acquérir 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.

Dans ce contexte, toute réforme doit être envisagée sur le long terme, c'est-à-dire sur une période de quarante ou cinquante ans, et n'utiliser que des éléments paramétriques conduirait à multiplier les ajustements tous les trois ou quatre ans ; cela ne ferait que renforcer les incertitudes et affaiblir in fine l'ensemble du dispositif. L'objectif de toute réforme doit donc consister à unifier, rendre plus transparent et simplifier. De ce point de vue, un passage à des comptes notionnels, comme l'a fait la Suède, serait bénéfique. Les cotisations sont en effet accumulées sur un compte virtuel permettant de mesurer les droits à pension et sont revalorisées chaque année en appliquant un rendement garanti, qui correspond au taux de croissance des salaires. Le système n'est pas uniquement contributif, puisque la solidarité nationale vient

abonder un fonds de réserve permettant de financer à la fois les accidents de carrière personnels et les chocs économiques conjoncturels. Surtout, le niveau des pensions prend mécaniquement en compte l'évolution de l'espérance de vie des générations. En conséquence, ce système intègre en permanence les contraintes budgétaires, évite la brutalité des réformes et est compréhensible pour la population.

Il est vrai que le passage d'un système à un autre pose un problème important de transition. C'est pourquoi il est nécessaire de prendre le temps de redéfinir l'ensemble des paramètres et des éléments redistributifs avant d'adopter un nouveau régime. La Suède a pris ce temps nécessaire de mise en place, contrairement à l'Italie qui a réalisé sa réforme trop rapidement. Par ailleurs, la France connaît un système qui prend en compte les revenus jusqu'à un niveau très élevé, ce qui est rare pour un système public obligatoire. En ce qui concerne le secteur public, les pensions sont aujourd'hui souvent considérées comme une rémunération différée et il serait utile de mieux les distinguer en vue d'unifier les régimes. Enfin, la mise en place d'un système à comptes notionnels ne règle pas en lui-même les dettes du passé ; il sera toujours nécessaire de financer la génération du baby-boom. En revanche, les comptes notionnels permettraient de gérer plus aisément des chocs futurs. Afin de conforter la confiance de la population dans la stabilité du système, il serait utile d'identifier clairement cette dette et d'affecter à son financement des prélèvements obligatoires spécifiques, distincts des cotisations.

En ce qui concerne la pénibilité, il n'est pas certain que ce soit de la responsabilité du système de retraite de traiter cette question. Elle devrait d'abord être réglée par le niveau des rémunérations, comme c'est par exemple le cas pour les personnels affectés sur des plates-formes pétrolières. Elle devrait ensuite être abordée sous l'angle des conditions de travail : sa prise en compte dans le calcul des pensions reviendrait d'une certaine manière à subventionner la pénibilité plutôt que de lutter contre. Surtout, il serait extrêmement difficile d'identifier précisément, tout au long de la vie, les métiers concernés et le niveau de la prise en compte par le système.

***Christiane Demontès, rapporteure,** a relevé que les propositions qui viennent d'être présentées apparaissent cohérentes et entraînent une différence structurelle avec le système en vigueur, permettant de sortir d'une simple évolution paramétrique. En ce qui concerne les comptes notionnels, de quelle manière la solidarité nationale peut-elle intervenir en cas d'accident de carrière et comment prendre en compte les inégalités individuelles devant l'espérance de vie ? Par ailleurs, comment envisager la période de transition en cas de changement de système ?*

Alors que les Français sont particulièrement inquiets sur l'avenir du système et que les précédentes réformes ont vu leurs effets limités par des hypothèses de base qui se sont révélées inexactes, comment s'assurer que les paramètres qui seront retenus seront fiables ?

Antoine Bozio a précisé que dans un système en comptes notionnels, une éventuelle absence de points due à un accident de carrière est compensée par la solidarité nationale dans une mesure prédéfinie. Le financement est alors assuré par des prélèvements obligatoires différents des cotisations sociales. Par ailleurs, les inégalités d'espérance de vie doivent être prises au sérieux mais posent des problèmes considérables, car elles ne relèvent pas toujours des conditions de travail mais parfois de la responsabilité individuelle et des choix de vie. De plus, leur mesure reste actuellement mal évaluée au-delà de catégories socioprofessionnelles très larges. Dans ces conditions, il est difficile de faire des propositions robustes sur cette question. Finalement, l'actuelle complexité du système renforce la difficulté de le faire évoluer sensiblement et justifie le temps pris à le réformer. En outre, face à la nécessaire progressivité de toute réforme, il est important de garantir certaines conditions à ceux qui partiront en retraite dans les années à venir. La période de transition doit alors être suffisamment longue pour que la réforme soit correctement mise en œuvre, mais elle ne doit pas l'être trop pour conserver son objectif de justice et d'efficacité. Une période proche de dix ans paraît raisonnable.

Guy Fischer a relevé que dans un système en comptes notionnels, il existe un lien entre le niveau de pension et le taux de croissance des salaires. Or, on constate aujourd'hui une tendance à l'écrasement des rémunérations et des retraites, ce qui pose un problème d'équité. Ainsi, dans le secteur public, les salaires ont très peu augmenté ces dernières années.

Antoine Bozio a rappelé que la mesure la plus importante de la réforme conduite en 1993 a consisté à indexer les pensions, mais aussi les salaires portés au compte de chaque assuré, sur les prix et non plus sur les salaires. Une telle modification a été très efficace en termes financiers mais n'a fait l'objet d'aucun débat public et ne renforce pas la transparence du système. Un régime en comptes notionnels permet a contrario de donner des perspectives claires, à la fois collectivement et individuellement.

Alain Vasselle, président, a souhaité avoir des précisions sur les modalités du financement de la dette relevant du passé lors de la transition vers un système en comptes notionnels. Un choix politique doit en effet être opéré entre le financement des retraites, de la dette existante et des autres charges publiques. Par ailleurs, si la question de la pénibilité relève de la politique salariale des entreprises et des conditions de travail, comment la prendre en compte pour les salariés qui sont d'ores et déjà en fin de carrière et ont exercé des tâches pénibles ?

Antoine Bozio a confirmé que la part de la richesse nationale consacrée aux retraites relève d'un choix politique et social, et non de celui des experts. En effet, tout peut être imaginé mais les conséquences doivent être durablement pesées ; c'est ce que permet d'ailleurs plus aisément le mécanisme des comptes notionnels. Par ailleurs, alors que la création d'un système par répartition à la fin de la Seconde Guerre mondiale répondait clairement à une question de justice entre générations du fait des pertes patrimoniales massives des Français, le financement de la dette actuelle, qui correspond à l'arrivée en retraite de générations moins frappées par des événements dramatiques, ne devrait-il pas être partagé entre les actifs et ces nouveaux retraités ? Enfin, un système en comptes notionnels permettrait d'attribuer des points liés à la pénibilité pour les personnes partant en retraite dans les années à venir, à condition de prévoir les ressources financières nécessaires.

**Audition de Pascale COTON, secrétaire générale adjointe,
et de Patrick POIZAT, conseiller confédéral en charge des retraites,
de la confédération française des travailleurs chrétiens
(mardi 9 mars 2010)**

Réunie le mardi 9 mars 2010, sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Pascale Coton, secrétaire générale adjointe, et de Patrick Poizat, conseiller confédéral en charge des retraites, de la confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Pascale Coton, secrétaire générale adjointe de la CFTC, a d'abord réaffirmé la volonté de la CFTC de pérenniser les régimes de retraite par répartition ; la crise économique et financière a en effet clairement montré les limites d'un financement par capitalisation. Le système par répartition est le seul à tenir compte de la solidarité entre les générations et des droits non contributifs. Les produits de capitalisation ne peuvent se substituer à des dispositifs de retraite obligatoire ; ils doivent rester facultatifs car peu fiables.

Pour le secteur privé, la CFTC est attachée à une organisation duale avec une retraite de base, principalement assurée par la Cnav, et une retraite complémentaire gérée paritaire dans le cadre des régimes de l'association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) et l'association des régimes de retraite complémentaire (Arrco). Ce système nécessite à l'évidence aujourd'hui une évolution de ses paramètres et notamment de ses voies de financement.

La CFTC n'est pas favorable à l'hypothèse d'une réforme systémique. Le passage à un système par points conduirait à une fusion des retraites de base et des retraites complémentaires ce qui risquerait de mettre en danger la pérennité des régimes de retraite complémentaire ; en outre, un tel mécanisme n'apporterait aucune visibilité supplémentaire. Le passage à un système en comptes notionnels, tel que celui adopté par la Suède, présente l'inconvénient majeur de faire fluctuer le niveau des pensions en fonction de l'état des comptes du régime de retraite, de l'économie ou de l'espérance de vie. Avec la crise, le gouvernement suédois a d'ailleurs dû mobiliser des ressources importantes pour limiter la baisse du niveau des pensions mais il disposait de réserves, ce qui n'est pas le cas en France où la CFTC rappelle qu'elle s'opposera à toute utilisation anticipée des avoirs du fonds de réserve des retraites (FRR). Enfin, comme l'indique le dernier rapport du conseil d'orientation des retraites (Cor), aucun de ces deux systèmes ne permet de rééquilibrer les comptes de la branche retraite, ce que recherche aujourd'hui le Gouvernement.

La CFTC rappelle qu'elle a pris acte de l'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein, fixée par la loi Fillon de 2003 à 162 trimestres aujourd'hui et 164 trimestres en 2012. En ce qui concerne l'âge de départ à la retraite, la CFTC revendique pour tous les salariés la possibilité du libre choix ; elle écarte toute évolution de l'âge minimum de liquidation de la pension et souhaite le maintien des deux âges pivots. Ainsi, ceux qui le souhaitent, notamment ceux qui remplissent les conditions de durée d'assurance, doivent pouvoir partir en retraite à soixante ans. Par ailleurs, il est important de maintenir l'âge de soixante-cinq ans pour un départ à la retraite quel que soit le nombre de trimestres cotisés ; cet âge représente une garantie sociale auquel tout assuré doit avoir droit sans abattement. En outre, il convient de prévoir des conditions spécifiques en lien avec la pénibilité du travail.

Cet attachement aux principes fondamentaux de la retraite nécessite une adaptation du financement des régimes. Celle-ci ne doit toutefois pas obérer les priorités que sont l'emploi et la revalorisation des salaires. La dynamique des recettes conditionne pour l'essentiel l'équilibre des régimes. A cet égard, la CFTC souhaiterait que soit effectuée une évaluation sérieuse des répercussions des exonérations de cotisations sociales sur l'emploi et que, en tout état de cause, l'ensemble des allègements de charges soit compensé, au centime près, par le budget de l'Etat.

Pour le régime de base, la CFTC estime que la piste la plus juste consisterait à prévoir une augmentation de la CSG appliquée à l'assiette la plus large possible englobant l'ensemble des revenus ; un accroissement d'un point de CSG produit 11,5 milliards d'euros de ressources supplémentaires. Une partie de cette hausse devrait être clairement destinée à la branche retraite. Pour les retraites complémentaires, il n'est pas envisageable d'augmenter le niveau de cotisation sans attribuer de points en contrepartie, c'est-à-dire en prévoyant une baisse du rendement ; il faudra donc que la hausse des cotisations soit partagée entre les entreprises et les salariés.

D'une façon plus générale, l'équilibre des régimes de retraite, qui est un investissement social de long terme et répond à un projet de société, doit reposer sur une juste répartition de la richesse produite ; or, depuis trente ans, le partage de la valeur se fait au bénéfice des actionnaires et au détriment des salariés. Le FRR représente un engagement vis-à-vis des générations futures ; il est important que soient définies les échéances auxquelles il sera utilisé et que soient pérennisées ses modalités d'abondement.

***Pascale Coton** a ensuite insisté sur l'opposition de la CFTC à toute remise en cause du niveau des pensions de retraite. Le minimum vieillesse, qui doit correspondre aux besoins d'une vie décente, devrait être équivalent à 100 % du Smic pour toute personne ayant effectué une carrière à taux plein. Il est impératif que soit mis fin au déficit structurel du fonds de solidarité vieillesse (FSV) et qu'une réflexion sur l'adéquation entre ses recettes et ses charges soit menée.*

En matière de pénibilité, la prévention primaire est une priorité absolue ; l'approche de cette question ne peut se faire exclusivement sous l'angle de l'âge de départ à la retraite, ce qui justifie qu'elle soit traitée en dehors du problème des retraites. La CFTC regrette l'irresponsabilité du patronat sur ce sujet. La prise en compte de la pénibilité suppose une correction de l'usure au travail, ce qui signifie que doivent être mises en place des actions de prévention primaire en lien avec l'itinéraire du salarié et en fonction de son parcours d'exposition aux risques. Lorsque la prévention échoue, un principe de réparation doit trouver à s'appliquer : pour les personnes qui ont exercé un métier particulièrement pénible et dont l'espérance de vie se trouve réduite par rapport à celle des autres, un accès anticipé à la retraite grâce à un mécanisme de bonification doit être organisé.

L'emploi des seniors est une priorité qui nécessite un véritable engagement des entreprises ; il conviendrait de former et sensibiliser les personnels de recrutement et les cadres à la plus-value humaine qu'apportent les seniors. Les jeunes sont, de leur côté, soumis à une double peine avec une entrée tardive sur le marché de l'emploi et un risque de sortie bien plus tardive encore, tout en subissant un système de carrières hachées. Il est donc primordial de lancer une grande mobilisation pour l'emploi en recherchant les solutions les plus adaptées face au développement du chômage, de la précarité et de la pauvreté. L'un des meilleurs moyens d'augmenter les recettes de la sécurité sociale reste encore d'augmenter le nombre des cotisants.

Le régime de retraite des agents de la fonction publique est lié au statut général de la fonction publique ; une harmonisation de ses règles sur celles du régime général aurait pour conséquence une remise en cause de ce statut. Comparer les deux systèmes, qui se sont construits de manière différente, n'a pas de sens. Néanmoins, il faut souligner que l'alignement du nombre d'annuités nécessaires au bénéfice d'une pension, soit quarante et un ans, sera effectif en 2012. Le mode de calcul des pensions n'est pas comparable dans la mesure où, dans le secteur public, les primes, qui peuvent représenter une part non négligeable du salaire de base, ne sont prises en compte pour le calcul de la pension qu'à hauteur de 20 %. Un fonctionnaire ne part pas en retraite avec 75 % de son salaire mais seulement à peine 60 % de celui-ci dès lors que l'on y inclut les primes. En outre, contrairement au secteur privé, il n'y a pas d'indemnité de départ à la retraite dans la fonction publique.

La CFTC estime que le débat sur les retraites ne doit pas être l'occasion de créer des tensions entre les assurés des différents régimes mais plutôt d'instaurer un véritable dialogue sur la solidarité nationale et la répartition des richesses. Les propositions de la CFTC s'appliquent d'ailleurs sans distinction à tous les régimes. Un sondage par Internet les a validées : 67 % des adhérents de la CFTC sont favorables à une augmentation de la CSG dès lors que celle-ci est destinée à la branche retraite ; 71 % souhaitent conserver les deux âges pivots de soixante et soixante-cinq ans.

Ayant constaté que la CFTC écarte l'idée d'une réforme systémique, **Dominique Leclerc, rapporteur**, a souhaité savoir pourquoi, dans le cadre d'une réforme paramétrique, celle-ci ne retient qu'un seul paramètre : celui de l'assiette et du taux de cotisation. Or, la perspective du vieillissement de la population laisse entrevoir une augmentation des dépenses sociales notamment au titre de la maladie, du logement, de la dépendance ou du handicap ; est-il légitime de laisser peser le poids de ces dépenses sur les jeunes générations ? De même, la CFTC ne souhaite pas que la question de la pénibilité soit traitée dans le cadre de la réforme du système des retraites ; mais n'y a-t-il pas une contradiction avec la volonté de maintenir les régimes spéciaux ? Le FRR a été créé pour permettre un lissage des besoins des régimes de retraite à partir de 2020 mais il devait, à cette échéance, détenir 150 milliards d'euros de réserve, alors qu'il n'en compte que 30 milliards aujourd'hui ; par rapport aux enjeux, il ne pourra donc qu'apporter une solution très limitée. Si l'on se contente de faire évoluer quelques paramètres dans un premier temps, il paraît indispensable de ne pas s'affranchir d'une réflexion plus large pour la suite ; en particulier, ne faut-il pas, d'ores et déjà, envisager certains rapprochements entre les régimes afin de développer plus de transparence et d'équité dans le système ?

Pascale Coton a déploré la désinformation des citoyens par la presse de même que l'opposition entretenue entre les salariés du secteur public et ceux du secteur privé. En effet, même dans les régimes spéciaux, les avantages ne sont pas ceux que l'on croit. Ainsi, à titre d'exemple, les salariés d'EDF cotisant à un taux supérieur à ceux des régimes de base ou de la fonction publique. Si l'on veut comparer les régimes, il faut effectuer une comparaison complète. Certes, les métiers pour lesquels les régimes spéciaux ont été créés ont évolué ; l'enquête menée par la CFTC auprès de ses adhérents montre que, dans ce cas précis, les salariés concernés sont prêts à travailler plus longtemps.

Dominique Leclerc, rapporteur, est convenu du caractère absurde de certaines comparaisons. Toutefois, il existe de réelles différences, par exemple en matière d'avantages familiaux ou de la possibilité de partir en retraite après quinze ans de service dans la fonction publique sans décote, qui mériteraient d'être revues au nom de la transparence et de l'équité. La différence de taux de cotisation constatée entre l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (Ircantec) et l'Agirc-Arrco fait actuellement l'objet de réactions très vives que l'on peut comprendre.

Patrick Poizat, secrétaire confédéral en charge des retraites à la CFTC, a estimé que beaucoup de désinformation entoure cette dernière question. L'article 8 de la récente loi sur la Poste a prévu une négociation qui est en cours entre, d'un côté, l'Ircantec, de l'autre, l'Agirc-Arrco, et qui devra aboutir avant le mois de juin. Les sommes en jeu sont naturellement impressionnantes mais elles seront mises en jeu sur une durée très longue. Le FRR n'est pas aujourd'hui dans la situation imaginée au moment de sa mise en place et c'est bien ce que la CFTC critique car ce fonds devait permettre de lisser les besoins des régimes de retraite à partir de 2020 et assurer un équilibre intergénérationnel dont tout le monde souligne l'importance aujourd'hui. Un système en comptes notionnels

introduirait d'ailleurs aussi une différence non souhaitable entre les générations. Une étude détaillée de l'Insee sur les évolutions démographiques, attendue pour la fin de l'année, permettra d'approfondir cette question.

La CFTC est également très attachée à la question de l'équité intragénérationnelle afin de prendre en compte les différences d'espérance de vie constatées entre les salariés d'une même génération selon les métiers exercés. Cette question devra faire partie de la concertation qui sera engagée à partir de la fin du mois d'avril et des moyens financiers devront y être consacrés. Face à la crise, les régimes sociaux ont fait preuve de leur efficacité et de leur rôle d'amortisseur. Il est donc impératif de trouver les solutions pour maintenir ces régimes et un socle de garantie sociale, parties intégrantes du pacte de la Nation. Il est dommage que les négociations sur la pénibilité et le dialogue entre les entreprises et les organisations syndicales n'aient pas abouti. Il s'agit, au-delà même de la question du financement, de faire face à des situations sociales parfois lourdes en matière de handicap, de maladie ou même de dépendance.

***Christiane Demontès, rapporteure,** a fait valoir que le principal objectif de la prise en compte de la pénibilité est d'apporter une solution aux inégalités constatées à l'arrivée de l'âge de la retraite. L'existence de nombreux régimes contribue à entretenir une réelle illisibilité du fonctionnement des régimes de retraite : ne doit-on pas envisager, à terme, un rapprochement entre ces régimes et la manière d'y procéder ? Enfin, elle a souhaité savoir ce que recouvre la proposition d'élargissement de l'assiette des cotisations.*

***Patrick Poizat** a fait observer qu'une rationalisation des différents régimes est déjà intervenue avec la fermeture de plus de six cent quarante régimes et le regroupement de vingt et un régimes de base dans le Gip Info Retraite. Ce mécanisme d'information sur les droits accumulés, mis en place par la réforme de 2003, est important et utile ; il est complété par le relevé annuel de points que fournissent l'Agirc et l'Arrco sur Internet.*

***Pascale Coton** a indiqué que l'élargissement proposé de l'assiette des cotisations vise les plans d'option d'achat d'actions, les retraites chapeau ou encore l'intéressement. Le sondage effectué par la CFTC a montré qu'une majorité de ses adhérents est favorable à une cotisation sociale sur les sommes versées au titre de l'intéressement. Il en est de même pour l'augmentation de la CSG dès lors que celle-ci est affectée à la retraite. Ces propositions ont le mérite de ne pas faire de différence entre les secteurs public et privé.*

***Patrick Poizat** a précisé que l'appréciation favorable donnée à une augmentation de la CSG est liée à la condition que cette hausse soit utilisée pour garantir l'équilibre et le niveau des retraites ; en revanche, les adhérents ont montré leur hostilité à la création d'une taxe nouvelle et spécifique.*

***Pascale Coton** a ajouté qu'une grande majorité des sondés sait à quel âge elle pourra partir en retraite. La faculté de prendre sa retraite après quinze ans de service dans la fonction publique n'est pas générale, elle est limitée aux femmes qui ont élevé trois enfants et dont l'un au moins a moins de neuf ans. En*

outre, dans le secteur public, seuls les trimestres effectivement cotisés sont pris en compte.

Patrick Poizat a estimé que le mécanisme de la surcote se met en place progressivement ; actuellement, 13 % des salariés prennent leur retraite avec le bénéfice d'une surcote, ce qui correspond à une évolution librement consentie. Cependant, on note aussi que seuls 38 % des personnes qui partent en retraite sont effectivement en emploi à cette date.

Jacky Le Menn a souhaité savoir en quoi la fusion des régimes de base et complémentaires, par exemple dans le cadre d'un système par points, constitue un risque pour le paritarisme.

Patrick Poizat a rappelé la volonté de la CFTC du maintien d'une organisation duale des systèmes de retraite. Son inquiétude provient des déclarations de certains partenaires sociaux qui voudraient mettre en place un grand système unifié des retraites. L'expérience de la gestion paritaire de l'Agirc-Arrco a montré que, depuis 1947, chaque fois que cela a été nécessaire et encore récemment pour faire face à la crise économique, les paramètres ont été modifiés par la négociation pour maintenir l'équilibre du système. La gestion paritaire a du sens et le passé de la CFTC en a fait la preuve.

Alain Vasselle, président, a demandé si les simulations éventuellement faites pour mesurer l'impact des propositions avancées permettaient d'espérer un équilibre financier à terme du système de retraite afin de garantir sa pérennité.

Patrick Poizat a souligné que le rapport du Cor, qui sera rendu public le 14 avril, devrait permettre ces évaluations grâce à une actualisation des différents paramètres en jeu. Les partenaires sociaux sont d'accord pour mettre un terme à la baisse du rendement des pensions, notamment pour sauvegarder la crédibilité des régimes. Ce seront donc les autres critères, parmi lesquels la hausse des cotisations, qui seront mis à l'étude. La légitimité des travaux du Cor, effectués en lien avec la Cnav, l'Insee ou encore l'Agirc-Arrco, est reconnue par tous. En effet, il est essentiel que les bases de calcul et les critères retenus soient identiques pour permettre de mesurer les évolutions et de faire les choix qui s'imposent.

Audition de Bernard DEVY,
secrétaire confédéral en charge du secteur Retraites,
et Mathias RIBOH, conseiller technique,
de Force ouvrière
(mardi 9 mars 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Bernard Devy, secrétaire confédéral en charge du secteur Retraites, et Mathias Riboh, conseiller technique de Force ouvrière (FO), dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Bernard Devy, secrétaire confédéral en charge du secteur Retraites de FO, a tout d'abord relevé que les réformes se succèdent depuis 1993. Les régimes de retraite sont soumis à la conjoncture économique et aux évolutions démographiques et ont besoin d'être pilotés. Le nombre de retraites versées a considérablement augmenté au cours des dernières décennies et les pensions, servies à des personnes qui ont eu des carrières pleines, se situent souvent à un niveau assez élevé. Dans le même temps, les retraités sont remplacés par des salariés dont les revenus sont plus faibles. Il en résulte une forte baisse du niveau des cotisations, sans même prendre en considération la récente crise économique. L'essentiel pour l'avenir du système de retraite est de savoir sur quelle masse salariale il sera possible de compter. A cet égard, il convient de rappeler que 1 % d'augmentation de la masse salariale dans le secteur privé entraîne 660 millions d'euros de cotisations supplémentaires.

FO, qui a été à l'origine de l'édifice construit à partir des années 1950 en matière de retraite, est attachée au système par répartition composé d'un régime de base et de régimes complémentaires, qui a permis d'élever le niveau de vie des retraités.

Depuis quelques mois, on tente de dresser les salariés les uns contre les autres en mettant en avant les inégalités qui résultent des différents régimes. Mais le système de retraite reflète la réalité de la vie professionnelle et n'est pas là pour remédier à des inégalités qui ne lui sont pas dues. Une telle logique de réduction des inégalités par le biais des retraites conduirait à la limite à vouloir faire travailler les femmes plus longtemps, au motif que leur espérance de vie est plus élevée que celle des hommes... En ce qui concerne les différences public-privé, l'application à un postier des règles de prise en compte des vingt-cinq meilleures années pour le calcul de la pension conduirait à une diminution de 25 % du montant de sa retraite.

Le système de retraite permet déjà de corriger certaines inégalités de la vie professionnelle. Ainsi, les majorations de durée d'assurance pour les femmes ayant élevé des enfants sont parfaitement justifiées au regard des inégalités entre hommes et femmes en termes de carrière. Le fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui doit permettre de financer une grande partie de ces avantages non contributifs et qui joue en conséquence un rôle d'amortisseur en cas de crise, a vu ses ressources provenant de la contribution sociale généralisée (CSG) amputées au cours des dernières années et enregistre en conséquence un déficit de plus de 4,5 milliards d'euros.

L'objectif essentiel d'un système de retraite est d'assurer à chacun, au moment du départ, un revenu de substitution permettant de disposer d'une autonomie financière. Aujourd'hui, un million de retraités vivent en dessous du seuil de pauvreté. FO est favorable à une augmentation du minimum vieillesse et à une révision des conditions d'attribution du minimum contributif.

En ce qui concerne la mise en œuvre d'un régime universel de retraite, celle-ci apparaît largement utopique, surtout au regard du calendrier des négociations prévu pour la réforme de 2010. La France compte aujourd'hui trente-huit régimes, mais beaucoup de progrès ont été effectués dans la voie de l'harmonisation. Le seul paramètre qui n'a pas donné lieu à un rapprochement est celui du rendement des différents régimes. En 2003, FO a fait des propositions destinées à simplifier la situation des polypensionnés et de telles mesures restent d'actualité. Ainsi, lorsqu'une personne passe du régime général au régime agricole, il serait plus simple de faire liquider la pension par la dernière caisse plutôt que de procéder à une double liquidation dans chaque caisse. Le système des comptes notionnels, mis en place en Suède, revêt un caractère fortement contributif et individuel qui remet en cause les solidarités. La mise en place d'un tel régime impliquerait un changement complet du financement des mécanismes non contributifs, qui sont particulièrement importants alors que les carrières sont désormais accidentées et que les salariés ne sont souvent plus en activité lorsqu'ils atteignent l'âge de la retraite.

La comparaison entre secteur privé et secteur public en matière de retraite est dénuée de fondement. En effet, dans le secteur privé, l'amélioration de l'équilibre financier du système implique l'existence du plus grand nombre d'actifs possible. Dans le secteur public, au contraire, il vaut mieux avoir le moins de fonctionnaires possible pour limiter les coûts.

Aujourd'hui, la question qui se pose est celle du financement du système. Le Gouvernement veut montrer aux institutions européennes qu'il se préoccupe de l'équilibre de ses comptes publics. Ce problème de financement serait moins aigu s'il avait été possible de transférer des cotisations de l'assurance chômage vers l'assurance vieillesse, comme cela avait été prévu en 2003. Ces difficultés de financement justifient que certains sujets soient examinés attentivement. Actuellement, la Cnav verse 4,9 milliards d'euros au titre de la compensation entre régimes, dont 2,2 milliards au bénéfice du régime agricole. Cette compensation est-elle entièrement justifiée ? Les exonérations de charges sociales représentent environ 33 milliards d'euros, dont 10 % ne sont pas

compensées. Le FSV a été privé d'une partie des ressources qui lui étaient affectées. La taxation des bénéficiaires non réinvestis pourrait apporter des sommes importantes. Enfin, l'équilibre du système dépend évidemment de la capacité de la France à retrouver le chemin de la croissance et de l'emploi.

Parmi les modifications paramétriques envisagées à l'occasion du rendez-vous 2010 figurent l'allongement de la durée de cotisation et le recul de l'âge minimal de départ. La durée de cotisation a déjà été fortement étendue alors que, dans le même temps, l'entrée dans la vie active n'a cessé d'être retardée. Ainsi, la génération née en 1970 compte sept trimestres de cotisations en moins à trente ans que la génération née en 1950 alors qu'on lui demande de cotiser onze trimestres de plus. La durée moyenne d'activité est actuellement de trente-huit ans. L'augmentation de la durée de cotisation n'est donc pas sans limites. Quant à l'âge minimal de départ, fixé à soixante ans, il s'agit d'un droit qu'il convient de ne pas remettre en cause, l'âge légal de départ avec le bénéfice du taux plein demeurant fixé à soixante-cinq ans.

Dans le système allemand, souvent mis en avant pour justifier l'augmentation de l'âge minimal de départ, les paramètres se combinent différemment. Les salariés peuvent partir à n'importe quel âge à condition d'avoir cotisé pendant quarante-cinq ans. Ils peuvent bénéficier d'une retraite à taux plein à soixante-cinq ans s'ils ont cotisé pendant trente-cinq ans.

Le recul de l'âge minimal de départ en France est d'autant moins justifié qu'avec la baisse du chômage, il est probable que de nombreux salariés vont finir leur carrière en incapacité de travail ou en retraite anticipée.

Dominique Leclerc, rapporteur, a observé que la remise en cause des compensations entre régimes, la compensation des exonérations de charges ou un hypothétique retour de la croissance ne seront sans doute pas suffisants pour équilibrer de manière pérenne le système de retraite. Il s'est interrogé sur l'intérêt de mettre en place un système universel par points.

Bernard Devy a estimé que le problème de financement des retraites n'est pas aussi catastrophique qu'on le dit parfois. En 1960, les retraites représentaient 5,4 % du Pib, qui s'élevait alors à 372 milliards d'euros. Aujourd'hui, les retraites représentent 13,1 % du Pib mais celui-ci atteint 1 650 milliards d'euros. Le régime par points est déjà connu dans les régimes complémentaires qui ont permis aux partenaires sociaux de créer un deuxième pilier de retraite par répartition. Ces régimes sont sans doute le dernier lieu où est pratiqué un véritable paritarisme dans le cadre d'une autonomie de négociation et de gestion. Les partenaires sociaux ont géré ces régimes de manière responsable en trouvant les solutions pour faire face aux difficultés financières : augmentation des cotisations, appel de cotisations non créatrices de droits, diminution des taux de rendement... Toutes les mesures prises depuis 1993 ont contribué à faire baisser le niveau des retraites et la France est le seul pays en Europe où est pratiquée une revalorisation des pensions indexée sur les prix. Le passage à un régime par points généralisé et appliqué à la retraite de base ferait disparaître les mécanismes non contributifs puisque le nombre de points est exclusivement lié aux cotisations payées. Ceci dit, un système par points pourrait

sans doute davantage faire l'objet de mesures de pilotage qu'un régime de comptes notionnels. Il existe cependant un risque de fragilisation de la répartition dans un contexte où l'on sent monter un ressentiment des jeunes générations à l'encontre des retraités.

Christiane Demontès, rapporteure, a demandé si une augmentation des cotisations ou de la CSG constituerait une piste envisageable pour faire face au problème de financement actuel. La création d'un régime universel, utopique à brève échéance, présenterait-elle une utilité et serait-elle possible à long terme afin d'améliorer la lisibilité du système pour éviter de dresser les citoyens les uns contre les autres ? Par ailleurs, comment prendre en compte la pénibilité, c'est-à-dire l'inégalité pendant l'activité professionnelle ? Les solutions en ce domaine relèvent-elles de la responsabilité individuelle ou de la responsabilité collective ?

Bernard Devy a indiqué que FO n'est pas opposée à l'augmentation des cotisations. Dès lors que l'assurance maladie a un caractère universel plus affirmé que la retraite, il conviendrait peut-être de transférer un point de cotisation de la branche maladie vers la branche vieillesse, soit 4,1 milliards d'euros, tout en augmentant d'un point la CSG, ce qui représente environ 11 milliards d'euros. Cette hausse de CSG, qui devrait s'accompagner d'une nouvelle architecture de cette contribution pour qu'elle repose plus qu'actuellement sur les revenus du capital, pourrait permettre à la fois de compenser la perte de cotisations subie par l'assurance maladie, de restituer au FSV ses recettes perdues et de consacrer 3 milliards d'euros à la dépendance.

La mise en place d'un régime universel supposerait de remettre en cause les mécanismes non contributifs existant aujourd'hui. Ainsi, les majorations de durées d'assurance accordées aux femmes ne sont pas destinées à augmenter leur pension mais à leur permettre de partir plus tôt. Dans un système de comptes notionnels, cette majoration serait transformée en cotisations et ne permettrait pas forcément aux femmes de partir plus tôt, le niveau de la pension étant lié à l'espérance de vie de chaque génération. En voulant simplifier le système actuel, on risque de recréer d'autres inégalités et complexités. Le système suédois, très souple dans ses paramètres, a montré ses limites lorsqu'est apparue la crise économique.

La pénibilité ne doit pas être traitée en même temps que la réforme des retraites, le risque étant d'aboutir à un recul de l'âge légal de départ à la retraite, le départ à soixante ans ne demeurant possible que pour les salariés ayant exercé des métiers pénibles.

Le traitement de la pénibilité passe d'abord par une amélioration des conditions de travail et de l'organisation de celui-ci, prenant en compte non seulement la pénibilité physique mais aussi le stress et les risques psychosociaux. La prise en compte de la pénibilité doit se faire à la fois au niveau des métiers et des postes de travail. Elle passe par un renforcement des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), l'intervention de médecins et d'ergonomes, l'amélioration des conditions d'exercice des fins de carrière, notamment par un développement des temps partiels. En ce qui concerne la

réparation de la pénibilité qui n'aura pu être évitée, une cotisation d'un montant très faible, par exemple 0,1 %, pourrait être prélevée sur l'ensemble des activités, afin de permettre le départ anticipé des personnes ayant exercé dans certains postes ou métiers. Le traitement purement individuel de cette question aboutirait en fait à diriger les personnes ayant exercé des métiers pénibles vers un régime d'invalidité financé par l'assurance maladie dans l'attente de l'arrivée à l'âge de la retraite. Il serait souhaitable que les partenaires sociaux puissent de nouveau négocier pendant une courte période sur ce sujet. De nombreux points d'accord ont en effet été dégagés, les négociations achoppant sur le financement des mesures de compensation de la pénibilité. En tout état de cause, cette question ne peut être traitée exclusivement en lien avec les retraites.

***Dominique Leclerc, rapporteur,** a souhaité savoir si un régime par points permettrait de préserver les mécanismes non contributifs actuellement en vigueur. A propos d'un éventuel transfert des cotisations de la branche maladie à la branche vieillesse, il a observé que, dans les années 1950, 95 % des prestations de maladie étaient financées par des cotisations sociales et que ce taux n'est plus que de 60 %.*

***Bernard Devy** a souligné qu'il est possible de prendre en compte des mécanismes non contributifs dans un régime par points. Les régimes Agirc-Arrco retiennent ainsi les compléments familiaux dans la valeur d'achat et la valeur de service du point. Néanmoins, si le régime par points devait être généralisé, il conviendrait de prévoir explicitement les modalités de financement des dispositifs de solidarité.*

***Alain Vasselle, président,** a souhaité savoir quelles ressources permettraient de financer les régimes en déficit démographique dans l'hypothèse d'une remise en cause des compensations entre régimes. Il a demandé à connaître le taux de croissance à atteindre pour assurer l'équilibre financier du système.*

***Bernard Devy** a rappelé qu'un taux de croissance supérieur à 1,5 % permet de créer de l'emploi. Le Cor actualisera prochainement ses projections, sur la base des prévisions du ministère de l'économie et des finances auxquelles il apporte des correctifs entendant éviter à la fois d'être trop optimiste ou de désespérer la population. A cet égard, le Medef a récemment proposé que l'hypothèse fondant les prévisions du Cor soit celle d'un taux de progression de la productivité de seulement 1,2 %, alors qu'était envisagé un taux de 1,5 %, pourtant déjà faible. Un tel niveau de croissance de la productivité signifierait la fin de l'industrialisation de la France et sa transformation en une société de services. En tout état de cause, les projections du Cor seront forcément inquiétantes, même en faisant la part des éléments structurels et des facteurs conjoncturels.*

En ce qui concerne la compensation entre régimes, il devient difficile de ne pas la mettre en avant. Le soutien à l'agriculture, qui compte aujourd'hui 600 000 exploitants contre trois millions autrefois, est justifié mais l'Etat doit nécessairement assumer une responsabilité face à une telle situation.

**Audition de Danièle KARNIEWICZ, secrétaire nationale en charge
de la protection sociale de la Confédération française de l'encadrement -
Confédération générale des cadres**
(mardi 9 mars 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, a mission a procédé à l'audition de Danièle Karniewicz, secrétaire nationale en charge de la protection sociale de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC), dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Danièle Karniewicz a rappelé tout d'abord l'attachement des Français à leur système de protection sociale, qui est particulièrement développé par rapport aux autres pays. De ce point de vue, si une réforme systémique permettait éventuellement de répondre aux questions de l'égalité de traitement, notamment en termes d'effort, et de la répartition entre la solidarité et la contributivité, elle ne résoudrait pas le problème majeur : celui du financement. Reporter les décisions sur ce sujet serait néfaste. Qui plus est, un changement de système serait difficile et long, alors même que la population, notamment les classes moyennes, ont des attentes fortes en termes de charge d'impôts et de contributions sociales.

La complexité des régimes actuels correspond à des situations et à une histoire elles-mêmes complexes et il est possible d'en améliorer la lisibilité par des moyens simples, dans le cadre existant. Surtout, les Français sont d'abord attachés au niveau de leur retraite ; outre qu'un système en comptes notionnels ou par points se révèle en fait moins protecteur et moins transparent, une telle réforme reviendrait au fond à baisser le niveau des pensions. De plus, ce changement est porteur de risques, quant au pilotage ou à la gouvernance, notamment pour y définir les places respectives des partenaires sociaux et de l'Etat.

En fait, l'urgence réside dans la nécessité de faire face au déséquilibre financier et au déficit démographique. La connaissance par chacun de son niveau de vie à la retraite et du rapport entre sa pension et son dernier salaire d'activité est devenue faible, voire inexistante ; de plus, l'affichage d'un taux moyen de remplacement n'a plus de réalité concrète tant les écarts sont importants. C'est pourquoi il faudrait aller vers la fixation d'un niveau minimum de prestations, notamment dans le secteur privé.

Par ailleurs, trois paramètres entrent en ligne de compte pour toute évolution du système : le niveau des retraites, celui des cotisations et la durée d'activité. Il ne serait ni juste ni légitime d'utiliser le premier de ces leviers, qu'il

est au contraire nécessaire de préserver. En ce qui concerne les cotisations, il était envisagé un transfert entre celles destinées à l'assurance chômage et celles pour la vieillesse, ce qui n'est plus possible aujourd'hui en raison du contexte économique. De plus, les salaires ne peuvent plus être utilisés comme seule source de financement de la protection sociale car ils sont progressivement dépréciés et nivelés par le bas, ce qui réduit l'assiette d'autant. Enfin, on ne peut pas exclure a priori une augmentation, légère, du taux de cotisation. En ce qui concerne la durée d'activité, on constate qu'elle a plutôt tendance à diminuer, tant à l'entrée dans la vie active qu'à sa sortie, alors même que le temps passé en retraite augmente. De plus, l'amélioration de la productivité ne peut plus être suffisante pour améliorer seule le financement du système.

*Parmi les deux moyens d'action liés à la durée d'activité, à savoir le nombre des annuités de cotisation et l'âge de départ à la retraite, **Danièle Karniewicz** a privilégié celui de l'âge, qui permet de ne pas opposer les parcours professionnels des assurés et qui produit l'action la plus forte sur les équilibres financiers. Pour autant, le système doit mieux prendre en compte les périodes d'études dans le calcul de la retraite ; à cet égard, le dispositif actuel de rachat d'années n'est pas une solution judicieuse, car il coûte trop cher aux personnes qui le choisissent. Enfin, on constate aujourd'hui des différences importantes et non justifiées dans la prise en compte de certaines périodes d'activité, par exemple entre l'apprentissage chez un artisan et celui en lycée professionnel.*

En conclusion, l'évolution du système des retraites demandera un effort colossal de pédagogie, prenant en compte, d'une part, le fait que sa remise en cause nécessiterait de toute façon l'intervention des pouvoirs publics sous forme de minima sociaux financés par des impôts, d'autre part, le fait qu'il ne faut pas opposer les générations entre elles, ce qui serait destructeur pour la société.

***Dominique Leclerc, rapporteur**, a souhaité connaître la position de la CFE-CGC sur l'introduction d'une dose d'épargne retraite dans le socle obligatoire des régimes et sur les retraites « chapeau ».*

***Danièle Karniewicz** a estimé que les réformes tendant à une individualisation du système des retraites sont souvent présentées de manière tronquée, car on laisse entendre que les systèmes par répartition ne savent pas faire face aux évolutions démographiques. Or, la capitalisation ne fait pas mieux ; elle ajoute même des risques supplémentaires en termes de taux de rendement, en raison des incertitudes sur les placements financiers. De plus, la puissance publique abdiquerait dans ce cas ses responsabilités, ce qui ne serait pas acceptable pour les jeunes. L'introduction de la capitalisation dans le régime obligatoire de base ne répondrait pas non plus aux besoins ; elle répondrait éventuellement à des objectifs économiques, par exemple de développement des marchés des actions, mais les citoyens sont mieux protégés dans un système par répartition. En outre, les frais de gestion d'un régime par capitalisation sont, dans les faits, plus élevés. Si des compléments de retraite sont fréquemment apportés individuellement, par exemple par l'investissement immobilier lors de la vie active, il est important de définir collectivement un socle de répartition à un niveau élevé. En ce qui concerne les retraites « chapeau », qui sont en réalité en*

train de disparaître en raison de leur coût pour les entreprises, elles posent simplement le problème de la différence entre les systèmes à prestations et à cotisations définies.

Christiane Demontès, rapporteure, a interrogé Danièle Karniewicz sur les modalités d'évolution de l'âge de départ en retraite et sur l'idée d'uniformiser les régimes. En outre, elle s'est demandé si la pénibilité du travail devait être intégrée à la réforme des retraites ou traitée à part.

Danièle Karniewicz a considéré que l'âge auquel on peut partir avec un taux plein de liquidation est d'ores et déjà supérieur à soixante ans, ce qui rend cette référence virtuelle. En conséquence, il faut agir sur l'âge de départ et stabiliser le nombre d'annuités nécessaires, d'autant plus que ce dernier moyen d'action pénaliserait à la fois les femmes et les personnes qui ont étudié. D'ailleurs, l'idée d'une « retraite à la carte » est bien inscrite dans la réforme de 2003.

Ensuite, aucun pays n'a intégré la pénibilité dans son système de retraite et cette question relève des conditions de travail et de la santé au travail, donc de l'entreprise, et non des régimes vieillesse. Pour autant, l'augmentation de l'âge auquel il est possible d'obtenir une liquidation des pensions à taux plein a une conséquence sur le débat relatif à la pénibilité et il serait, par exemple, nécessaire de renforcer la qualité des visites médicales pour permettre des changements de poste ou des classements en invalidité, mais la question relève alors soit de la gestion des ressources humaines au sein de l'entreprise, soit des régimes d'invalidité. En outre, il n'existe pas aujourd'hui de suivi, tout au long de la vie, du parcours professionnel, un curriculum laboris n'étant pas encore disponible. Enfin, la question du financement reste pendante, notamment la répartition entre ce qui est à la charge de la collectivité et ce qui est à la charge des entreprises.

L'uniformisation des régimes semble difficile à réaliser. Autant l'amélioration de la lisibilité du système, la garantie du niveau des pensions et la convergence entre les taux d'effort et de rendement sont importantes, autant cette uniformisation est peu utile dans les faits.

Alain Gournac a rappelé que le marché du travail français est caractérisé par des difficultés importantes à l'entrée et à la sortie de la vie active. Le faible taux d'emploi des seniors révèle une divergence entre la date officielle et la date réelle de la cessation d'activité. A cet égard, quelle est la position des autres organisations syndicales sur l'idée de repousser l'âge de départ à la retraite ?

Danièle Karniewicz a relevé que les modèles développés par le Conseil d'orientation des retraites (Cor) montrent que le paramètre de l'âge est le plus efficace. D'ailleurs, tous les autres pays ont utilisé ce levier : par exemple, alors que leur système est à l'équilibre avec un âge de départ à soixante-cinq ans, les Allemands ont choisi de le porter progressivement à soixante-sept pour mieux préparer l'avenir. En décalant l'âge de départ à la retraite, on repousse aussi naturellement l'âge de cessation effective de l'activité. D'ailleurs, dans les

comparaisons européennes, la France est mal placée pour le travail des seniors car la classe d'âge utilisée par les statistiques est celle des cinquante-cinq à soixante-quatre ans.

***Dominique Leclerc, rapporteur,** a alors cité l'exemple de la Finlande qui a connu ce mouvement naturel de décalage de la cessation d'activité à la suite de la décision d'augmenter l'âge du départ à la retraite.*

***Danièle Karniewicz** a cependant estimé que ce changement de comportements doit être accompagné de mesures sur le mal-être au travail, car se pose un véritable problème de valorisation du travail des seniors.*

***Jacky Le Menn** a évoqué les études longues, qui pourraient être prises en compte par les régimes d'assurance vieillesse. Un dispositif de bonification, pris en charge par l'entreprise et par l'Etat au titre du bénéfice que tire la collectivité de la présence d'actifs formés, pourrait être envisagé et les employés pourraient éventuellement y contribuer. Une telle mesure permettrait à la fois d'augmenter dès à présent les cotisations au bénéfice des régimes et d'accorder aux personnes concernées la possibilité d'atteindre en fin de carrière le nombre d'annuités nécessaires.*

***Danièle Karniewicz** a considéré que la solidarité nationale peut, dans certaines conditions, prendre en compte cet élément, mais l'augmentation de l'âge de départ à la retraite est plus juste. Par ailleurs, alors que les stages sont de plus en plus importants dans les cursus universitaires, ils restent mal rémunérés et ne sont pas pris en compte comme trimestres de cotisation ; cette injustice devrait être corrigée. De plus, la possibilité pourrait être offerte aux étudiants de commencer à cotiser pour leur retraite, ce qui serait moins douloureux financièrement pour eux que le rachat d'années d'études.*

***Alain Vasselle, président,** a souhaité obtenir des précisions sur l'âge exact auquel il faudrait fixer le départ à la retraite pour assurer le financement du système. En Allemagne, une réforme comprenant un système de retraite complémentaire par capitalisation a été adoptée pour compenser la baisse prévisible du taux de remplacement dans le régime de base : que penser de cette mesure ? Par ailleurs, si le régime par répartition est plus protecteur que celui par capitalisation, quel est le niveau de prélèvements obligatoires compatible avec une économie mondialisée ? Enfin, les positions de certains syndicats sur les calendriers respectifs des travaux relatifs à la pénibilité et à la réforme des retraites semblent parfois différentes entre ce qui paraît dans la presse et ce qui ressort des auditions, conduisant à s'interroger sur ce que souhaitent au fond les organisations syndicales.*

***Danièle Karniewicz** a estimé difficile, avant même le début des négociations, de dévoiler d'ores et déjà des objectifs en termes d'âge de départ à la retraite. L'abaque du Cor fournit des données chiffrées assez précises : par exemple, reculer l'âge d'un an permet tout de suite de dégager deux milliards d'euros. De plus, dans un système comme celui des retraites, une mesure produit d'autant plus d'effets qu'elle s'applique rapidement. Pour autant, la démographie n'est jamais linéaire ; elle évolue, si bien que les réformes doivent*

avoir un objectif très progressif et sur le long terme, c'est-à-dire une période de vingt ou trente ans. Cet affichage de longue durée permettrait en outre de rassurer les Français.

La réforme allemande présente, certes, une belle façade, mais le système mis en place revient à tenter de compenser par la capitalisation un abandon partiel de la répartition, alors même que cette dernière est un système plus juste et plus efficace. Cette réforme, comme d'autres, aboutit finalement à diminuer le taux de remplacement et le niveau des pensions, ce que la CFE-CGC refuse. Les paramètres employés dans certains systèmes s'ajustent de manière automatique, ce qui peut avoir de sérieuses conséquences pour certaines catégories de la population.

Si le niveau des prélèvements obligatoires ne présente, en effet, guère de marges de manœuvre aujourd'hui, la question du choix entre la solidarité collective et la prise en charge individuelle reste entière. De ce point de vue, la lisibilité du système actuel est insuffisante : la compensation entre régimes ne ressort pas toujours de la solidarité et la politique familiale s'appuie sur des modèles anciens, qui posent clairement des difficultés en s'appliquant dans des enveloppes constantes.

*Enfin, **Danièle Karniewicz** a estimé que la pénibilité et les retraites sont deux sujets distincts.*

*Alors que **Christiane Demontès**, rapporteure, soulignait que cette position se retrouve dans de nombreuses auditions, **Danièle Karniewicz** a mis en garde contre les mécanismes liés à tort aux retraites, par exemple celui des carrières longues.*

**Audition d'Eric AUBIN, membre de la commission exécutive,
en charge des retraites, Mijo ISABEY et Gérard RODRIGUEZ,
conseillers confédéraux de la confédération générale du travail,
dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites
(mercredi 10 mars 2010)**

*Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée du **mercredi 10 mars 2010**, sous la **présidence d'Alain Vasselle, président**, la mission a procédé à l'**audition d'Eric Aubin, membre de la commission exécutive, en charge des retraites, Mijo Isabey et Gérard Rodriguez, conseillers confédéraux de la confédération générale du travail (CGT)**, dans le cadre du **rendez-vous 2010 pour les retraites**.*

***Eric Aubin, membre de la commission exécutive, en charge des retraites**, a d'abord indiqué que la CGT aurait souhaité qu'un bilan soit fait des précédentes réformes : en effet, la réforme Balladur de 1993 a eu un impact important et néfaste avec une baisse du niveau des pensions d'environ 20 % ; la réforme Fillon de 2003 l'a encore amplifiée et il aurait été utile d'en tirer les conséquences. En outre, comme l'avait indiqué en son temps la CGT, ces deux réformes n'ont pas permis de régler le problème du financement des régimes de retraite pour lesquels on prévoit un déficit de dix milliards d'euros en 2010. Dans son discours du mois de juin 2009, le Président de la République a annoncé le rendez-vous de 2010 en mentionnant trois éléments, l'âge légal de la retraite, la durée de cotisation et la pénibilité du travail, mais en oubliant la question du financement ; or, celle-ci est le point clé de la réforme. La loi de 2003 avait prévu un rendez-vous sur les retraites en 2012 : la CGT ne souhaitait pas l'avancer contrairement aux autres partenaires sociaux qui ont demandé son anticipation à la suite de la réforme des régimes complémentaires de 2009.*

Selon la CGT, trois défis doivent aujourd'hui être relevés. Le premier est celui de la paupérisation programmée des retraités. En calculant les pensions par référence aux vingt-cinq et non plus aux dix meilleures années et en les indexant sur la hausse des prix au lieu de celle des salaires, on a provoqué une baisse de leur niveau de 20 %. Certes, aujourd'hui, il est affirmé que l'on ne touchera pas à ce niveau mais la question est en fait de redresser celui-ci, surtout si l'on tient compte du fait que 15 % des retraités font actuellement appel à l'aide alimentaire.

Le deuxième défi est celui de la perte de confiance des jeunes, comme en témoigne un certain nombre de sondages. La pérennité du régime de retraite par répartition est donc posée et pourtant, là encore, son principe a été clairement défendu par le Président de la République. Pour les jeunes, la question essentielle est de connaître l'âge auquel ils pourront partir à la retraite et avec quel niveau de pension.

Le troisième défi est celui du « chacun pour soi ». La CGT est très attachée au système solidaire ; le recours à d'autres mécanismes reviendrait à mettre en péril le système actuel.

Dans le cadre du rendez-vous de 2010, conformément aux annonces, deux éléments devraient être au centre du débat : l'âge légal de soixante ans et la durée de cotisation. Le dernier congrès de la CGT a clairement réaffirmé son attachement au maintien de l'âge légal de soixante ans. En effet, de moins en moins de salariés arrivent à l'âge de la retraite avec une carrière pleine et l'âge de cessation d'activité moyen de cinquante-huit ans et neuf mois n'a pas évolué depuis la loi Fillon. Par ailleurs, trois mesures récentes prises en direction des seniors rendraient la situation plus difficile si l'on reculait l'âge de soixante ans : la suppression progressive, avant 2012, de la dispense de recherche d'emploi (DRE) qui posera un problème pour 400 000 demandeurs d'emploi ; l'obligation d'accepter une offre raisonnable d'emploi (ORE) qui pourra contraindre des seniors à reprendre un travail dans des conditions inférieures à leur dernier emploi dans un contexte de marché du travail très difficile ; la suppression de l'allocation équivalent retraite (AER) laquelle, si elle a été exceptionnellement maintenue en 2009 et 2010, sera problématique pour les salariés qui ont le nombre d'annuités nécessaires à la liquidation d'une pension mais n'ont pas encore atteint l'âge légal de départ en retraite. Ces questions sont à mettre en lien avec le débat actuel sur les personnes en fin de droits ; celles-ci sont estimées à un million dont 400 000 ne devraient bénéficier d'aucune allocation. Au total, la CGT est favorable à ce que le salarié ait le choix de pouvoir faire valoir ses droits à soixante ans ou après.

L'augmentation de la durée de cotisation aurait aussi pour effet de reculer l'âge de départ en retraite. En effet, la situation du marché de l'emploi est compliquée : les jeunes entrent plus tardivement sur le marché du travail, vers vingt-trois/vingt-quatre ans, et ont un emploi véritablement stable entre vingt-sept et trente ans ; s'y ajoutent les carrières saccadées et les sorties prématurées du marché du travail. Aussi, l'augmentation de la durée de cotisation aboutirait inévitablement à une diminution du niveau des pensions, ce qui est contradictoire avec l'objectif annoncé de ne pas les baisser.

La question de la reconnaissance de la pénibilité figurait dans l'article 12 de la loi de 2003. Elle a fait l'objet de négociations pendant trois années et demie, entre février 2005 et juillet 2008. Ces négociations ont permis de réelles avancées, notamment sur la définition des critères de la pénibilité ayant un impact sur l'espérance de vie, tels que les efforts physiques ou psychiques, l'environnement agressif ou les rythmes de travail. Toutefois, deux éléments de blocage sont intervenus :

- le premier sur le fait que le dispositif devait reposer sur un avis médical, ce qui est contraire à l'esprit de la loi de 2003 qui définissait, dans un souci d'équité, un droit pour tous à prendre une retraite en pleine santé ;

- le second sur la question du financement, le Medef ne souhaitant pas participer financièrement à un dispositif qui, inévitablement, a un coût ; or, reporter celui-ci sur les pouvoirs publics n'est ni justifié ni raisonnable. Pour la CGT, le financement doit d'abord être assuré par l'employeur et, si nécessaire, un complément peut être prévu, par exemple en utilisant les fonds devenus disponibles du fait de la suppression de la douzaine de mécanismes de départs anticipés en retraite qui concernaient 850 000 salariés et coûtaient 9 milliards d'euros par an.

La CGT a écrit à trois reprises aux ministres du travail qui se sont succédé dans l'espoir que les négociations avancent mais celles-ci n'ont pu aboutir ; une mission de l'Igas n'a pas non plus permis de débloquer la situation. Le dossier de la pénibilité est néanmoins urgent, à la fois vis-à-vis du « stock » de salariés qui ne sont plus en capacité de travailler et pour lesquels on utilise de façon abusive les dispositifs d'invalidité, de maladie ou de chômage, et à l'égard des nouvelles populations pour lesquelles il convient de définir un juste rapport entre prévention et réparation, de façon à garantir l'objectif de finir une carrière en pleine santé.

La solution au problème de l'équilibre financier des retraites est, selon la CGT, avant tout liée à l'emploi. En effet, un million d'emplois créés représente 5 milliards d'euros supplémentaires pour les caisses de retraite. La priorité est de développer l'emploi des dix-huit/soixante ans, de limiter le temps partiel subi, d'accueillir les salariés exclus du marché du travail, et non d'augmenter le taux d'activité des plus de soixante ans. Le problème de l'emploi des seniors reste entièrement posé car les accords signés sont dans l'ensemble peu contraignants, sans compter le nombre d'accords conclus dans le seul but d'échapper à la pénalité de 1 % prévue par la loi.

La CGT propose quatre pistes pour assurer le financement des systèmes de retraite :

- la première vise à élargir l'assiette des cotisations, comme le préconisait la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2009 ; il s'agit de soumettre à cotisations l'ensemble des revenus aujourd'hui exonérés, en particulier l'intéressement, la participation, les plans d'options d'achat d'actions ou les bonus, ce qui représenterait 3 milliards d'euros supplémentaires pour les seuls régimes de retraite et 9 milliards pour l'ensemble de la protection sociale ;

- la deuxième consiste à mettre en place une modulation des cotisations en fonction du rapport de la masse salariale à la valeur ajoutée, c'est-à-dire à traiter différemment les secteurs d'activité en favorisant ceux qui sont à forte main-d'œuvre. Les deux secteurs extrêmes sont, de ce point de vue, la construction, dont 81 % de la valeur ajoutée représentent de la masse salariale, et l'immobilier, où ce ratio n'est que de 31 %. Une telle modulation ne rapporterait pas forcément des montants importants mais, en favorisant l'emploi, elle est porteuse d'avenir ;

- la troisième tend à modifier les règles applicables aux exonérations de charges qui représentent plus de 30 milliards d'euros, l'idée étant d'y mettre un terme et, en tout état de cause, de ne plus les accorder sans conditions ni contreparties ; or, cette politique se poursuit, comme en témoignent encore certaines récentes revendications du Medef relatives aux possibilités d'embauche de personnes en fin de droits ;

- la dernière piste est celle de l'augmentation des cotisations, principalement des employeurs, mais aussi, si nécessaire, des salariés. Les derniers sondages montrent en effet que les salariés, notamment les plus jeunes, préfèrent envisager un taux de cotisation plus élevé, dès lors qu'un niveau de pension correct leur est garanti, plutôt qu'une durée plus longue du travail. En outre, les taux de cotisations employeurs n'ont pas évolué depuis plus de vingt ans.

La part du Pib consacrée aux retraites devrait pouvoir augmenter de six à huit points et atteindre 18 % du Pib ; c'est un choix de société qui paraît financièrement possible, surtout s'il est mis au regard de l'évolution de la part du Pib consacrée aux dividendes, passée en quelques années de 3,2 % à 8,5 %.

La CGT propose que soit mise en place une « maison commune des régimes de retraite », non pas dans un but d'unification des régimes mais afin de garantir un socle commun de droits à toute la population s'appuyant sur trois éléments : un départ à la retraite à soixante ans, un taux de remplacement de 75 % du revenu d'activité, calculé à partir du dernier salaire dans le secteur public et des dix meilleurs années dans le secteur privé, enfin la reconnaissance des métiers pénibles. Cette maison commune devrait être gérée par des représentants élus des assurés.

Dominique Leclerc, rapporteur, a souhaité savoir comment pourrait être mise en application et évaluée la reconnaissance de la pénibilité. Les Français sont aujourd'hui désireux de plus de transparence et d'équité et soucieux d'un rapprochement des principaux paramètres des différents régimes tels que le taux de cotisation ou les droits accordés ; ils ont des doutes sur le principe de la solidarité intergénérationnelle. Est-il pertinent de vouloir favoriser le rapprochement des régimes dans un souci de meilleure gestion, les gains attendus d'une telle évolution étant estimés par certains à plusieurs milliards d'euros par an ?

Eric Aubin a fait valoir que, pour la pénibilité, deux dispositifs devront être mis en œuvre. Le premier concernera le « stock » des salariés ayant exercé des métiers pénibles. De nombreux travaux et études ont été réalisés et les priorités sont connues ; il ne devrait donc pas être compliqué de déterminer des critères objectifs et des moyens de financement adaptés. Pour les nouveaux salariés, les travaux du Cor ont mis en évidence la possibilité d'établir une traçabilité des métiers exercés et de mise en place de bonifications. Ce dossier est urgent car il existe des salariés qui ne peuvent achever leur carrière et pour lesquels aucun dispositif de prise en charge n'est accessible, sauf à passer par une phase de minima sociaux. Tous les éléments d'une solution sont désormais connus ; il est possible de trouver les moyens de reconnaître la pénibilité sans pour autant mettre en difficulté les entreprises.

Gérard Rodriguez, conseiller confédéral de la CGT, a rappelé l'hostilité de la CGT au calendrier de l'agenda social annoncé le 15 février 2010 car celui-ci ne permettra pas de vrai débat public ni de partage des connaissances sur le dossier des retraites. Des comparaisons entre les systèmes de retraite du secteur privé et de la fonction publique peuvent certes être effectuées mais il ne faut pas oublier, si l'on souhaite raisonner en terme d'équité, d'y inclure les régimes particuliers des députés et des sénateurs. Chacun des régimes a sa cohérence propre liée notamment aux différences de profil de carrière entre les secteurs public et privé. Par exemple, si l'on calculait la pension à partir du dernier revenu d'activité dans le privé, on pourrait aboutir à une baisse de celle-ci par rapport au mécanisme actuel ; de la même façon, dans le secteur public, une prise en compte des revenus des dix ou vingt-cinq meilleures années aboutirait aussi à une baisse des pensions. Une autre différence est liée à la possibilité de valider un trimestre de cotisations à partir d'un travail équivalent à deux cents heures rémunérées au Smic dans le privé alors que, dans le secteur public, la validation s'appuie sur les services effectifs. Il est donc impératif de bien expliquer les mécanismes applicables aux deux secteurs et de ne pas opposer les salariés entre eux. Si, dans le secteur privé, on avait une véritable sécurité sociale professionnelle empêchant les pertes de salaires ou d'ancienneté, on pourrait envisager un rapprochement avec les règles du secteur public.

La vraie question est en réalité celle du revenu de la retraite à soixante ans. De ce point de vue, un système comme celui des comptes notionnels est très pénalisant car il ne s'intéresse pas au revenu des retraités mais seulement à l'équilibre du régime. Pourrait-on imaginer dans quelques années que, en dehors même de l'impact économique très substantiel que cela aurait, 22 millions de retraités vivent avec le même revenu que les 14 millions de retraités actuels ?

Il n'est donc pas souhaitable de chercher à unifier les régimes mais plutôt de les solidariser car il y a encore beaucoup de marges de progrès pour permettre aux salariés de disposer d'une retraite complète à soixante ans, par exemple en prenant mieux en compte des années d'études ou des périodes de précarité. La maison commune proposée par la CGT doit permettre de travailler sur ces questions et d'inverser la logique de dégradation des droits que l'on constate, comme c'est le cas pour les avantages familiaux. L'idée est donc de solidariser les régimes et les salariés.

Mijo Isabey, conseillère confédérale de la CGT, a insisté sur les difficultés rencontrées par les polypensionnés : la mise en place de la maison commune pourrait faciliter la reconnaissance de leurs droits, de même qu'un retour au calcul des pensions à partir des dix meilleures années. On a, en effet, sous-estimé les conséquences de la réforme Balladur de 1993 sur ce point ; le bilan de cette décision reste donc à faire en mesurant à la fois les conséquences pénalisantes pour les salariés ayant connu des problèmes de carrière ou disposant de bas salaires et, en contrepartie, le coût représenté par le versement du minimum contributif à certains de ces salariés. En revenant aux dix meilleures

années, beaucoup de salariés pourraient constituer leurs droits propres à la retraite, en particulier de nombreuses femmes. Des études plus claires, notamment du Cor, seraient utiles sur cette question.

Christiane Demontès, rapporteure, a souhaité connaître les critiques précises opposées par la CGT à un changement de système. La maison commune permettra-t-elle d'envisager un rapprochement des régimes et une meilleure lisibilité, le manque de transparence actuel étant source de débats et d'affrontements entre les salariés ? Peut-on même envisager une réflexion sur l'évolution des régimes spéciaux, dont la justification est parfois moins nette aujourd'hui qu'il y a quelques années ?

Eric Aubin a fait observer que le rapport du Cor montre clairement la difficulté de la mise en place d'une réforme systémique. Le système suédois, en particulier, ne répond pas à deux questions fondamentales, à savoir l'âge et le niveau de pension au moment du départ à la retraite. Il ne s'agit pas d'un système à prestations définies car c'est l'espérance de vie qui sert à mesurer le niveau des pensions. Un tel mécanisme est à la fois complexe et incertain ; la crise a d'ailleurs entraîné une baisse des pensions en Suède de 3 %, malgré l'intervention des pouvoirs publics. La priorité est plutôt de redonner confiance au système français actuel qui est viable. Il ne s'agit pas tant de faire une réforme paramétrique que de régler la question du financement des régimes. Il est évident que les choses doivent évoluer si l'on considère qu'il y a de plus en plus de retraités qui vivent plus longtemps mais la question qui se pose aujourd'hui est celle des ressources.

Mijo Isabey a rappelé que la retraite assure le reflet de la vie active. Dans le secteur privé, les salariés disposent d'un contrat de travail qui est rompu au moment de la retraite ; dans le secteur public, les agents sont régis par un statut lié aux missions de service public qui ne s'éteint pas avec la pension. Dans les deux secteurs, on observe aujourd'hui une dégradation de la qualité de l'emploi, par exemple avec le non-remplacement des fonctionnaires qui partent à la retraite. Cela justifie donc que soit défini un socle commun de droits autour d'un départ à la retraite à soixante ans et d'un taux de remplacement de 75 %. Les moyens d'y parvenir peuvent ensuite être différents selon les secteurs. La maison commune aurait aussi pour mission de gérer la compensation financière entre les régimes et de travailler sur des questions comme la reconnaissance des années d'études.

Jacky Le Menn a demandé des précisions sur la proposition d'une modulation des cotisations en fonction de la masse salariale, solution qui apparaît comme particulièrement novatrice en matière de financement de la protection sociale.

Guy Fischer est revenu sur le constat de paupérisation programmée des retraités lié à la politique actuelle d'écrasement des salaires et des retraites. Cette question est liée à celle du million de personnes bientôt en fin de droits dont 400 000 ne bénéficieront d'aucune allocation. Est-il possible de pousser un peu plus loin l'analyse sur la notion de « retraités pauvres » dont on estime qu'ils pourraient représenter 15 % des retraités ? Le dossier de la pénibilité doit-il être dissocié ou réglé en préalable à la réforme des retraites ? Pourrait-il entraîner une réforme des retraites « par le bas » ?

Alain Vasselle, président, a souhaité savoir si la reconnaissance de la pénibilité pouvait recevoir une solution à travers le système des retraites. Les exonérations de charges sociales sont apparues au moment de la mise en place des trente-cinq heures ; elles étaient donc conditionnées par ce dispositif ; si on les supprime aujourd'hui, comment mettre en place une conditionnalité ? Les salariés disent être prêts à une augmentation des cotisations au titre de la retraite : dans quelles limites une telle hausse pourrait-elle être acceptable ? Les propositions de financement présentées par la CGT sont-elles compatibles avec la viabilité de l'économie ? Enfin, les travaux du Cor ne permettent-ils pas déjà une connaissance partagée du dossier des retraites que la CGT appelle de ses vœux ?

Eric Aubin a fait valoir que, pour la CGT, le règlement du dossier de la pénibilité est un préalable à la réforme des retraites. Dans beaucoup de secteurs, on observe un décrochage des salariés à partir de cinquante ans ; dès lors, la possibilité de reculer l'âge légal de la retraite, sauf pour les salariés ayant exercé un métier pénible, n'est pas acceptable. Le Président de la République a proposé la mise en place d'une commission ad hoc sur ce sujet mais on ne connaît ni ses objectifs, ni sa lettre de mission, ni son calendrier. Une telle concertation parallèle n'est pas souhaitable ; en effet, toutes les options ont déjà été présentées et l'heure est à la décision. L'article 12 de la loi Fillon liait implicitement la reconnaissance de la pénibilité à la question des retraites. De fait, la prévention et la réparation ne s'opposent pas ; il faut qu'un dispositif de réparation soit mis en place et financé en s'appuyant sur les politiques de prévention des entreprises. La CGT est hostile aux primes de pénibilité mises en place dans certains secteurs car « la pénibilité ne s'achète pas » mais doit recevoir une reconnaissance collective.

Le bénéfice des exonérations de charges sociales doit impérativement être conditionné à la politique salariale et de l'emploi des entreprises. La demande du Medef de pouvoir bénéficier de nouvelles exonérations pour l'embauche de salariés en fin de droits n'est pas recevable car elle conduira inévitablement à des licenciements pour pouvoir procéder aux embauches exonérées.

Les propositions avancées par la CGT sont compatibles avec l'économie mais il faut reconnaître que certains paramètres sont mal maîtrisés. Par exemple, une hausse de 0,1 point du taux de fécondité permettrait de résoudre la moitié du problème de financement des retraites à l'horizon 2050. Ces propositions sont en tout cas supportables par les entreprises surtout si elles sont mises en regard des

bénéfices des entreprises du Cac 40 qui, bien qu'en baisse, restent très confortables, ou des résultats plutôt bons des PME. L'argent disponible doit aller au plus grand nombre, c'est-à-dire les salariés et les retraités, et non à quelques uns. Le scandale est qu'aujourd'hui le salariat ne protège plus de la pauvreté.

***Gérard Rodriguez** a estimé que les salariés n'attendent pas aujourd'hui une meilleure lisibilité, par exemple sur les régimes spéciaux, mais une assurance sur l'âge et le niveau de la retraite. Ils sont, en outre, très attachés au repère de soixante ans, qui n'est pas seulement symbolique car plus de 70 % des nouveaux retraités de 2008 avaient au plus soixante ans à la date de leur départ ; les sondages confortent ce constat : l'âge de soixante ans est le plus souvent mentionné comme celui souhaité pour un départ en retraite. C'est face à ces attentes sur le revenu et l'âge que se fonde l'opposition de la CGT au régime par comptes notionnels car celui-ci ne répond pas à ces deux exigences. Si l'on se situe dans une dynamique positive en matière de retraite, il sera possible de gagner en lisibilité ; en revanche, dans le cadre d'une logique régressive, il sera difficile de faire évoluer les régimes spéciaux. Quoi qu'il en soit, la CGT estime nécessaire que le plus grand nombre de citoyens ait une maîtrise partagée du dossier des retraites.*

La proposition de moduler les cotisations des entreprises s'appuie sur le constat que certaines entreprises ont de réelles difficultés tandis que d'autres engrangent des bénéfices exorbitants. Il n'est donc pas absurde d'imaginer une différence de traitement entre ces entreprises, idée qui fait d'ailleurs son chemin y compris parmi les entrepreneurs. Il faut, en outre, souligner que la compensation des exonérations de cotisations est à la charge du budget et donc financée par l'impôt ; il paraît légitime de s'interroger sur une utilisation plus productive de ces sommes, par exemple au profit de l'éducation ou de certains services publics. L'une des raisons de l'attractivité de la France auprès des étrangers est la qualité de ses services publics, il est par conséquent pleinement justifié de vouloir les maintenir et les développer. Cet exemple montre la viabilité économique des propositions de la CGT, à bien des égards plus pragmatiques et plus intéressantes que celles du Gouvernement.

***Mijo Isabey** est revenue sur la question de la paupérisation des retraités. Il est indispensable qu'existe un minimum de pension dans l'ensemble des régimes, revendication d'ailleurs portée depuis des années par la CGT auprès de l'Arrco. Actuellement, environ 50 % des salariés sont au minimum contributif, du fait de la politique salariale des entreprises qui, par exemple dans le commerce, développent les parts aléatoires de rémunération largement exonérées de cotisations au détriment des salaires. De même, l'arrivée à la retraite de cohortes ayant connu des périodes de chômage et davantage de temps partiel laisse entrevoir une amplification de la tendance à la baisse des pensions, déjà largement entamée à la suite de la réforme de 1993. En matière de pénibilité, il serait préférable de recourir à des mécanismes de retraite anticipée car les régimes de retraite en porteront le coût financier ; si l'on organise des dispositifs de préretraite, il faudrait prévoir un encadrement rigoureux car on pourrait voir apparaître des inégalités de traitement en fonction des branches.*

**Audition de Jean-Louis MALYS, secrétaire national en charge
des retraites, et Yves CANÉVET, secrétaire confédéral
de la confédération française démocratique du travail
(mercredi 10 mars 2010)**

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a entendu Jean-Louis Malys, secrétaire national en charge des retraites, et Yves Canévet, secrétaire confédéral de la confédération française démocratique du travail (CFDT), dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Jean-Louis Malys, secrétaire national en charge des retraites de la CFDT, a indiqué que les deux rapports du conseil d'orientation des retraites (Cor) prévus pour cette année constituent une base de réflexion très utile, sur laquelle la CFDT compte s'appuyer pour faire valoir sa position. Le premier rapport, présenté en janvier 2010, porte sur les modalités techniques de remplacement du calcul actuel des pensions par les régimes de base d'assurance vieillesse soit par un régime par points, soit par un régime en comptes notionnels. Non seulement le conseil rappelle les caractéristiques du système actuel, mais il analyse aussi la faisabilité d'une transition vers un nouveau système. Le second rapport, qui sera publié à la mi-avril, entend actualiser les projections financières réalisées par le Cor en 2007 afin de tenir compte des conséquences de la crise économique sur les régimes de retraite. Il devrait permettre de distinguer la part conjoncturelle des déficits - directement liée à la dégradation du contexte économique - de la part structurelle - relative aux tendances de fond que sont le vieillissement de la population et l'augmentation de l'espérance de vie.

L'originalité de la CFDT par rapport aux autres organisations syndicales tient à son investissement fort dans la réforme de 2003, ainsi que dans sa participation active aux bilans d'étape quadriennaux prévus par la loi Fillon. Le rendez-vous de 2008 est un semi-échec, dans la mesure où les véritables problèmes n'ont pas été abordés. La CFDT considère que le rendez-vous de 2010 est utile mais craint que la question d'une réforme en profondeur du système ne soit éludée. Elle plaide donc pour un grand débat démocratique, sous la forme d'un « Grenelle des retraites », qui permettrait non seulement de traiter le sujet des retraites, mais aussi de thèmes plus globaux comme le vieillissement, la dépendance ou la santé. Le système de retraite français, mis en place après la Seconde Guerre mondiale, nécessite de profonds changements car il n'est plus adapté à la société actuelle.

Pour le rendez-vous de cette année, la CFDT poursuit quatre objectifs :

- trouver des solutions pérennes au problème du financement du système de retraite. Le choix d'une simple réforme comptable, qui consisterait seulement à modifier les paramètres actuels, risquerait d'aboutir à un nouveau rafistolage ;

- lier la question des retraites à celle de l'emploi, en particulier des jeunes et des seniors ;

- redonner confiance aux Français dans leur système de retraite, surtout aux jeunes générations qui s'attendent à bénéficier d'un niveau de pension moindre que celui de leurs parents et grands-parents ;

- mettre en œuvre une réforme juste qui remédie aux nombreuses inégalités du système actuel : inégalités d'espérance de vie, inégalités hommes-femmes, inégalités de parcours professionnel, etc. Leur résorption est une priorité ; la réforme ne sera efficace que si elle est juste.

La CFDT s'oppose au report de l'âge de la retraite car cette mesure ne ferait qu'accroître les injustices existantes, en sanctionnant ceux qui ont commencé à travailler jeunes. Le système de retraite ne doit plus être figé sur le critère de l'âge ; il doit, au contraire, permettre le libre choix du départ à la retraite. Les salariés ont, en effet, des aspirations différentes concernant leur âge de départ, dont il faut tenir compte. S'agissant de l'équilibre financier du système, il est évident qu'il faudra travailler plus longtemps. L'augmentation de la durée de cotisation est l'un des moyens d'y parvenir, mais encore faut-il que les carrières professionnelles permettent de cotiser plus longtemps ; ce qui pose la question de l'entrée des jeunes sur le marché du travail et du maintien dans l'emploi des seniors. Par ailleurs, de nouveaux financements ne sont pas à exclure, comme l'utilisation du fonds de réserves pour les retraites (FRR).

***Dominique Leclerc, rapporteur,** a fait remarquer que la crise économique a au moins le mérite de révéler les faiblesses du système de retraite. Certes, une évolution des paramètres s'impose, mais celle-ci ne règlera pas le problème du financement à long terme. Afin de pérenniser les régimes de retraite et redonner confiance dans le système, il est indispensable de rapprocher progressivement les différents paramètres pour l'ensemble des assurés. Par quels moyens peut-on évoluer vers plus de justice, de transparence et de lisibilité ? Le mécanisme des comptes notionnels permet-il de parvenir à ces objectifs ?*

***Jean-Louis Malys** a signalé que la position de la CFDT sur la possibilité d'une réforme systémique n'est pas complètement arrêtée ; elle le sera sans doute à l'occasion du congrès qui doit se tenir à Tours en juin 2010. En revanche, il n'est pas question d'écarter cette hypothèse a priori comme certains le font. Le système actuel étant à bout de souffle, il est logique de s'interroger sur la pertinence du passage à un nouveau système. Les règles actuelles pénalisent en effet un trop grand nombre d'assurés, par exemple les fonctionnaires ayant moins de quinze ans de services, les polypensionnés, les salariés touchant des revenus modestes. La question d'une réforme systémique intéresse particulièrement les jeunes générations pour qui le système actuel est illisible et injuste.*

Toute la difficulté consiste, en fait, à trouver un système qui maintienne le principe de répartition, tout en étant financièrement attractif. La technique des comptes notionnels permet d'y parvenir :

- non seulement elle garantit que les retraites seront gérées par répartition, mais elle assure aussi l'équilibre financier du système à long terme ;

- elle rend plus transparents et plus équitables les mécanismes de solidarité. Force est de constater qu'en France, les avantages non contributifs liés à la retraite sont profondément injustes. Ainsi, les majorations de durée 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 ;

- elle offre la possibilité de redéfinir le financement de la protection sociale, en réorganisant le fléchage des solidarités. Par exemple, il pourrait être envisagé que les caisses responsables de l'indemnisation du chômage alimentent les caisses de retraite.

Toutefois, il faut avoir conscience qu'un système en comptes notionnels comporte aussi des inconvénients. Il pourrait donc être imaginé un modèle hybride, adapté à notre société. Par ailleurs, sachant que le taux de remplacement va inéluctablement baisser dans les décennies à venir, le développement d'un système d'épargne collectif et sécurisé pour l'ensemble des salariés ne doit pas être négligé. Quelle que soit la voie choisie, toute réforme en profondeur du système demande du temps et du courage politique. En aucun cas, elle ne doit être l'occasion de dresser les assurés les uns contre les autres. Ce risque existe actuellement, les fonctionnaires ayant le sentiment de passer pour des boucs émissaires. Avec la révision générale des politiques publiques, ils font déjà face à une situation difficile ; ce n'est pas le moment de remettre en cause leurs retraites. Enfin, si l'on décide d'autoriser les fonctionnaires à cotiser sur leurs primes, cela risque de coûter très cher à leurs employeurs que sont l'Etat, les collectivités territoriales et les hôpitaux.

*Après avoir insisté sur le caractère complexe et illisible du système actuel, **Christiane Demontès, rapporteure**, a demandé sur quels points la CFDT souhaite qu'il y ait des avancées à l'occasion du rendez-vous de 2010.*

***Jean-Louis Malys** a insisté sur trois priorités :*

- la première est la prise en compte de la pénibilité. Alors que la CFDT a pris l'initiative en 2007 de relancer les négociations, celles-ci se sont soldées par un échec en juillet 2008. Pourtant, les partenaires sociaux étaient parvenus à un accord s'agissant, d'une part, du volet prévention, d'autre part, de la définition des critères de pénibilité. Il est aujourd'hui indispensable de reprendre les négociations là où elles se sont arrêtées ;

- la deuxième est le règlement de la question des polypensionnés. Ce statut est en effet en train de se banaliser du fait de la plus grande diversité des parcours professionnels - beaucoup de fonctionnaires sont d'abord passés par le privé ; le système de retraite doit dorénavant prendre en compte cette évolution ;

- la troisième est la résorption des nombreuses injustices du système, précédemment évoquées.

La question de l'épargne salariale ne doit pas non plus être oubliée. Il est hypocrite d'affirmer que le pilier assurantiel ne doit pas exister ; le choix d'épargne est une décision personnelle respectable. Certes, beaucoup de dispositifs ont déjà été mis en place pour développer l'épargne retraite, mais ils profitent avant tout aux plus favorisés. L'objectif est donc de les rendre accessibles au plus grand nombre et de les sécuriser.

Guy Fischer a déploré que le débat actuel sur les retraites soit l'occasion d'une attaque sans précédent contre les fonctionnaires, alors que ceux-ci sont garants de la solidarité et de l'intérêt général.

Jean-Marie Vanlerenberghe a demandé des précisions sur les nouvelles sources de financement du système de retraite envisagées par la CFDT.

Muguette Dini a souhaité savoir quel pourrait être le calendrier d'une réforme systémique.

Alain Vasselle, président, a demandé si le diagnostic de la CFDT sur l'opportunité d'une réforme systémique est partagé par les autres partenaires sociaux. La CFDT ne se sent-elle pas isolée ?

Jean-Louis Malys a insisté sur le fait que la CFDT n'est pas, sur le principe, opposée à la mise en œuvre d'une réforme de la fonction publique. Ce qu'elle déplore, c'est la méthode utilisée par l'exécutif qui consiste à ne pas renouveler un fonctionnaire sur deux, à réorganiser les services sans concertation et souvent pour un résultat peu pertinent. Autrement dit, une sorte de machine infernale contre les fonctionnaires est à l'œuvre. Sur la question du financement, il faut rappeler l'importance du principe de contributivité : les retraites doivent avant tout être le reflet des cotisations versées par les assurés au cours de leur vie professionnelle. Les aléas de carrière (maladie, chômage) doivent, quant à eux, être financés via des transferts entre caisses. Etant donné l'aggravation du déséquilibre démographique, une augmentation des cotisations retraite, comme le prévoyait la loi de 2003, ne doit pas non plus être écartée. Il pourrait également être envisagé d'élargir l'assiette des cotisations à d'autres revenus, à condition que les cotisations continuent à reposer prioritairement sur les salaires.

Yves Canévet, secrétaire confédéral de la CFDT, a indiqué que, avec la crise économique, le rendement d'un point de contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus de capitaux a diminué de 18 %, passant de 1,35 milliard à 1,11 milliard d'euros.

Jean-Louis Malys a insisté sur la nécessité de maintenir le lien entre salaire et retraite, le salaire étant le revenu intrinsèquement le plus stable. Cela n'empêche toutefois pas que les cotisations retraite reposent pour partie sur d'autres types de revenus. S'agissant du calendrier de la réforme, il est évident qu'une réforme systémique suppose une temporalité assez longue ainsi qu'un effort de pédagogie. La plupart des pays qui ont choisi cette voie, comme la Suède, ont tous pris un peu de hauteur de vue. La CFDT avait donc souhaité que la réforme des retraites donne lieu à un très large débat, étalé dans le temps. Chacun sait que les résultats des mesures prises en matière de retraite sont, de toute façon, longs à se faire sentir et qu'il n'y a donc pas d'inconvénient à préparer sereinement la réforme pour tenter de parvenir à un consensus national. Dès lors qu'on semble s'orienter vers une réforme purement paramétrique sans aucune réflexion sur les questions de justice sociale, la CFDT s'y opposera. Elle ne s'estime pas isolée dans la mesure où elle ressent une attente profonde de changement de système, notamment chez les jeunes. Il est intéressant d'observer que les décideurs en matière de retraite sont pour la plupart proches de l'âge de la retraite et restent encore marqués par un mode de fonctionnement du système, qui était celui de la période dite « des trente glorieuses », caractérisé notamment par des carrières linéaires. Il est particulièrement inquiétant de constater, dans les sondages d'opinion, que les jeunes ont perdu confiance dans la répartition et considèrent la capitalisation comme plus efficace. Par ailleurs, l'objectif pour la CFDT ne consiste pas simplement à se positionner par rapport au rendez-vous de 2010, mais aussi à réfléchir à horizon plus lointain. Enfin, les possibilités de rapprochement avec les autres partenaires sociaux sont plus ouvertes qu'on ne le dit parfois.

**Audition de Julien GUEZ, chef du service Retraites et prévoyance
de la direction de la protection sociale,
et Guillaume RESSOT,
directeur des affaires publiques,
du mouvement des entreprises de France
(mercredi 10 mars 2010)**

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a entendu Julien Guez, chef du service Retraites et prévoyance de la direction de la protection sociale, et Guillaume Resson, directeur des affaires publiques du mouvement des entreprises de France (Medef), dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Julien Guez, chef du service Retraites et prévoyance de la direction de la protection sociale du Medef, a estimé que la situation actuelle du système de retraite est particulièrement préoccupante : actuellement, 10 % des retraites ne sont pas financées ; le déficit de la branche vieillesse du régime général devrait atteindre 10 milliards d'euros en 2010. Dans ses dernières prévisions, le conseil d'orientation des retraites (Cor) évaluait ce déficit annuel à 25 milliards en 2020 et à 70 milliards en 2050. Compte tenu de la crise économique, le déséquilibre pourrait même atteindre 100 milliards en 2050. La situation de court terme s'est donc dégradée, tandis que les perspectives à plus longue échéance sont plus sombres encore, sous l'effet de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom et de l'allongement de l'espérance de vie, qui a augmenté de dix ans depuis les années 1960 et va continuer à croître. Dans ce contexte, le nombre de cotisants pour un retraité est passé de quatre, dans les années 1960, à 1,8 aujourd'hui et devrait chuter à 1,5 en 2020 puis 1,2 en 2050.

Face à cette situation, le Medef souhaite la mise en œuvre d'une réforme durable et non un simple ajustement. Le nombre de leviers d'action est limité : soit on demande davantage aux actifs pour assurer le paiement des pensions, soit on donne moins aux retraités, soit on modifie le rapport entre le nombre d'actifs et le nombre de retraités.

Il n'existe pas de marges de manœuvre substantielles pour augmenter le niveau des prélèvements ou les cotisations, dès lors que la France se situe au quatrième rang des pays de l'OCDE pour le niveau de ses prélèvements et de ses cotisations et au deuxième rang pour le niveau des cotisations employeurs. La diminution des pensions n'est pas non plus une solution acceptable si l'on aspire à sauver le régime de retraite par répartition. Dans ces conditions, la solution la plus juste du point de vue de l'équité intergénérationnelle consisterait à allonger la durée d'activité, l'augmentation de l'espérance de vie permettant de travailler plus longtemps.

L'accroissement de la durée d'activité peut passer par l'allongement de la durée de cotisation ou le recul de l'âge minimal de départ. Le recul de l'âge minimal a un effet plus important sur l'équilibre des comptes à court terme et est moins défavorable que l'allongement de la durée de cotisations pour les femmes et pour les jeunes générations qui entrent tardivement sur le marché du travail. Au contraire, l'accroissement de la durée de cotisation nécessaire pour avoir une retraite à taux plein est plus efficace à long terme et ne pénalise pas ceux qui sont près de la retraite et ceux qui entrent tôt sur le marché du travail.

L'allongement de la durée d'activité, qui devrait être opéré de manière progressive comme l'ont été les réformes conduites à l'étranger, aura un impact sur le taux d'emploi des seniors. Ce taux n'est aujourd'hui que de 38 % pour les cinquante-cinq/soixante-quatre ans, mais ce chiffre global masque d'importantes différences entre les catégories d'âge puisque la France a un excellent taux d'emploi des cinquante/cinquante-quatre ans. Ce niveau d'emploi diminue pour les cinquante-cinq/cinquante-neuf ans et s'effondre pour les soixante/soixante-quatre ans. L'âge légal de départ joue évidemment un rôle dans ce phénomène. Le faible taux d'emploi des seniors est également dû au développement massif des préretraites à partir des années 1980 pour lutter contre le chômage.

En ce qui concerne l'éventualité d'une réforme systématique consistant à passer d'un régime par annuités à un régime par points ou en comptes notionnels, le dernier rapport du Cor a montré qu'une telle réforme est possible, qu'elle nécessite un délai de transition assez long, d'une dizaine d'années environ, et enfin, qu'elle ne règle pas à elle seule le problème de financement du système. Un régime par points ou en comptes notionnels serait sans doute plus lisible pour les assurés et plus facile à piloter par les gestionnaires. Il serait cependant nécessaire de le paramétrer, tout comme le régime par annuités. Ainsi, il faudrait débattre de la conservation des mécanismes non contributifs actuels et de leur financement ainsi que du champ de ce nouveau régime. Faudrait-il unifier tous les régimes de base, publics et privés, ou l'ensemble des régimes du privé, de base et complémentaires ? Il faudrait enfin statuer sur l'organisation de la gouvernance du nouveau système. Dans ces conditions, une réforme systémique peut être envisagée, mais l'objectif immédiat doit être d'assurer la soutenabilité du système de retraite.

Le rendez-vous 2010 devrait aborder la question de la constitution d'un supplément de retraite par capitalisation. Les projections du Cor montrent que les règles actuelles de calcul des pensions vont conduire à une diminution des taux de remplacement. Le développement de la capitalisation pourrait permettre de stabiliser le taux de remplacement.

La pénibilité du travail doit être prise en compte en fonction de critères objectifs et individualisés. La définition de catégories larges susceptibles d'être concernées par la pénibilité reviendrait à recréer des systèmes de préretraite ou des régimes spéciaux. Il convient qu'une commission médicale ad hoc apprécie l'impact de la vie professionnelle sur la situation de santé objective du salarié pour déterminer si la pénibilité doit être compensée.

Dominique Leclerc, rapporteur, a demandé si les mesures prises en faveur de l'emploi des seniors produisent les effets attendus. Il s'est aussi interrogé sur les moyens de favoriser une insertion plus rapide des jeunes sur le marché du travail.

Christiane Demontès, rapporteure, a fait valoir que la France se caractérise encore par une entrée tardive des jeunes sur le marché du travail et une sortie précoce des seniors, par le biais notamment des ruptures conventionnelles. S'il est manifeste qu'une réforme paramétrique est nécessaire en 2010, peut-on considérer qu'un changement de système pourrait être utile et envisageable à plus long terme ?

Julien Guez a estimé que la priorité doit être d'assurer la soutenabilité à court, moyen et long termes du système. Un éventuel changement de régime ne pourrait quant à lui s'inscrire que dans une perspective de moyen ou de long terme.

En ce qui concerne la politique de l'emploi, il convient d'abord de constater que la situation est actuellement difficile pour l'ensemble des salariés et pas seulement pour les seniors. Une politique volontariste d'emploi des seniors doit être conduite simultanément avec un allongement de la durée d'activité. Quant à l'insertion professionnelle des jeunes, la priorité est de limiter le délai entre la fin des études et le premier emploi stable, dès lors que l'allongement de la durée des études est un facteur d'évolution positif. En définitive, l'amélioration de l'emploi est un élément essentiel de la soutenabilité du système de retraites mais ne saurait suffire à rétablir l'équilibre des comptes. En 2007, en prenant pour hypothèse un taux de chômage de 4,5 % entre 2015 et 2050, le Cor prévoyait néanmoins un déficit annuel de 70 milliards d'euros en 2050.

Jacky Le Menn a demandé si la modulation des cotisations en fonction du rapport entre masse salariale et valeur ajoutée constituerait une piste de réforme possible pour améliorer le financement des retraites. Il a noté que plusieurs des organisations entendues par la mission ont critiqué la multiplication des exonérations de charges ne s'accompagnant pas de créations nettes d'emploi.

Guy Fischer a souhaité savoir si le développement de la capitalisation ne risque pas d'aggraver les inégalités qui pèsent déjà sur les plus modestes.

Alain Vasselle, président, revenant sur la question d'un éventuel développement de la capitalisation, s'est interrogé sur la pertinence de la réforme conduite en Allemagne sous l'impulsion de Walter Riester. Il a souhaité connaître le sentiment du Medef sur le lien entre pénibilité et retraite et sur les possibilités d'élargir l'assiette de financement du système de retraite.

Julien Guez a tout d'abord noté que l'assiette de financement de la protection sociale a donné lieu à des travaux importants en 2006 sous l'égide du Centre d'analyse stratégique. Ces études ont montré qu'aucune formule de financement de la protection sociale ne cumule l'ensemble des avantages qui peuvent en être attendus. Modifier l'assiette de financement revient, en fait, à

mettre en œuvre un mode de prélèvement différent sur le Pib sans nécessairement résoudre les déséquilibres financiers existants. En ce qui concerne les exonérations de charges, une étude du conseil d'orientation pour l'emploi (COE) a montré que leur disparition conduirait à la suppression de 800 000 emplois.

Le développement de la capitalisation ne creuserait pas nécessairement les inégalités si cette possibilité était ouverte au plus grand nombre. En l'absence de toute évolution, les projections du Cor montrent que le taux de remplacement baissera de 10 % entre 2006 et 2050. La réforme allemande des retraites est très intéressante, dans la mesure où elle a consisté à modifier de manière limitée le taux de cotisations, à prévoir une diminution, elle aussi mesurée, du taux de remplacement et à accroître la durée d'activité en portant de manière très progressive l'âge de départ à la retraite de soixante-cinq à soixante-sept ans. L'incitation à la capitalisation réalisée parallèlement doit permettre à ceux qui le souhaitent de stabiliser le taux de remplacement. 13 millions d'Allemands recourent aujourd'hui à ce système.

La question de la pénibilité, selon l'agenda présenté par le Président de la République, doit être traitée parallèlement à la question des retraites, et non dans le même cadre de négociation. Si l'on s'en tient à l'aspect financier, qui n'est pas le seul à devoir être pris en compte, il convient de garder à l'esprit ce qui s'est produit à l'occasion de la réforme des retraites de 2003. L'allongement de la durée de cotisation s'est accompagné d'une mesure spécifique pour les carrières longues qui a conduit à 100 000 départs par an et a coûté 10 milliards d'euros. Dans le même temps, l'allongement de la durée de cotisation n'a qu'un effet modéré à court terme, de sorte que cette réforme n'a pas été suffisante pour équilibrer les comptes.

L'âge légal de départ en retraite à soixante ans empêche aujourd'hui l'augmentation de la durée d'assurance de produire ses pleins effets, dès lors qu'un grand nombre de salariés disposent de la durée d'assurance nécessaire lorsqu'ils atteignent l'âge de soixante ans. En 2007, le Cor a estimé que l'augmentation de la durée d'assurance prévue par la loi de 2003 conduira à un report de 0,2 an seulement de l'âge effectif de départ à la retraite. A court terme, le report de l'âge légal de départ à la retraite est un levier plus puissant que la durée d'assurance pour parvenir à l'équilibre des comptes.

Audition de Dominique LIBAULT,
directeur de la sécurité sociale
(mercredi 10 mars 2010)

*Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi du **mercredi 10 mars 2010**, sous la **présidence d'Alain Vasselle, président de la Mecss**, la mission a procédé à l'**audition de Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale**, dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.*

***Dominique Libault** 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. La situation actuelle conduit un grand nombre d'assurés, notamment parmi les jeunes, à douter de la protection que leur apporte le régime de retraite.*

Les déficits constatés aujourd'hui sont pour partie structurels mais ont été aggravés par la crise économique qui a privé les régimes de recettes immédiates. Alors qu'il était prévu d'affecter des cotisations chômage à la branche vieillesse, ce transfert n'a pas pu être réalisé compte tenu de la dégradation de la situation de l'emploi. Le Cor va prochainement publier de nouvelles prévisions, qui ne pourront qu'être plus dégradées que celles réalisées en 2007. Cela dit, le système dispose de capacités d'adaptation. Il faut rappeler que les pensions représentent chaque année 195 milliards d'euros pour les régimes de base et 80 milliards pour les régimes complémentaires, soit au total 280 milliards.

L'objectif prioritaire du rendez-vous 2010 doit être le rétablissement durable de l'équilibre financier des régimes. Les moyens pour y parvenir sont l'accroissement des recettes, la diminution des dépenses et la modification du rapport entre durée de vie active et durée de vie inactive. Il est légitime d'examiner toutes les solutions possibles. Mais ce rendez-vous intervient après d'autres réformes conduites en 1993, 2003 et 2007, ce qui suscite des interrogations sur l'avenir du système. Ces craintes méritent d'être relativisées, dans la mesure où, au cours des vingt dernières années, le niveau de vie des retraités est resté proche de celui des actifs en moyenne, malgré les modifications des paramètres de calcul des pensions. Si l'on prend en compte le patrimoine, ce qui n'est pas illégitime dès lors qu'un grand nombre d'actifs éprouvent aujourd'hui d'importantes difficultés pour se loger, le niveau de vie des retraités est légèrement supérieur à celui des actifs. Cette situation moyenne masque

cependant de grandes disparités et de nombreux retraités ont des pensions très faibles.

En ce qui concerne les comparaisons internationales, la France offre des taux de remplacement plutôt de bon niveau comparés à ceux de l'ensemble des pays de l'OCDE, ainsi que des conditions de départ parmi les plus généreuses. Tous les systèmes étant complexes, les comparaisons globales ne sont cependant pas aisées.

Le rendez-vous 2010 devra prendre en compte les effets et insuffisances des précédentes étapes. L'une des limites de la réforme de 2003 est qu'elle n'a que peu fait évoluer la situation de l'emploi des seniors. Dans ces conditions, des mesures plus contraignantes ont été prévues à l'occasion du rendez-vous 2008, les entreprises se voyant contraintes de mettre en œuvre des plans pour l'emploi des seniors sous peine de taxation. Un grand nombre d'accords sont actuellement passés et les choses semblent évoluer lentement. Le nombre des surcotes tend à augmenter lors des liquidations de pensions. Une modification des curseurs relatifs à la durée d'activité a forcément des conséquences sur les comportements des employeurs. Néanmoins, des progrès ne seront véritablement possibles en matière d'emploi des seniors que si les conditions de travail s'améliorent dans les entreprises pour prévenir les situations de pénibilité.

Alain Vasselle, président, s'est interrogé sur la pertinence des propositions formulées par certaines organisations professionnelles pour rééquilibrer le système de retraite : augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG) et transfert de cotisations de la branche maladie vers la branche vieillesse, modulation des cotisations en fonction du rapport entre masse salariale et valeur ajoutée, remise en cause des exonérations de cotisations... Par ailleurs, il s'est demandé si des solutions sont prévues pour combler le déficit du fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui a été privé d'une partie de ses recettes de CSG, et si le fonds de réserve des retraites (FRR) peut présenter une utilité quelconque pour rééquilibrer les régimes de retraites s'il ne fait l'objet d'aucun abondement.

Dominique Leclerc, rapporteur, a tout d'abord rappelé que le FRR devait recevoir les excédents de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et une partie des produits des privatisations. Il a demandé s'il ne serait pas opportun, face à la multiplicité des caisses et des régimes, d'opérer des rapprochements et de faire converger les paramètres.

Christiane Demontès, rapporteure, a souhaité obtenir des précisions sur les paramètres qui seront les plus pertinents à utiliser pour rétablir l'équilibre des comptes des régimes de retraite. Par ailleurs, même si les salariés sont plus intéressés par le niveau de leur retraite que par la lisibilité du système, n'est-il pas souhaitable d'en simplifier et d'en clarifier l'architecture ? Enfin, les questions de santé au travail et de pénibilité devraient-elles être traitées dans le cadre de la réforme des retraites ou de manière séparée ?

Dominique Libault a tout d'abord observé qu'il est possible de rechercher une répartition différente des sources de financement de la protection sociale, mais qu'il devient difficile de trouver des domaines où les besoins de financement sont moins prégnants que dans d'autres secteurs. Certes, il serait possible de fiscaliser davantage les recettes de la branche maladie pour augmenter le financement contributif de la branche vieillesse, mais il pourrait aussi bien être envisagé d'affecter des recettes fiscales à la vieillesse pour faire en sorte que les avantages non contributifs encore financés par la Cnav ne le soient plus. Cependant, toute décision d'augmentation des prélèvements obligatoires devra prendre en compte son impact éventuel sur la croissance. La modulation des cotisations en fonction du rapport entre masse salariale et valeur ajoutée est une idée intéressante, mais qui serait source de complexité de calcul pour les entreprises et ne serait pas porteuse de recettes supplémentaires, n'étant qu'une modalité différente de calcul des cotisations. Quant aux exonérations de charges, quelques évolutions sont sans doute possibles, mais les recettes qui peuvent en être attendues ne sont pas à la hauteur des enjeux. Les niches sociales ont fait l'objet de nombreuses mesures d'encadrement ou de limitation, notamment par la mise en place du forfait social. En réalité, au cours des vingt dernières années, les niches fiscales se sont multipliées dans des proportions beaucoup plus importantes que les niches sociales. La direction de la sécurité sociale est, par ailleurs, tout comme le Sénat, vigilante sur la compensation par l'Etat des exonérations. Certaines évolutions, comme la soumission pleine et entière aux cotisations de l'intéressement ou de la participation, rapporteraient des sommes importantes, mais constitueraient une rupture par rapport aux politiques conduites jusqu'à présent.

Pour la convergence entre régimes, beaucoup reste à faire, mais l'idée d'une fusion totale laisse sceptique. L'enjeu essentiel est d'assurer la pérennité d'un système dans lequel les assurés ont leurs repères, même s'il est souhaitable de leur délivrer des informations plus complètes, comme on a commencé à le faire avec la constitution du groupement d'intérêt public (Gip) Info-retraite. A titre d'exemple, le système de retraite progressive, très peu connu et utilisé, est un semi-échec.

Enfin, si pénibilité et retraite sont deux sujets distincts, néanmoins ils s'influencent. Il est indispensable d'améliorer la prévention de la pénibilité.

Dominique Leclerc, rapporteur, revenant sur la question de la convergence des régimes, a souhaité obtenir des informations sur le bilan de la création du régime social des indépendants (RSI).

Dominique Libault a rappelé que cette réforme a consisté à fusionner trois caisses, la caisse autonome nationale de compensation des assurances vieillesse artisanale (Cancava), l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (Organic) et la caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non-salariés des professions non agricoles (Canam) au sein d'un régime unique. Cette évolution réussie s'est accompagnée de la création de l'interlocuteur social unique (Isu), destiné à faire assurer par les Urssaf le recouvrement de l'ensemble des cotisations. Cette dernière réforme s'est heurtée à de nombreuses difficultés, liées notamment à l'incompatibilité des

systèmes informatiques, qui ont conduit à une dégradation de la qualité du service public. De nombreux efforts sont encore nécessaires pour mettre fin à ces anomalies qui n'ont aucun lien avec la création du RSI.

Alain Gournac a souhaité savoir si d'autres fusions de régimes sont possibles et envisagées.

Dominique Libault a indiqué que les évolutions les plus courantes consistent à adosser certains régimes à d'autres sans pour autant modifier les critères de service des pensions.

Guy Fischer s'est interrogé sur les moyens de financer, dans de bonnes conditions, les dépenses liées à la maladie, à la retraite et à la dépendance.

Dominique Libault a alors estimé que des marges existent encore pour améliorer le financement des régimes de retraites. En ce qui concerne la maladie, l'enjeu essentiel est celui de l'amélioration de l'efficacité. Autant le système de retraite n'est qu'un mécanisme constitué de prélèvements et de droits qu'il faut tenter de faire coïncider, autant dans le domaine de la maladie l'efficacité de la dépense joue un rôle considérable et peut être substantiellement améliorée. Quant à la dépendance, il s'agit naturellement d'un sujet inéluctable. D'ores et déjà, des efforts importants sont réalisés, qui se manifestent à travers le rythme d'augmentation de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) médico-social. La difficulté est d'anticiper les arbitrages que feront dans l'avenir les personnes dépendantes. Il est difficile de savoir combien de places seront nécessaires en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) à l'avenir, dès lors qu'un nombre important de personnes pourraient préférer le maintien à domicile avec les aides nécessaires.

Alain Vasselle, président, s'est demandé si les nouvelles projections du Cor apporteront des éléments fondamentalement nouveaux permettant d'orienter les décisions à venir. En ce qui concerne les mesures destinées à maintenir les seniors dans l'emploi, n'y a-t-il pas lieu d'aller plus loin que ce qui a été fait jusqu'à présent ?

Dominique Libault a fait valoir qu'il est encore trop tôt pour mesurer l'efficacité des mesures prises pour l'emploi des seniors. Il a constaté la persistance de nombreux départs à la retraite négociés avant l'âge légal de départ, qui laissent à penser que des progrès sont encore possibles.

Alain Gournac a relevé qu'un grand nombre de personnes prennent leur retraite de manière précipitée parce qu'elles redoutent les effets des réformes sur leur propre situation.

Dominique Libault a alors noté que les réformes sont toujours progressives et ne portent guère sur les générations les plus proches de la retraite.

Les nouvelles projections du Cor n'apporteront certainement pas des révélations extraordinaires et inattendues, mais elles éclaireront les pouvoirs publics sur le niveau d'effort à accomplir pour assurer la pérennité du système de retraite par répartition

**Audition de Gérard PELHATE, président,
et Denis NUNEZ, directeur de la protection sociale,
et de Marie-Christine BILLE-MERIEAU,
responsable des relations parlementaires,
de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole
(mercredi 10 mars 2010)**

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Gérard Pelhate, président, et Denis Nunez, directeur de la protection sociale, et de Marie-Christine Bille-Merieau, responsable des relations parlementaires, de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Gérard Pelhate, président de la CCMSA, a tout d'abord rappelé l'histoire du régime de retraite des non-salariés agricoles, marquée par la volonté politique de diminuer le nombre des exploitations en France. Cette décision a très vite créé un déséquilibre démographique entre actifs et inactifs, contrairement aux autres régimes qui ne sont confrontés à cette évolution que depuis quelques années. En outre, les personnes qui sont ainsi sorties de l'activité, soit environ 1,3 million, avaient peu d'ancienneté de cotisation et connaissaient des carrières inégales et incomplètes, ce qui explique les plans successifs de revalorisation des petites pensions.

Aujourd'hui, le fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (Ffipsa) a été supprimé dans des conditions satisfaisantes, sauf en ce qui concerne le risque vieillesse pour lequel un besoin de financement de 1,4 milliard d'euros reste à la charge de la trésorerie de la MSA chaque année. La bonne gestion de la caisse devrait en revanche permettre cette année une compensation vers les autres caisses au titre du risque maladie.

Les retraites des non-salariés agricoles sont composées de deux parts :

- l'une, forfaitaire et d'un montant maximum de 3 153 euros par an, représente une somme commune à tous les bénéficiaires qui remplissent la condition de durée de cotisation correspondant à leur génération. Cette part joue un rôle de solidarité à l'intérieur du régime ;

- l'autre, proportionnelle et par points, varie en fonction des revenus et correspond donc à la contributivité propre de chacun au régime.

Cette architecture générale pourrait servir d'exemple pour une réforme des autres régimes. Plus généralement, des régimes par points ou en comptes notionnels permettraient de résoudre un certain nombre de situations auxquelles les dispositifs actuels n'apportent pas de réponse satisfaisante, notamment pour

les polypensionnés et les salariés connaissant des petites périodes d'activité, inférieures aux deux cents Smic nécessaires pour valider un trimestre. Il serait important de tenir compte des particularités du monde agricole en la matière, avec la saisonnalité du travail ou la phase de démarrage d'une exploitation. En outre, le régime agricole prend en considération toute la carrière pour la liquidation de la pension et la fixation de cette référence unique pour l'ensemble des régimes résoudrait un certain nombre d'inégalités.

Par ailleurs, le basculement vers un nouveau système devrait être rapide, sans période de transition excessive, en convertissant les éléments de carrière déjà effectués.

Enfin, la lisibilité de la contributivité est inexistante dans le monde agricole, les assurés étant focalisés sur le taux de cotisation de 43 %, qui correspond à l'ensemble des risques mais qui est souvent considéré comme confiscatoire. De ce fait, les agriculteurs, souvent aidés de conseillers en gestion, ont tendance à optimiser l'assiette fiscale : cette réduction a une conséquence directe sur le niveau des pensions au moment de la liquidation. En outre, les dispositifs de défiscalisation entraînent des phénomènes de surinvestissement, parfois déconnectés des besoins réels de l'exploitant.

Dominique Leclerc, rapporteur, a rappelé l'existence de solidarités internes au régime des non-salariés agricoles, qui connaît par ailleurs d'importantes spécificités. Dans ce contexte, il est essentiel d'apurer et de stabiliser son financement, à la suite de la suppression du Ffipsa. En outre, le niveau de certaines retraites agricoles reste indigne et il sera nécessaire d'assurer un minimum viable pour les pensionnés. Enfin, les revenus du secteur ont dramatiquement chuté ces deux dernières années, phénomène qu'aucun autre corps social n'aurait pu supporter ; quelles sont ses répercussions sur les équilibres financiers de la MSA ?

Christiane Demontès, rapporteure, a souhaité avoir des précisions sur les particularismes du régime des non-salariés agricoles, notamment sur le dispositif de la retraite complémentaire obligatoire (RCO).

Gérard Pelhate a estimé que la phase transitoire actuelle, dans laquelle la MSA finance, par une ligne de trésorerie, le besoin de financement de 1,4 milliard d'euros du risque vieillesse, hérité de la suppression du Ffipsa, ne peut pas durer. De manière générale, la situation du secteur agricole, avec ses crises et sa démographie, nécessite de compléter les cotisations par la solidarité nationale. Par ailleurs, les agriculteurs hésitent souvent à demander l'octroi des minima sociaux, qui restent assez étrangers à la culture traditionnelle du secteur. Enfin, pour les salariés agricoles, l'appel à cotisations est le même que dans le régime général.

Denis Nunez, directeur de la protection sociale de la CCMSA, a ensuite apporté des précisions techniques sur les différentes parts de la retraite agricole, en notant qu'une différence avec le régime général réside dans la prise en compte de l'ensemble de la carrière. Par ailleurs, la retraite complémentaire obligatoire, créée en 2003 et bénéficiant uniquement aux chefs d'exploitation et à leurs

conjointes, est financée par les actifs et par une dotation de l'Etat. Globalement, un exploitant ayant une carrière « normale » obtient un niveau de pension comparable à celui d'un salarié, agricole ou du régime général.

***Jacky Le Menn** a souhaité connaître la valeur prise en compte pour l'assiette de la cotisation et l'âge moyen de départ à la retraite dans le régime agricole. Il a demandé des précisions sur la position de la MSA, qui semble favorable à une réforme systémique, allant vers un régime par points, susceptible d'améliorer notamment la situation des polypensionnés.*

***Guy Fischer** s'est interrogé sur la nature du déficit de 1,4 milliard d'euros du risque vieillesse : correspond-il à la compensation démographique entre régimes ?*

***Alain Gournac** a évoqué la situation des personnes qui cumulent plusieurs activités, pour s'interroger sur la manière dont ces carrières atypiques, fréquentes dans le monde agricole, sont prises en compte.*

***Muguette Dini** a également souhaité avoir des informations sur la manière de concilier plusieurs métiers, notamment en zone de montagne ou touristique.*

***Alain Vasselle, président,** a noté les évolutions, très contrastées au fil des années, des revenus des agriculteurs, qui sont en chute importante depuis deux ans. Quel est l'impact de ces mouvements sur les recettes du régime et ses équilibres financiers ?*

***Denis Nunez** a précisé que l'assiette des cotisations est passée, en 1990, du revenu cadastral au revenu fiscal, avec un abandon progressif de l'imposition au forfait qui était alors pratiquée. Les assurés peuvent opter pour une imposition assise soit sur les revenus de l'année précédente, soit sur la moyenne des trois années n-2 à n-4. Du fait de ce décalage, les dernières statistiques montrent un maintien de l'assiette en 2009, mais les conséquences de la crise se feront sentir à partir de 2010.*

Le régime agricole est caractérisé par un nombre très important des polypensionnés (38 % des retraités) ; par exemple, 97 % des salariés agricoles de la production ont cotisé à au moins deux régimes au cours de leur vie. Or, les règles de calcul de la pension sont loin d'être harmonisées et les polypensionnés subissent des effets de seuil néfastes pour le niveau des prestations, notamment en raison de la nécessité d'avoir perçu deux cents Smic pour valider un trimestre. Un régime par points permettrait de résoudre bon nombre de ces difficultés.

L'âge moyen du départ en retraite des agriculteurs est de soixante ans, mais beaucoup d'assurés ont commencé à travailler très jeunes, souvent autour de quatorze ans.

En ce qui concerne le déficit du régime vieillesse, il faut noter que, contrairement aux autres régimes, le rapport entre actifs et inactifs va s'améliorer dans le secteur agricole : le nombre de retraités passerait, selon les prévisions, de 1,9 million en 2004 à 1,4 million en 2020. Cette évolution

spécifique devrait permettre de stabiliser le niveau des cotisations et de baisser la compensation inter-régimes.

Enfin, la double activité, qu'elle soit permanente ou saisonnière, est une autre spécificité du régime : aujourd'hui, les personnes sont assujetties différemment selon le lien du second emploi avec la qualité d'exploitant agricole ou selon le statut juridique qu'elles choisissent. Or, il serait nécessaire de conserver une plus grande unité autour du statut d'exploitant ; le prochain examen du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche sera l'occasion d'améliorer cette situation.

*A ce sujet, **Gérard Pelhate** a déploré l'absence de vision précise sur la question des polypensionnés et de la pluriactivité ; il serait nécessaire de reconnaître ces situations spécifiques à leur juste valeur : alors qu'une personne travaille en réalité à temps plein et sans interruption, elle ne se voit pas toujours attribuer des droits entiers en raison de la fragmentation de ses affiliations.*

**Audition de Gérard QUEVILLON, président national,
Dominique LIGER, directeur général, et Patrick ROY,
directeur de cabinet du directeur général,
du régime social des indépendants**
(mercredi 10 mars 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a ensuite procédé à l'audition de Gérard Quevillon, président national, Dominique Liger, directeur général, et Patrick Roy, directeur de cabinet du directeur général du régime social des indépendants (RSI), dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Dominique Liger, directeur général du RSI, a apporté tout d'abord quelques éléments d'information sur le régime social des indépendants, qui est composé de :

- deux régimes de base créés en 1948 et alignés sur le régime général en 1972. Ils fonctionnent en annuités et connaissent des problèmes structurels puisque les besoins de financement ont triplé. Celui des commerçants sert environ 3,5 milliards d'euros de prestations chaque année et celui des artisans environ 3 milliards. Il est envisagé de les fusionner dans un avenir proche ;

- deux régimes complémentaires, obligatoires depuis 1979 pour les artisans (0,9 milliard de prestations en 2009) et depuis 2004 seulement pour les commerçants (0,5 milliard). En raison du caractère récent de la montée en puissance du dispositif, le régime complémentaire des commerçants ne compte quasiment que des cotisants. De son côté, le régime des artisans est un système par répartition, dont une partie, alimentée par une surcotisation, est placée sur les marchés financiers et est utilisée comme une provision pour l'avenir. En conséquence, ce régime dispose de réserves apparentes, mais avec un passif important.

Globalement, le régime a été moins exposé à la crise économique et financière que d'autres, y compris pour sa partie capitalisée, mais l'évolution démographique, conjuguée à cette crise, amènera obligatoirement à prendre des mesures d'équilibre.

Au regard des projections financières, le régime a déjà entériné des réformes importantes. Ainsi, malgré ses réserves, le régime des artisans a anticipé les impasses de financement, en diminuant les prestations et en augmentant les cotisations. Les retraités ont également été mis à contribution et des mesures d'équité ont été prises, par exemple par la non-revalorisation des points gratuits que les assurés avaient acquis dans les années 1980.

Gérard Quevillon, président national du RSI, a ensuite présenté les positions des élus du RSI sur le rendez-vous 2010 pour les retraites. Pour les régimes de base, le statu quo n'est pas possible et il convient de réfléchir aux différents paramètres du calcul des systèmes en annuités, sans se polariser sur le report de l'âge du départ à la retraite. L'élargissement de l'assiette des cotisations et contributions sociales, notamment par la prise en compte des dividendes, doit également être envisagé, afin de diversifier les sources de financement. En outre, les dirigeants de sociétés anonymes pourraient être affiliés au RSI de manière obligatoire, dans la mesure où le caractère majoritaire du mandat social est clairement établi. Par ailleurs, la solidarité entre les générations doit être prise en compte, à l'instar de la réforme courageuse décidée en 2007 par les artisans, qui a amené à partager les efforts entre cotisants et retraités en différenciant les taux de revalorisation selon les modes et les périodes d'acquisition des points de retraite. Pour certaines activités artisanales notamment, la notion de pénibilité doit également être intégrée comme critère d'admission au droit à une retraite anticipée.

Enfin, le RSI est dans l'attente de la mise en œuvre d'une disposition de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 facilitant la validation des trimestres. Interrogé par Alain Gournac sur le coût de cette mesure, **Gérard Quevillon** a précisé qu'aucun financement externe n'est au départ nécessaire et que le supplément reste très faible par rapport à l'ensemble des prestations du régime : environ 150 millions d'euros en 2050, soit 1,5 % de majoration.

Dominique Leclerc, rapporteur, a salué les réformes du RSI, qui, d'une certaine manière, a pris les devants des pistes de travail avancées par le Cor. Au sujet du rapprochement du régime des artisans et de celui des commerçants, il s'est interrogé sur les économies de gestion et sur les modalités de convergence des paramètres et des rendements. Il s'est demandé quelles étaient en outre les conséquences des réformes engagées en termes de gouvernance. Enfin, il a soulevé la question du recouvrement des cotisations des assurés du RSI par les Urssaf, qui continue de poser d'énormes problèmes pour nombre d'entre eux, notamment en raison d'une incompatibilité des systèmes informatiques.

Gérard Quevillon a rappelé les différentes étapes du choix des Urssaf comme prestataire du RSI pour le recouvrement des cotisations, en regrettant que la direction de la sécurité sociale ait imposé ce choix pour des motivations parfois fort éloignées des réalités des artisans, commerçants et professions libérales. Au total, 85 % des adhérents ne rencontrent pas de difficultés et les problèmes se concentrent sur 15 % d'entre eux. Des améliorations sont cependant attendues dans les prochaines années, mais il faut bien avoir conscience qu'un certain nombre de procédures sont encore effectuées à la main, notamment la liquidation de certaines pensions, en raison des divergences de systèmes informatiques ou du fait que les deux dernières années de la carrière ne sont pas comprises dans le système. Outre les erreurs potentielles, ce choix cause des délais de gestion et des lourdeurs administratives peu satisfaisants.

Aujourd'hui, les régimes complémentaires des artisans et des commerçants sont assez différents, en termes de prestations et de cotisations. Malgré les problématiques diverses, il existe des possibilités de rapprochement, permettant à chacun de « gagner » quelque chose.

Le RSI a montré qu'il est capable de se réformer, d'écouter les pouvoirs publics, voire de servir de laboratoire pour les autres régimes. Cela est dû à sa taille « humaine » et au public qu'il sert : les artisans et commerçants sont une population qui va de l'avant et qui sait prendre des décisions douloureuses pour préparer l'avenir. De ce point de vue, le taux de rendement et le lien explicite entre la cotisation et la prestation sont essentiels, car ils permettent d'expliquer et de donner une vision à la fois prospective et concrète des choses.

***Dominique Liger** a évoqué les importants efforts de gestion qui ont accompagné les réformes paramétriques : le nombre de caisses locales a été divisé par trois, les budgets de fonctionnement ont été réduits, les départs en retraite non renouvelés. Pour l'avenir, la fusion des différents systèmes informatiques pourrait encore apporter des gains substantiels. En ce qui concerne le recouvrement des cotisations, les Urssaf ne sont clairement pas adaptées au public des indépendants et, en raison des délais d'appels d'offres et de développement des nouveaux systèmes, il faudra attendre 2014 pour espérer voir les choses s'améliorer.*

*Au sujet de la gouvernance, **Gérard Quevillon** a rappelé que le RSI a souhaité apparaître comme le régime global de protection sociale des indépendants ; il organise la cohabitation de plusieurs risques et caisses et s'appuie sur une grande souplesse de gestion, permettant de rendre le service le plus efficace aux adhérents. Qui plus est, l'adaptation du système doit être permanente pour répondre aux enjeux sociaux et financiers ; c'est ainsi que le RSI a créé, non sans difficultés, des indemnités journalières pour les commerçants ou a amélioré la période du congé maternité pour les chefs d'entreprise. Cependant, la composition du conseil d'administration pourrait utilement être revue pour intégrer des personnalités qualifiées, qui apporteraient un éclairage extérieur et une expertise nouvelle.*

*En réponse à une question d'**Alain Gournac**, il a précisé que la gestion de la caisse n'est pas paritaire, puisque ce sont des élus des adhérents qui siègent au conseil d'administration.*

***Alain Gournac** a ensuite soulevé les difficultés à fusionner deux régimes, lorsque les cotisations et les prestations sont différentes.*

***Patrick Roy, directeur de cabinet du directeur général du RSI**, a noté que, si les taux de cotisation et de rendement sont bien différents entre les artisans et les commerçants, le taux de remplacement est en fait relativement proche, si bien que les systèmes ne sont pas si éloignés que cela. De la même manière que les professionnels ont accepté de revaloriser différemment la valeur du point selon la date de son acquisition, il est nécessaire de leur expliquer que le déséquilibre persistant entre le niveau de cotisation et le niveau de prestations n'est pas tenable très longtemps, sauf à peser sur les générations futures. De ce point de vue, la fusion des régimes bute également sur la difficulté d'intégrer les*

éléments passés des carrières, étape pourtant nécessaire pour créer une solidarité de destin et éviter que quiconque y perde un acquis.

Gérard Quevillon a rappelé que le régime complémentaire de retraite obligatoire a pris la succession d'un régime précédent, dit du conjoint. Ce dernier a été fermé en raison de ses déséquilibres structurels et des injustices qu'il entraînait, notamment du fait que seulement environ 25 % des cotisants pouvaient en obtenir in fine une prestation.

Pour répondre à la perplexité de Jacky Le Menn sur l'absence relative d'appréhensions sur les déséquilibres financiers à venir du RSI, **Dominique Liger** a précisé que, malgré les réserves et les réformes, les projections montrent tout de même un besoin de financement non négligeable pour 2050.

Jacky Le Menn a souhaité obtenir des précisions sur la partie dite provisionnée du régime complémentaire : se rapproche-t-elle d'une épargne collective ?

Dominique Liger a précisé que, dès 2012, les cotisations ne permettront plus de faire face seules aux prestations et que les réserves seront appelées à combler ce besoin de financement.

Par ailleurs, **Jacky Le Menn** s'est fait l'écho des inquiétudes de certains professionnels quant aux modalités d'inscription au RSI et aux difficultés de gestion que le régime connaît du fait du recouvrement des cotisations par les Urssaf qui reste insatisfaisant.

Gérard Quevillon a rappelé que la direction de la sécurité sociale avait décidé, à une certaine époque, que les Urssaf devaient être les seuls collecteurs de cotisations. Il serait aujourd'hui absurde de revenir en arrière sur cette question ; cela pourrait même être risqué pour ceux des assurés qui ne sont pas confrontés à des difficultés. Des outils ont déjà été mis en place pour permettre aux deux partenaires de travailler ensemble et de se communiquer mutuellement leurs informations. Pour autant, il est nécessaire d'améliorer encore les choses pour rendre un meilleur service aux adhérents ; c'est ce que prévoit le futur outil « Isu 2 » (interlocuteur social unique).

Par ailleurs, le développement du statut de l'auto-entrepreneur impose des frais de gestion pour le régime et crée des droits pour l'avenir, sans cotisation à due concurrence.

A ce sujet, alors que le RSI a fait preuve de dynamisme et de courage en réformant ses paramètres de calcul, **Dominique Leclerc, rapporteur**, a soulevé le problème des conséquences de ce nouveau statut sur la compensation entre les régimes qui, en tout état de cause, ne correspond malheureusement plus guère à une véritable solidarité.

Gérard Quevillon a déclaré partager cette analyse : l'augmentation du nombre d'assurés, consécutive à la création du statut de l'auto-entrepreneur, a une conséquence directe sur le niveau de la compensation inter-régimes, alors même qu'elle ne se traduit pas par un relèvement des recettes pour le RSI.

Audition de Jean-François VEYSSET, président de la commission des mandats, Geneviève ROY, vice-présidente chargée des affaires sociales, et Georges TISSIÉ, directeur des affaires sociales de la confédération générale des petites et moyennes entreprises
(mercredi 10 mars 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Jean-François Veysset, président de la commission des mandats, Geneviève Roy, vice-présidente chargée des affaires sociales, et Georges Tissié, directeur des affaires sociales de la confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Geneviève Roy, vice-présidente de la CGPME, a indiqué que la CGPME est favorable à la poursuite des réformes en matière de retraite. Pour le rendez-vous de 2010, six objectifs lui semblent prioritaires :

- poursuivre l'allongement de la durée de cotisation qui sera de quarante et une annuités en 2012 ; celle-ci pourrait passer à quarante-deux annuités dès 2016 ;

- envisager d'autres mesures structurelles comme le report de l'âge minimum légal de départ en retraite, à condition que l'âge d'obtention du taux plein - actuellement de soixante-cinq ans - demeure inchangé ;

- aligner progressivement les règles de la fonction publique sur celles du privé, en particulier la règle concernant le calcul du salaire de référence (passage des six derniers mois aux vingt-cinq meilleures années) ;

- maintenir, parallèlement à l'augmentation de la durée de cotisation, un système de rachat des annuités manquantes ;

- préserver l'autonomie et la gestion paritaire des régimes complémentaires Agirc et Arrco, la CGPME étant fermement opposée à la fusion du régime général et de ces deux régimes complémentaires dans un régime unique ;

- encourager le développement des outils assurantiels.

Georges Tissié, directeur des affaires sociales de la CGPME, a insisté sur les faiblesses du troisième pilier du système de retraite en France. Les plans d'épargne retraite existants sont souvent lourds et complexes à mettre en œuvre pour les PME. L'objectif consisterait à créer un système d'épargne volontaire, géré nationalement, par exemple par les partenaires sociaux.

Geneviève Roy a rappelé la nécessité d'abonder davantage le fonds de réserve des retraites (FRR), dont le montant des actifs s'élevait à 33 milliards d'euros au 31 décembre 2009, ce qui est loin des 150 milliards d'euros prévus pour 2020, lors de la création du fonds en 1999. Par ailleurs, la CGPME est sceptique quant au redéploiement des cotisations chômage vers les cotisations vieillesse prévu par la loi du 21 août 2003. La situation déficitaire de l'Unedic et la montée du chômage rendent sa réalisation peu probable. En tout état de cause, il existe une gamme d'outils qu'il faut absolument utiliser.

Jean-François Veysset, président de la commission des mandats de la CGPME, a indiqué que le rapport du conseil d'orientation des retraites (Cor) sur la réactualisation des projections financières, attendu pour la mi-avril, permettra d'élaborer un constat commun. C'est sur cette base que s'engageront ensuite les négociations entre l'exécutif et les partenaires sociaux, avant qu'un projet de loi ne soit débattu au Parlement.

Dominique Leclerc, rapporteur, a d'abord souhaité savoir si la CGPME est favorable à une augmentation des cotisations et/ou à un élargissement de l'assiette des cotisations. Puis, il a souhaité connaître les moyens propres à développer le pilier assurantiel, sachant que certains outils comme le plan d'épargne pour la retraite collectif (Perco) existent déjà.

Geneviève Roy a rappelé que le Perco, bien qu'étant un dispositif d'épargne retraite volontaire, est difficile à mettre en œuvre pour les PME. C'est pourquoi, la CGPME défend l'idée d'un système d'épargne retraite plus simple, non obligatoire et géré au niveau national. Par ailleurs, elle est réticente à toute augmentation des cotisations, dans la mesure où le coût du travail est déjà élevé en France. Ce serait un frein supplémentaire à l'embauche et au maintien dans l'emploi des salariés. En outre, une telle mesure risquerait de nuire à la compétitivité des PME, qui représentent plus de 90 % du tissu entrepreneurial français.

Jean-François Veysset a ajouté que la CGPME continue de plaider pour un rapprochement public-privé, que ce soit en matière de calcul des pensions, d'avantages conjugaux et familiaux ou de taux de remplacement. Il faut s'orienter sur la voie d'une plus grande équité entre les assurés.

Jacky Le Menn a d'abord demandé si la CGPME s'est intéressée à la question d'une réforme systémique, puis si la pénibilité doit être prise en compte ou non par le système de retraite. Enfin, il a souhaité obtenir des précisions sur l'alignement public-privé.

Alain Vasselle, président, a noté que certains partenaires sociaux ont formulé plusieurs propositions pour financer le système de retraite : un élargissement de l'assiette des cotisations, une augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG) qui permettrait de financer directement les retraites, un transfert de cotisations de la maladie vers la vieillesse accompagnée d'une augmentation de la CSG pour financer la maladie, une modulation des cotisations en fonction du rapport masse salariales/valeur ajoutée. Quel est le point de vue de la CGPME sur ces sujets ?

Geneviève Roy a indiqué que, sur la pénibilité, la CGPME reste sur sa position de juillet 2008, date à laquelle les négociations ont échoué. Elle défend un modèle de prise en charge individualisé. En aucun cas, le dossier de la pénibilité ne doit interférer avec celui des retraites ; il doit être traité séparément. L'alignement public-privé suppose que progressivement, le salaire de référence des fonctionnaires soit identique à celui des salariés du privé, c'est-à-dire les vingt-cinq meilleures années. Peut-être faut-il aussi réfléchir à la question de l'intégration des primes dans le calcul du salaire de référence des fonctionnaires ? Toute augmentation des prélèvements obligatoires, que ce soit une hausse des cotisations retraite ou un relèvement de la CSG, pourrait avoir des conséquences néfastes sur l'emploi et la compétitivité des entreprises ; la CGPME y est donc opposée.

Georges Tissié a rappelé que la crise a entraîné la destruction de 413 000 emplois nets en France : un chiffre jamais atteint, même lors de la récession de 1993. Ce n'est donc pas le moment d'acculer les entreprises avec une augmentation des prélèvements obligatoires ; les salariés en seraient les premières victimes.

Puis, **Dominique Leclerc, rapporteur**, a demandé pourquoi la CGPME écarte l'idée d'une fusion entre le régime de base et les régimes complémentaires.

Geneviève Roy a répondu que non seulement cette proposition pose un problème de gouvernance mais qu'elle est aussi techniquement difficile à mettre en œuvre.

Georges Tissié a alors insisté sur le caractère conventionnel de la création des régimes complémentaires Agirc (accord de 1947) et Arrco (accord de 1961). Jamais l'Etat ne s'est immiscé dans le pilotage de ces régimes.

Guy Fischer a demandé les raisons pour lesquelles la CGPME tient absolument à développer le pilier assurantiel.

Geneviève Roy a réaffirmé que la CGPME, bien qu'étant très attachée à un système par répartition fonctionnant en annuités, estime utile de promouvoir une épargne retraite généralisée et volontaire.

Sur l'éventualité d'une réforme systémique, **Georges Tissié** a précisé que la CGPME y est opposée car cela aboutirait à la création d'un seul régime. Or, l'autonomie des régimes complémentaires doit être maintenue. Par ailleurs, un système en comptes notionnels, même s'il garantit l'équilibre financier à long terme, comporte le risque d'une diminution du niveau des pensions en cas de dérapage financier à court terme.

Dominique Leclerc, rapporteur, a souhaité savoir comment lutter contre le déséquilibre actuel du système de retraite.

Georges Tissié a répondu qu'il est indispensable de jouer sur l'ensemble des paramètres : l'âge minimum de départ, la durée de cotisation, le FRR...

Dominique Leclerc, rapporteur, a estimé que les réserves actuelles du FRR ne constituent pas une solution pérenne au problème du financement.

*Après avoir précisé que le FRR n'est pas un fonds souverain, **Georges Tissié** a rappelé que celui-ci a été créé en 1999 afin de lisser dans le temps les effets du papy-boom.*

**Audition de Frédéric BUFFIN, directeur de la Caisse de prévoyance
et de retraite du personnel
de la Société nationale des chemins de fer français**
(mardi 16 mars 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Frédéric Buffin, directeur de la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français (CPRPSNCF) dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Frédéric Buffin a tout d'abord indiqué que, depuis le 30 juin 2007, la caisse qu'il dirige est un organisme de sécurité sociale doté de la personnalité morale, désormais totalement autonome de l'entreprise SNCF, et que lui-même dirige ce régime depuis août 2007 après avoir dirigé la caisse de la région autonome des transports parisiens (RATP) et la caisse des cultes, sans jamais avoir été salarié de la SNCF. Le régime de retraite de la SNCF est issu des différents régimes particuliers mis en place au XIX^e siècle dans les anciennes compagnies de chemin de fer, unifiés en 1909. Lors de la création du régime général de la sécurité sociale en 1945, le régime de retraite de la SNCF a été maintenu, sous réserve de servir des prestations au moins équivalentes à celles du régime général.

L'équilibre démographique du régime est précaire et l'Etat a pris en charge l'incidence financière de cette situation. En application du règlement européen n° 1192/69, il garantit son équilibre financier en contrepartie des cotisations versées par la SNCF. La contribution de l'Etat atteint 3 milliards d'euros sur 5 milliards de dépenses. Outre le régime de retraite, la caisse assure également la gestion d'un régime de prévoyance, ainsi que la gestion des régimes d'assurance chômage, d'accidents du travail et les facilités de circulation, en vertu de conventions passées avec la SNCF. Malgré les commentaires dubitatifs sur les effets de la réforme du régime spécial fin 2007, la déconsolidation ayant conduit à la création d'une caisse totalement autonome de l'entreprise, cette réforme a néanmoins des effets importants. La caisse est administrée par un conseil d'administration où siègent un représentant de l'Etat, qui assure la présidence, dix-neuf représentants des affiliés et six représentants de la SNCF disposant chacun de trois voix. Sont affiliés à la caisse de prévoyance et de retraite les agents du cadre permanent, les titulaires d'une pension servie par le régime, ainsi que les personnes ayant conclu avec la SNCF un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation depuis le 1^{er} juillet 2008.

Les agents de la SNCF peuvent bénéficier d'une pension de retraite d'ancienneté s'ils comptent vingt-cinq ans de services et remplissent les conditions d'ouverture de droits : cinquante-cinq ans minimum, ramenés à cinquante ans pour les agents de conduite. Ils peuvent bénéficier d'une pension de réforme sans condition d'âge ni d'ancienneté en cas d'inaptitude constatée par une commission de réforme, et d'une pension proportionnelle dès lors qu'ils ont effectué au moins un an de services valables pour la retraite. Les pères et mères ayant trois enfants vivants ou un enfant handicapé, comptant au moins quinze ans de services effectifs et ayant interrompu leur activité durant au moins deux mois pour élever leur enfant, peuvent bénéficier immédiatement d'une pension proportionnelle. Les veufs et veuves de cheminots, à condition qu'ils comptent une durée de mariage suffisante, ont droit à une pension égale à la moitié de la pension directe. Il en est de même pour les divorcés sous certaines conditions.

Le salaire pris en compte pour le calcul de la pension est celui perçu depuis au moins six mois au moment de la cessation de fonction. La durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein passera de 150 à 164 trimestres entre 2008 et 2016. En outre, un dispositif de décote sera mis en œuvre à compter du 1^{er} juillet 2010.

Enfin, tous les salariés de la SNCF peuvent bénéficier d'un minimum de pension sans condition de ressources, à condition de compter vingt-cinq ans de services, qui s'élève à 1 122 euros par mois. Les parents de trois enfants et plus bénéficient d'une majoration.

Les pensions du régime spécial sont payées trimestriellement et d'avance. Jusqu'au 31 décembre 2008, les pensions normales, les pensions de réforme et certaines pensions proportionnelles faisaient l'objet d'une « péréquation » sur les traitements des agents en activité : à tout moment, la pension était recalculée sur la base du salaire liquidable d'activité perçu par un agent bénéficiant de la même position de rémunération et de la même catégorie de prime de travail. Depuis le 1^{er} avril 2009, toutes les pensions sont revalorisées du taux prévu pour les fonctionnaires de l'Etat.

Le versement des cotisations salariales et patronales de la SNCF s'élève à 1,853 milliard d'euros en 2008. Il se décompose en une cotisation salariale, fixée à 7,85 %, et une cotisation patronale qui est la somme de deux composantes, T1 et T2 :

- le taux T1 représente le taux de cotisation qui serait dû si les salariés relevaient du régime général et des régimes de retraite complémentaire, déduction faite du montant des cotisations salariales ;

- le taux T2 est destiné à contribuer forfaitairement au financement des avantages spécifiques de retraite du régime spécial, y compris l'incidence du recours à des ressources non permanentes lié à l'obligation de verser les pensions aux bénéficiaires par terme à échoir. Le taux T2 est fixé à 12,73 % et différencie le régime de la SNCF de celui de la RATP, dont les avantages spécifiques sont pris en charge par l'Etat.

L'Etat apporte une contribution pour assurer l'équilibre du régime de la SNCF, qui s'est élevée à 2,949 milliards d'euros en 2008. Le régime bénéficie en outre de versements par d'autres régimes au titre de la compensation démographique ainsi que de versements du fonds de solidarité vieillesse (FSV) et du fonds spécial d'invalidité.

Le nombre des cotisants du régime s'élevait à 163 977 à la fin de l'année 2008, le nombre de pensionnés directs à 187 005 et le nombre de pensionnés de droit dérivé à 109 520. Le montant des pensions moyennes directes atteignait 21 420 euros et celui des pensions de réversion 8 900 euros. Le taux de remplacement net de prélèvements sociaux est inférieur à celui de la fonction publique et du privé, du fait du départ en retraite à un âge plus précoce. Les pensions versées sont nettement moins élevées que celles attribuées aux pensionnés de la RATP, du fait notamment d'une structure des emplois différente.

Lorsque la réforme des régimes spéciaux a été conduite en 2007, les services de la caisse ont pu participer à l'ensemble des tables rondes préparatoires et ont tenu de nombreuses réunions avec la direction de la sécurité sociale qui ont permis de préparer dans de bonnes conditions les textes d'application publiés en 2008. L'une des mesures les plus importantes de cette réforme a consisté à mettre fin aux possibilités de mise à la retraite d'office à l'initiative de l'entreprise. Parmi les autres éléments figurent la suppression des clauses discriminatoires entre hommes et femmes, l'augmentation de la durée de cotisation, l'instauration d'une décote, le droit de bénéficier d'une pension proportionnelle après un an de services, la possibilité de valider des périodes non travaillées pour élever un enfant et la possibilité de rachat d'années d'études.

La réforme a été accompagnée de l'attribution au salarié d'avantages salariaux non négligeables, en particulier la création de l'échelon dix d'ancienneté (huit pour les agents de conduite) ou l'augmentation de 0,5 % des salaires par semestre supplémentaire d'activité au-delà de cinquante-cinq ans. Alors qu'avant la réforme, les salariés étaient en pratique contraints de partir à cinquante-cinq ans, conformément à une culture profondément ancrée, de nombreux salariés considèrent désormais qu'ils ont un intérêt à rester dans l'entreprise et la culture collective de départ à la date la plus précoce possible est en train de se modifier. Alors qu'autrefois 7 000 personnes quittaient l'entreprise chaque année, elles ne sont plus aujourd'hui que 4 500 même si cette tendance se ralentit. Il est cependant encore difficile de savoir pendant combien de temps ces salariés vont rester en activité après avoir atteint l'âge légal leur permettant de liquider leur pension. Cette prolongation d'activité pourrait atteindre deux ans à deux ans et demi.

En ce qui concerne le rendez-vous 2010, il convient tout d'abord de garder à l'esprit que la réforme de 2007 a eu pour effet d'aligner l'évolution du régime spécial sur celle du régime de la fonction publique. A l'avenir, toute mesure applicable à la fonction publique s'appliquera également au régime spécial de la SNCF. Un certain nombre de pistes de réforme sont évoquées, comme la modification du salaire de référence retenu pour calculer la pension, afin de

prendre en considération celui des cinq dernières années et non plus des six derniers mois. De même, une remise en cause du paiement d'avance des pensions ainsi que leur mensualisation sont parfois mentionnées.

Pour la caisse, le plus important est que les conditions de préparation et de mise en œuvre de la réforme soient aussi satisfaisantes que celles qui ont prévalu pour la réforme de 2007 et que les options politiques retenues prennent pleinement en compte les conditions techniques de réalisation. Dans le cas spécifique du régime de la SNCF, il est nécessaire de garder à l'esprit l'histoire, c'est-à-dire le passé de ce régime et la culture de cette entreprise, ainsi que la géographie, à savoir les réactions que peuvent provoquer certaines évolutions sur le terrain. L'entreprise commence seulement à digérer la dernière réforme et ne doit pas être soumise à des évolutions trop rapides.

***Dominique Leclerc, rapporteur,** a tout d'abord noté que les conséquences financières de la réforme de 2007 ne sont pas très simples à appréhender, compte tenu des mesures d'accompagnement qui ont été prises. L'avenir du système de retraite français passe incontestablement par une amélioration de la transparence et de l'équité entre les différents régimes. Les taux de cotisations constituent une donnée insuffisante pour pouvoir opérer des comparaisons entre régimes, l'assiette sur laquelle portent ces cotisations pouvant être substantiellement différente.*

***Guy Fischer** a souhaité avoir des précisions sur l'allongement de la durée d'activité résultant de la réforme du régime spécial.*

***Frédéric Buffin** a indiqué que 50 % des agents prolongent leur activité au-delà de l'âge minimal, mais le recul est encore insuffisant pour mesurer la durée de cette prolongation. Dès lors que seuls sont comptabilisés les agents qui liquident leur pension, l'âge de départ n'a pour l'instant évolué que dans des proportions tout à fait minimes.*

En ce qui concerne l'assiette de cotisation, puisque la caisse assume également la gestion du régime de prévoyance, il est possible de faire des comparaisons qui montrent que l'assiette des cotisations de prévoyance, qui est l'assiette des cotisations de maladie, est plus importante que celle des cotisations de retraite (13 % à 14 % d'écart).

La caisse a réalisé une étude sur les conséquences d'un passage du salaire des six derniers mois au salaire des cinq dernières années pour le calcul de la pension, qui montre que les agents d'exécution subiraient une diminution de 11 % de leur pension. Les conséquences sont évidemment très variables selon l'importance du niveau des primes dans les salaires.

En ce qui concerne les effets financiers de la réforme de 2007, il n'est plus possible de raisonner en coût global, dès lors que la caisse de retraite et de prévoyance est désormais totalement indépendante de l'entreprise SNCF. Cette séparation a des effets importants. Ainsi, en ce qui concerne la répartition entre cadres et non-cadres, une première répartition a été faite selon des critères qui ne correspondaient pas à la définition des métiers et la caisse a été conduite à faire valoir qu'il fallait appliquer les critères de l'Agirc-Arrco.

Audition de Jean-Paul THIVOLIE,
président de l'institution de retraite complémentaire
des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques,
et Jean-Michel BACQUER, directeur de l'établissement d'Angers
de la Caisse des dépôts et consignations
(mardi 16 mars 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Jean-Paul Thivolie, président de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (Ircantec), et Jean-Michel Bacquer, directeur de l'établissement d'Angers de la Caisse des dépôts et consignations, dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Jean-Paul Thivolie, président de l'Ircantec, a tout d'abord rappelé que l'Ircantec est un régime complémentaire obligatoire par répartition et par points, qui s'adresse principalement aux agents non titulaires des trois fonctions publiques (Etat, territoriale et hospitalière). Il est notamment caractérisé par deux éléments spécifiques : d'une part, il n'a pas été créé par une convention mais par la voie réglementaire, contrairement à la retraite complémentaire du secteur privé (Agirc-Arrco), ce qui explique que l'Etat y joue un rôle de tutelle ; d'autre part, il est un « régime de passage », puisqu'environ un actif sur trois en relève à un moment ou à un autre de sa carrière et que la durée moyenne d'affiliation y est de huit années.

Une réforme de l'Ircantec a été adoptée en septembre 2008 ; elle a fixé des critères de solvabilité à moyen et long termes : les réserves doivent couvrir une année et demie de prestations en 2038 et elles doivent rester positives jusqu'en 2048. Dans ce cadre financier, la réforme comportait trois volets concernant :

- les règles de gestion en vue d'améliorer le fonctionnement général du régime ;

- les paramètres techniques pour assurer sa pérennité. Une hausse progressive des taux de cotisations est ainsi programmée sur la période 2011-2017 et le taux de rendement, c'est-à-dire le rapport entre la valeur d'acquisition des points et leur valeur « de service » au moment de la liquidation de la pension, qui est aujourd'hui très supérieur à celui des autres régimes complémentaires, sera régulièrement réduit : il passera de 12,09 % en 2009 à 7,15 % en 2017. Aujourd'hui, la situation financière de l'Ircantec est globalement satisfaisante : son fonds de réserve s'élevait à 4,2 milliards d'euros à la fin de 2008 et l'excédent technique se monte à 350 millions en 2009. Mais

l'avenir est incertain en raison de la dégradation du contexte économique, de la faible visibilité sur l'évolution de l'emploi public et de l'instabilité du périmètre des affiliations ;

- les modalités de gouvernance pour améliorer la représentativité des employeurs publics, notamment les collectivités territoriales et le secteur hospitalier. En outre, le rôle de l'Etat a été clarifié grâce à une meilleure séparation, au conseil d'administration, entre ses fonctions de tutelle et celles d'employeur. Enfin, le conseil d'administration acquerra plus de compétences propres à partir de 2017.

Par ailleurs, le régime est confronté au défi du changement de statut de La Poste, puisque la loi dispose, contrairement à ce qui s'est pratiqué antérieurement dans de telles situations, que les agents actuels de cette entreprise affiliés à l'Ircantec y restent, mais que les nouveaux salariés adhèrent à l'Agirc-Arcco. Il est également prévu que les deux régimes, Ircantec d'un côté et Agirc-Arcco de l'autre, négocient les conditions de cette modification, un décret en Conseil d'Etat intervenant uniquement en l'absence d'un accord adopté avant le 30 juin 2010. Les régimes privilégient à cet égard la négociation, plutôt que l'intervention du pouvoir réglementaire.

On a assisté à une vive campagne médiatique sur ce dossier, mais l'étude à son origine fait mine de ne pas tenir compte du fondement même d'un système par répartition : les cotisations d'aujourd'hui financent les prestations d'aujourd'hui. En conséquence, les assurés de La Poste affiliés à l'Ircantec constitueront dorénavant une population « fermée » : lorsqu'ils arriveront à l'âge de leur retraite, il n'y aura plus, ou de moins en moins, de cotisations correspondantes, ce qui posera naturellement d'importants problèmes de financement pour le régime. Dans ce contexte, des négociations sont en cours et ont d'ores et déjà permis d'aboutir à la définition d'un cadre général de mise en œuvre de la compensation : premièrement, les deux régimes sont complémentaires et ne peuvent jouer le rôle des régimes de base ; deuxièmement, les principes de neutralité et de répartition doivent être respectés. Surtout, le procédé de la soulte, habituellement utilisé en de telles circonstances, n'a pas paru adapté car il est impossible d'apprécier les paramètres de calcul à un horizon aussi lointain, par exemple en termes de nombre des futures embauches à La Poste. Dans ces conditions, la négociation s'oriente plutôt vers une compensation financière fixée annuellement et ex post, selon la répartition effective des charges et des produits des deux régimes.

***Jean-Paul Thivolie** a conclu son intervention sur les attentes de l'Ircantec en ce qui concerne le rendez-vous 2010 pour les retraites. Si celui-ci concerne principalement le régime général, certains problèmes pourraient être résolus à cette occasion.*

Tout d'abord, la question des titulaires de la fonction publique qui n'ont pas acquis de droits à pension, notamment ceux ayant moins de quinze ans de services effectifs, reste pendante, malgré la réunion d'un groupe de travail et la remise d'un rapport en juin 2009. Ces assurés sont en effet reversés, au moment

de la liquidation de la pension, dans le régime général des salariés et à l'Ircantec pour la part complémentaire ; ces modalités occasionnent des frais de gestion inutiles et sont incomprises par les assurés, notamment du fait de l'appel de cotisations rétroactives parfois élevées.

Ensuite, la gestion d'un régime de retraite est naturellement fondée sur des principes de stabilité à long, voire très long terme. Or, les évolutions dans la définition même du secteur public et les modes de gestion choisis par l'Etat, du type du changement de statut de La Poste ou de la création de Pôle emploi, ont des conséquences directes sur l'Ircantec, qui nécessitent une réflexion sur son périmètre d'action. A cet égard, un approfondissement des compétences et du rôle de la commission mixte entre l'Ircantec et l'Agirc-Arrco permettrait d'ores et déjà d'anticiper certains sujets.

Enfin, il serait utile de procéder à plusieurs simplifications réglementaires, notamment pour accélérer les échanges d'informations entre régimes et pour alléger les règles de gestion pour les affiliés qui ne disposent que de quelques points.

***Dominique Leclerc, rapporteur,** a salué le pragmatisme qui a prévalu en 2008 pour la réforme du régime et a rappelé l'importance de la stabilité des assiettes pour un régime par répartition. En ce qui concerne les conséquences du changement de statut de La Poste, il est en effet impossible de définir sur vingt-cinq ans les paramètres permettant le calcul d'une soulte ; c'est pourquoi le Sénat, dans le cas d'EDF, avait prévu une clause de rendez-vous. Par ailleurs, les problèmes rencontrés par les polypensionnés au moment de la liquidation de leurs droits reviennent régulièrement dans les débats ; alors que les carrières sont de moins en moins linéaires, il est important de ne pas léser les assurés. Enfin, la convergence des paramètres et le rapprochement de certains régimes sont des thèmes souvent abordés dans le cadre du rendez-vous 2010 des retraites.*

***Christiane Demontès, rapporteure,** a également soulevé la question des polypensionnés, à laquelle il sera certainement nécessaire d'apporter des réponses plus adaptées aux évolutions socioprofessionnelles contemporaines. Par ailleurs, elle s'est interrogée sur les attentes de l'Ircantec quant à son périmètre d'affiliation et, plus généralement, sur les besoins de stabilité du secteur public.*

***Jean-Paul Thivolie** a rappelé que l'Ircantec, dont très peu d'adhérents disposent d'une carrière complète, est particulièrement concernée par la question des polypensionnés, puisqu'un actif sur trois relève du régime, à un moment ou à un autre de sa carrière, pour une durée moyenne de huit ans. C'est pourquoi, confrontée à l'absence de guichets de proximité propres, l'Ircantec a conclu un accord avec les centres d'information, de conseil et d'accueil des salariés (Cicas), structures mises en place par l'Agirc-Arrco pour aider les futurs retraités, au travers d'un réseau de 750 points d'accueil, à constituer leur dossier ; ces centres jouent le rôle de contact avec les assurés sur le terrain.*

Jean-Michel Bacquer, directeur de l'établissement d'Angers de la Caisse des dépôts et consignations, a confirmé qu'environ 70 % des assurés de l'Ircantec sont polypensionnés et qu'une majorité d'entre eux passent par les guichets des Cicas, qui permettent d'accéder aux informations et de simuler les droits des adhérents.

Après que **Jean-Michel Bacquer** a indiqué qu'environ un quart des dossiers ne présente pas de difficultés, hormis les habituels contrôles a posteriori, **Jean-Paul Thivolie** a évoqué l'idée d'aller plus loin dans la coopération avec les Cicas, en leur transférant éventuellement plus de compétences dans la liquidation des pensions.

Il a ensuite rappelé que la réforme de 2008 a fait de l'Ircantec un régime par répartition provisionné et qu'il doit répondre à des critères de solvabilité sur le long terme. Cet aggiornamento, que n'a pas accompli l'Agirc-Arrco, rend cruciale la stabilité du périmètre des affiliations. Or, la frontière entre les régimes a été fixée au début des années 1970 et n'est plus du tout adaptée aux évolutions des structures et des modalités de gestion du secteur public. Qui plus est, les carrières alternent plus fréquemment des passages dans le public et dans le privé, ce qui doit amener à des redéfinitions et à des procédures innovantes.

Interrogé par **Alain Gournac** sur la composition du conseil d'administration du régime, **Jean-Paul Thivolie** a précisé les rôles respectifs du commissaire du Gouvernement, qui assure sa tutelle, et des membres du conseil, qui représentent les employeurs, dont l'Etat.

Rappelant les difficultés parfois rencontrées pour reconstituer les carrières, **Alain Gournac** a salué la décision de conclure un accord avec les Cicas pour permettre une plus grande proximité entre le régime et ses assurés. Par ailleurs, il s'est demandé à quel régime sont affiliées les personnes qui travaillent dans le secteur associatif.

Guy Fischer a posé la question de l'impact de la révision générale des politiques publiques (RGPP) sur les équilibres financiers du régime. Il a, en outre, noté le nombre croissant des non titulaires dans la fonction publique et les difficultés de plus en plus fréquentes pour être titularisé.

Alain Vasselle, président, a relevé les différences notables de prestations entre l'Ircantec et l'Agirc-Arrco, qui pèsent naturellement sur le débat, en cours, consécutif au changement de statut de La Poste. Le calcul et le paiement d'une soulte sont rendus difficiles en raison de ce déséquilibre. Il a ensuite souhaité obtenir des précisions sur la question des titulaires sans droits de la fonction publique, qui sont affiliés au moment de la liquidation de leur pension à l'Ircantec. Enfin, il a soulevé le problème persistant de la faiblesse du niveau des pensions des élus locaux.

Jean-Michel Bacquer a estimé que la réglementation relative au milieu associatif est complexe : deux critères sont utilisés pour en définir le champ, l'un relatif au statut juridique, l'autre à la source principale de financement. Or, ces

critères peuvent varier dans le temps, notamment celui des ressources de l'association. En outre, les experts comptables et commissaires aux comptes, qui s'occupent des finances des associations, connaissent mieux le secteur privé et tendent en conséquence à conseiller une affiliation à l'Agirc-Arrco. Il serait nécessaire de clarifier les textes sur cette question.

En ce qui concerne les élus locaux, les paramètres utilisés sont les mêmes que pour les salariés. Or, leurs indemnités sont le plus souvent faibles, notamment en zone rurale et pour les petites collectivités, si bien que la base contributive et les droits accumulés sont eux-mêmes faibles.

*A la question de **Jacky Le Menn** sur les modalités de liquidation des droits des élus locaux, Jean-Michel Bacquer a indiqué qu'elle s'effectue, à partir de soixante ans, mandat par mandat, sans qu'il soit besoin d'attendre la fin du dernier d'entre eux. **Alain Gournac, Jacky Le Menn** et **Alain Vasselle, président**, ont souligné que ce fait est malheureusement peu connu des élus.*

***Jean-Paul Thivolie** a estimé que la RGPP n'entraîne pas en elle-même de difficultés ; le problème est plus vaste : il s'agit des modalités d'organisation du secteur public. Par exemple, le changement de statut de La Poste, y compris ses futures évolutions en termes de filiales, et la création d'un nouvel établissement sui generis, Pôle emploi, qui relève du code du travail pour les nouveaux salariés, ont des conséquences directes sur les équilibres globaux et sur le respect des critères de solvabilité adoptés lors de la réforme de 2008, qu'il sera donc nécessaire de réexaminer. Les frontières antérieures ne sont plus adaptées, pas tant celle entre titulaires et non titulaires, mais plutôt celle entre secteurs public et privé. Au sujet de La Poste, la question de fond est celle de la dichotomie entre nouveaux et anciens salariés, qui ôte sa pertinence à l'idée d'une soultte : la réforme supprime les recettes, en laissant subsister les charges. Les différences de niveau de rendement entre les régimes accentuent les difficultés et deux écueils devront être évités dans le cadre de la négociation en cours : la spoliation et l'enrichissement sans cause de l'un ou de l'autre des régimes.*

Enfin, il a rappelé les conditions de rattachement des titulaires sans droits de la fonction publique, qui sont reversés au moment de la liquidation au régime général et à l'Ircantec. Cette procédure entraîne des coûts, à la fois pour le régime et pour l'assuré, notamment parce qu'elle se déroule en toute fin de carrière. Des économies pourraient aisément être réalisées sur ce dossier.

Audition de Catherine MILLS, économiste

(mardi 16 mars 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Catherine Mills, économiste, dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Catherine Mills a tout d'abord dressé un état des lieux du système de retraite français, en insistant sur la crise profonde qu'il traverse. Cette crise est fondamentalement liée à la dégradation de la conjoncture économique et notamment à l'explosion du chômage. Elle est aussi corrélée aux mutations démographiques - vieillissement de la population et allongement de l'espérance de vie - qui caractérisent les sociétés contemporaines. Ces évolutions démographiques sont certes bien réelles mais ne doivent pas, pour autant, être considérées comme inéluctables et uniques responsables des difficultés du système de retraite. Aussi, la question de fond en matière de retraites est la suivante : celles-ci sont-elles une charge pour la société ou bien peuvent-elles, en s'appuyant sur le dynamisme démographique, sur la promotion de l'emploi, de la formation et des salaires, contribuer au développement économique et social ?

Réformer le système de retraite impose avant tout de répondre à ses besoins de financement qui ont été évalués par le conseil d'orientation des retraites (Cor), dans ses projections de 2007, à plus de 65 milliards d'euros en 2040 et plus de 70 milliards en 2050. Ces chiffres, qui révèlent l'ampleur de la question du financement des retraites, sont néanmoins inférieurs de moitié à ceux avancés par le rapport de Jean-Michel Charpin sur l'avenir des retraites de 1999. Il est vrai que le système par répartition sera exposé de 2010 à 2040 à un déficit démographique. L'allongement de l'espérance de vie après soixante ans qui, en soi, est une bonne nouvelle et l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du baby-boom ont pour effet de déséquilibrer le rapport de dépendance démographique (rapport entre le nombre de personnes en âge de travailler et le nombre de personnes en âge d'être à la retraite) et de poser de sérieux problèmes de financement aux régimes. La proportion des personnes de soixante ans et plus dans la population totale devrait passer de 24 % en 2000 à 36 % en 2040, soit une hausse de 50 %. Le rapport des soixante ans et plus sur les vingt-soixante ans pourrait atteindre 0,73 en 2040, alors qu'il était de 0,38 en 2000. La pensée dominante a tendance à promouvoir une approche très fataliste des évolutions démographiques pour accréditer l'idée qu'on ne pourrait plus financer les retraites et que des réformes drastiques seraient donc inévitables. Ainsi avait-on retenu un indice pour le taux de fécondité particulièrement bas. Or, il est aujourd'hui légèrement supérieur à deux enfants par femme et donc proche du seuil de renouvellement des générations.

En réalité, les variables économiques jouent plus fortement que la seule démographie sur le financement des retraites. Après des années de croissance molle, le système capitaliste est entré dans une nouvelle phase, particulièrement explosive. La récession, la désindustrialisation, les délocalisations, l'augmentation du chômage, la montée de l'exclusion et des emplois précaires vont contribuer à dégrader fortement le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités. Plus que les mutations démographiques, c'est l'insuffisance de la population active qui alourdit les besoins de financement des régimes de retraite. Selon les prévisions du Cor de 2007, la part des prestations vieillesse dans le Pib passerait de 12,6 % en 2000 à près de 15 % en 2040. Ces estimations sont toutefois très inférieures à celles établies dans le premier rapport du conseil qui faisait état d'un poids des dépenses de retraite dans la richesse nationale de 18,6 % en 2040. Une telle augmentation n'aurait d'ailleurs rien d'insupportable, comparée au doublement de la part des soixante ans et plus dans la population totale. Le rapport du Cor de 2007, dont les prévisions sont reprises dans celui de janvier 2010, a le mérite de relativiser le besoin de financement du système de retraite : 1 % du Pib en 2020 ; 1,8 % en 2040 et 1,7 % en 2050, soit 68,8 milliards d'euros. Ces chiffres conduisent à dédramatiser, sans pour autant le nier, le choc démographique. En revanche, les prévisions du Cor reposent sur l'hypothèse peu réaliste d'un taux de chômage de 4,5 % sur toute la période de projection. Or, actuellement, le taux de chômage se situe autour de 10 % de la population active.

Les projections macro-économiques de long terme sont très contestables et ne peuvent prétendre à une quelconque validité scientifique. Ainsi, pour l'année 2008-2009, les prévisionnistes ont montré leur incapacité à anticiper la crise financière et économique sur un horizon de six mois. Leurs projections, qui reposent sur un diagnostic peu pertinent des quarante années à venir, ont tendance à alimenter le catastrophisme pour justifier à l'avance des mesures de régression sociale. De même, nombre d'experts - attachés aux dogmes économiques libéraux - se refusent à intégrer dans leurs scénarii les besoins humains, la nécessité de développer résolument la formation et la productivité, d'éradiquer le chômage et la précarité. C'est pourquoi il est indispensable d'engager un nouveau type de politique économique et de gestion des entreprises qui mette l'accent sur l'emploi, les salaires, la formation et la protection sociale, seuls à même d'engendrer une croissance sociale et durable.

Toutes les réformes du système de retraite menées entre 1993 et 2003 ont entraîné une baisse continue du taux de remplacement. Pour l'ensemble des salariés du secteur privé (cadres et non-cadres), celui-ci diminuera de neuf à dix-sept points à l'horizon 2040. Le passage de l'activité à la retraite se caractérise donc par une brutale dégradation du niveau de vie. Par ailleurs, la crise a révélé la très grande vulnérabilité des régimes de retraite par capitalisation, la débâcle des marchés financiers ayant mis à mal les fonds de pension. En France, le fonds de réserve des retraites (FRR), qui avait soi-disant vocation à sauver les régimes de retraite après 2020, n'a pas été épargné et a même enregistré des pertes considérables. Les réserves de l'Agirc et de l'Arrco ont également subi de sévères moins-values, tout comme l'ensemble des produits d'épargne retraite.

S'appuyant sur le dernier rapport du Cor, Catherine Mills a ensuite évoqué deux propositions de réforme systémique fréquemment avancées pour le système de retraite français.

La première consisterait à mettre en place un régime en comptes notionnels comme l'a fait la Suède dans les années 1990. Cette technique de calcul des droits à la retraite permet, certes, d'assurer l'équilibre du système sur le long terme grâce à sa capacité d'ajustement automatique, mais ne donne aucune garantie quant au taux de remplacement. Le niveau de la retraite dépend en effet directement de l'âge de départ : plus celui-ci est retardé, plus le montant de la pension augmente et inversement. Le système suédois repose également sur une part de capitalisation : 2,5 % des cotisations sociales payées par les salariés sont placés sur des fonds publics ou privés, généralement en actions. Après avoir augmenté de 30,2 % en 2005, 12 % en 2006 et 5,6 % en 2007, la valeur annuelle de ces fonds a diminué en 2008 de 34,5 %. Cette chute a provoqué un vaste mouvement de panique parmi les des futurs retraités suédois.

La seconde option serait de passer d'un système en annuités à un système par points. Dans ce type de régime, la pension complète des assurés n'est pas définie selon un pourcentage précis du salaire de référence ; la garantie fondamentale du niveau de la pension initiale n'est donc en aucune manière assurée.

Au final, ces deux propositions ne feraient qu'accélérer le mouvement à la baisse du taux de remplacement. Par ailleurs, elles ne constituent pas une solution miracle au problème du financement à long terme des retraites, ainsi que le note le Cor dans son dernier rapport.

Des pistes alternatives de réforme méritent dès lors d'être étudiées. Celles-ci doivent poursuivre plusieurs objectifs :

- garantir le système de retraite par répartition. Non seulement la répartition assure la solidarité intergénérationnelle - le versement des cotisations des actifs servant immédiatement au paiement des prestations des retraités - mais elle fournit aussi un moteur à la croissance économique - les prestations soutenant la demande effective. A l'inverse, la capitalisation, qui repose sur le dogme de l'épargne individuelle, s'effectue au détriment de la demande effective et de l'économie réelle puisque les fonds capitalisés sont placés sur les marchés financiers ;

- articuler la problématique des retraites avec la politique de l'emploi et la politique familiale. Il faut augmenter le taux d'activité des femmes en facilitant notamment la garde d'enfants, œuvrer pour l'insertion des jeunes sur le marché du travail et rompre avec la culture d'éviction des travailleurs seniors. Cela suppose de construire un système de sécurisation des parcours professionnels et de formation tout au long de la vie ;

- *s'attaquer aux inégalités par rapport à la vieillesse et à la retraite. En effet, la mortalité prématurée reste particulièrement élevée chez les ouvriers de sexe masculin et les pensions des femmes demeurent nettement inférieures à celles des hommes ;*

- *reconnaître la pénibilité du travail. Celle-ci aurait dû être prise en compte à la suite de la loi de 2003, mais les propositions du Medef en la matière ont contribué à faire échouer les négociations interprofessionnelles ;*

- *répondre à la question du financement, sans quoi le système de retraite par répartition ne pourra pas être sauvé. En France, le débat sur l'utilisation du levier « recettes » est trop souvent tabou au motif que le poids des prélèvements obligatoires est déjà suffisamment élevé et que l'augmentation des cotisations alourdirait le coût du travail. De nouveaux financements pourraient pourtant être dégagés à partir d'une réforme de l'assiette des cotisations patronales, en modulant le taux de cotisation en fonction du rapport masse salariale-valeur ajoutée. Ainsi, les entreprises qui limitent la progression des salaires et licencient seraient assujetties à des taux beaucoup plus lourds. A l'inverse, celles qui développent les emplois, les salaires et la formation bénéficieraient de taux relativement plus bas. Une autre piste consisterait à soumettre à cotisations les revenus financiers des entreprises et des banques. Actuellement, ces revenus ne participent pas au financement de la protection sociale et se développent au détriment de la croissance réelle. Ils pourraient donc être mis à contribution à hauteur du taux de la cotisation patronale sur les salaires, soit 8 % pour les retraites, ce qui rapporterait près de 22 milliards d'euros au système. La Cour des comptes, qui a évalué ces revenus à 260 milliards d'euros en 2008, s'est d'ailleurs prononcée en faveur de leur taxation. L'objectif final est de réorienter l'argent provenant de ces cotisations supplémentaires vers la croissance réelle, l'emploi, la formation et d'alimenter le système de retraite.*

Dominique Leclerc, rapporteur, a rappelé que la sauvegarde du système par répartition passe par un meilleur taux d'emploi. Les hypothèses d'un taux de chômage de 4,5 % et d'une croissance de la productivité de 1,8 % retenues par le Cor dans ses dernières projections sont irréalistes. Depuis les années 1980, le taux de la productivité horaire du travail ne cesse de diminuer : comment inverser cette tendance ? L'emploi ne se décrétant pas, comment remédier à l'insertion tardive des jeunes sur le marché du travail et favoriser le maintien dans l'emploi des seniors ?

Après avoir insisté sur la nécessité de réfléchir à l'élargissement de l'assiette des cotisations, **Christiane Demontès, rapporteure**, a estimé que la défiscalisation des heures supplémentaires et les exonérations de cotisations attenantes ont eu pour effet pervers de freiner la création d'emplois. Quelles mesures pourraient être mises en œuvre pour gérer le phénomène du papy-boom ? Le rapprochement progressif des règles des différents régimes de retraite est-il un sujet tabou ?

Catherine Mills a expliqué que l'emploi est une variable fondamentale pour le financement du système de retraite : le besoin de financement peut être réduit si le taux de chômage l'est aussi. S'agissant de la productivité du travail, les statistiques du BIT (bureau international du travail) montrent que la France est bien placée dans ce domaine ; elle pourrait toutefois l'être davantage en améliorant la formation de sa main d'œuvre.

En ce qui concerne les seniors, l'objectif n'est pas de les obliger à travailler jusqu'à soixante-dix ans mais de leur offrir la possibilité d'avoir une seconde carrière. Il faut donc leur donner accès à une formation continue et leur proposer des emplois non précaires. En 2008, le taux d'emploi des cinquante-cinq/soixante-quatre ans était en France de 38,2 %, contre 45 % en moyenne dans l'Union européenne. Dans son rapport de janvier 2010, le Cor montre toutefois que ce taux global masque une forte disparité entre le taux d'emploi des personnes de cinquante-cinq à cinquante-neuf ans, qui était de 56,3 % en 2008, et celui des soixante/soixante-quatre ans, égal à 16,3 % seulement. La fixation de l'âge légal de départ à la retraite à soixante ans explique que le taux d'emploi chute fortement après cinquante-neuf ans. Ce n'est cependant pas une raison pour le reporter : pourquoi devrait-on imiter les pays qui, comme l'Allemagne, ont augmenté l'âge de départ à la retraite et diminué parallèlement le montant des pensions ? Il faut rompre avec le mouvement d'harmonisation par le bas, actuellement à l'œuvre dans l'Union européenne.

L'emploi des jeunes est une question centrale à laquelle des réponses urgentes doivent être apportées. Beaucoup de jeunes, même très diplômés, ont aujourd'hui des difficultés à s'insérer dans le monde du travail. Il est donc indispensable de développer la formation et d'améliorer le niveau de qualification en créant une allocation autonomie formation pour tous les jeunes, éventuellement soumise à cotisations sociales, et en instaurant un service public universel emploi-formation. L'objectif est non seulement d'assurer une continuité entre la période de formation et l'entrée sur le marché du travail, mais aussi de sécuriser les parcours professionnels et les revenus. Il pourrait également être envisagé de développer le tutorat et l'accompagnement des jeunes au sein des entreprises, en s'appuyant sur les salariés proches de la retraite. Ce serait une manière de favoriser la solidarité intergénérationnelle. En tout état de cause, toutes ces mesures impliquent une rupture dans la politique de l'emploi et, plus globalement, dans la politique économique.

Des études de l'OFCE montrent en effet que la mobilisation pour le pouvoir d'achat, via la défiscalisation des heures supplémentaires, s'est faite au détriment de la création d'emplois. Il faut impérativement revenir sur cette décision. Concernant le papy-boom, il n'est pas question de nier la réalité du phénomène, mais de l'évaluer à sa juste valeur. Le fatalisme des projections démographiques, déjà dénoncé en son temps par le rapport Teulade, accrédite la thèse que les retraites ne seraient plus finançables. Seule une politique économique axée sur l'emploi, la formation et les salaires permettra de garantir le système de retraite par répartition. L'harmonisation progressive des règles des régimes est, en apparence, une idée séduisante, le but étant de réduire les

inégalités entre corps sociaux et de rendre le système plus lisible aux yeux des assurés. Mais, sous couvert d'équité et de transparence, c'est une uniformisation à la baisse à laquelle on assiste. La sauvegarde de la retraite par répartition passe par un débat sur le financement qui n'occulte pas la question des recettes. On ne cesse de dire que l'augmentation des cotisations tue l'économie ; c'est un contresens ! Les cotisations permettent de financer les prestations sociales qui, elles, soutiennent la demande effective et alimentent l'économie réelle.

***Guy Fischer** a déclaré partager ces propos. Que faut-il penser de l'écrasement des salaires et des retraites ?*

***Christiane Demontès, rapporteure,** a également exprimé son accord avec la position défendue.*

***Jacky Le Menn** a demandé s'il existe une corrélation entre la diminution du temps de travail et la baisse de l'emploi et a souhaité savoir comment va évoluer le volume global du travail en France dans les prochaines années.*

*Revenant sur la proposition de moduler les cotisations en fonction du rapport masse salariale-valeur ajoutée, **Alain Vasselle**, président, a rappelé que, lors de son audition, Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale, a estimé que cette opération, n'étant qu'une modalité différente de calcul des cotisations, ne serait pas porteuse de recettes supplémentaires. Il s'est demandé ce qu'il fallait en conclure.*

***Catherine Mills** a insisté sur la baisse continue du taux de remplacement, qui devrait être de l'ordre de dix-sept points en 2040, et sur celle des salaires. Cette dégradation est non seulement injuste socialement, mais aussi inefficace économiquement. Les salaires et les retraites participent en effet à la croissance réelle en influant sur la demande effective. La situation de l'emploi joue également un rôle fondamental dans le financement de la protection sociale : 1 % de croissance de la masse salariale rapporte 2 milliards d'euros de cotisations, dont 40 % pour les régimes de retraite ; à l'inverse, 100 000 chômeurs supplémentaires représentent un coût de 2 milliards d'euros, dont 40 % sont supportés par les régimes de retraite. S'agissant du lien entre réduction du temps de travail et baisse de l'emploi, celui-ci est difficile à établir dans la mesure où les chiffres disponibles sont très contradictoires. En matière de productivité du travail, la France a encore des marges de progression. Sur la modulation du taux de cotisation, il ne s'agit pas de remplacer l'assiette assise sur les salaires par une assiette reposant sur la valeur ajoutée ; les cotisations doivent rester prioritairement assises sur les salaires. Mais si l'on veut augmenter la masse des cotisations, il est indispensable que les salaires progressent. La vraie question est donc celle de la répartition salaire-profit au sein de la valeur ajoutée. Moduler les taux de cotisations patronales permettrait, d'un côté, d'avantager les entreprises qui relèvent les salaires et font des efforts en matière de formation, de l'autre, de pénaliser celles qui licencient et privilégient les placements financiers au détriment de la progression des salaires.*

Alain Vasselle, président, a demandé combien cette mesure pourrait rapporter.

Jean-Marie Vanlerenberghe a estimé que taxer plus fortement les entreprises qui licencient en raison de difficultés financières ne ferait qu'accroître leurs problèmes.

Alain Vasselle, président, a précisé qu'il s'agit d'augmenter le taux de cotisation des entreprises qui préfèrent faire des placements financiers plutôt que d'encourager l'emploi et la progression salariale.

Catherine Mills a déclaré être défavorable à l'interdiction des licenciements. En revanche, il faut aider les entreprises - en particulier les PME - à retrouver une bonne santé financière, notamment en leur facilitant l'accès aux crédits bancaires.

**Audition de Robert LELOUP, président du conseil d'administration,
Robert COSSON, directeur, et Jacques LAGRAVE, directeur délégué,
de la caisse nationale des industries électriques et gazières
(mardi 16 mars 2010)**

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Robert Leloup, président du conseil d'administration, Robert Cosson, directeur, et Jacques Lagrave, directeur délégué, de la caisse nationale des industries électriques et gazières (Cnieg), dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Jacques Lagrave, directeur délégué de la Cnieg, a rappelé que le régime de retraite des industries électriques et gazières est un régime spécial compris dans la réforme du 1^{er} juillet 2008. Il fait l'objet d'articles spécifiques dans le code de la sécurité sociale. Avant cette réforme, le régime était similaire à celui de la fonction publique avant 2003 mais il a fait l'objet de modifications profondes qui vont bien au-delà du niveau paramétrique. De nouveaux concepts ont été introduits, comme celui de la neutralité de l'âge de départ qui découle de l'allongement de la durée d'assurance et impose un temps de cotisation plus long pour partir avec une retraite à taux plein. L'article 5 de la loi « Fillon » de 2003 a également pour conséquence que toute évolution des modes de calcul du régime général se répercutera sur le régime de retraite des industries électriques et gazières. D'ores et déjà, l'évolution des pensions est indexée sur celle des prix et non plus sur celle des salaires, et le calcul du montant de la pension se fait en fonction des six derniers mois et non plus sur le fondement du dernier salaire.

Le système des bonifications a également été transformé. Depuis le 1^{er} janvier 2009, le service actif qui permettait une bonification de deux mois par année a été supprimé pour toute nouvelle embauche. Les bonifications liées aux enfants ont également évolué à la suite de la réforme « Fillon » qui a tenu compte de la jurisprudence européenne en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. Depuis le 1^{er} juillet 2008, c'est l'arrêt de travail lié à la naissance d'un enfant qui est bonifié, que le bénéficiaire soit un homme ou une femme.

Une plus grande liberté de choix est laissée au salarié avec la fin de la possibilité de mise à la retraite d'office avant soixante-cinq ans, sauf exception. Le système d'invalidité et de handicap a également été rénové sur le modèle de la fonction publique et la possibilité de rachat des années d'études a été ouverte.

L'incidence financière de ces réformes évolue dans le temps. A court terme, on constate un surcoût lié aux négociations qui ont accompagné la mise en place des réformes ; à moyen terme, un équilibre sera atteint avant d'aboutir, à

long terme, à dégager des économies dont le montant varie selon les hypothèses retenues, tenant au comportement des salariés et à l'âge effectif du départ en retraite.

A l'horizon 2040, sur un montant de prestations annuel de 4 à 5 milliards d'euros, 100 à 200 millions d'euros seront économisés.

*Puis **Robert Cosson, directeur de la Cnieg**, a présenté la situation financière du régime. L'adossement organisé par la réforme de 2008 se traduit par le maintien du régime spécial des industries électriques et gazières accompagné de la mise en place de flux financiers avec le régime de droit commun : le régime général verse les prestations qu'il aurait servies aux personnes si elles y avaient été affiliées et le régime spécial lui reverse les cotisations correspondantes. Des termes de bouclage viennent compléter le montage financier entre les deux régimes, avec notamment l'octroi d'une soulte au régime général. Par ailleurs, les personnes affiliées au régime spécial des industries électriques et gazières bénéficient de droits spécifiques qui correspondent aux activités régulées par la commission de régulation de l'énergie (CRE). Ces droits sont financés par une taxe spécifique, la contribution tarifaire d'acheminement, et par les entreprises elles-mêmes. Ce système complexe a été mis en place en 2005 et a fait l'objet de deux bilans selon une procédure contradictoire, en 2006 puis en 2009, avec l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss). Ces bilans ont été jugés satisfaisants.*

De plus, en 2009, le régime spécial a mené une analyse du comportement des entreprises en matière de prélèvement des cotisations. Après contrôle des entreprises représentant 98 % de la masse salariale du secteur, le redressement signalé (et qui n'est donc pas définitif) est de 16 millions d'euros sur un montant total de 850 millions d'euros de cotisations.

En 2009, le montant des prestations s'est élevé à 1,509 milliard, après 1,477 en 2008. Le taux de cotisations salariales est de 12 % à 13 % et le taux de cotisations des employeurs d'environ 30 % au total. Il faut également noter que, après un versement partiel en juin 2005, le solde de la soulte sera payé sous forme d'annuités sur vingt ans et indexé sur les prix. Enfin, la contribution tarifaire d'acheminement a rapporté 1,25 milliard en 2009.

La neutralité du dispositif mis en place pour le régime spécial des industries électriques et gazières doit être évaluée en 2010 dans le cadre d'un rapport élaboré par la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), l'association générale des institutions de retraites des cadres - association des régimes de retraite complémentaires (Agirc-Arrco) et la caisse nationale des industries électriques et gazières (Cnieg). Ce rapport devrait être rendu à l'automne.

*S'agissant des perspectives financières des régimes à l'horizon 2020, **Robert Cosson** a indiqué que le montant des prestations versées devrait être de l'ordre de 3,682 milliards d'euros dont 3,15 milliards au titre des prestations directes et le solde au titre des pensions de réversion calculées sur la base de 50 % de la prestation directe.*

Le rapport démographique tendrait pour sa part vers 1 à l'horizon 2020 en raison des importants recrutements dans le secteur de l'électricité après la mise en place des centrales nucléaires dans les années 1980. Il est à l'heure actuelle de 1,26 pour les droits directs et de 1,07 si l'on compte les droits indirects. Les gains de productivité doivent également être pris en compte dans les perspectives de long terme. Ils s'établissent en moyenne à 0,5 % par an.

Un trait caractéristique du régime de retraite des industries électriques et gazières, après l'adossement, est que les entreprises se voient obligées, en raison des normes comptables internationales, d'évaluer leurs engagements au titre des retraites pour les provisionner. Fin 2009, le montant des engagements s'élevait à 88,4 milliards d'euros. Il était de 85,6 milliards en 2008, la différence s'expliquant par l'acquisition de droits en l'espace d'une année.

Au total, 38 % des prestations versées par le régime spécial sont adossées au régime général, 21 % sont versées par le régime complémentaire, 24 % sont financées par la contribution tarifaire d'acheminement et 17 %, soit environ 15 milliards d'euros, par les entreprises elles-mêmes. A l'horizon 2020, la part des entreprises devrait passer à 18 milliards afin d'assurer la couverture intégrale des besoins.

*Enfin, **Robert Leloup, président du conseil d'administration de la Cnieg**, a souligné que la Cnieg est un instrument au service des affiliés et des employeurs du secteur de l'électricité et du gaz, et non une entité politique. Son but est donc d'être le plus efficace possible et l'interlocuteur unique des différentes parties. Les réformes à venir du système des retraites, pour être compatibles avec l'efficacité des instruments comme la Cnieg, doivent être le plus opérationnelles possible. Il est également important de se rappeler que les industries électriques et gazières ont connu une réforme d'ampleur voici seulement deux ans, et que le mécanisme de décote ne prendra effet qu'au 1^{er} juillet 2010. La perception par les affiliés des réformes à venir sera nécessairement marquée par ce calendrier.*

***Dominique Leclerc, rapporteur**, a rappelé les réserves du Sénat au moment de la mise en place de l'adossement dans le cadre de la réforme de 2008. Il paraissait également difficile d'évaluer exactement quelle serait l'évolution des effectifs du secteur sur vingt-cinq ans et donc de calculer le montant d'une soulte. Enfin, l'engagement des entreprises était un sujet d'inquiétude particulier. Le bilan dressé aujourd'hui par la Cnieg montre que ces réformes sont en train de se mettre en place. Il paraît néanmoins qu'il soit trop tôt pour en tirer un bilan définitif.*

***Christiane Demontès, rapporteure**, a demandé aux représentants de la Cnieg comment ils abordent le rendez-vous de 2010 et s'ils disposent d'éléments permettant de prévoir l'évolution du comportement des salariés par rapport à l'âge de départ en retraite.*

Alain Vasselle, président, a souhaité connaître les limites des réformes supportables, et notamment si l'idée d'aligner le calcul de l'ensemble des retraites sur celui des retraites du secteur privé, soit sur la moyenne des vingt-cinq meilleures années, est envisageable.

Robert Leloup a indiqué que la mise en pratique de la réforme dépend du caractère opératoire des décisions prises mais aussi de l'ampleur des changements adoptés. Sur ce point, il faut rappeler que le passage de 37,5 années à 41 de cotisations a été particulièrement rapide pour les fonctionnaires et les régimes spéciaux.

Alain Vasselle, président, a fait valoir que les salariés du secteur privé ont connu la même évolution après la mise en œuvre de la réforme « Balladur » en 1993.

Robert Leloup a précisé que la perception du changement est nécessairement plus aiguë quand celui-ci se fait sur une courte période. Le fait de calculer le montant des retraites sur les six derniers mois correspond au caractère continu des carrières au sein de la fonction publique ou des industries électriques et gazières et à la volonté de prévenir les effets d'aubaine liés à une promotion au cours du dernier mois d'activité. De plus, le montant des salaires retenus pour le calcul de la pension est pris en compte hors primes. Pour le régime général, où les carrières sont discontinues, le choix des vingt-cinq meilleures années sur l'ensemble d'une carrière en retenant l'intégralité de la rémunération paraissait plus adapté. Néanmoins, le passage d'un système à l'autre pour le régime des industries électriques et gazières semble pouvoir être relativement neutre.

Robert Cosson a souligné une difficulté technique liée à l'impossibilité de retrouver avant 2005, date de l'adossement, une assiette de calcul des pensions fondée sur l'intégralité du salaire et qui soit opposable à l'affilié.

A l'heure actuelle, l'âge moyen du départ à la retraite est de cinquante-six ans mais on constate que 15 % des salariés retardent leur départ d'environ un an. Il est néanmoins difficile de savoir s'il s'agit là d'un effet d'aubaine, pour maintenir le niveau de retraite, ou d'une évolution fondamentale des comportements. La Cnieg a mis en place, avec le régime de retraite de la SNCF, un observatoire du comportement qui devrait permettre d'y voir plus clair.

Enfin, il paraît important de conserver des mesures d'ordre générationnel qui ne s'appliquent donc pas à tous en même temps. En effet, le régime de retraite des industries électriques et gazières compte actuellement sept mille personnes encore en activité bien qu'elles puissent liquider leur retraite. Si ces affiliés devaient être touchés par de nouvelles réformes, il est à craindre qu'ils liquident immédiatement leur pension, ce qui aurait un impact financier important pour le régime.

Robert Leloup a insisté sur la difficulté que pose la prévisibilité du comportement des affiliés puisque celui-ci évolue très vite en fonction de l'existence ou non de projets personnels et du désir de maintenir le niveau de pension. Les effets de la décote après le 1^{er} juillet 2010 doivent encore être mesurés.

Jacky Le Menn a demandé si l'impact financier du passage à un système de comptes notionnels a été mesuré.

Robert Cosson a indiqué que la Cnig n'a pas mené d'étude en ce sens mais qu'elle raisonne en termes d'engagement global avec un taux d'actualisation, ce qui lui donne une vision d'ensemble à tout moment.

Dominique Leclerc, rapporteur, a insisté sur l'importance de la fin de la bonification liée au service actif, qui était un système de reconnaissance de la pénibilité. Il a souhaité savoir comment cela avait été accepté et traité au sein des entreprises.

Robert Cosson a répondu qu'un système simple a été mis en place, tendant à remplacer la bonification au moment de la pension par un régime de compte épargne-temps qui permet donc toujours aux salariés de cesser leur activité plus tôt mais qui est géré par les entreprises.

Robert Leloup a souligné la complexité des négociations liées à la mise en place de ce dispositif.

Jacques Lagrave a précisé que la pénibilité est abordée au travers des négociations de branche et non pas sous une forme « réglementaire ».

**Audition de Jacques ESCOURROU, président,
et Gérard PELLISSIER, directeur,
de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales
(mardi 16 mars 2010)**

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Jacques Escourrou, président, et Gérard Pellissier, directeur, de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Jacques Escourrou, président de la CNAVPL, a d'abord présenté la CNAVPL qui a la charge de gérer le régime de retraite de base des professions libérales. Elle regroupe dix caisses de retraite assurant la gestion des pensions des médecins, des chirurgiens dentistes et sages-femmes, des auxiliaires médicaux, des pharmaciens, des vétérinaires, des agents généraux d'assurance, des experts comptables et commissaires aux comptes, des officiers ministériels, des notaires et des autres professions libérales à l'exception des avocats, ces derniers disposant d'une caisse spécifique et séparée.

La CNAVPL est dirigée par un conseil d'administration qui comprend les présidents des dix caisses affiliées. Ce conseil a la charge du pilotage du régime de base, chaque caisse professionnelle assurant, pour le compte de la CNAVPL, le recouvrement des cotisations et le service des prestations, ainsi que la gestion de régimes complémentaires, voire supplémentaires. Au total, la CNAVPL compte 600 000 cotisants et 185 000 retraités.

Gérard Pellissier, directeur de la CNAVPL, a souligné le caractère favorable du rapport démographique de la caisse qui s'établit à 3,2, soit un des meilleurs ratios constatés en France aujourd'hui ; seule la caisse des avocats bénéficie d'un rapport nettement supérieur, voisin de 9. La CNAVPL établit les règles du régime de base et gère au niveau central les cotisations et les réserves ; elle accorde une délégation de gestion aux dix caisses-sections professionnelles pour l'encaissement des cotisations et le versement des prestations. Ce système résulte de la réforme Fillon de 2003. Auparavant, en effet, chaque affilié à la CNAVPL recevait une prestation identique, égale à un quinzième de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), soit environ 3000 euros, par année cotisée ; en revanche, les cotisations versées étaient très différentes selon les sections professionnelles et s'établissaient dans un rapport de 1 à 1,8. Depuis le 1er janvier 2004, le principe du régime est « à revenu égal, cotisation égale et prestation de retraite égale » ; le régime est un régime par points, entièrement proportionnel, qui assure un mécanisme de solidarité. Il comporte deux tranches de cotisation : une tranche T1 avec un taux de 8,6 % applicable jusqu'à 85 % du

plafond de la sécurité sociale et une tranche T2 avec un taux de 1,6 % applicable du précédent seuil jusqu'à cinq fois le plafond de la sécurité sociale. Ces cotisations permettent d'obtenir au maximum 450 points au titre de la première tranche et 100 points au titre de la seconde ; le taux de rendement du régime est de 9 % sur la première tranche et d'un peu plus de 2 % sur la seconde. Par ailleurs, les conditions de la pension de réversion ont été alignées sur celles du régime général ; cette pension est désormais versée à compter de cinquante-cinq ans avec un taux de 54 %.

Avant la réforme de 2003, l'âge de départ en retraite des professions libérales était de soixante-cinq ans. En effet, lors du vote de l'âge légal de soixante ans en 1982, les professions libérales n'ont pas souhaité s'aligner sur le régime des salariés du secteur privé, notamment du fait de projections qui rendaient le financement de cette réforme problématique à terme. Néanmoins quelques cas particuliers avaient été retenus, notamment en cas d'inaptitude, et des coefficients d'anticipation, aujourd'hui appelés décotes, avaient été mis en place pour ceux qui souhaitaient anticiper leur retraite. Pour des raisons d'harmonisation avec le régime général, la réforme Fillon a désormais fixé l'âge de départ en retraite des professions libérales à soixante ans mais, pour obtenir un taux plein à cet âge, il convient de détenir les trimestres de cotisation nécessaires, soit, en 2009, 161 trimestres pour la génération 1949 et, en 2010, 162 trimestres pour la génération 1950. Toutefois, les régimes complémentaires des professions libérales ont maintenu l'âge de départ en retraite de soixante-cinq ans. Dans les faits, peu d'assurés partent avant soixante ans, à l'exception de quelques professions comme les infirmiers. L'âge moyen de départ en retraite est ainsi actuellement de soixante-trois ans et demi à la CNAVPL ; il a légèrement diminué puisqu'il était de soixante-cinq ans avant la réforme.

A côté du régime de base, chaque caisse professionnelle gère un régime complémentaire, dans une totale autonomie, ce qui explique les importantes différences constatées dans les règles applicables et les modes de financement. On peut mentionner, pour les professions médicales, le mécanisme particulier de l'avantage social vieillesse (ASV) dont les cotisations sont prises en charge à hauteur des deux tiers par les caisses d'assurance maladie et d'un tiers par les professionnels eux-mêmes ; à l'origine, ce régime avait un bon rendement, il connaît aujourd'hui de grosses difficultés financières ; sa gestion est principalement assurée par les caisses d'assurance maladie, en lien avec le ministère et les syndicats de médecins.

***Jacques Escourrou** a ensuite rappelé que la CNAVPL participe à la compensation démographique nationale en versant chaque année environ 500 millions d'euros au titre de ses 600 000 affiliés. Le phénomène des auto-entrepreneurs pourrait considérablement alourdir cette somme, en l'accroissant de 200 millions d'euros, soit 1 700 euros versés au titre de chacun des 120 000 auto-entrepreneurs dits « professions libérales ». Or, une telle somme est en complète contradiction avec la réalité puisque, dans leur grande majorité, les auto-entrepreneurs réalisent un chiffre d'affaires très faible - nul pour environ 50 000 d'entre eux et entre 3 000 et 6 000 euros annuels pour les*

autres. Si le système paraît tout à fait indiqué pour favoriser la création d'activité, il serait injustifié de le prolonger au-delà de trois ans : il conduit, en effet, à développer des concurrences déloyales, à légaliser du travail au noir ou à remettre en question le salariat et le principe des CDI ; il est aberrant de l'utiliser pour des compléments d'activité ; surtout, il a des conséquences potentielles financières inquiétantes pour la CNAVPL. Depuis leur création en 1949, les caisses de retraite des professions libérales ont toujours été équilibrées mais en 2010, pour la première fois, on devrait constater un déficit de l'ordre de 40 millions d'euros, ce qui n'est pas admissible et nécessitera des solutions pour le combler.

***Dominique Leclerc, rapporteur,** a souhaité savoir si l'expérience du rapprochement d'une dizaine de caisses de retraite autour du principe « à revenu égal, cotisation égale et retraite égale » pouvait être étendue, par exemple aux trente-cinq régimes participant au Gip Info-retraite. En particulier, cela permettrait-il des économies de gestion alors que certains n'hésitent pas à chiffrer le surcoût lié à la multiplicité des régimes à près de 2 milliards d'euros ? Que penser d'une part d'épargne retraite obligatoire, au-delà du système de base par répartition ? Où se situe la limite de la solidarité liée à la compensation entre les régimes ? La création du statut des auto-entrepreneurs conduit à une aggravation du poids de la compensation pour la CNAVPL et à des conséquences qui ne sont pas anodines en termes de concurrence ; n'est-il pas temps de mettre un terme à cette forme de remise en cause des règles fixées au départ, comme en matière de compensation ?*

***Christiane Demontès, rapporteure,** a demandé des précisions sur les motivations du choix du régime de l'auto-entrepreneur : s'agit-il de permettre un démarrage d'activité ou plutôt d'assurer un complément de revenu ?*

***Jacques Escourrou** a estimé très intéressant le régime de l'auto-entrepreneur pour favoriser le démarrage d'activité mais il convient alors de le limiter dans le temps. Dans le cadre des professions libérales, l'essentiel du recours à ce régime est destiné à permettre un complément de revenu, ce qui est d'autant plus simple que la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav) accueille largement tout professionnel libéral non-membre d'une profession réglementée.*

Puis il a précisé que le rapprochement intervenu en 2004 entre les dix caisses affiliées à la CNAVPL avait été préparé pendant plusieurs années.

***Gérard Pellissier** a rappelé que le mode de fonctionnement mis en place grâce à la loi Fillon avait été auparavant présenté plusieurs fois sans succès à la direction de la sécurité sociale. Il vise simplement à rallier l'ensemble des caisses autour du postulat difficile à critiquer de l'égalité entre l'ensemble des professionnels. Pour satisfaire l'ensemble des caisses, il a cependant nécessité quelques aménagements et en particulier une légère amélioration des pensions servies. Le seuil de 85 % du plafond de la sécurité sociale, soit environ 26 000 euros, est d'ailleurs atteint par une très grande majorité des assurés.*

Contrairement au régime général, les professions libérales gèrent l'ensemble de leur régime, c'est-à-dire les mécanismes de base et complémentaires. Leurs frais de gestion se situent dans la fourchette basse des régimes de retraite français ; rapportés à la somme des cotisations et des prestations, ils s'établissent à 1,1 %.

Comme tous les régimes, les placements financiers de la CNAVPL ont subi la crise. Les régimes complémentaires sont gérés sous la forme de régimes à prestations provisionnées. Les cotisations ont été plus importantes que nécessaire au cours des dernières années afin de faciliter le passage de l'arrivée à la retraite de la génération du baby-boom. L'absence de déficit est aujourd'hui mise à mal avec la création du régime de l'auto-entrepreneur. A partir des chiffres fournis par l'Acos pour les trois premiers trimestres de 2009, il semble que le revenu moyen des auto-entrepreneurs s'établira entre 2 000 et 4 000 euros en 2009. Sachant que chaque auto-entrepreneur coûtera 1 700 euros au titre de la compensation, le régime de base de la CNAVPL devrait connaître un déficit, aujourd'hui évalué à 50 millions d'euros en 2010, 130 millions en 2011 et 200 millions en 2012. Il y a donc urgence à trouver une réponse. Plusieurs solutions peuvent être envisagées : un moratoire sur l'auto-entrepreneur comme le demande le conseil d'administration de la CNAVPL, un plafonnement des cotisations, un plafonnement de la compensation, la création d'un seuil minimal de cotisations, la non-prise en compte de la vieillesse dans le cadre du régime de l'auto-entrepreneur. Du fait de ce nouveau statut, le nombre des affiliés à la CNAVPL devrait passer de 600 000 au 31 décembre 2008 à 700 000 au 31 décembre 2009, 800 000 au 31 décembre 2010 et 900 000 au 31 décembre 2011 ; pour la Cipav, le nombre des professionnels libéraux assurés devrait passer de 100 000 à la fin 2003 à 500 000 en 2012.

Dominique Leclerc, rapporteur, a demandé quelle était la nature exacte du régime des professions libérales avant la réforme et comment s'est fait le passage au régime par points.

Gérard Pellissier a indiqué que le régime de la CNAVPL était un régime forfaitaire avant 2004 ; à cette date, les droits acquis des professionnels ont été transformés en points.

Alain Vasselle, président, a demandé si le déficit attendu pour 2010 sera exclusivement dû à l'arrivée des auto-entrepreneurs et s'il est possible d'embaucher quelqu'un avec le statut d'auto-entrepreneur.

Jacques Escourrou a confirmé que le déficit de la CNAVPL pour 2010 sera uniquement lié au statut de l'auto-entrepreneur. Celui-ci procure également un réel avantage au professionnel qui fait appel à une personne sous ce statut car, payant sur honoraires, il ne doit pas régler de charges sociales et peut défalquer les sommes concernées de son résultat comptable.

Audition de Jean-Yves RAUDE,
directeur du service des retraites de l'Etat
(mardi 16 mars 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Jean-Yves Raude, directeur du service des retraites de l'Etat (SRE), dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Jean-Yves Raude a tout d'abord indiqué que le service des retraites de l'Etat a succédé aux services des pensions et est devenu un service à compétence nationale, rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFP). Ce service est notamment chargé de mettre en œuvre, avant 2012, une réforme importante consistant à faire en sorte que tous les fonctionnaires de l'Etat soient dotés d'un compte individuel de retraite retraçant l'ensemble des éléments constitutifs de leur carrière. Pour l'instant, les services des pensions des ministères reconstituent les éléments de carrière avant de les transmettre au SRE qui assure la liquidation. Afin de faire figurer tous les éléments de carrière dans le compte individuel de retraite, il est nécessaire de reconstituer les carrières de l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat ; 2,2 millions de comptes existent, dont certains sont encore vides ou incomplets.

Par ailleurs, le SRE participe à la rationalisation du réseau des centres régionaux des pensions, intégrés aux trésoreries générales, qui assurent le paiement des pensions. Il existe actuellement vingt-neuf centres en métropole, quatre outre-mer et un à l'étranger. Après rationalisation de ce réseau et création d'une plateforme d'appel pour les assurés, le nombre de centres devrait être ramené à une douzaine en métropole.

Le montant des pensions et allocations d'invalidité s'est élevé à 49,5 milliards d'euros en 2009, dont 34,7 milliards pour les pensions et allocations civiles. Au cours des cinq dernières années, le montant total des pensions civiles a augmenté de 4,9 % à 6,8 % par an. Hors revalorisation, cette augmentation a été de 3,6 % à 5 % par an. Les pensions des militaires sont demeurées stables hors revalorisation.

En 1999, on comptait 1 217 000 pensionnés civils et 562 000 militaires. En 2009, le nombre de pensionnés civils est passé à 1 672 000 tandis que le nombre de pensions militaires est descendu à 549 000.

En utilisant des modèles mathématiques complexes, censés intégrer le comportement des individus, le SRE avait prévu 83 000 départs en retraite en 2009. Seuls 68 000 fonctionnaires ont finalement liquidé leur pension, ce qui démontre un changement de comportement qui peut s'expliquer, d'une part, par la crise économique, d'autre part, par la montée en charge du dispositif de

décote-surcote introduit dans la fonction publique par la loi de 2003. L'année 2009 a vu une augmentation sensible de la durée de cotisation et de l'âge de départ, qui n'était pas clairement perceptible jusqu'alors.

Le taux de cotisation de l'Etat employeur, dont la fixation relève de la direction du budget, s'est élevé à 49,9 % pour les fonctionnaires civils et à 100 % pour les militaires en 2006, année de création du compte d'affectation spéciale qui a permis d'identifier ce montant. En 2009, il a été de 58,47 % pour les civils et de 108,39 % pour les militaires. Des taux de 62,14 % pour les civils et de 108,63 % pour les militaires sont prévus en 2010.

En ce qui concerne les besoins de financement à long terme du régime, en prenant en compte les prévisions du conseil d'orientation des retraites (Cor) de 2007, le nombre de retraités de droit direct passerait de 1,74 million en 2009 à 2,3 millions en 2040 avant de revenir à 2,2 millions en 2050. Le montant des cotisations atteindrait 55,3 milliards d'euros en 2050 et celui des pensions 82,4 milliards d'euros. Toutefois, les 55 milliards d'euros de cotisations projetées avaient été obtenus sur la base d'un taux de cotisation de 43 %, alors que celui-ci est aujourd'hui de 62 %.

La part des primes dans la rémunération des fonctionnaires est aujourd'hui connue de manière assez précise et atteint 23 % en moyenne, avec d'importants écarts en fonction des catégories, des ministères, de l'ancienneté, de l'appartenance ou non au monde enseignant pour la catégorie A... Si, toutes choses égales par ailleurs, les primes des fonctionnaires étaient intégrées dans le calcul de leur pension, le montant des pensions augmenterait de 400 millions d'euros environ pour chaque cohorte annuelle entrant dans le dispositif. Après montée en charge, cette intégration conduirait à une dizaine de milliards d'euros de pensions supplémentaires chaque année. L'intégration des primes dans le calcul de la retraite serait délicate. Il conviendrait de connaître les primes correspondant aux six derniers mois d'activité. Or, le montant de celles-ci n'est parfois connu que l'année suivante. Il conviendrait en outre d'être vigilant sur l'existence de coûts indirects, compte tenu des effets sur la majoration de 10 % pour trois enfants, le minimum garanti...

En ce qui concerne le rapprochement éventuel des règles applicables dans le secteur public et dans le secteur privé, celui-ci devrait prendre en compte l'ensemble des différences actuelles. Ainsi, l'existence d'un taux de remplacement de 75 % dans le public, contre 50 % dans le privé, s'explique par l'absence de régime complémentaire, si l'on excepte le RAFP (régime de retraite additionnelle de la fonction publique) qui ne joue pas aujourd'hui le rôle d'un véritable régime complémentaire. Des études déjà anciennes de l'Insee avaient montré que les taux de remplacement dans le public et dans le privé étaient en réalité assez proches.

Les paramètres relatifs à la durée d'assurance, à l'âge légal de départ, pourraient être modifiés sans difficultés techniques particulières, sauf si de nouvelles sous-catégories devaient apparaître, par exemple pour prendre en compte la pénibilité. Une modification du salaire de référence pris en compte

pour le calcul de la pension - par exemple en passant des six derniers mois de traitement aux cinq ou dix meilleures années - serait particulièrement délicate car les données permettant de reconstituer ces éléments n'ont pas été conservées dans les systèmes d'information. Seuls pourraient être récupérés les éléments correspondant aux deux ou trois dernières années. D'ailleurs, lorsqu'il a été décidé de calculer la pension des salariés du privé sur la base du salaire des vingt-cinq et non plus des dix meilleures années, la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) a mis quinze ans pour opérer la transition.

Enfin, des rapprochements pourraient être envisagés en matière de réversion. La mise sous condition d'âge de la pension de réversion serait techniquement envisageable, mais la mise sous conditions de ressources poserait davantage de difficultés.

***Christiane Demontès, rapporteure,** a souhaité connaître le montant moyen des pensions servies dans la fonction publique, s'interrogeant en particulier sur les écarts éventuels entre hommes et femmes. Par ailleurs, il est aujourd'hui souvent question de rapprocher ou d'harmoniser les régimes de retraite public et privé. Dans une telle perspective, vaudrait-il mieux intégrer les primes dans la retraite de base ou développer le rôle de l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (Erafp) ?*

***Jacky Le Menn** a souhaité connaître la proportion des retraités de la fonction publique relevant du cadre actif par rapport à celle des « sédentaires ».*

***Emmanuelle Walraet, responsable du bureau financier et des statistiques,** a indiqué qu'en 2006, la pension moyenne brute en année pleine des nouveaux retraités s'élevait à 22 965 euros par an pour les fonctionnaires civils (24 206 euros pour les hommes et 21 109 euros pour les femmes) et à 17 350 euros pour les militaires. En 2008, celle des nouveaux retraités civils a atteint 23 488 euros. Par ailleurs, la pension brute moyenne de l'ensemble des fonctionnaires civils retraités s'élevait en 2006 à 21 922 euros (23 984 pour les hommes et 20 188 pour les femmes). Elle atteignait 19 210 euros pour les militaires (19 513 pour les hommes et 14 032 pour les femmes). Parmi les fonctionnaires retraités, trois quarts environ relevaient de la catégorie « sédentaire » et un quart de la catégorie « active ». La catégorie dite « active » a tendance à diminuer sous l'effet du passage en catégorie A de certains fonctionnaires en contrepartie d'un abandon des possibilités de départ anticipé en retraite.*

***Jean-Yves Raude** a rappelé que le régime de retraite additionnelle de la fonction publique (Rafp), créé par la loi de 2003, conduit les fonctionnaires à cotiser sur leurs primes dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut annuel perçu. On peut s'interroger sur l'opportunité de déplaçonner la cotisation à ce régime, ce qui aurait pour effet de créer un écart plus important entre les fonctionnaires qui touchent beaucoup de primes et les autres.*

**Audition de Claude DOMEIZEL, président du conseil d'administration,
et Gérard PERFETTINI, directeur, de la caisse nationale de retraites
des agents des collectivités locales**
(mardi 16 mars 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Claude Domeizel, président du conseil d'administration, et Gérard Perfettini, directeur de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Claude Domeizel a rappelé que la CNRACL est un régime spécial de la sécurité sociale, créé le 17 mai 1945. Elle assure, selon le principe de la répartition, la couverture des risques vieillesse et invalidité des fonctionnaires des collectivités territoriales (communes, départements, régions) et des hôpitaux. Son financement est assuré exclusivement par des cotisations versées par les employeurs hospitaliers et territoriaux et par leurs agents titulaires. La réglementation applicable aux assurés du régime est conforme au code des pensions civiles de l'Etat, à l'exception de certaines catégories spécifiques (sapeurs-pompiers, aides soignantes...). Les principaux paramètres de calcul de la pension sont la durée minimale de quinze ans de services effectifs, la durée d'assurance dans le régime et le traitement indiciaire des six derniers mois. L'originalité de la caisse réside dans le fait qu'elle est le seul régime spécial dont le conseil d'administration comporte en son sein des représentants élus des employeurs et des salariés. Organisé sous forme d'un établissement public, le régime dispose d'un organe délibérant, le conseil d'administration, et d'un service gestionnaire, la Caisse des dépôts. Le conseil d'administration, qui comporte seize membres élus (précédemment vingt-deux), assure le contrôle de la gestion du régime et, dans ce cadre, se prononce sur le budget de gestion administrative, examine les comptes et la trésorerie, définit la politique d'action sociale en faveur des retraités. Il détermine également le programme d'action du fonds national de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Gérard Perfettini, directeur, a indiqué que, dès 1947, la gestion du régime a été confiée à la Caisse des dépôts qui assure, pour le compte de la CNRACL, un mandat de gestion globale de l'établissement public. Cette mission s'inscrit dans le cadre de processus mutualisés avec d'autres fonds de retraite publics gérés par la Caisse des dépôts. L'avantage de cette architecture est de permettre de mutualiser certaines opérations et donc de maîtriser les coûts de gestion.

*S'agissant des frais de gestion, **Jacky Le Menn** a souhaité savoir comment se situe la CNRACL par rapport aux établissements d'assurance.*

***Gérard Perfettini** a répondu que, en la matière, la caisse se compare aux autres régimes de retraite plutôt qu'aux sociétés d'assurance. La particularité de la CNRACL est de confier au gestionnaire la totalité des opérations, du recouvrement des cotisations au paiement des prestations. La Cnav, par exemple, n'assure pas le recouvrement des cotisations ; cette mission relève de l'Acoss.*

***Claude Domeizel** a expliqué que les taux de cotisations ont évolué au fil du temps. A l'origine, la répartition entre la part salariale et la part patronale des cotisations était de un tiers-deux tiers. Initialement fixé à 6 %, le taux de cotisation salariale a peu évolué puisqu'il a été maintenu à 7,85 % depuis les années 1990. En revanche, le taux de cotisation patronale a connu de fortes évolutions : à l'origine de 12 %, il a avoisiné les 20 % dans les années 1960 avant de retomber autour des 10 % dans les années 1980, puis de remonter pour atteindre aujourd'hui 27,3 %. Quant au ratio démographique, celui-ci était, en 2009, de 2,2 cotisants pour un retraité. C'est un niveau satisfaisant au regard de la situation de la plupart des autres régimes de base.*

***Muguette Dini** a demandé si la CNRACL a le ratio démographique le plus favorable de toutes les caisses de retraite ou seulement l'un des meilleurs.*

***Gérard Perfettini** a répondu que, à sa connaissance, il s'agit du ratio le plus favorable.*

***Claude Domeizel** a expliqué que, ces dernières années, certains paramètres ont été ajustés afin d'assurer l'équilibre financier du régime. Ainsi, après un exercice 2002 qui affichait un déficit de 61 millions d'euros, deux types de mesure ont été prises pour permettre le retour à l'équilibre des comptes : l'augmentation de la contribution employeur et la baisse du taux de recouvrement de la surcompensation, ramené de 30 % en 2002 à 12 % en 2009. Par ailleurs, la contribution du régime à la solidarité nationale par le biais des transferts de compensation est restée très significative, de l'ordre de 2,45 milliards d'euros. Globalement, la situation de la CNRACL s'est améliorée sur la période 2005-2009 sous l'effet des mesures de rééquilibrage, mais également grâce aux éléments conjoncturels, comme une disposition de la réforme des retraites de 2003 relative aux validations de service. En 2009, la caisse a enregistré un excédent de plus 2,2 milliards d'euros.*

Il faut aussi rappeler que la mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation n'a pas été sans incidence sur la caisse puisque plus de 100 000 fonctionnaires, essentiellement des techniciens, des ouvriers spécialisés (TOS) et des agents des directions départementales de l'équipement (DDE) ont été intégrés à la fonction publique territoriale. Afin que le transfert de ces personnels décentralisés ne constitue pas une charge financière supplémentaire pour la CNRACL, l'article 59 de la loi de finances pour 2010 instaure un dispositif de neutralisation des effets de la décentralisation. Il est ainsi prévu que, dans un premier temps, la CNRACL reversera chaque année au compte d'affectation spéciale (CAS) des pensions de l'Etat les cotisations reçues pour les

agents transférés, au taux de cotisation en vigueur à la CNRACL et que, dans un second temps, le CAS des pensions de l'Etat versera à la CNRACL le montant des prestations légales servies par celle-ci aux agents décentralisés partis à la retraite. Le basculement de la première opération vers la seconde devrait avoir lieu vers 2020.

***Gérard Perfettini** a indiqué que la CNRACL élabore annuellement des projections économiques à court et à long termes. Les prévisions à court terme montrent que la situation financière du régime devrait rester excédentaire dans les prochaines années. Le dernier exercice tendancier de projections à long terme, réalisé en 2007, met en évidence la dégradation structurelle du régime illustrée par l'évolution du rapport démographique qui connaît une baisse continue sur la période 2006-2050. Actuellement de 2,2, le ratio démographique devrait s'établir à 1 en 2050. Cette tendance est comparable à celle observée pour les autres régimes de retraite. Sous les hypothèses d'un taux de chômage de 4,5 % sur la période étudiée et de taux de cotisation inchangés par rapport au niveau de 2007 (7,85 % pour le taux salarial ; 27,3 % pour le taux patronal), la CNRACL afficherait des excédents jusqu'en 2017, avant de connaître un déficit atteignant un peu plus de 11 milliards d'euros en 2050. De nouveaux travaux de prévisions à long terme sont en cours, dans le cadre de l'exercice piloté par le conseil d'orientation des retraites (Cor) en vue de la préparation de la réforme des retraites. Les résultats sont attendus pour la fin du mois de mars.*

***Claude Domeizel** a estimé que, s'agissant du rendez-vous de 2010, la CNRACL a plus de craintes que d'attentes particulières. Son objectif prioritaire est de garantir l'équilibre financier de la caisse. Certaines voix évoquent l'idée de la création d'un régime unique pour l'ensemble des fonctionnaires. Cette proposition est techniquement possible mais elle risquerait d'entraîner une forte augmentation du taux de cotisation pour les employeurs territoriaux et hospitaliers. En effet, la cotisation employeur est actuellement de 27,3 % à la CNRACL, tandis qu'elle s'élève à 60 % pour l'Etat. La fusion des régimes pourrait ainsi conduire à fixer le taux de la cotisation employeur autour de 50 %, ce qui ne serait financièrement pas supportable pour les collectivités territoriales et les hôpitaux. Par ailleurs, une telle mesure serait une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales.*

Une autre proposition souvent évoquée est l'intégration des primes dans le salaire de référence servant au calcul de la pension. La CNRACL tient à préciser qu'elle ne connaît pas le montant des primes des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, seulement leur traitement indiciaire. Cette mesure pose, par ailleurs, deux problèmes : d'une part, elle creuserait les inégalités entre ceux qui sont déjà à la retraite et dont les primes n'auront pas été prises en compte (excepté dans le cadre du régime additionnel de la fonction publique) et ceux qui sont encore en activité et dont les primes seront intégrées au salaire de référence ; d'autre part, elle entraînerait une charge supplémentaire pour les employeurs du fait de l'élargissement de l'assiette de cotisation. Enfin, la proposition tendant à aligner le public sur le privé paraît complexe à mettre en

œuvre dans la mesure où les régimes de retraite des fonctionnaires et des salariés du privé obéissent à des règles très différentes et difficilement comparables.

***Christiane Demontès, rapporteure,** a estimé que l'intégration des personnels décentralisés dans la fonction publique territoriale constitue une manne pour la CNRACL, du moins à court terme. Comment s'explique le déficit de la caisse sur la période 2017-2050, estimé à 11 milliards d'euros en fin de période ? Cette évaluation intègre-t-elle les conséquences financières des transferts de personnels ?*

***Claude Domeizel** a répondu par la négative : ce chiffre ne tient pas compte des effets de cette opération.*

***Gérard Perfettini** a expliqué que la dégradation de la situation financière de la CNRACL est due à une tendance structurelle à la détérioration du ratio démographique. Dans les décennies à venir, le nombre de cotisants va augmenter moins vite que celui des pensionnés. Le dispositif de neutralisation des effets de la décentralisation prévu par la loi de finances pour 2010 est novateur. Alors qu'aucune compensation n'avait été prévue dans le passé, les transferts de personnels consécutifs à l'acte II de la décentralisation ont été accompagnés d'un mécanisme permettant de ne pas dégrader les comptes de la CNRACL. Les modalités d'application du dispositif, qui font actuellement l'objet d'une négociation entre la caisse et le ministère du budget, seront fixées par décret.*

***Alain Vasselle, président,** a souligné l'intérêt de ce dispositif, au regard notamment de la polémique entre l'Ircantec et l'Agirc-Arrco au sujet des retraites complémentaires des salariés contractuels de la Poste.*

***Jacky Le Menn** a demandé si les excédents de la CNRACL sont placés.*

***Gérard Perfettini** lui a répondu par l'affirmative. C'est le rôle de la Caisse des dépôts de gérer cette trésorerie.*

*A **Alain Vasselle,** qui souhaitait savoir si ces réserves sont utilisées pour garantir l'équilibre financier du régime, **Gérard Perfettini** a expliqué qu'à partir de l'année prochaine, les réserves serviront effectivement à apurer le déséquilibre des comptes. Elles seront en revanche épuisées à compter de 2017.*

***Christiane Demontès, rapporteure,** ayant demandé le montant de la pension moyenne servie aux assurés du régime, **Gérard Perfettini** a répondu qu'il est d'environ 960 euros, en incluant les pensions directes et de réversion.*

Audition de Philippe DESFOSSÉS, directeur, Alain BELGY, chef du service de la gestion des droits et du service financier, Erik CHRISTIANSEN, responsable de la stratégie d'investissement de l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique, Guillaume LEROY, actuaire au cabinet Winter et associés, et Philippe BROSSARD, président de Macrorama
(mardi 16 mars 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Philippe Desfossés, directeur, Alain Belgy, chef du service de la gestion des droits et du service financier, Erik Christiansen, responsable de la stratégie d'investissement de l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (Erafp), et Guillaume Leroy, actuaire au cabinet Winter et associés, et Philippe Brossard, président de Macrorama, dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

En guise d'introduction, Philippe Desfossés, directeur, a indiqué que l'Erafp est un fonds de pension public dont l'objectif principal est de garantir l'équité intergénérationnelle. L'établissement veille à ce que la totalité de ses investissements soient « socialement responsables ».

Le régime de retraite additionnelle de la fonction publique, dont l'Erafp assure la gestion, est un régime obligatoire institué au bénéfice des fonctionnaires de l'Etat (civils et militaires), territoriaux et hospitaliers. Il permet le versement d'une prestation additionnelle, en sus de la pension principale, qui prend en compte, à la différence du régime de base, les primes, les indemnités, les heures supplémentaires et les avantages en nature. Il comprend 4,6 millions de fonctionnaires bénéficiaires.

Les cotisations sont assises sur les éléments de rémunération de toute nature autres que le traitement indiciaire : le taux de cotisation est de 10 %, dont la moitié est prise en charge par l'employeur, et plafonné à 20 % du traitement indiciaire brut annuel. Les droits sont calculés selon les principes d'un régime de retraite par points : les montants cotisés, déclarés annuellement par l'employeur, sont convertis en points, dont la valeur d'acquisition est fixée chaque année par le conseil d'administration de l'établissement. Le montant de la prestation additionnelle est ensuite établi en multipliant le nombre de points accumulés au cours de la carrière par la valeur de service du point, elle aussi déterminée chaque année par le conseil d'administration. La prestation est versée en rente, sauf si le nombre de points acquis est inférieur à un minimum. En moyenne, un fonctionnaire récupèrera en rente les cotisations versées au régime au bout de vingt-cinq années de retraite, ce qui correspond à l'espérance de vie au moment

où le régime arrivera à maturité, dans les années 2040-2050. Actuellement, la majorité des fonctionnaires reçoivent un versement en capital, car le régime n'a été créé qu'en 2005, et très peu de fonctionnaires ont accumulé suffisamment de points pour bénéficier d'une rente.

Le conseil d'administration de l'établissement est composé de huit représentants des bénéficiaires, désignés par les organisations syndicales, de huit représentants des employeurs issus des trois fonctions publiques et de trois personnalités qualifiées.

L'Erafp est un investisseur « socialement responsable » pour deux raisons. D'abord, ses investissements sont strictement réglementés : les actifs (près de 8 milliards d'euros en 2008) doivent être constitués à 75 % d'obligations et à 90 % libellés en euros. Ensuite, les provisions sont solides car elles sont calculées en retenant un taux d'actualisation nominal de 3,8 %, soit un taux réel de 1,8 % si l'on admet l'hypothèse d'un taux d'inflation moyen de 2 %. On est donc très loin des taux d'actualisation irréalistes de beaucoup de fonds de pension américains, qui ont pris des risques disproportionnés et ne peuvent plus aujourd'hui verser les pensions promises aux salariés partis à la retraite. A titre d'exemple, on peut citer le fonds de pension américain Calpers, qui s'est engagé sur des taux d'actualisation à deux chiffres, et qui est aujourd'hui contraint de s'endetter pour honorer ses engagements.

En conclusion, **Philippe Desfossés** a considéré que l'Erafp peut constituer un exemple susceptible d'alimenter la réflexion sur la réforme des retraites. D'abord, grâce à son système par points, il permet de mieux prendre en compte l'équité entre les générations. En effet, dans les régimes à prestations définies, comme les régimes de retraite de base en France par exemple, des droits sont consentis aux futurs retraités sans avoir l'assurance que les fonds disponibles seront suffisants. Au contraire, dans un régime par points, la fixation annuelle du prix d'achat du point et de sa valeur de service permet de répartir équitablement les éventuels efforts à consentir entre les retraités et les actifs. Il pourrait donc être opportun de transformer le régime additionnel de la fonction publique en un régime complémentaire : les cotisations seraient ainsi assises non plus seulement sur les revenus annexes mais sur la totalité de la rémunération, au-delà d'un certain plafond, par exemple celui de la sécurité sociale. Une telle réforme permettrait de construire un régime de retraite souple, éventuellement transposable au secteur privé, fonctionnant avec une pension de base relevant d'un financement propre et une pension complémentaire intégralement contributive.

Christiane Demontès, rapporteure, a souhaité connaître les différences entre l'Erafp et les fonds de pension privés et savoir comment l'établissement a résisté à la récente crise financière. Elle a également demandé le montant moyen des pensions que l'Erafp versera dans les prochaines années.

Philippe Desfossés a répondu que la différence entre l'Erafp et un fonds de pension privé est essentiellement politique : autant un fonds de pension privé doit appâter ses futurs clients et a donc tendance à proposer des taux

d'actualisation élevés, ce qui le conduit à prendre des risques sur ses investissements, quitte à ne pas honorer ses promesses, autant l'Erafp bénéficie d'un financement captif et ses investissements sont soumis à des règles prudentielles précises et exigeantes, ce qui garantit aux futurs retraités le versement de leur pension. C'est ce qui explique que l'Erafp n'ait perdu à cause de la crise que cinq millions d'euros, d'ailleurs regagnés depuis, alors que de nombreux fonds de pension privés sont en situation de quasi faillite.

***Alain Belgy, chef du service de la gestion des droits et du service financier,** a précisé que le gain annuel moyen par fonctionnaire est de trois cents points, ce qui représente, en capital, un peu plus de 300 euros de pension par année de cotisation. Au-delà de 5 125 points, la pension est versée sous forme de rente, ce qui signifie qu'il faut environ dix-sept années de cotisation pour pouvoir bénéficier d'une rente. Ceci étant, l'expérience montre que la majorité des salariés partant à la retraite ont une préférence pour un versement en capital, sans doute parce qu'ils sous-estiment leur espérance de vie.*

***Alain Vasselle, président,** a souhaité savoir si, lorsqu'un salarié opte pour un versement en capital, il reçoit une somme équivalente à la totalité des cotisations payées.*

***Christiane Demontès, rapporteure,** a demandé si le régime autorise un salarié à cotiser après avoir liquidé sa pension de base.*

***Philippe Desfossés** a indiqué qu'un salarié bénéficiant d'un versement en capital perçoit une somme équivalente au montant des cotisations payées actualisée à 1,8 %. L'accumulation des points ne peut être prolongée après la liquidation de la pension de base, mais il est possible de différer le versement de la prestation en capital après le départ en retraite, ce qui peut être avantageux pour des raisons fiscales par exemple.*

**Audition de Danièle KARNIEWICZ, présidente du conseil
d'administration, et Marie-France LAROQUE, directrice de cabinet,
de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés**
(mercredi 17 mars 2010)

Réunie le mercredi 17 mars 2010, sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Danièle Karniewicz, présidente du conseil d'administration, et Marie-France Laroque, directrice de cabinet de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (Cnav), dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Danièle Karniewicz, présidente du conseil d'administration de la Cnav, a d'abord rappelé que le besoin de financement de la Cnav s'élèvera à 8,2 milliards d'euros en 2009 et qu'il devrait atteindre, selon les derniers chiffres disponibles, 10,7 milliards en 2010 puis 14,5 milliards en 2013. Le conseil d'orientation des retraites (Cor) avait pour sa part évalué, en 2006, ce besoin de financement à 5,9 milliards d'euros en 2012 (en euros 2006, soit 0,29 point de Pib de l'époque), 12,9 milliards en 2020 (0,54 point de Pib) et 44,5 milliards en 2050 (1,08 point de Pib).

Afin d'estimer les économies résultant d'un report de l'âge légal de départ en retraite, la Cnav a élaboré plusieurs scénarii consistant en un relèvement progressif de l'âge de référence de soixante à soixante et un ans, de soixante à soixante et un ans et demi et de soixante à soixante-deux ans, sur la base d'une hausse de la durée de cotisation nécessaire pour une retraite à taux plein à 41,5 annuités. Cet exercice s'appuie sur des hypothèses fortes, notamment en matière d'emploi : l'âge moyen de sortie du marché du travail s'établissant à cinquante-huit ans et demi pour les hommes et à cinquante-neuf ans pour les femmes, 63 % des assurés n'étaient plus, en 2006, en situation d'emploi à la liquidation de leurs droits. L'année précédant leur départ en retraite, 29,2 % avaient validé quatre trimestres au titre du chômage, 1,8 % quatre trimestres au titre de la maladie, 11,9 % au titre de l'invalidité, tandis que 20,1 % n'avaient pas validé de trimestres.

Dans la perspective d'un report de l'âge légal de départ à la retraite, la Cnav a préféré retenir, pour ses prévisions, l'hypothèse que ces assurés valideraient des périodes de non-emploi plus longues qu'aujourd'hui, même s'il est envisageable, à plus long terme, que l'entrée dans le chômage ou dans l'invalidité soit repoussée d'autant. Quant aux assurés encore en situation d'emploi au moment de faire valoir leurs droits à retraite, on suppose là encore une permanence des comportements, le maintien plus tardif en activité devant se traduire par un gain de 300 000 personnes supplémentaires en emploi à l'horizon 2020.

Enfin, le relèvement de l'âge de départ a des effets positifs sur les ressources de la caisse, à travers la perception de cotisations supplémentaires, mais augmente a contrario le niveau moyen des pensions servies, de 1 % environ d'ici à 2050.

Ainsi, sous l'hypothèse d'un passage progressif à quarante et une annuités et demie pour bénéficier d'une retraite à taux plein en 2020, le report à soixante et un ans de l'âge légal à raison d'un trimestre par an améliorerait le solde de la Cnav de 2,7 milliards d'euros par an jusqu'en 2020, puis de 2,2 milliards jusqu'en 2050. En cas de relèvement à soixante et un ans et demi ou soixante-deux ans, ces gains seraient portés respectivement à 4,4 milliards ou 6,6 milliards par an d'ici à 2020, puis à 3,9 milliards ou 5,7 milliards d'ici à 2050. En tout état de cause, il est clair que le seul relèvement de l'âge de référence ne permettra pas de combler le besoin de financement du régime. Si l'on choisit de le combiner à une augmentation de la durée de cotisation au-delà de quarante et une annuités et demie, on améliorera sans doute le solde mais au détriment des jeunes générations dont on voit mal comment elles pourront bénéficier d'une retraite à taux plein compte tenu de leur entrée de plus en plus tardive sur le marché du travail.

*Abordant les effets des mécanismes de surcote et de décote sur les comportements des assurés, **Danièle Karniewicz** a ensuite indiqué que ces dispositifs commencent à produire leurs effets, 12,9 % des assurés ayant bénéficié d'une surcote en 2009 - mais souvent à hauteur de quelques dizaines d'euros supplémentaires -, le recul n'étant cependant pas encore suffisant pour en apprécier les effets définitifs. A la seule lumière du ressenti des assurés, il est manifeste que l'inquiétude devant les réformes annoncées et le manque de lisibilité du système incitent certains à anticiper leur départ pour bénéficier des règles actuelles. La crainte de ne pas être assuré d'un niveau de vie décent à la retraite est particulièrement prégnante chez les plus jeunes et remet en cause, à leurs yeux, la crédibilité même du régime par répartition.*

Malgré les progrès récents en la matière, un effort supplémentaire de valorisation des seniors dans l'entreprise est aussi indispensable car de trop nombreux salariés expérimentés ont encore le sentiment, à tort ou à raison, d'être poussés à la retraite par leur employeur.

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 plus 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. La définition d'un niveau de pension minimal, en deçà duquel l'on ne pourrait descendre, serait sans doute de nature à apaiser les craintes des assurés.

Danièle Karniewicz a enfin regretté que les périodes validées mais non cotisées - chômage, maladie, invalidité, etc. - ne soient pas compensées à la Cnav à hauteur de leur coût réel : ainsi, un trimestre validé au titre du chômage n'est compensé qu'à 90 % du Smic. Une plus juste évaluation de ces périodes produirait, pour la caisse, des marges de manœuvre supplémentaires loin d'être négligeables.

Après être convenu de la dégradation progressive du taux de remplacement, **Dominique Leclerc, rapporteur**, a fait observer que la caisse de retraite des personnels de la SNCF a déjà mis en place une pension minimale forfaitaire, accessible après vingt-cinq ans de service, dont le montant est assez élevé.

Les jeunes générations se préoccupant de plus en plus tôt des conditions de leur retraite future, la Cnav a-t-elle une approche spécifique de ces publics ?

Compte tenu des besoins de financements actuels et à venir, la seule modification des paramètres ne saura suffire à rétablir l'équilibre du système et l'on ne peut pas plus espérer de la mobilisation des actifs du fonds de réserve pour les retraites (FRR), dont le montant n'est en aucune façon à la hauteur de l'enjeu.

Quelles solutions concrètes, en matière de taux comme d'assiette des cotisations, la Cnav envisage-t-elle pour consolider ses ressources ?

Tout en précisant que le conseil d'administration de la caisse ne s'est pas prononcé sur ces questions, **Danièle Karniewicz** a considéré qu'une réflexion globale sur le financement de la protection sociale, et pas seulement de la retraite, est plus que jamais nécessaire. Les changements d'assiette parfois envisagés pour alimenter des risques - maladie, famille - dont la couverture est traditionnellement plus socialisée permettraient par exemple de dégager des cotisations supplémentaires pour la retraite, pour laquelle il importe, dès lors qu'on l'assimile à un salaire différé, de maintenir un lien fort avec un niveau de cotisation défini en proportion du revenu d'activité.

S'il n'existe pas de consensus, parmi les partenaires sociaux, sur les modalités d'un élargissement éventuel de l'assiette des cotisations - qui pourrait porter, selon les cas, sur la consommation, la valeur ajoutée ou les revenus financiers -, il reste que l'évolution de la masse salariale, marquée notamment par un tassement considérable de la grille des rémunérations, met en péril le financement du système de protection sociale.

Considérant l'entrée tardive des jeunes sur le marché de l'emploi et l'allongement comme la professionnalisation des stages requis dans de nombreux cursus universitaires, **Danièle Karniewicz** s'est dite favorable, à titre personnel, à ce que soit ouverte la possibilité, pour ces périodes de stages, de cotiser pour la retraite.

Le fait que certains régimes s'engagent sur un niveau de prestations définies, alors que la Cnav ne fonctionne qu'à cotisations définies, pose un vrai problème en termes d'équité entre assurés. A cet égard, la garantie d'un

minimum de pension pour les salariés du privé améliorerait la lisibilité du système et partant, l'acceptabilité d'efforts supplémentaires pour le sauvegarder.

*Au regard du niveau moyen des pensions, **Christiane Demontès, rapporteure**, a invité chacun à ne pas alimenter un débat qui consisterait à opposer des retraités pauvres à d'autres qui le seraient un peu moins.*

Les projections du Cor et de la Cnav montrent bien que le report de l'âge légal de départ en retraite ou la hausse du nombre d'annuités requises pour bénéficier d'une retraite à taux plein ne couvriraient au mieux qu'environ 10 % des déficits attendus à l'horizon 2050. Dans ce contexte, les effets sur l'emploi des exonérations de charges sociales, qui privent le système de protection sociale de plusieurs dizaines de milliards d'euros de recettes, mériteraient d'être attentivement évalués.

Concernant les plus jeunes, il est logique, dès lors que les périodes de stages ne permettent pas de cotiser, que les organisations étudiantes militent pour la création d'une allocation d'autonomie ouvrant droit, entre autres, à cotiser en vue de la retraite.

*Lors de son audition par la mission, **Jean-Michel Charpin** avait évoqué l'idée de faire jouer le système des décotes et surcotes non seulement sur la durée de cotisation mais aussi sur l'âge de départ en retraite. Qu'en pense la Cnav ? Enfin, le basculement vers un système par points ou en comptes notionnels permettrait-il de rééquilibrer financièrement les régimes de retraite ?*

***Guy Fischer** a fait part de sa préoccupation face à l'écrasement des salaires et des pensions auquel on assiste depuis quelques années. Cette situation fait naître, parmi nos concitoyens, une inquiétude majeure quant au niveau futur de leur retraite et nourrit chez les plus démunis un doute généralisé sur la pérennité du système de protection sociale.*

*Considérant l'allongement régulier de l'espérance de vie et l'entrée de plus en plus tardive des jeunes générations sur le marché du travail, **Muguette Dini** s'est interrogée sur la nécessité d'aller, à terme, au-delà des hypothèses considérées par la Cnav pour le report de l'âge légal de départ en retraite. Comment ne pas envisager d'évoluer progressivement vers un âge de référence plus éloigné, qui pourrait être de soixante-dix ans à l'horizon 2050 ?*

***Alain Vasselle, président**, a rappelé que toute proposition de baisse des exonérations de charges dont bénéficient les entreprises se voit systématiquement opposer le risque des destructions d'emplois qu'elle engendrerait à coup sûr. Or, connaît-on l'impact réel de ces exonérations sur la compétitivité de nos entreprises ? Quel système de financement pourrait permettre de concilier cet impératif de compétitivité avec l'exigence d'un haut niveau de protection sociale ?*

*Après avoir estimé que le tassement des grilles salariales a aussi des effets négatifs sur l'implication des salariés dans leur travail, **Danièle Karniewicz** a indiqué que l'effet massif et direct des exonérations de charges sur l'emploi reste, selon elle, à démontrer. Compte tenu du niveau déjà élevé des*

prélèvements obligatoires français, tout effort supplémentaire devra nécessairement être partagé entre les entreprises et les salariés, ces derniers étant prêts à l'accepter si la pérennité du système leur est garantie.

S'agissant d'un report de l'âge légal de départ en retraite au-delà de soixante-deux ans, des scénarii alternatifs peuvent sans doute être envisagés ; en tout état de cause, la perspective de devoir travailler jusqu'à soixante-dix ans décrédibiliserait totalement le système aux yeux des jeunes générations.

Par ailleurs, lorsque les employeurs proposent des conventions de stages d'une durée de huit mois, ne serait-il pas plus logique de les convertir en contrats à durée déterminée permettant de cotiser pour la retraite ?

Quant à la perspective de basculer vers un système par points ou en comptes notionnels, elle pourrait se justifier pour améliorer la lisibilité ou la justice du régime de retraite mais sûrement pas pour résoudre la question du financement. Le recours à la capitalisation ou aux comptes notionnels conduit par ailleurs inévitablement à la baisse du niveau des pensions ; quel que soit le système retenu, il importera de répartir équitablement la charge entre employeurs et salariés, et entre les salariés eux-mêmes.

**Audition de Jean-François LEQUOY, délégué général,
Gilles COSSIC, directeur des assurances de personnes,
Gérard MÉNÉROUD, directeur général adjoint,
de CNP Assurances,
et Annabelle JACQUEMIN-GUILLAUME, attachée parlementaire
de la fédération française des sociétés d'assurance
(mercredi 17 mars 2010)**

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Jean-François Lequoy, délégué général, Gilles Cossic, directeur des assurances de personnes, et Gérard Ménéroud, directeur général adjoint, de CNP Assurances, et Annabelle Jacquemin-Guillaume, attachée parlementaire de la fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Jean-François Lequoy, délégué général de CNP Assurances, a tout d'abord évoqué la place du marché de l'assurance dans le système français de retraite. La loi Fillon de 2003 avait notamment pour objectif de permettre l'accès de chacun à des produits d'épargne qui préparent sa retraite ; ils peuvent être organisés soit de manière individuelle par l'intermédiaire des plans d'épargne retraite populaire (Perp) ou des contrats « loi Madelin », soit de manière collective au sein des entreprises. Ce dernier type de produits est également multiforme, avec des contrats dits « article 83 », obligatoires et à cotisations définies, « article 82 », facultatifs, ou encore « article 39 », à prestations définies. Cet ensemble (12 milliards d'euros de cotisations en 2009, pour un encours total d'environ 125 milliards) a connu un réel développement, mais reste naturellement marginal, puisque, avec 6 milliards de prestations en 2009, il représente entre 2 % et 3 % de celles des régimes par répartition (environ 250 milliards).

Au-delà des contrats spécifiquement dédiés à la préparation de la retraite, l'ensemble des produits d'assurance-vie (environ 140 milliards d'euros de cotisations en 2009) contribue à cet objectif, puisqu'environ 30 % des Français disent en contracter un dans ce but.

Gérard Ménéroud, directeur général adjoint de CNP Assurances, a précisé que plusieurs types de contrats se prêtent parfaitement à cela, notamment ceux qui permettent des sorties partielles en capital.

Jean-François Lequoy a estimé que l'assurance est appelée à jouer un rôle croissant dans le système de retraite, en raison de l'érosion prévisible du taux de remplacement des régimes par répartition. En outre, les produits proposés répondent à deux préoccupations importantes : la préparation de la

retraite, bien sûr, mais aussi le financement de l'économie par une épargne longue, particulièrement cruciale en phase de sortie de crise. Ce mode de financement est vertueux, car il est stable et à horizon lointain. Par ailleurs, les nouvelles règles prudentielles internationales, dites « solvabilité II », pourraient se révéler défavorables aux marchés des actions, sauf dans le cadre de produits d'épargne retraite.

Gérard Ménéroud, directeur général adjoint de CNP Assurances, a rappelé que la stabilité des régimes par répartition dépend de l'évolution de la masse salariale, qui est naturellement corrélée au dynamisme économique. Dans ces conditions, l'amélioration des conditions du financement de l'économie contribue également au bon fonctionnement des systèmes de retraite.

*En ce qui concerne le rendez-vous 2010 sur les retraites, **Jean-François Lequoy** a précisé que les assureurs en attendent principalement le perfectionnement des mécanismes existants et une amélioration des produits.*

***Gérard Ménéroud** a estimé que le débat classique tendant à opposer la répartition et la capitalisation ne repose sur aucune réalité, la seconde ne pouvant naturellement pas remplacer la première. En fait, la capitalisation peut uniquement compléter la répartition pour les personnes les plus prévoyantes, si bien que les assureurs ne demandent nullement la disparition des régimes par répartition. Pour autant, les taux de remplacement de ces derniers vont baisser, d'où l'importance de permettre à ceux qui veulent conserver leur niveau de vie de pouvoir le faire par des dispositifs adaptés. Le marché de l'assurance a développé les outils nécessaires pour cela.*

Dans le cadre du rendez-vous 2010, les évolutions demandées sont donc marginales :

- rendre plus lisible et plus simple la rente viagère. Alors que très peu de personnes connaissent son régime fiscal, l'effort des pouvoirs publics en termes d'exonérations doit être mieux mis en valeur ;

- améliorer les conditions de la rente viagère, en autorisant des combinaisons entre une transmission partielle du capital et le versement d'une rente, dispositifs sur lesquels s'appliquent des fiscalités fort différentes. En effet, la rente viagère souffre d'une appréhension naturelle : mourir prématurément et donc perdre le bénéfice, y compris pour ses héritiers, d'années d'épargne. Une telle mesure permettrait de mobiliser une plus grande part des réserves accumulées ;

- simplifier les modes de fonctionnement des Perp et des plans d'épargne retraite (PER), tout en conservant le souci de protéger les assurés ;

- rendre plus liquides les sommes épargnées, par la possibilité de sorties partielles en capital, notamment lorsque les assurés se trouvent en difficultés financières ponctuelles ou lors de situations personnelles tendues. Cette mesure lèverait un frein à l'investissement ;

- favoriser les versements facultatifs dans les dispositifs collectifs en entreprise, sans remettre en cause leur caractère obligatoire ;

- permettre aux employeurs, dans des conditions à définir, d'abonder les plans individuels de leurs salariés, notamment dans les très petites entreprises pour lesquelles créer un contrat collectif occasionne des frais de gestion trop élevés par rapport à leur taille.

Dominique Leclerc, rapporteur, a indiqué qu'il est en effet souvent saisi de la question de la simplification des plans d'épargne pour la retraite collectifs (Perco). En ce qui concerne le rendez-vous 2010, le sujet principal est celui du financement et de la continuité du lien entre les pensions et les revenus salariaux. Il est vrai que l'opposition habituelle entre répartition et capitalisation est factice : certains régimes par répartition disposent de provisions et la Suède a créé, dans son nouveau système en comptes notionnels, qui reste par répartition, une dose de capitalisation collective pour atténuer les chocs démographiques ou économiques. Dans ces conditions, ne serait-il pas envisageable d'introduire une part d'épargne retraite - terme préférable à celui de capitalisation - dans le système français pour maintenir le taux de remplacement ?

Christiane Demontès, rapporteure, a également mentionné l'exemple suédois, pour savoir quelle sont les parts respectives de la répartition et de la capitalisation. Par ailleurs, quel est le taux de couverture des Français par des produits d'épargne dédiés à la retraite ?

Jean-François Lequoy a précisé que deux millions d'épargnants ont contracté un Perp et 850 000 un produit « loi Madelin », mais que le monde de l'assurance-vie est nettement plus large, puisque quinze millions de Français environ y ont recours.

Gérard Ménéroud a estimé possible d'introduire une dose de capitalisation ou de réserves dans les systèmes par répartition, mais elle ne pourra constituer qu'un complément : en effet, un point d'amélioration du taux de remplacement à l'échéance 2020 nécessiterait de collecter 10 milliards d'euros par an d'épargne, alors même que le flux annuel d'épargne des Français s'élève à 200 milliards. Prendre une telle mesure de manière obligatoire permettrait de couvrir les personnes qui n'ont pas les moyens d'épargner. Mais est-ce à ce type de dispositif de financer la solidarité entre les différents niveaux de revenus dans un système par répartition ? La question se pose déjà avec acuité dans les régimes de base et complémentaires, puisque 30 % des prestations versées par la Cnav n'ont pas eu de contreparties en termes de cotisations et 15 % pour l'Agirc-Arrco. A ce niveau, le problème de l'origine du financement des mécanismes de solidarité nationale, revenus salariaux ou impôt, devient essentiel. Ainsi, si la réforme du fonds de solidarité vieillesse (FSV) n'avait pas soustrait 5 milliards d'euros de CSG, on peut penser que les équilibres financiers de la Cnav seraient aujourd'hui différents.

Alain Vasselle, président, a soulevé le cas des personnes qui ne seraient pas suffisamment « prévoyantes », selon l'expression utilisée précédemment, c'est-à-dire en fait ceux qui n'ont pas les moyens d'épargner. En Allemagne, la

réforme « Riester », du nom du ministre des affaires sociales du gouvernement Schröder, a introduit une part complémentaire par capitalisation pour compenser la baisse du taux de remplacement ; le niveau élevé des aides de l'Etat, qui sont en outre d'autant plus importantes que les revenus des personnes sont faibles, vise à l'universalité de la couverture de cette part complémentaire. En définitive, un système par capitalisation permettrait-il de compenser totalement pour tous les citoyens la baisse du niveau des prestations ?

***Gérard Ménéroud** a estimé que la réforme « Riester » en Allemagne a entraîné une complexité importante et de grandes difficultés dans le pilotage du système. Elle s'est en fait attaquée au principal paramètre, l'âge de départ à la retraite. En France, l'âge légal est passé à soixante ans en 1982 et, depuis, l'espérance de vie a crû de sept années : comment répartir ces gains d'espérance de vie entre la période d'activité et le temps passé en retraite ? La loi Fillon a engagé un arbitrage sur cette question et l'âge effectif de liquidation de la retraite est maintenant de 61,5 ans ; en outre, cet âge a progressé de huit mois entre 2008 et 2009, ce qui donne des indications sur les comportements de la société. Qui plus est, l'espérance de vie continue de progresser, d'environ un trimestre par an. Il serait donc nécessaire que l'âge effectif de départ en retraite tende plutôt vers 62,5 ans.*

***Jean-François Lequoy** a estimé que la réforme allemande répond à un objectif qui existe également en France : compléter ses revenus durant la retraite et orienter plus d'épargne vers des dispositifs ad hoc. Pour autant, le meilleur moyen d'œuvrer en ce sens est de rendre ces outils plus simples, plus lisibles, plus attractifs, en diminuant les contraintes de gestion et les rigidités. Au total, l'amplification des contrats d'épargne retraite a un effet positif sur l'économie, et donc sur les équilibres des systèmes par répartition.*

***Gérard Ménéroud** a ajouté que les travaux du conseil d'orientation des retraites (Cor) montrent que les mesures de réformes déjà prises tendent à amplifier la baisse du taux de remplacement lorsque les revenus des assurés augmentent : cette baisse est donc une fonction croissante des revenus. Ce sont en conséquence les personnes dont les revenus sont supérieurs au plafond de la sécurité sociale qui voient leur taux de remplacement diminuer le plus ; or, ce sont elles qui parallèlement peuvent épargner durant leur vie active. Pour les catégories les moins favorisées, il est nécessaire de prévoir un financement par la solidarité nationale, en distinguant clairement les recettes assises sur le travail et celles en provenance de l'impôt.*

Audition de Gérard MÉNÉROUD, président de l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco), Bernard VAN CRAEYNEST, président de l'association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc), et Jean-Jacques MARETTE, directeur général de l'Agirc et de l'Arrco
(mercredi 17 mars 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Gérard Ménéroud, président de l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco), Bernard Van Craeynest, président de l'association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) et Jean-Jacques Marette, directeur général de l'Agirc et de l'Arrco, dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Gérard Ménéroud, président de l'Arrco, a d'abord rappelé les grandes lignes de l'histoire de ces deux régimes de retraite complémentaires, élaborés progressivement pour les cadres puis pour l'ensemble des salariés du secteur privé et étroitement articulés entre eux. Depuis la convention collective de 1947, les négociations ont toujours été menées dans un cadre professionnel. Au début des années 1990, les partenaires sociaux, qui gèrent à parité - patronat et salariés - ces régimes, ont décidé de simplifier et rationaliser leur organisation, en raison d'un trop grand émiettement des structures. Aujourd'hui, on compte ainsi une quinzaine de groupes de protection sociale en France métropolitaine au lieu de cinquante-cinq précédemment et quatre à cinq plateformes informatiques au lieu de quarante-cinq. Tous les ajustements nécessaires ont été régulièrement arbitrés par les partenaires sociaux qui ont pris des décisions courageuses. Afin de préparer les évolutions démographiques, les excédents des années 1996-2010 ont été accumulés sous forme de réserves.

Dans un système de retraite par points, comme celui de l'Agirc-Arrco, trois instruments peuvent être utilisés pour le pilotage : le taux de rendement des régimes, l'âge effectif et le niveau de cotisation. Ces instruments rendent le régime par points supérieur au système des comptes notionnels qui ne dispose que de deux paramètres d'ajustement et dont le mécanisme automatique impose des décisions dures à accepter. Au total, les régimes Agirc-Arrco sont des systèmes réellement gérés dans lesquels la solidarité est prise en compte et pour lesquels les partenaires sociaux ont su faire passer des décisions courageuses.

En 2010, les deux régimes connaîtront un résultat négatif de 1,3 milliard d'euros. Or, les réserves accumulées depuis quinze ans s'élèvent à 60 milliards, ce qui permettra d'éviter que les nécessaires mesures de rétablissement de l'équilibre des régimes ne soient trop brutales. Dans ces régimes, les

changements ont toujours été mis en œuvre avec progressivité, pédagogie et sens des responsabilités.

Bernard Van Craeynest, président de l'Agirc, a rappelé les conditions de la création de l'Agirc en 1947, dans le but de faire bénéficier les salariés dont le salaire était supérieur au plafond de la sécurité sociale d'un système complémentaire de retraite. L'Arrco a ensuite été créée en 1962, sur les mêmes bases, pour l'ensemble des salariés. Aujourd'hui, 14 millions d'assurés sont affiliés à l'Arrco et 3,9 millions à l'Agirc. L'Arrco a versé, en 2009, 39,6 milliards d'euros d'allocations et perçu 41,5 milliards de cotisations ; l'Agirc a versé 20,5 milliards de prestations et perçu 20,8 milliards de cotisations. Les points accordés par l'Agirc interviennent sur la part du salaire qui dépasse le plafond de la sécurité sociale, augmenté de 10 %. Or, depuis une quinzaine d'années, ce plafond s'est accru très rapidement et dans des proportions supérieures à la croissance de l'économie et à la croissance des salaires. En conséquence, de plus en plus de ressortissants Agirc ont des salaires inférieurs au plafond de la sécurité sociale et au salaire charnière : ces salariés dits « fantômes », qui représentaient 14 % des assurés au début des années 1990, en représentent aujourd'hui 34 %. C'est la raison pour laquelle a été mise en place une garantie minimale de points (GMP) qui, pour 745 euros par an, ouvre droit à l'acquisition de 120 points.

Jean-Jacques Marette, directeur général de l'Agirc et de l'Arrco, a précisé que, pour les ressortissants de l'Arrco, la retraite complémentaire représente un tiers de la retraite totale ; pour les affiliés de l'Agirc, cette proportion est supérieure, soit environ les deux tiers ; pour l'ensemble des salariés du secteur privé, la retraite complémentaire compte pour 40 % de la retraite totale. Par ailleurs, la très grande sensibilité de ces régimes à la conjoncture économique doit être soulignée. Ainsi, en 2006, on estimait que les réserves accumulées ne seraient pas consommées avant 2025 ; aujourd'hui cet horizon s'est rapproché à 2017-2018.

Dominique Leclerc, rapporteur, a souhaité savoir si l'on pourrait aller plus loin dans le rapprochement des régimes, par exemple en instaurant une meilleure harmonisation des taux de cotisation et des taux de rendement avec l'Ircantec, dont les différences ont été récemment soulevées à l'occasion de l'examen du dossier de La Poste. Comment favoriser une plus grande transparence dans la gestion des régimes de retraite et quelle doit être la place de l'Etat au regard notamment de celle des partenaires sociaux ? L'avantage du système par comptes notionnels est qu'il permet à l'assuré de choisir son âge de départ en retraite et son niveau de retraite ; est-il possible de garantir cette même liberté dans un régime par points ?

Gérard Ménéroud a estimé qu'avant de rebâtir la structure, il faut en assurer l'étanchéité ; autrement dit, la priorité est d'abord de rétablir l'équilibre financier des régimes de retraite, puis d'en améliorer l'organisation. Les partenaires sociaux ont toujours pris leurs responsabilités dans la gestion des régimes complémentaires. Lorsque l'Etat est présent, comme à la Cnav ou à

l'Ircantec, les contraintes ne sont pas les mêmes et les décisions d'ajustement ne sont prises que partiellement. Le conseil d'administration de la Cnav ne prend pas de décisions, il ne rend que des avis. A titre d'exemple, le taux de rendement de l'Ircantec est le double de celui de l'Agirc-Arrco mais sans réelle justification démographique ; cela signifie que les responsabilités ne sont pas prises. A l'Agirc-Arrco, la préoccupation permanente est de maintenir près de la moitié de la retraite des salariés dans un système équilibré. C'est pour respecter cet objectif que les entreprises ont accepté un doublement de leurs cotisations en vingt ans tandis que les salariés acceptaient, au cours de la même période, une division par deux du taux de rendement. Pour l'ensemble des régimes, il convient de viser un équilibre pérenne tout en gérant la solidarité.

Bernard Van Craeynest a dit ne pas croire à la possibilité d'un grand système universel de retraite permettant des économies de gestion substantielles. Même dans cette hypothèse, les économies ne seraient pas, à son sens, à la hauteur des enjeux financiers du système de retraite.

Gérard Ménéroud a précisé que les frais de gestion du régime Agirc-Arrco s'élèvent à 1,6 milliard d'euros.

Jean-Jacques Marette a indiqué que l'Agirc-Arrco n'a pas une organisation géographique ; depuis 1971, les centres d'information, de conseil et d'accueil des salariés (Cicas) départementaux servent en effet de guichet d'accueil unique pour les régimes de retraite complémentaire, en collaboration avec les caisses régionales d'assurance maladie (Cram). En matière de frais de gestion, le coût unitaire de gestion constaté à la Cnav est très proche de celui de l'Agirc-l'Arrco ; les frais de gestion du régime additionnel de la fonction publique sont particulièrement bas mais cela est en grande partie dû au fait qu'il a encore très peu d'allocations à verser du fait de sa création récente.

Christiane Demontès, rapporteure, a demandé quelles pourraient être les pistes à explorer pour rétablir l'équilibre financier des régimes de retraite. Sans promouvoir une fusion des régimes, n'est-il pas possible au moins de renforcer l'articulation entre les systèmes ? Quelle doit être la place des partenaires sociaux et de l'Etat dans un système rénové ?

Guy Fischer a constaté que des efforts importants et partagés ont déjà été accomplis par les entreprises et les salariés ; toutefois, avec la crise qui conduit à un écrasement des salaires et des retraites, existe-t-il encore des marges d'évolution ? L'union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM) semble indiquer que les efforts consentis par les entreprises seront plus difficiles : cela signifie-t-il que les cotisations des salariés seront relevées ?

Alain Vasselle, président, a souhaité savoir à qui pourrait être confiée la gestion du régime général une fois celui-ci rééquilibré. Il a demandé des précisions sur les négociations en cours entre l'Ircantec et l'Agirc-Arrco à propos du personnel de La Poste, ainsi que sur les liens entre les comptes du fonds de solidarité vieillesse (FSV) et ceux de la Cnav.

Gérard Ménéroud a estimé que si la part de CSG affectée au FSV n'avait pas été modifiée, les recettes de la Cnav seraient supérieures de 5 milliards d'euros cette année.

Alain Vasselle, président, a fait valoir que cette décision a été actée en contrepartie d'une prise en charge, par la branche famille, des majorations de retraite pour enfants.

Gérard Ménéroud a considéré que, même avec cette contrepartie, la réduction des recettes du FSV n'a pas été neutre pour la Cnav. Les négociations avec l'Ircantec, dont le conseil ne comporte pas de représentants des employeurs mais seulement des salariés, devraient aboutir à un équilibre. Le principe retenu est que les ajustements entre les régimes se feront sur données réelles et année après année ; il est en effet impossible de s'appuyer sur des prévisions fiables de recrutement par La Poste jusqu'en juin 2050 et, a fortiori, au-delà. Il est urgent de dépassionner ce dossier pour lequel une solution sera trouvée d'ici au 30 juin.

Bernard Van Craeynest a regretté la campagne assez sournoise menée sur cette question qui a pour seul résultat d'angoisser les assurés. L'objectif est de parvenir à un accord et à une convention ; celle-ci devra être agréée par l'Etat et il est essentiel qu'elle ne soit pas remise en cause à ce stade.

Gérard Ménéroud a fait observer qu'entre partenaires sociaux, la résolution des problèmes se fait de façon professionnelle et dans une perspective de long terme. L'Etat est contraint par des rythmes et des contraintes politiques qui lui font privilégier le court terme, ce qui n'est pas favorable à une bonne gestion. C'est pourquoi il serait préférable que le conseil de la Cnav soit un vrai conseil de gestion.

Bernard Van Craeynest a rappelé que si l'âge légal de départ en retraite pour le régime général est de soixante ans, il est de soixante-cinq ans pour les régimes complémentaires ; il existe néanmoins dans le cadre de ces derniers un mécanisme, géré par l'association pour la gestion de la structure financière (ASF), pour couvrir la tranche d'âge soixante/soixante-cinq ans. Ce mécanisme a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2010 ; ne pas savoir ce qui va intervenir ensuite est anxiogène pour une part importante de la population. L'effort de pédagogie qui a accompagné la réforme de 2003 a permis d'instaurer un pilotage régulier du système en fonction des évolutions économique et démographique. Il est important de donner de la visibilité pour les décennies à venir.

L'allongement de la durée de cotisation, au motif qu'en vivant plus longtemps on doit travailler plus longtemps, paraît impossible tant que ne sont pas recrées les conditions d'un bien-vivre et d'un bien-être au travail. La pression du court terme, l'évolution des rythmes de travail, la recherche toujours accrue de la rentabilité et de la performance, les nouvelles hiérarchies ont en effet détérioré les conditions de travail, dans les grandes entreprises mais également dans les relations des grandes entreprises avec leurs sous-traitants. On voit apparaître un salariat à deux vitesses, avec des petites entreprises sans marge de manœuvre et sous pression pour produire moins cher, plus vite et de meilleure qualité.

L'une des pistes à retenir pourrait être de 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 101 à répartir de façon libre, un peu comme dans le système italien.

Enfin, au-delà du régime de base et des régimes complémentaires, il convient de s'interroger sur le développement d'un système d'épargne retraite obligatoire pour tous les salariés, le système actuel du Perco n'en touchant en effet qu'une partie.

***Alain Vasselle, président,** a souhaité savoir quels sont les éléments déclencheurs du mal-être au travail et s'ils se retrouvent dans les pays voisins.*

***Bernard Van Craeynest** a mis ces difficultés sur le compte de la mondialisation économique, de l'internationalisation des groupes et des échanges ; la concurrence se développe désormais jusqu'entre les salariés eux-mêmes. Plus rien n'est protégé, même la matière grise est très facilement délocalisable : comment rivaliser avec les 250 000 ingénieurs formés annuellement en Inde et en Chine ?*

**Audition de Philippe FRANÇOIS, responsable des études Retraites
à l'institut français pour la recherche sur les administrations
et les politiques publiques (iFRAP) et de Sandrine GORRERI,
rédactrice en chef du mensuel de l'iFRAP, « société civile »
(mardi 23 mars 2010)**

Réunie le mardi 23 mars 2010, sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Philippe François, responsable des études Retraites à l'institut français pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (iFRAP) et de Sandrine Gorreri, rédactrice en chef du mensuel de l'iFRAP, « société civile », dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Philippe François, responsable des études Retraites à l'iFRAP, a d'abord souligné l'importance du sujet des retraites pour l'iFRAP qui lui a consacré plusieurs rapports depuis 1997. Trois réformes sont intervenues récemment, en 1993, 2003 et 2007 ; leurs conséquences ne sont pas négligeables mais elles n'ont pas permis de résoudre quatre problèmes majeurs qui persistent dans le système actuel.

Le premier est celui du caractère incompréhensible des règles applicables, y compris pour le cas le plus simple, celui d'un salarié qui a effectué toute sa carrière dans le secteur privé. En effet, dans le régime de base, les cotisations sont calculées par rapport au plafond de la sécurité sociale, les pensions liquidées en fonction des vingt-cinq meilleures années et la réévaluation des retraites versées se fait au regard de l'inflation. Dans les régimes complémentaires, la retraite est calculée à partir d'un nombre de points, accumulés tout au long de la vie et dont la valeur est fixée de manière complexe. La somme des deux mécanismes est très difficile à réaliser en raison de l'application de principes foncièrement différents. Dans le détail aussi, les différences sont importantes, par exemple en ce qui concerne la pension de réversion versée avec ou sans plafond de ressources. Enfin, le changement régulier de périmètre des groupes de protection sociale et des caisses qui gèrent le régime de l'Agirc-Arrco (association générale des institutions de retraite des cadres - association pour le régime de retraite complémentaire des salariés) représente une difficulté supplémentaire. Seule la mise en œuvre du droit à l'information constitue un progrès pour les salariés. Le régime de la fonction publique est en théorie plus simple, avec l'application d'un taux de remplacement de 75 % du salaire des six derniers mois hors primes, mais il est irresponsable puisqu'il connaît des taux de

cotisation qui atteignent des niveaux totalement excessifs. Au total, cette complexité des règles, qui a un coût, empêche l'appropriation par les Français de leur système de retraite.

Le deuxième problème du système actuel est son caractère profondément injuste, en particulier entre les adhérents des régimes spéciaux et ceux du régime général. De nombreuses différences existent entre ces régimes : la règle des six derniers mois dans le secteur public ou des vingt-cinq meilleures années dans le secteur privé, les conditions de la réversion, qui est automatique dans les régimes spéciaux et liée aux ressources dans le régime général, ce qui fait que, bientôt, compte tenu de l'accroissement du taux d'activité des femmes, peu d'entre elles bénéficieront d'une pension de réversion de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav). Une autre divergence majeure tient au taux de cotisation, d'environ 25 % dans le secteur privé alors qu'il s'établit aujourd'hui à 69 % pour les fonctionnaires de l'Etat et à des niveaux encore supérieurs à la RATP ou à la SNCF. Dans ces derniers régimes, ce ne sont pas les salariés qui paient leurs retraites mais les clients et/ou l'Etat. Pour les agents des industries électriques et gazières, 25 % des cotisations proviennent de la taxe sur le transport de l'électricité. La question des primes a également souvent pollué le débat ; or, la Prefon a été créée pour en tenir compte de même que, plus récemment, la retraite additionnelle de la fonction publique (Rafp). En outre, les primes sont perçues nettes de cotisations par les fonctionnaires, l'Etat n'ayant pas non plus de cotisations à verser à ce titre. La solidarité envers les régimes déficitaires des mineurs ou des agriculteurs est tout à fait normale ; en revanche, elle ne peut justifier le financement d'avantages particuliers, supérieurs à ceux dont bénéficient les salariés du secteur privé.

Le troisième problème, le mieux connu, est celui des déficits. Toutes les estimations effectuées au cours des dernières années, en particulier les prévisions du conseil d'orientation des retraites (Cor) de 2007, sont aujourd'hui dépassées : ni la Cnav, ni l'Agirc-Arrco ne connaissent une situation en équilibre, ce qui devait encore être le cas en 2010, les déficits attendus pour 2020 et 2040 s'élevant respectivement à 30 et 70 milliards d'euros. La question du déficit des régimes spéciaux est également posée même si, de fait, l'Etat en assure le financement année après année. Le Cor a créé, en 2000, la notion de besoin de financement des régimes publics mais celle-ci est arbitraire ; on devrait en réalité compter comme déficit tout ce qui dépasse le niveau de cotisation du secteur privé, soit 25 %.

Le quatrième problème est celui de l'insuffisante utilité des retraites pour l'économie française. L'épargne réalisée en vue de la retraite pourrait constituer une source de financement de l'économie très importante, comme cela existe ailleurs, par exemple en Californie où Calpers, le fonds de retraite des fonctionnaires, a pu investir 200 milliards de dollars.

En conclusion, il apparaît que tous les éléments nécessaires à une réforme des retraites sont connus. La priorité est désormais de mettre en place un système qui s'adapte à l'environnement économique et à l'évolution démographique.

Sandrine Gorreri, rédactrice en chef du mensuel de l'iFRAP, « Société civile », a ensuite présenté les solutions préconisées par l'iFRAP ; celles-ci reposent sur l'idée d'une simplification et d'une unification des systèmes de retraite. Dans un premier temps, il s'agirait de fusionner les régimes de la Cnav, l'Agirc-Arrco et l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (Ircantec). Une telle organisation aurait l'avantage d'être plus claire et moins anxiogène pour l'ensemble des parties prenantes, salariés, retraités et employeurs. Ce mouvement est déjà largement engagé à l'échelon des retraites complémentaires, notamment entre l'Agirc et l'Arrco, avec une réduction du nombre des caisses, un accueil des adhérents fusionné, des rapprochements informatiques, des similarités pour les cotisations et une pratique de péréquations. Une telle fusion permettrait des économies de gestion évaluées à 1 milliard d'euros. Elle existe d'ailleurs déjà pour les indépendants, les professions libérales et les agriculteurs, pour lesquels régimes de base et régimes complémentaires sont unifiés. Ce nouveau régime devrait être géré de manière paritaire, le paritarisme ayant fait ses preuves, notamment à l'Agirc-Arrco. Il devrait fonctionner par points, comme aujourd'hui l'Ircantec et l'Agirc-Arrco.

Dans le même esprit, il faudrait fusionner les régimes de retraite de la fonction publique au sein d'une seule caisse, ce qui semble possible compte tenu de modalités de fonctionnement assez proches et aurait pour mérite de faire apparaître le déséquilibre de ces régimes. A terme, l'iFRAP estime nécessaire la mise en place d'un système unique et universel, comme l'a fait la Suède. Il s'agirait de généraliser un système par points, déjà connu des Français, en introduisant des mécanismes d'auto-équilibre. Enfin, l'introduction d'une retraite par capitalisation obligatoire est une nécessité pour conforter le système ; elle correspondrait parfaitement au comportement des Français qui épargnent en moyenne bien plus que leurs voisins européens ; ce serait également bon pour le développement de l'économie. Dans ce but, il est impératif de mettre en place un cadre fiscal et social stable pour la capitalisation, soit en renforçant les produits existants, soit en créant un système additionnel obligatoire à l'image de ce qui a été fait en Suède.

Parallèlement, le développement de l'économie et de l'emploi est une priorité. Depuis 1974, la France connaît un problème endémique de chômage alors que d'autres pays ont réussi à créer des emplois : plus de cinquante millions d'emplois marchands aux Etats-Unis en trente ans et cinq millions au Royaume-Uni. Pour développer l'emploi, il faut créer des entreprises ; or, en France seules 40 000 entreprises avec salariés sont créées pendant que l'Allemagne en crée 100 000 et le Royaume-Uni 180 000. Cette

situation est pour une large part due au manque d'aide au financement du démarrage des entreprises.

Dominique Leclerc, rapporteur, a souhaité savoir si, pour rétablir l'équilibre des régimes de retraite, une hausse des cotisations est inéluctable ou s'il peut être envisagé d'élargir l'assiette du financement de ces régimes. De quelle façon peut-on rapprocher les régimes entre eux et quels critères techniques doit-on privilégier ? Le salaire de référence pour le calcul des pensions est-il une notion essentielle ? La loi de 2003 a créé un régime additionnel pour la fonction publique ; doit-il être conforté et étendu ? Par ailleurs, la question de la pénibilité est en débat, comment doit-elle être abordée ? Enfin, si l'on décide de développer l'épargne retraite, faut-il adopter un mécanisme obligatoire ou bien simplement facultatif, individuel ou collectif ?

Christiane Demontès, rapporteure, s'est interrogée sur la contribution que pourraient apporter à la solidarité nationale les entreprises qui ne créent pas d'emplois. Elle a demandé des précisions sur la position de l'iFRAP relative à l'insuffisante utilité des retraites actuelles pour l'économie française.

Sandrine Gorreri a constaté que le niveau de cotisation est déjà très élevé en France, ce qui ne laisse pas beaucoup de marges de manœuvre, même si la part des retraites dans le Pib va à l'évidence s'accroître. A court terme, il est donc plutôt souhaitable de poursuivre l'allongement de la durée de cotisation et de favoriser l'augmentation de l'âge légal du départ en retraite ; la hausse des cotisations paraît à ce stade difficile car elle influe directement sur la compétitivité des entreprises. Les niches sociales représentent des montants considérables mais certaines ont déjà été taxées, comme les stock-options ; pour les autres, il conviendrait sans doute de revoir leur efficacité. L'épargne retraite a été rendue obligatoire en Suède. En Allemagne, un montant maximal de cotisation retraite a été fixé, ce qui est excellent en termes de visibilité. En France, les produits d'épargne retraite collectifs ont une diffusion encore limitée, notamment dans les PME où existe un barrage technique ; pour l'épargne individuelle, un cadre fiscal plus lisible et mieux harmonisé avec l'assurance vie semble nécessaire.

Philippe François a précisé que le système de retraite français par répartition ne permet pas de contribuer à l'investissement, ce qui explique son analyse sur sa relative « inutilité » pour l'économie. Sur la pénibilité, il paraît inévitable qu'elle soit prise en compte au moment de la retraite, ne serait-ce que du fait des écarts d'espérance de vie constatés à soixante ans. Cela étant, il convient d'en tenir compte de façon objective et non de façon globale, comme par exemple dans le cadre des « situations actives » de la fonction publique qu'il va falloir faire évoluer.

Sandrine Gorreri est revenue sur la priorité du développement d'entreprises créatrices d'emplois. Celle-ci passe par l'amélioration des dispositifs pouvant drainer des capitaux vers les entreprises. On constate en

effet que, dans l'ensemble, les entreprises françaises disposent de moins de capitaux que celles des autres pays, au démarrage et pendant leurs premières années de fonctionnement. Certes, la capitalisation ne pourra servir à financer uniquement des « jeunes pousses » mais il est impératif qu'une partie de l'épargne ainsi recueillie soit orientée dans cette direction.

***Alain Vasselle, président,** a demandé des précisions sur les injustices relevées par l'iFRAP entre les régimes du secteur privé et du secteur public. En effet, les auditions conduites par la Mecss aboutissent à relativiser l'écart dû au salaire de référence utilisé pour le calcul de la retraite, notamment du fait de la non-prise en compte des primes dans la fonction publique. S'y ajoute aussi la situation parfois extrêmement difficile des polypensionnés. L'analyse présentée sur le « besoin de financement » des régimes de la fonction publique est-elle partagée par les partenaires sociaux ? Si un système universel de retraite par points est mis en place, faudra-t-il en confier la gestion aux partenaires sociaux ? Enfin, sur la question du financement et de l'équilibre des régimes de retraite, la modification des paramètres ne pourra apporter une solution pérenne ; quelles pistes envisager alors : une remise en cause des exonérations de charges sociales, l'accroissement de la CSG, le recours à une nouvelle assiette, la mise en place d'une TVA sociale ?*

***Philippe François** a évoqué la notion de taux de remplacement qui varie en fonction du niveau de revenu : il est certes supérieur pour les bas salaires dans le secteur privé mais globalement supérieur dans la fonction publique, comme le montrent les travaux du Cor. Dans le secteur public, il devrait rester stable jusqu'en 2040, compte tenu notamment de la progression à l'ancienneté des salaires, alors que, dans le secteur privé, il devrait plutôt baisser en raison de courbes de salaires plus évolutives et difficiles à mesurer aujourd'hui. Il a ensuite insisté sur la notion de taux de cotisation, en comparant le taux de 25 % dans le secteur privé avec celui de 69 % pour les fonctionnaires d'Etat. Il est tout à fait justifié d'effectuer de tels rapprochements, comme certains travaux du Cor le font, d'ailleurs.*

***Sandrine Gorreri** a rappelé que la gestion paritaire a fait ses preuves, ainsi qu'en témoigne la situation du régime Agirc-Arrco, par opposition à la Cnav, gérée de fait par l'Etat. Elle a insisté sur le taux très élevé d'épargne des Français, environ 17 % de leur revenu, soit 200 milliards d'euros de flux annuels.*

***Philippe François** a enfin constaté que l'assurance maladie est aujourd'hui également en déficit, ce qui rend difficiles les transferts de ressources entre les branches, à l'image de ce qui avait été envisagé en 2003 pour les cotisations Unedic.*

**Audition de Jean LARDIN, président,
Pierre BURBAN, secrétaire général
et Caroline DUC, chargée des relations avec le Parlement,
de l'Union professionnelle artisanale
(mardi 23 mars 2010)**

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Jean Lardin, président, Pierre Burban, secrétaire général, et Caroline Duc, chargée des relations avec le Parlement, de l'Union professionnelle artisanale (UPA), dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Jean Lardin, président de l'UPA, a tout d'abord noté que la branche vieillesse de la sécurité sociale, qui connaît une dégradation continue de ses comptes depuis cinq ans, a fini l'année 2009 en déficit de 8,1 milliards d'euros et pourrait connaître un déséquilibre de 11,3 milliards en 2010. A ces sommes considérables, il convient d'ajouter les pertes des régimes de retraites complémentaires des salariés du secteur privé, qui pourraient atteindre 3,4 milliards en 2010, et celles du fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui devraient s'élever à 4,5 milliards.

Face à ce constat, l'UPA souhaite que la réforme à venir permette de préserver le système de retraite par répartition et l'équité intergénérationnelle.

En ce qui concerne le financement du système, alors que le taux de cotisations représente environ 25 % du salaire brut, il n'est plus possible d'imposer aux artisans qui, contrairement aux grandes entreprises, ne peuvent délocaliser leur production, des augmentations de cotisations. Dans ces conditions, la question du financement des retraites doit s'entendre principalement comme celle du redéploiement de l'assiette actuelle.

Le financement de la protection sociale repose, encore aujourd'hui, essentiellement sur la main-d'œuvre alors que, depuis près de quinze ans, la part des salaires dans la valeur ajoutée a régulièrement diminué. Ce système renchérit le coût du travail relativement à celui du capital, ce qui défavorise les entreprises de main-d'œuvre par rapport aux activités capitalistiques. Dès lors que l'Etat vient en aide, en cas de crise, à des secteurs à forte valeur ajoutée tels que la banque et l'assurance, il est normal que ces activités prennent en charge, une fois sorties de la crise, une partie des dépenses de la Nation au titre des retraites. L'UPA est donc favorable à un élargissement de l'assiette des cotisations sociales permettant de moins pénaliser les entreprises de main-d'œuvre.

L'allongement de la durée de cotisations engagé en 2003 apparaît justifié au regard de l'augmentation régulière de l'espérance de vie et pourrait être poursuivi à condition de prendre en compte la situation de ceux qui sont entrés très tôt sur le marché du travail. Il reste que cet allongement de la durée de cotisations trouve sa limite dans un taux d'emploi des seniors très insuffisant. Les entreprises artisanales, contrairement à beaucoup d'autres, emploient souvent leurs salariés jusqu'à l'âge de la retraite car ceux-ci ont un capital de savoir-faire indispensable, tandis que les circuits de formation ne fournissent pas suffisamment de personnels jeunes qualifiés. Par ailleurs, dès lors que la question d'un nouvel allongement de la durée de cotisations et du nombre de trimestres requis pour obtenir une retraite à taux plein est abordée, se pose le problème de la validation de quatre trimestres pour une année civile d'activité pour les travailleurs indépendants de l'artisanat et du commerce. Lorsque leurs revenus sont inférieurs à huit cents fois le Smic horaire, les travailleurs indépendants doivent s'acquitter de cotisations sociales minimales qui ne permettent pas de valider quatre trimestres pour une année civile travaillée. Selon les données fournies par le régime social des indépendants (RSI) portant sur les revenus 2005, 25 % des artisans et des commerçants n'ont pas pu valider quatre trimestres et 13 % n'en ont validé qu'un seul. Dans ces conditions, l'UPA estime nécessaire de ne plus lier la validation de la durée d'assurance au niveau des revenus mais à l'existence d'une activité dans l'entreprise.

Par ailleurs, une éventuelle modification de l'âge légal de départ en retraite ne devrait être envisagée qu'en prenant en compte la situation particulière des personnes ayant eu des carrières longues, qui devraient pouvoir partir avant l'âge légal. Cette évolution devrait être étalée dans le temps avec un recul des âges très progressif.

L'UPA estime qu'il pourrait être utile d'introduire des dispositifs facultatifs de retraite supplémentaire par capitalisation en complément des deux premiers niveaux de retraite obligatoire par répartition, avec des incitations fiscales et sociales. Il reste que ce troisième niveau risque de n'être accessible qu'à certains et de rester lettre morte pour les autres.

Sur la pénibilité, il convient de rappeler que le taux de cotisation au titre des accidents du travail permet de faire payer à l'entreprise le risque qu'elle fait courir à ses salariés. Ce taux atteint par exemple 4,4 % de la masse salariale pour un électricien et 9,6 % pour un maçon. Pour les entreprises importantes, le taux de cotisation est fortement individualisé, mais une mutualisation est opérée pour celles dont les effectifs sont les plus faibles. Ainsi, parmi les petites entreprises du bâtiment, si certaines ont un nombre d'accidents très élevé, cette situation se répercute sur toutes les autres, ce qui n'incite pas à la mise en œuvre de politiques de la santé et de la sécurité au travail. Pour autant, d'importants progrès ont été réalisés. Contrairement aux idées reçues, les salariés du bâtiment ne portent plus aujourd'hui de charges lourdes, compte tenu notamment de la présence d'engins de levage dans la plupart des entreprises. Il est donc préférable de traiter la question de la

pénibilité sans établir des listes de professions pénibles, sous peine de nuire à l'attractivité de métiers déjà en déficit de main-d'œuvre.

En revanche, il est souhaitable de prendre en compte la réalité des conséquences de la pénibilité sur les individus grâce à des appréciations médicales. Ainsi, il est fréquent que les carreleurs souffrent de sévères problèmes de genoux.

***Dominique Leclerc, rapporteur,** observant que les exemples du RSI et de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) montrent que des rapprochements entre régimes sont possibles, s'est interrogé sur les moyens d'aller au-delà et de faire converger progressivement l'ensemble du système. En ce qui concerne l'élargissement de l'assiette du financement des retraites, faut-il faire porter l'effort sur les produits du capital, sur la CSG ou sur d'autres éléments ?*

***Alain Vasselle, président,** a souhaité savoir si une remise en cause, au moins partielle, des exonérations de charges peut constituer une piste intéressante.*

***Jean Lardin** a rappelé que, lors de la création des régimes de base et complémentaire des mutuelles, des paramètres très proches de ceux applicables dans le régime général ont été choisis. La fusion de la caisse autonome nationale de compensation des assurances vieillesse des artisans (Cancava), de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (Organic) et de la caisse nationale d'assurance maladie des non-salariés (Canam) dans le RSI est incontestablement le signe d'une marche progressive vers une universalisation du système de retraite. Quant aux fonctionnaires, l'évolution de leur régime relève de l'Etat, mais il est clair qu'un rapprochement avec les autres régimes est souhaitable, même s'il faudra du temps pour parvenir à une harmonisation. En ce qui concerne l'assiette des cotisations, il faut rappeler que le système de sécurité sociale a été bâti sur la base du programme du conseil national de la résistance (CNR) qui souhaitait rassembler les Français autour d'un projet commun et d'un socle social solide. A l'époque, 82 % de la richesse étaient produits par des heures de main-d'œuvre, ce qui explique le mode de financement retenu. Aujourd'hui, la situation a profondément évolué et la France est engagée dans un funeste processus de désindustrialisation et de perte d'emplois. Dans ces conditions, il est nécessaire de rechercher une assiette de cotisations plus large qui ne fasse pas porter l'ensemble de l'effort sur les industries de main d'œuvre.*

La création de la CSG a été une bonne décision, mais cette contribution n'est plus affectée pleinement aujourd'hui à ce pour quoi elle a été conçue. Quant aux exonérations de charges, il convient de garder à l'esprit que, sauf exception, les entreprises, en tout cas dans l'artisanat, embauchent quand elles ont du travail à proposer et non pour bénéficier d'une exonération.

Christiane Demontès, rapporteure, a demandé s'il est possible de reporter sur l'année suivante le montant des revenus donnant lieu à cotisations lorsque le niveau minimal permettant de valider quatre trimestres est dépassé.

Jean Lardin a répondu qu'un tel report n'est pas possible, mais qu'il existe néanmoins un élément de régulation à travers le plafond de la sécurité sociale. Toutefois, les artisans souhaitent bénéficier des mêmes conditions que les autres professions et pouvoir cotiser dès lors qu'ils ont une activité.

André Lardeux s'est interrogé sur la compatibilité d'une augmentation de la durée de cotisations avec le maintien à soixante ans de l'âge légal de départ. Quel sort réserver aux avantages familiaux dans le cadre de la future réforme ?

Jean Lardin a observé que la France se distingue dans le monde par un taux de fécondité élevé qui constitue un trésor auquel contribuent ces avantages familiaux qu'il convient donc de préserver. L'UPA considère que la sauvegarde du système de retraites nécessitera d'agir sur l'ensemble des paramètres disponibles, qu'il s'agisse de la durée de cotisations, de l'âge de départ ou de l'assiette de financement. Il faudra prendre en compte la situation de ceux qui ont commencé à travailler très tôt, dont le nombre se réduira dans les années à venir.

Audition de Serge VOLKOFF,
directeur de recherches au centre de l'étude de l'emploi,
directeur du centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations
(mardi 23 mars 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Serge Volkoff, directeur de recherches au centre d'études et de l'emploi (CEE), directeur du centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations, dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

A titre introductif, Serge Volkoff a indiqué être à la fois statisticien, ce qui l'a conduit à travailler à la direction pour l'animation de la recherche et des statistiques (Dares) au ministère du travail, et ergonomiste. C'est en cette qualité qu'il a créé, en 1991, le centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations au travail (Créapt), dont il est le directeur. Ce groupement d'intérêt scientifique vise à favoriser la compréhension des relations entre le vieillissement et l'activité de travail. S'appuyant sur une approche pluridisciplinaire (démographie, économie, médecine, etc.), le Créapt mène des analyses sur les conditions de travail dans l'objectif de proposer des aménagements aux politiques du travail dans les entreprises.

Après avoir rappelé être membre du conseil d'orientation des retraites (Cor) depuis sa création en 2000, Serge Volkoff a ainsi défini le rôle de l'expert scientifique : éclairer le débat public en apportant des connaissances scientifiques indispensables à la compréhension des problématiques sociales. En aucun cas il ne peut, au nom de la science, trancher entre telle ou telle solution ; les décisions relèvent du pouvoir politique. Il n'est, par exemple, pas du ressort des experts scientifiques de se prononcer pour ou contre la mise en place d'un dispositif de départ anticipé à la retraite. Les connaissances scientifiques ont un double mérite : elles précisent les termes du débat, c'est-à-dire définissent un cadre de réflexion, puis permettent d'en analyser chacune des composantes.

Il existe trois acceptions de la pénibilité. Celle-ci 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 ». Seule cette acception de la pénibilité justifierait qu'elle soit prise en compte dans la définition des règles relatives au bénéfice des pensions de retraite. 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.

Cette troisième acception, la plus courante, insiste sur la composante subjective de la pénibilité. Certaines caractéristiques du travail peuvent avoir pour conséquence qu'une partie des salariés qui y sont confrontés éprouvent une forme de mal-être, s'exprimant différemment selon chaque individu (grande fatigue, douleurs musculo-squelettiques, troubles du sommeil). Dès lors que le travail est vécu comme pénible, la volonté de partir le plus tôt possible à la retraite est très forte. De nombreuses études ont en effet montré que les individus qui ne perçoivent plus l'utilité de leur métier et ne s'épanouissent plus sur leur lieu de travail font souvent part de leur désir de partir en retraite le plus rapidement possible. Ce comportement n'est pas propre aux travailleurs seniors ; il concerne l'ensemble des actifs, quel que soit leur âge. En revanche, on observe deux spécificités s'agissant des salariés âgés : d'une part, les évolutions démographiques - notamment le vieillissement - sont telles que les seniors sont aujourd'hui conduits à occuper des postes qui ne leur auraient pas été attribués par le passé et qui peuvent parfois s'avérer pénibles ; d'autre part, beaucoup de salariés expérimentés vivent très mal les mutations organisationnelles et techniques à l'œuvre dans de nombreuses entreprises. La lutte contre ce type de pénibilité 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. En tout état de cause, il ne relève pas du système de retraite de prendre en compte cette pénibilité.

Concernant la deuxième acception de la pénibilité, relative aux déficiences de santé, les travaux de recherche montrent que les pourcentages de travailleurs victimes de pathologies augmentent avec l'âge, surtout après la cinquantaine. Il faut toutefois préciser qu'une partie seulement des travailleurs ayant une déficience de santé éprouvent, à cause de celle-ci, des difficultés dans l'exercice de leur métier. Par exemple, un tiers des personnes déclarant souffrir de fréquents maux de tête estime que ceux-ci influent sur leur travail. La diminution de la prévalence de ces déficiences nécessite une politique de santé au travail, impliquant par exemple des réaffectations de postes. Actuellement, la prise en compte de cette forme de pénibilité passe par différents dispositifs, parmi lesquels le licenciement pour inaptitude au travail, fréquemment utilisé. A terme, l'allongement de la durée d'activité risque mécaniquement d'accroître le nombre de travailleurs souffrant de pathologies.

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. Sur cette problématique, les travaux du professeur de médecine Gérard Lasfargues ont 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. Dans son rapport intitulé « Départs en retraite et travaux pénibles », il a identifié trois facteurs de pénibilité susceptibles

d'entraîner des effets, à long terme irréversibles, sur la santé : 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. Par ailleurs, il est vraisemblable que certains dispositifs sociaux - comme le départ anticipé pour carrière longue - permettent de limiter les effets de l'exposition aux trois facteurs de pénibilité identifiés. En tout état de cause, les effets de ces facteurs de pénibilité sur la santé ne se mesurent pas forcément au moment du départ en retraite mais peuvent se manifester bien plus tard.

La pénibilité est un sujet complexe et épineux du débat social car elle joue sur trois registres qui appellent la mise en œuvre de politiques publiques différentes : une politique de prévention, une politique de prise en charge des déficiences en santé, une politique de prise en compte de la pénibilité par des départs anticipés. Pour cette dernière, la difficulté réside dans le fait que la pénibilité comme « astreinte tout au long de la vie » n'est, le plus souvent, pas vécue comme telle par les intéressés. Par exemple, les travailleurs exposés à des substances toxiques ignorent le plus souvent leur situation. De même, les salariés travaillant la nuit bénéficient souvent de compensations horaires et apprécient parfois cette forme d'activité qui leur permet d'organiser différemment leur vie. De surcroît, il existe un risque d'effet pervers : si l'on accorde aux travailleurs dont le métier sera reconnu comme pénible l'accès à des dispositifs de compensation, ceux dont l'activité n'aura pas été reconnue comme telle concluront de leur non-éligibilité à ces mesures que leur métier n'est pas considéré comme pénible.

*Après avoir rappelé que lors de leurs auditions respectives, les partenaires sociaux ont fait part de leur volonté de dissocier le dossier de la pénibilité de celui des retraites, **Dominique Leclerc, rapporteur**, a estimé qu'une approche individuelle de la pénibilité semble la solution la plus adéquate. Toutefois, la complexité du sujet impose de ne négliger aucune piste.*

***Christiane Demontès, rapporteure**, a fait remarquer que les partenaires sociaux insistent beaucoup sur le lien entre pénibilité et conditions de travail. La pénibilité doit-elle faire l'objet d'une réparation au moment de la sortie de la vie active ou d'une compensation au cours de la vie professionnelle ? En outre, sa prise en compte mérite-t-elle d'être définie au niveau collectif ou au niveau individuel ?*

Alain Vasselle, président, a demandé si le président du Cor a fait valider de manière consensuelle, à l'occasion des travaux préparatoires à la publication du rapport de janvier 2010, l'analyse qui vient d'être présentée aux membres de la mission. Par ailleurs, peut-on établir une relation entre l'accélération des mutations au sein des entreprises et la vague de suicides chez France Télécom ? Existe-t-il des données statistiques montrant le lien entre activité professionnelle et décès prématuré ?

Serge Volkoff a indiqué que les séances de travail du Cor autour de la question de la pénibilité se sont déroulées dans un climat serein et constructif. Les analyses scientifiques présentées n'ont suscité de réaction négative ni de la part des syndicats de salariés, ni de la part du patronat. Les contacts bilatéraux établis avec les partenaires sociaux ont permis de mettre au jour les positions des uns et des autres. Du côté des représentants des employeurs, le sujet de la pénibilité fait certes l'objet d'une attention particulière, mais est aussi source d'inquiétudes dans la mesure où les dépenses liées à la prise en compte de la pénibilité pourraient être imputées aux entreprises. Une partie du patronat se montre, par ailleurs, toujours réticente à l'idée d'admettre que le travail peut affecter l'espérance de vie. Cet état de fait est plus facilement reconnu dans d'autres pays. Du côté des syndicats de salariés, un travail de réflexion approfondi a été mené sur la problématique de la pénibilité. Les représentants syndicaux sont cependant animés d'un sentiment contradictoire : ils se sentent mandatés par les salariés pour obtenir des possibilités de départ en retraite précoce (50 % des Français disent vouloir partir plus tôt), mais craignent aussi qu'une telle mesure ne soit prise pour solde de tout compte.

Le lien entre organisation du travail et pénibilité s'observe dans l'ensemble des pays industrialisés depuis les années soixante-dix. L'intensification du travail, qui se caractérise par des contraintes de temps plus lourdes, le réaménagement des objectifs, la coupure entre le haut et le bas de la hiérarchie au sein des entreprises, a contribué à détériorer les conditions de travail. Assurément, les récents suicides chez France Télécom s'inscrivent dans ce contexte. Le travail est de plus en plus vécu comme une source d'inquiétudes, de frustrations, y compris par les salariés expérimentés. C'est en promouvant une meilleure maîtrise des risques psychosociaux que le travail retrouvera du sens aux yeux des individus et que ceux-ci cesseront de vouloir partir plus tôt.

Il existe deux types de travaux statistiques montrant la corrélation entre âge de décès et vie professionnelle antérieure : ceux qui tentent de déterminer, au sein d'une même catégorie sociale (les éboueurs, les imprimeurs de presse...), les différences d'espérance de vie entre individus et ceux qui, à propos d'une pathologie donnée (cancer du poumon, par exemple), essaient de mettre en évidence les disparités sociales (davantage de cas de cancer du poumon chez les ouvriers que chez les cadres). En revanche, les outils scientifiques actuels ne permettent pas de déterminer les seuils à partir desquels l'exposition à des facteurs de pénibilité a des conséquences néfastes

sur la longévité. En tout état de cause, la prise en compte de la pénibilité dans le système de retraite doit combiner une approche individuelle et une approche collective. L'idée force est de considérer que ce n'est pas l'appartenance à un métier qui compte, mais les conditions de travail vécues par chaque individu. En effet, tous les travailleurs, y compris ceux exerçant la même activité, n'ont pas le même parcours professionnel. Cette approche individuelle est cependant difficile à organiser sur le plan institutionnel. Aussi, une fois des critères de pénibilité interprofessionnels fixés, puis déclinés par branche, un système à trois niveaux pourrait être proposé :

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

- le troisième déterminerait les métiers qui sont intrinsèquement pénibles (par exemple, fondeur) ;

- 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.

Sans doute serait-il souhaitable de combiner compensation et réparation de la pénibilité, ce qui permettrait de traiter le stock et le flux. L'évaluation en fin de vie active de la pénibilité subie au cours de la carrière professionnelle pourrait faire l'objet d'une réparation. Parallèlement, l'analyse en temps réel des situations de travail pénible pourrait donner lieu à une compensation destinée aux travailleurs concernés.

**Audition de Laurent WAUQUIEZ,
secrétaire d'Etat chargé de l'emploi**
(mardi 6 avril 2010)

Réunie le **mardi 6 avril 2010**, sous la **présidence d'Alain Vasselle, président**, la mission a procédé à l'audition de **Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi**, dans le cadre du **rendez-vous 2010 pour les retraites**.

Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, a tout d'abord souligné le bien-fondé et la nécessité de s'intéresser aux questions d'emploi, notamment des seniors, dans le cadre de l'examen d'un dossier comme celui de la réforme des retraites. Le thème de l'emploi des seniors renvoie à plusieurs sujets essentiels. Il met en évidence un problème financier considérable : il n'est pas possible d'équilibrer le système de retraites si la France reste le pays de l'OCDE où l'on entre le plus tard sur le marché du travail et où on le quitte le plus tôt. Par ailleurs, avoir un faible taux d'emploi des jeunes et des seniors pénalise la capacité de l'économie à dégager de la croissance, ce qui met en cause une gestion malthusienne de l'emploi et de la compétitivité qui a trop longtemps prévalu en France. Enfin, d'un point de vue de justice et d'équité, on ne peut réformer les retraites si tous les salariés qui souhaitent trouver un emploi voient leurs candidatures rejetées dès lors qu'ils ont plus de cinquante-cinq ans. Réformer les retraites implique d'être capable de lutter contre les 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. La Suède constitue en la matière un exemple particulièrement intéressant puisqu'elle a mis en place conjointement un plan très offensif pour l'emploi des seniors et une réforme ambitieuse de son système de retraites. Aujourd'hui, ce pays affiche un taux d'emploi des cinquante-cinq/soixante-quatre ans de 70 % quand la moyenne européenne est à 46 % et la France à 38 %. Ce dernier chiffre doit être nuancé puisqu'il convient de faire une distinction entre la tranche cinquante cinq/cinquante-neuf ans et la tranche soixante/soixante quatre ans, compte tenu de la fixation à soixante ans de l'âge légal de départ en retraite en France. Notre pays est cependant très en retard et encore bien loin de l'objectif de 50 % prévu par l'agenda de Lisbonne.

Comment se fait-il qu'une même entreprise qui, en Allemagne, en Espagne, en Suède, conserve ses salariés bien au-delà de cinquante cinq ans, puisse conduire une politique tout à fait différente en France ? Plusieurs facteurs d'explications doivent être lucidement énoncés. Il s'agit tout d'abord du résultat de trente années d'a priori qui se sont progressivement enkystés dans les politiques de l'emploi et de gestion de ressources humaines. Les responsables politiques, toutes tendances confondues, ont cru pouvoir gérer, voire camoufler, les statistiques du chômage, en poussant les seniors hors du marché du travail. Pour un ministre de l'emploi, il est plus confortable de favoriser les dispenses de recherche d'emploi ou les préretraites des seniors que de se battre pour les maintenir dans l'emploi. De leur côté, les entreprises ont utilisé les seniors comme variable d'ajustement pour diminuer leurs effectifs et regagner artificiellement de la compétitivité. Enfin, les syndicats ont eux-mêmes participé à ce processus en utilisant le départ des seniors comme moyen de rendre moins difficiles les plans sociaux dans les entreprises. Cette manière de gérer l'emploi a constitué une forme de gangrène. Dès lors qu'il est admis que les seniors quittent l'emploi vers cinquante huit ans, les employeurs souhaitant embaucher font un calcul de rentabilité de l'investissement qu'ils vont opérer, ce qui conduit progressivement à décaler vers le bas l'âge à partir duquel les salariés ne parviennent plus à trouver un emploi. On en est arrivé à considérer qu'il n'est plus rentable d'embaucher quelqu'un dès lors qu'il atteint cinquante ans.

Le Gouvernement a donc souhaité faire de l'emploi des seniors un des volets majeurs de mobilisation sur la politique de l'emploi et une rupture très forte a été opérée sur ce sujet au cours des dernières années. Alors qu'en 1997, 100 000 personnes partaient en préretraite chaque année, on ne compte plus aujourd'hui que 40 000 préretraités au total, dont la plus grande partie sont des victimes de l'amiante, et ce chiffre est en diminution rapide.

Le Gouvernement a engagé trois types d'actions :

- le premier volet est opérationnel depuis fin 2008 et concerne la fin de la mise à la retraite d'office, associée à la libération du cumul emploi-retraite et à un relèvement de la surcote pour qu'elle soit simple et lisible. Pour le seul premier trimestre 2009, le taux de recours à la surcote a augmenté de près de 50 % par rapport à 2008 ;

- le deuxième volet consiste à mettre en place un meilleur accompagnement des demandeurs d'emploi seniors. La dispense de recherche d'emploi est en voie de suppression par le décalage progressif de l'âge auquel elle peut être accordée ;

- enfin, le troisième volet tend à modifier en profondeur la gestion des âges dans les entreprises. Dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, les branches et entreprises de plus de cinquante salariés ont dû signer, avant le 1^{er} janvier 2010, des accords ou des plans d'action pour recruter ou maintenir des seniors dans l'emploi, avec des objectifs et des moyens précisément chiffrés.

Les résultats sont à la hauteur de cet engagement. Ainsi, alors que dans toutes les crises économiques précédentes, les ajustements de l'emploi se sont faits au détriment des seniors et des jeunes, la crise actuelle a infirmé ce schéma. Le taux d'emploi des seniors a progressé pour la première fois et a augmenté de 1 % en un an pour atteindre 39,1 % au quatrième trimestre 2009. Cette évolution doit contribuer à faire disparaître l'idée selon laquelle donner un emploi à un senior, c'est en priver un salarié plus jeune. Un tel raisonnement est à la fois particulièrement choquant, en ce qu'il culpabilise les salariés, totalement faux du point de vue macroéconomique, puisque la France cumule de faibles taux d'emploi des seniors et des jeunes, enfin inexact du point de vue microéconomique. A titre d'exemple, Areva s'est trouvée en grandes difficultés il y a quelques années parce qu'elle perdait son savoir faire. Les générations qui avaient construit les premières centrales et avaient accumulé ce savoir-faire arrivaient à l'âge de la retraite sans que les jeunes générations aient été véritablement préparées à leur succéder. L'entreprise a donc mis en œuvre une politique de tutorat permettant aux seniors de former les plus jeunes. De son côté, Bouygues a lancé les opérations « casques oranges » qui permettent à des salariés expérimentés de prendre en charge les jeunes entrant dans l'entreprise, notamment par la voie de l'apprentissage. Ces opérations ont permis de diviser par deux les départs précoces de ces jeunes, dont une grande partie se décourageait rapidement auparavant.

Les accords ou plans d'actions des branches et des entreprises ont été précédés de l'élaboration par le groupe Vigeo d'un guide des bonnes pratiques existant dans ce domaine : bilans de carrière à plus de cinquante ans, formations pour changer de poste, embauche de seniors pour la vente de produits destinés à cette catégorie de la population... Ce guide a été mis à disposition des entreprises et des branches, qui ont pu y puiser des idées pour élaborer leurs plans d'action. Plus de 70 % des salariés, soit près de treize millions, sont aujourd'hui couverts par un accord de branche ou d'entreprise. Il n'y a donc pas de fatalité à ce que l'emploi des seniors soit sacrifié dans notre pays.

En ce qui concerne l'emploi des jeunes, l'une des actions les plus utiles et efficaces consiste à renforcer le recours à l'apprentissage et à l'alternance, qui permettent aux jeunes 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.

En définitive, on ne peut pas gérer l'emploi avec une logique de courte vue. Cette logique voudrait que les seniors partent en préretraite et que les jeunes poursuivent plus longtemps leurs études. Une telle politique soulage les statistiques de l'emploi à court terme, mais a des effets catastrophiques à moyen et long terme. Des changements structurels sont en cours, mais il faudra du temps avant que tous leurs effets puissent être pleinement mesurés.

Dominique Leclerc, rapporteur, s'est félicité des progrès accomplis en faveur de l'emploi des jeunes dans le cadre de l'alternance et de l'apprentissage. Comment pourrait-on faciliter la validation par les jeunes d'années de cotisations au titre de la retraite ? En ce qui concerne l'emploi des seniors, comment s'explique l'échec du contrat à durée déterminée spécifique pour les seniors ? Serait-il possible d'envisager un contrat personnalisé individuel pour les seniors leur permettant de continuer à valoriser leur expérience au sein de l'entreprise ? Enfin, l'âge légal du départ à la retraite ne joue-t-il pas un rôle essentiel en matière d'emploi des seniors, compte tenu d'un effet d'horizon qui peut dissuader d'embaucher un salarié dont l'âge de départ possible est proche ?

Christiane Demontès, rapporteure, a observé que, certes, la crise actuelle n'a pas empêché une progression du taux d'emploi des seniors, mais elle s'est soldée par un grand nombre de pertes d'emploi touchant les trente-cinquante ans. En ce qui concerne les plans d'action en faveur de l'emploi des seniors, quelles sont les branches et les types d'entreprises qui ont été les plus actives et quelles ont été les mesures les plus souvent retenues ? La rupture conventionnelle ne risque-t-elle pas de devenir une nouvelle voie de sortie du marché du travail pour les seniors ? Dispose-t-on de données chiffrées sur cette question ?

S'agissant de l'apprentissage et de l'alternance, compte tenu des progrès déjà accomplis, une mobilisation très forte des entreprises, et notamment des plus grandes d'entre elles, sera nécessaire car de nombreuses demandes de jeunes ne sont pas satisfaites. Par ailleurs, tous les jeunes ne se forment pas par l'alternance et certains d'entre eux effectuent des études longues pendant lesquelles ils ne cotisent pas au titre de la retraite. La mise en place d'une allocation d'autonomie en faveur des jeunes, proposée par la mission d'information sur les jeunes en 2009, ne constituerait-elle pas une piste intéressante pour permettre de cotiser au cours des périodes d'études ?

Alain Vasselle, président, a souligné l'insuffisance du nombre de contrats en alternance. Quels sont les obstacles au développement de l'offre de ce type de contrats par les entreprises ?

Laurent Wauquiez a tout d'abord estimé que le problème de l'accès des seniors à l'emploi n'est pas un problème de statut juridique. En revanche, il est nécessaire de s'attaquer à certains verrous, tels que les préretraites, l'impossibilité d'accéder à la formation professionnelle à partir d'un certain âge ou l'inadaptation de certaines machines aux seniors. En renouvelant son parc de machines pour la fabrication des pneus, Michelin a pu maintenir dans l'emploi davantage de seniors. Il est également nécessaire de développer les bilans de carrière en envisageant les postes qui pourraient être occupés par les salariés au cours de leurs dernières années d'activité et à quelles conditions.

Par ailleurs, il faut faciliter l'embauche des seniors et, pour parvenir à cet objectif, l'évaluation en milieu de travail est un excellent outil qui permet souvent de convaincre les employeurs que les seniors peuvent apporter beaucoup à l'entreprise.

L'âge légal de départ à la retraite a évidemment un impact sur l'emploi des seniors. Mais les deux sujets doivent être traités ensemble et l'élévation éventuelle de cet âge ne peut être menée sans une politique vigoureuse en faveur de l'emploi des seniors.

Assurément, la récente crise a eu des effets très douloureux sur l'emploi. Mais il est illusoire de faire face à la crise en gérant la politique de l'emploi sous forme de discriminations entre les âges. Il n'y a pas de raison de préserver seulement l'emploi des trente-cinquante ans au détriment des plus jeunes et des seniors. Opposer les générations entre elles n'est pas une voie d'avenir.

A ce jour, 98 branches sur 160 environ négocient ou ont négocié un accord sur l'emploi des seniors, ce qui représente une proportion considérable, certaines branches étant en réalité en sommeil. Ces accords concernent les principales branches et tous les périmètres d'activité. 79 de ces négociations ont déjà abouti et ont été validées par l'administration, ce qui correspond à neuf millions de salariés. Si l'on ajoute à cela 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'entreprise. Les dispositifs de tutorat sont ceux qui intéressent le plus les entreprises. Certaines entreprises se sont engagées à ne plus prendre en compte l'âge parmi les critères de recrutement. De nombreuses mesures concernent également les conditions de travail et la lutte contre la pénibilité.

Sur l'apprentissage et l'alternance, il convient de se rappeler qu'il y a quelques années, certaines filières ne parvenaient pas à recruter des apprentis. Les mentalités ont changé et ces filières sont aujourd'hui très recherchées. Malgré la crise, l'alternance ne s'est pas effondrée en 2009 et a même connu une légère progression. Il reste cependant des obstacles au développement de ces dispositifs. Le système de mise en relation des entreprises est beaucoup trop artisanal. A titre d'exemple, aucun site Internet ne rassemble l'ensemble des besoins des entreprises et des candidatures des jeunes. Par ailleurs, il faut faciliter les déplacements de ces jeunes, qui n'ont souvent pas leur permis de conduire, lorsqu'une entreprise éloignée de leur domicile et de leur centre de formation accepte de les accueillir ; cela peut impliquer le développement des internats et des capacités d'hébergement liées aux centres de formation d'apprentis, ainsi que la possibilité de prendre en charge les frais de mobilité de ces jeunes.

Il faut également avoir conscience que l'alternance ne se développera plus beaucoup dans certains secteurs qui l'utilisent déjà fortement, comme le bâtiment ou la restauration, et qu'elle doit maintenant s'étendre à d'autres

secteurs (informatique, fonction publique territoriale...) et métiers (employés et cadres de banque, commerciaux, ingénieurs). Pour parvenir à ces résultats, il faut que les grandes entreprises jouent davantage le jeu. Les engagements pris par certains grands groupes dans le cadre de la mission confiée à Henri Proglia ont été tenus et doivent servir d'exemple. Pour faciliter le développement de l'apprentissage dans les grandes entreprises, il faut renoncer à l'idée selon laquelle l'apprentissage débouche nécessairement sur un emploi dans l'entreprise où il se déroule. Il paraît plus utile que les grands groupes accueillent des apprentis puis en orientent certains vers leurs sous-traitants qui peuvent être susceptibles de les embaucher et n'ont pas les moyens de développer une filière d'apprentissage en leur sein.

En ce qui concerne l'allocation d'autonomie, il convient d'abord de laisser se dérouler les expérimentations en cours avant de prendre des décisions. Par ailleurs, cette allocation d'autonomie serait financée par de l'argent public et en consacrer une partie à des cotisations retraites ne crée pas de richesses supplémentaires. Il est plus important de faire en sorte que la sortie de crise bénéficie aux jeunes et aux seniors afin d'accroître l'assiette des cotisations de retraite.

Alain Gournac a estimé indispensable de développer le sens du travail et la culture de l'entreprise auprès des jeunes. L'exemple des « casques oranges » de Bouygues est de ce point de vue intéressant. Toutes les actions permettant de faciliter l'entrée des jeunes dans le monde de l'entreprise, comme le tutorat ou l'accompagnement personnalisé, doivent être favorisées.

René Teulade a insisté sur le véritable « gâchis » humain, économique et social que représente le faible taux d'emploi des seniors. La question des retraites n'est pas seulement un problème d'ordre démographique ou économique, elle constitue aujourd'hui un choix de société. Celle-ci a beaucoup évolué au cours des dernières années ; en témoigne le fait que les générations arrivant actuellement en fin de carrière ont désormais la charge de quatre générations. De même, il est important de souligner que la cessation de la vie professionnelle ne signifie nullement la fin de toute activité. La réforme des retraites ne pourra se faire sans un consensus de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux. C'est un problème difficile mais passionnant, comme le montrent les débats du Conseil d'orientation des retraites (Cor), qui conditionne l'équilibre de la société de demain.

Guy Fischer a demandé plus de précisions sur les conditions de mise en œuvre de la rupture conventionnelle. Il a insisté sur la diversité des qualifications acquises dans le supérieur et posé la question de l'ouverture des droits à compter de la formation ou des périodes d'étude.

Jean-Marie Vanlerenberghe a souhaité savoir si l'on peut envisager de façon plus systématique la prise en compte des stages dans le cadre de la validation des droits à la retraite. Par ailleurs, dans les contrats passés avec

les grandes entreprises en matière d'emploi des seniors, le départ progressif ou « en sifflet » a-t-il été envisagé ?

***André Lardeux** a fait valoir que le seul consensus certain est celui du souhait d'un départ à la retraite le plus rapide possible. Il a regretté la séparation entre les fonctions de ministre de l'emploi et de ministre du travail. Enfin, trop de contradictions subsistent entre l'idée d'un recul de l'âge du départ à la retraite et le faible taux d'emploi des seniors ou entre la suppression progressive des préretraites et la réflexion sur des dispositifs de départ anticipé dans le cadre de la pénibilité.*

***Laurent Wauquiez** a relevé l'intérêt du développement de la culture d'entreprise chez les jeunes. La mise en place de formules de tutorat, comme chez Michelin, répond précisément à cette nécessité. La transmission d'un savoir professionnel à un jeune représente, en outre, un excellent moyen de reconnaître, à la veille du départ en retraite, l'ensemble d'une vie professionnelle. Il est donc important d'organiser de manière souple la valorisation du rôle de tuteur, ce que permet par exemple la loi sur la formation professionnelle qui a prévu qu'une partie du salaire du tutorat puisse être prise en charge dans le cadre des fonds de la formation professionnelle.*

Il est tout à fait souhaitable d'aborder le problème de l'emploi des seniors sous un angle sociétal, avec le souci du respect des générations, de l'expérience accumulée et de la solidarité intergénérationnelle, le mot employé de « gâchis » n'étant pas exagéré.

Il n'existe pas de chiffres précis sur l'âge des salariés concernés par une rupture conventionnelle. Néanmoins, il apparaît que, proportionnellement, les seniors sont nettement plus nombreux dans les plans de licenciement que dans les ruptures conventionnelles. La rupture conventionnelle n'est donc pas aujourd'hui l'antichambre de la retraite anticipée.

L'alternance doit être défendue, notamment du fait de son utilité en tant qu'ascenseur social ; cela permet d'élargir les recrutements et de renforcer les chances de nombreux jeunes. En Allemagne d'ailleurs, l'apprentissage existe à tous les échelons de la formation.

La loi est claire sur la façon dont les stages sont pris en compte pour le calcul des retraites : s'ils sont couverts par un contrat de travail, ils donnent lieu à cotisations ; dans le cas contraire, il n'y a pas de cotisations et donc pas d'ouverture de droits pour la retraite.

Beaucoup d'accords prévoient des formes de départ « en sifflet » ou des aménagements de fin de carrière. Ainsi, Schneider a prévu des dispositions particulières pour le travail de nuit de ses salariés de plus de cinquante-cinq ans.

La séparation entre les fonctions de ministre de l'emploi et de ministre du travail a l'avantage de bien mettre en évidence le rôle essentiel de l'économie dans la création d'emplois, celle-ci ne pouvant se faire de façon artificielle.

Le recul de l'âge de départ en retraite est certainement un moyen pour faire évoluer la situation en termes d'emploi des seniors ; les deux questions doivent être examinées de manière parallèle et globale. La pénibilité, enfin, est un vrai sujet mais elle ne doit pas être l'occasion de se défaire de ses responsabilités.

Audition de Pierre BRUANDET,
responsable de l'entité Politiques sociales et salariales
à la Régie autonome des transports parisiens
(mardi 6 avril 2010)

Sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Pierre Bruandet, responsable de l'entité Politiques sociales et salariales à la Régie autonome des transports parisiens (RATP), dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Pierre Bruandet a présenté le régime de retraite de la RATP, en insistant sur les deux réformes qu'il a connues en 2006 et en 2008. Sa création repose sur le décret du 23 septembre 1959 portant statut de la RATP, pris en application de l'ordonnance du 7 janvier 1959. Historiquement, la RATP avait compétence pour gérer le régime de retraite du personnel, qui présentait avant réformes les caractéristiques suivantes :

- un taux plein atteint à trente-sept annuités et demie ;*
- le calcul de la pension sur la base du salaire des six derniers mois ;*
- un âge de départ fixé à soixante ans avec trente ans de service, pour les sédentaires, mais l'existence de dérogations pour certaines catégories de personnels : cinquante ans avec vingt-cinq de service pour les agents d'exploitation, cinquante-cinq ans pour les agents de maintenance ;*
- l'octroi de bonifications d'annuités dans la limite de cinq années aux agents d'exploitation et de maintenance ;*
- des taux de cotisations salariale et patronale respectivement fixés à 7,85 % et 15,35 % ;*
- un déficit structurel du régime couvert par des fonds publics (indemnité compensatrice initialement versée par l'Etat, puis par le syndicat des transports d'Ile de France - Stif - depuis 2000).*

Le régime spécial a fait l'objet de deux réformes successives dans les années 2000, l'une modifiant son mode de financement, l'autre, les droits de ses ressortissants. Deux raisons ont conduit à la première réforme, mise en œuvre en juin 2006 : d'une part, l'obligation de se conformer aux normes comptables internationales IAS (qui imposent à une entreprise disposant de son propre régime de retraite d'inscrire ses engagements dans ses états financiers ou, à défaut, de les externaliser) ; d'autre part, les difficultés de provisionner dans les comptes de l'entreprise les dépenses de retraite, estimées à 23 milliards d'euros. A cela s'est ajoutée la nécessité de supprimer

toute distorsion de concurrence avant l'entrée en vigueur du règlement européen sur les obligations de service public dans les transports terrestres - règlement dit « OSP ». La création, au 1er janvier 2006, d'une caisse de retraite du personnel de la RATP indépendante, la CRP RATP, a permis de clarifier la situation juridique, comptable et financière du régime. Cette caisse est chargée de recouvrer le produit des cotisations, de liquider et de servir les pensions. L'engagement de la RATP est limité au versement des cotisations patronales, dont le taux a été porté au niveau du droit commun soit 18 %. Le taux des cotisations salariales est, quant à lui, passé de 7,85 % à 12 %.

Les décrets du 26 décembre 2005 ont également prévu l'adossement du régime spécial au régime général et aux régimes complémentaires, dans l'objectif de réduire la participation financière de l'Etat. Le transfert des droits de base au régime général suppose de l'Etat le versement d'une soulte à la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) pour compenser le déficit démographique du régime spécial, évaluée en 2004 à 700 millions d'euros, et le versement aux régimes complémentaires d'une participation aux réserves techniques d'environ 180 millions d'euros. A la suite de la notification à la Commission européenne de ce dispositif, les travaux préalables à l'adossement ont été interrompus dans l'attente de la qualification, par celle-ci, de la procédure d'adossement au regard du droit européen de la concurrence. Dans sa décision du 13 juillet 2009, la Commission européenne a estimé que la création de la caisse de retraite de la RATP était constitutive d'une aide d'Etat compatible avec les traités communautaires, sous réserve que la réforme soit entièrement mise en œuvre. Tel n'a pas été le cas jusqu'à présent et la RATP appelle en conséquence de ses vœux la réalisation de l'opération d'adossement afin de se mettre en conformité avec les règles européennes relatives à la concurrence. Le sénateur Bertrand Auban, dans son rapport d'information de juillet 2008 sur la CRP RATP, recommande également de relancer d'urgence la procédure d'adossement.

La réforme des droits des ressortissants, entrée en application le 1^{er} juillet 2008, avait pour objectif d'aligner les principaux paramètres du régime spécial sur ceux du régime de la fonction publique. Une première série de mesures a été imposée par le Gouvernement, tandis qu'une seconde a été négociée au sein de l'entreprise. Parmi les principes communs visant l'harmonisation avec le régime des fonctionnaires figurent notamment :

- l'allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension complète à quarante annuités en 2012, puis à quarante et une annuités en 2016 ;

- la création d'un dispositif de décote/surcote ; alors que la surcote est applicable depuis le 1^{er} juillet 2008, la décote le sera à compter du 1^{er} juillet 2010. Le taux de décote augmentera progressivement pour atteindre 1,25% par trimestre manquant en 2019 ;

- la suppression, depuis le 1^{er} janvier 2009, des bonifications pour les nouveaux entrants ;

- l'indexation des pensions sur les prix et non plus sur la valeur du « point rémunération » de l'entreprise.

Les mesures résultant des négociations d'entreprise sont, quant à elles, de trois ordres :

- celles destinées à compenser l'augmentation de la durée d'activité : la création de deux échelons d'ancienneté supplémentaires, l'un en 2012 (vingt-six ans d'ancienneté), l'autre en 2014 (vingt-huit ans d'ancienneté) ; l'attribution de points de rémunération en fin de carrière, sous réserve d'une ancienneté de vingt-huit ans et demi. La conjugaison de ces deux mesures permet une majoration du taux de remplacement de 3,75 %. A également été négociée la prise en compte, échelonnée sur quatre ans, dans l'assiette cotisable, d'une prime de 2,4 % ;

- celle visant à accompagner les salariés qui ont élaboré un projet de vie et qui ont prévu de quitter l'entreprise entre juillet 2008 et juillet 2012 : la majoration de leur rémunération en fin de carrière, afin que le niveau de leur pension après la réforme soit équivalent à ce qu'il aurait été avant celle-ci ;

- des mesures diverses : la possibilité de rachat d'années d'études et de surcotisation sur la part non travaillée du temps partiel (dans la limite de quatre trimestres), la suppression de la retraite d'office, l'abaissement de quinze à un an de la durée minimale de service pour bénéficier du régime spécial, etc.

Pierre Bruandet a ensuite présenté la situation financière actuelle du régime, tout en se livrant à un exercice de projection. Pour l'entreprise, la progressivité de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement entre 2008 et 2015 conduira à un étalement des coûts ; ceux-ci atteindront 14 millions d'euros par an, à compter de 2015. La mesure la plus coûteuse est la création de deux échelons d'ancienneté supplémentaires. S'agissant de la caisse de retraite, les charges de pension s'élevaient, en 2009, à 914 millions et les cotisations (salariales et patronales) à 425 millions. La dotation de l'Etat, destinée à compenser le déficit démographique du régime et à financer ses spécificités (en particulier, les bonifications et les six derniers mois de salaire de référence), était de 495 millions. Jusqu'en 2014, la réforme devrait engendrer, pour la CRP RATP, un coût supplémentaire de l'ordre de 2 millions d'euros par an, en raison des contreparties accordées par l'entreprise. Ce n'est qu'à partir de 2016 que la réforme commencera à produire des économies, à hauteur de 35 millions en 2020 et de 100 millions en 2030. Ces gains escomptés sont essentiellement dus à l'augmentation de la durée d'assurance et à l'instauration de la décote.

Actuellement, la subvention de l'Etat, qui avoisine les 500 millions d'euros, se décompose comme suit : 250 millions pour compenser le déficit démographique du régime, 217 millions pour financer les bonifications et 38 millions au titre de la règle des six derniers mois de salaire pour le calcul de la pension. La réalisation de la procédure d'adossement permettrait de réduire le montant de la subvention versée par l'Etat puisque le déficit

démographique serait pris en charge par le régime de base. Ne subsisterait que le coût des droits spécifiques, dont 85 % sont dus aux bonifications. Celles-ci devant progressivement s'éteindre - les nouveaux entrants n'y ayant plus droit -, la subvention de l'Etat ne couvrirait plus que l'effet « six derniers mois ». Cette réforme réduit donc considérablement la charge pour les comptes de l'Etat.

Dominique Leclerc, rapporteur, a demandé si, depuis la réforme, l'âge de départ à la retraite à soixante ans est valable pour toutes les catégories de salariés. Celui-ci s'applique-t-il aux agents d'exploitation et de maintenance qui, jusqu'ici, pouvaient partir à cinquante ans ou cinquante-cinq ans ? Par ailleurs, force est de constater qu'à la RATP, les avantages spécifiques sont provisionnés par l'Etat, alors qu'à la SNCF, ils sont pris en charge par l'entreprise elle-même.

Christiane Demontès, rapporteure, a souhaité connaître le taux de remplacement à la RATP.

Pierre Bruandet a expliqué qu'à la RATP, l'âge d'ouverture des droits à la retraite est personnalisé, ce principe n'ayant pas été remis en cause par la réforme des régimes spéciaux de 2007. Théoriquement, cet âge est de soixante ans, mais il peut être inférieur compte tenu des bonifications d'annuités attribuées à certains salariés, comme les agents d'exploitation et de maintenance. Ceux-ci peuvent toujours partir à cinquante ou à cinquante-cinq ans. En revanche, s'ils n'ont pas atteint le nombre d'annuités nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein (quarante annuités en 2012), une décote leur sera appliquée dès le 1^{er} juillet prochain.

Guy Fischer a demandé si cette réforme a des conséquences sur la gestion des ressources humaines de l'entreprise.

Pierre Bruandet a indiqué que, chaque année, un questionnaire est envoyé aux salariés pour connaître leurs intentions concernant la retraite. En 2007, l'entreprise a connu une vague de départs plus importante que d'habitude (1 800 départs), compte tenu de l'inquiétude qu'a suscitée la mise en œuvre de la réforme. Aujourd'hui, beaucoup de salariés se demandent s'ils doivent partir dès 2010, date à laquelle la décote doit entrer en vigueur. S'agissant des avantages spécifiques, il n'a jamais été question de les faire prendre en charge par l'entreprise ; historiquement, c'est l'Etat qui assume leur coût. A la RATP, le taux de remplacement, pour une durée moyenne d'assurance de trente-cinq annuités, est de 70 %. Il faut rappeler que la durée d'assurance obtenue par certains salariés est le résultat des années de service effectuées, mais aussi des bonifications d'annuités qui leur ont été octroyées. Ainsi, un conducteur de bus comptabilise en moyenne vingt-huit ans de service, un conducteur de métro, vingt-sept ans et demi. Les personnels d'exploitation et de maintenance représentent 35 000 salariés, sur les 45 000 environ que compte l'entreprise.

Alain Vasselle, président, a souhaité connaître la part des primes dans la rémunération du personnel de la RATP. Dans la fonction publique territoriale, celles-ci peuvent représenter 30 % à 40 % des revenus. Une compensation financière est-elle prévue au titre de l'adossement du régime de la RATP au régime général et de la reprise par la Cnav de la charge du déficit démographique ? Par ailleurs, qui supportera le coût de la règle des « six derniers mois », une fois l'adossement réalisé ?

Pierre Bruandet a indiqué que les primes représentent environ 10 % de la rémunération ; la part des primes dans les salaires est toutefois différente selon les métiers. Après l'adossement, le coût du déséquilibre démographique du régime sera assumé par la Cnav. En contrepartie, celle-ci recevra une soulte de la part de l'Etat, dont le montant a été évalué à 700 millions d'euros. Actuellement, l'Etat prend en charge le coût des spécificités du régime, à savoir les bonifications - pour 45 000 personnes au maximum - et le coût du calcul du salaire de référence sur les six derniers mois de carrière. A terme, les bonifications vont disparaître puisque la réforme de 2007 les a supprimées pour les nouveaux entrants. La subvention de l'Etat sera diminuée d'autant. En revanche, celle-ci continuera à couvrir le coût de la règle des six derniers mois.

Guy Fischer a demandé si la règle consistant, pour l'Etat, à assumer les bonifications pour 45 000 personnes au maximum ne risque pas de conduire à une maîtrise des effectifs et à une gestion à flux tendus, alors même que l'entreprise développe son réseau.

Pierre Bruandet a expliqué que, compte tenu des mesures prises en faveur de la productivité du travail, la réduction des effectifs n'est pas problématique pour l'essor de l'entreprise sur le territoire national et à l'étranger. Actuellement, celle-ci compte 44 300 salariés. Il faut préciser que les personnels travaillant en province ou à l'étranger ne sont pas considérés comme des salariés de droit commun de la RATP ; ils sont d'ailleurs affiliés au régime général. Concernant le rendez-vous de 2010 sur les retraites, il faut remarquer que les interlocuteurs d'aujourd'hui sont les mêmes que ceux de 2007 (président de la RATP, partenaires sociaux, Gouvernement) : seul le ministre a changé. Ce qui a été négocié hier ne devrait pas être remis en cause, au risque d'attiser les tensions sociales. Les organisations syndicales ont bien compris qu'une nouvelle étape allait être franchie ; pour elles, la règle des six derniers mois est un symbole important, qui marque le caractère « spécial » du régime auquel elles sont attachées.

René Teulade a rappelé que cette règle s'applique aussi dans la fonction publique.

Alain Vasselle a estimé que la situation n'est pas comparable, dans la mesure où les primes représentent 30 % à 40 % de la rémunération de certains fonctionnaires, ce qui n'est pas le cas à la RATP.

**Audition de François BAROIN,
ministre du budget, des comptes publics
et de la réforme de l'Etat**
(mardi 11 mai 2010)

Réunie le mardi 11 mai 2010, sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Alain Vasselle, président, a souligné l'intérêt pour la Mecss d'entendre, dans le cadre de ses travaux sur le rendez-vous 2010, François Baroin, ministre des comptes publics et donc des comptes sociaux, dans la mesure où la question des retraites pose un problème financier considérable. La crise a amplifié les déficits structurels de toutes les branches de la sécurité sociale et une dette sociale sans précédent est en train de se constituer. Il n'est que temps que se réunisse la commission de la dette sociale dont la création avait été annoncée par Eric Woerth lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.

François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, a tout d'abord noté que le rendez-vous 2010 a démarré avec un calendrier, une méthode et un pilote, qui est le ministre du travail, Eric Woerth. Le financement du système de retraite est très dégradé. Nul ne met plus en cause la nécessité d'une réforme, même si quelques voix s'élèvent encore, à l'Assemblée nationale, pour en contester le bien fondé. Les projections du Cor sont désormais connues : les tensions sur le système sont si fortes qu'elles menacent sa pérennité.

Si donc une réforme s'impose, il n'est cependant pas question, pour le Gouvernement, de remettre en cause le système par répartition, fruit d'une avancée majeure qui a permis de donner aux personnes âgées, grâce à la solidarité intergénérationnelle, une fin d'existence décente. Ce système est ce que l'on a créé de mieux dans notre pays, déjà très en avance en matière sociale. Il garantit un droit au repos fondé sur un équilibre entre temps travaillé et temps de retraite. Notre société lui doit nombre de ses principes et de ses valeurs. Préserver ce système, telle est la tâche difficile que le Président de la République a confiée à Eric Woerth.

Le déséquilibre financier est sévère. Le déficit dépassera les 30 milliards en 2010, dont 10 milliards pour le régime général. Selon les projections du Cor, ce déficit, dans un scénario qui retient pourtant l'hypothèse optimiste d'un taux de chômage à 4,5 %, atteindrait 50 milliards

en 2050. Aujourd'hui, une pension sur dix est financée à crédit. Ce sera le cas de deux sur dix dans quelques années. Si nous ne faisons rien, la génération qui nous suit devra payer la retraite de ses grands-parents et celle de ses parents : que lui restera-t-il ? Nous n'avons pas le droit de continuer sans rien faire.

En 2050, le besoin de financement cumulé dépassera le montant du Pib. Il représentera deux fois notre dette actuelle. Or, 2050, c'est demain. Il faut anticiper dès à présent sur les évolutions démographiques structurelles : l'espérance de vie s'accroît et le ratio actifs-retraités se dégrade. Avec un départ à soixante ans, ce sont vingt-cinq ans d'inactivité en moyenne que finance la collectivité - vingt-sept ans pour les femmes, vingt-deux ans pour les hommes - au moment même où la génération des baby-boomers arrive à l'âge de la retraite. Le ratio entre actifs et retraités doit passer de 1,8 en 2010 à 1,2 en 2050.

L'objectif du Gouvernement, dès avant la crise, a été de retrouver un équilibre durable, conformément à l'engagement du Président de la République. La crise de 2008-2009 a accéléré la dégradation des comptes en provoquant un fort recul des recettes. Au point qu'a été atteint en 2009 le niveau de déficit que l'on n'attendait que pour 2020 : c'est dire la violence de la crise.

Plusieurs réformes ont déjà eu lieu : celle du régime général en 1993, celle du régime de la fonction publique et du régime général en 2003, celle des régimes spéciaux en 2008. Sans elles, la situation serait aujourd'hui intenable. Il faut poursuivre, faute de quoi nous serons, à terme, dans l'incapacité de financer le système. Sans compter que nous renforcerons par là notre crédibilité vis-à-vis de nos partenaires et des investisseurs qui nous aident à financer notre dette. La crise grecque nous interpelle tous : aucun grand pays européen ne peut y être indifférent.

Le Gouvernement a retenu une méthode, la concertation avec les partenaires sociaux et l'ensemble des acteurs, et des pistes, qui passent par l'employabilité des seniors et la prise en compte de la pénibilité de certaines activités. L'option d'une baisse des pensions a d'emblée été écartée. Le Gouvernement privilégie celle d'un allongement du temps d'activité, plus cohérente compte tenu du contexte démographique et de l'allongement de l'espérance de vie en bonne santé. Mais il faut être réaliste : le rapport du Cor souligne que le recul de l'âge de départ en retraite et l'augmentation des cotisations ne suffiront pas à rééquilibrer le système. Dans les hypothèses les plus volontaristes, telles qu'un report de l'âge légal de départ en retraite à soixante-cinq ans couplé à un allongement de la durée de cotisation à 43,5 annuités, le besoin de financement du régime général ne serait couvert, en 2050, qu'à 57 %. Il ne s'agit ici que d'hypothèses du Cor, pas d'un plan de travail, mais cela donne la toile de fond.

Dans un scénario d'âge légal de départ porté à soixante-trois ans, avec une hypothèse de chômage à 4,5 %, c'est-à-dire proche du plein emploi, les recettes ne seraient que de 17 milliards pour un besoin de financement de 64 milliards, soit 26 % seulement des besoins de financement. Et ces ordres de grandeurs valent pour tous les régimes.

Des recettes nouvelles peuvent être attendues de la refonte du système d'exonérations fiscales et sociales. Le Président de la République a également évoqué un prélèvement spécifique sur les hauts revenus ou sur les revenus du capital. Mais il faudra rester vigilants, pour ne pas peser sur le coût du travail et le pouvoir d'achat : la France a des taux de prélèvements obligatoires, de dépense publique et de redistribution parmi les plus élevés.

C'est un principe d'équité qui nous guidera, comme il a guidé, déjà, la convergence des règles entre le public et le privé. Il conviendra de prendre en compte le problème de l'employabilité des seniors et celui de la pénibilité de certaines activités. Car comment envisager de travailler plus longtemps si le taux d'emploi des seniors reste insuffisant ? Passé un certain âge, il est difficile, dans notre pays, de retrouver un emploi et la crise a aggravé le phénomène. Il faudra être imaginatifs et solidaires.

La réforme ne sera juste que si elle prend en compte la pénibilité, qui n'est pas la même dans toutes les tâches. Les entreprises devront traiter la question. Sans doute faudra-t-il faire évoluer les postes, adapter les métiers en fonction de l'âge.

Notre responsabilité collective est lourde, ce n'est pas une affaire de gauche ou de droite. Nous sommes responsables à l'égard de nos enfants et de nos petits-enfants. Nous sommes tous face à un choix d'avenir, qui doit être un choix collectif. Il faudra travailler auprès de l'opinion publique pour faire partager nos constats. Lorsque les décisions seront arrêtées, dans un débat vertueux avec la représentation nationale, nous aurons fait œuvre utile.

Christiane Demontès, rapporteure, a souhaité savoir quelles sont les dernières évaluations pour les comptes du système de retraite en 2010. Comment se répartit le chiffre de 30 milliards entre régime général, fonds de solidarité vieillesse, fonction publique ? L'évolution de la masse salariale est un facteur essentiel au regard des retraites. Dispose-t-on de projections pour 2010, voire 2011 ?

François Baroin a indiqué que, sur l'évaluation des comptes 2010 et la part du régime général et des régimes obligatoires de base, des estimations seront disponibles le 9 juin prochain. On sait déjà que la forte dégradation des comptes constatée en 2009 viendra peser sur 2010. Cependant, même si la reprise reste molle, la bonne tenue des recettes, fin 2009, a permis d'améliorer le solde du régime général de 2,6 milliards par rapport à octobre de l'an passé.

Pour la fonction publique, c'est moins la situation économique que l'augmentation du nombre de baby-boomers arrivant à l'âge de la retraite qui a eu un impact, même si on constate en 2009 un taux de demande de liquidation inférieur à ce qu'il aurait dû être au regard des tendances passées, ce qui peut s'expliquer par la crise, la peur du lendemain ou le besoin de travailler davantage pour obtenir une meilleure pension.

Le fonds de solidarité vieillesse (FSV), en revanche, est très élastique à la conjoncture, dans la mesure où la CSG qui l'alimente est liée à la masse salariale. On est ainsi passé d'un déficit de 3 milliards en 2009 à un déficit prévu de 4,5 milliards en 2010.

Quant à l'évolution de la masse salariale, les prévisions, en loi de financement pour 2010, de - 0,4 % en 2010 et 5 % en 2011, ont été révisées, dans le cadre du programme de stabilité, à 0,3 % en 2010 et 3,7 % en 2011.

***Dominique Leclerc, rapporteur,** a tout d'abord relevé que, si l'on n'agit que sur un paramètre unique pour redresser les comptes, il faudra soit cotiser au-delà de soixante-cinq ans, soit réduire les pensions de 20 % à 25 %, soit augmenter les prélèvements d'au moins cinq points.*

Le vieillissement de la population a aussi des effets sur les dépenses d'assurance-maladie. Les plus de soixante ans consomment près de 60 % des ressources de la caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), sans parler de la dépendance et du logement. Ne faudra-t-il pas un jour rediscuter du financement de la protection sociale ?

Pour les retraites, on parle d'élargir l'assiette ou d'augmenter le forfait social sur certaines niches. Qu'en pense le ministre ?

Pour plus d'équité, la loi de 2003 a introduit un volet épargne-retraite. Ne serait-il pas utile de revitaliser des dispositifs comme le plan d'épargne retraite populaire (Perp) et le plan d'épargne pour la retraite collectif (Perco) en les ciblant sur le complément retraite ?

***François Baroin** a répondu que le Président de la République a, lors du sommet social du 10 mai, indiqué deux directions : prélèvement sur les hauts revenus, prélèvement sur les revenus du capital. C'est bien témoigner d'une volonté d'équité.*

Au-delà, on peut imaginer d'autres solutions. L'objectif du Gouvernement - et les lettres de cadrage qui ont été envoyées aujourd'hui en témoignent - est de contenir les dépenses publiques en visant les trois sources de dépenses que sont les dépenses de l'Etat, les dépenses des collectivités et les dépenses sociales. Il existe aussi des dépenses fiscales - les fameuses niches - que l'on peut entreprendre, par équité, de passer au peigne. Entendons-nous : il ne s'agit pas d'y aller à la hache, mais de cibler ce qui a fait son temps, ce qui ne vient plus irriguer de manière adéquate l'économie. Nous avons pris, auprès de nos partenaires européens, un engagement sur deux milliards de réduction des dépenses fiscales chaque année. Nous allons plus loin en prévoyant cinq milliards sur les deux ans à venir. Les débats au

Parlement nous conduiront peut-être à aller encore plus loin, en fonction de l'état d'esprit des assemblées ; il faudra être très ouvert. Nous aurons un double rendez-vous : le débat d'orientation budgétaire puis la loi de finances. Nous travaillons méthodiquement avec l'inspection générale des finances, avec les acteurs, avec les politiques.

La solution de facilité serait de dire : nous avons 75 milliards de dépenses fiscales, il suffit de les raboter de 10 % et nous obtiendrons 5 milliards très vite. Mais ce serait prendre le risque d'être inéquitable. Mieux vaut prendre le temps.

En matière d'épargne-retraite, il n'est pas temps de créer un nouveau produit. La loi de 2003 a mis en place le Perp et le Perco, tandis que pour les fonctionnaires, existe la Prefon. Les salariés du privé peuvent déjà bien souvent se constituer une épargne-retraite dans le cadre de leur entreprise.

En revanche, sur la dépendance, le débat est plus ouvert. L'Assemblée nationale réfléchit à un dispositif d'accompagnement ne reposant pas seulement sur la solidarité nationale. On sait que la solidarité, en ce domaine, ne pourra pas parer à tout : il faudra que les assureurs jouent leur rôle.

***Christiane Demontès, rapporteure,** a rappelé que les réformes de 2003 et 2008 ont rapproché le système public du système privé. Le Gouvernement envisage-t-il de poursuivre dans cette voie, en particulier sur le mode de calcul des pensions, dont on sait qu'il est très différent dans la fonction publique de ce qu'il est dans le régime général ?*

***François Baroin** a relevé que, sur ce sujet majeur, la discussion doit se poursuivre avec les partenaires sociaux. Reste que l'équité demeure l'objectif, ici comme ailleurs.*

***Christiane Demontès, rapporteure,** a noté que le Cor a étudié la possibilité de procéder à une réforme systémique des régimes de retraites mais que le Gouvernement ne semble pas prêt à étudier cette question au vu de l'urgence de la situation financière actuelle.*

***François Baroin** a noté l'intérêt évident du modèle suédois ou scandinave tout en retenant que le sujet est pour l'instant écarté parce que la question est pour l'heure de protéger le système de retraite par répartition. Il ne faut pas mélanger les messages.*

***Christiane Demontès, rapporteure,** a déclaré comprendre que l'urgence engage à poursuivre par ajustements paramétriques, tout en invitant chacun à entendre aussi l'anxiété des jeunes face à un avenir qu'ils ne maîtrisent pas. Nous ne prenons pas le temps de mesurer les effets à terme de nos décisions. Cette façon de fonctionner est anxiogène pour les jeunes générations N'y a-t-il pas urgence non seulement à ajuster aujourd'hui mais aussi à se donner les moyens, à plus longue échéance, de remettre à plat l'ensemble du dispositif ?*

Dominique Leclerc, rapporteur, a estimé que le scénario du Cor reposant sur une progression de la productivité de 1,8 % par an et un taux de chômage de 4,5 % n'est pas réaliste. La croissance de la productivité par salarié diminue depuis 1980, pour se situer aujourd'hui autour de 1 %. La publication du nouveau rapport du conseil doit inciter à la prudence.

Alain Vasselle, président, a fait valoir qu'un quotidien a publié, le 10 mai dernier, un entretien avec Olivier Ferrand, président de Terra Nova, qui suggère un certain nombre de pistes, notamment en matière de recettes. On pourrait agir, dit-il, sur les 400 milliards de dépenses sociales en faisant disparaître les prestations les plus élevées servies aux plus aisés. Or, on peut se demander de quoi il s'agit et comment cela viendra alimenter le système puisque Olivier Ferrand ajoute que sur 30 milliards d'allègements ainsi repris, 20 pourraient être redéployés sur les emplois de demain. Ne faut-il pas considérer que de telles affirmations appellent une réponse quant à leur bien-fondé ?

René Teulade a relevé que le problème des retraites est passionnant et passionné. Il faut conserver, autant que faire se peut, la plus grande sérénité dans la discussion avec les partenaires sociaux.

Les simulations que fournit le Cor n'ont qu'une vocation purement illustrative et ne constituent en rien des pistes de réforme. Le conseil lui-même l'a réaffirmé. On pourra avancer toutes les analyses techniques, financières, démographiques, il n'en reste pas moins que le choix à faire est un choix politique et la question est celle de la solidarité nationale.

On ne peut accepter de voir s'exacerber l'angoisse des générations nouvelles. Nous ne sommes plus dans une société patriarcale, dans laquelle trois générations vivaient sur le même patrimoine et où les enfants prenaient en charge leurs parents. Aujourd'hui, c'est sur la génération des cinquante-soixante ans que tout repose : ils doivent prendre en charge leurs enfants, parfois leurs petits-enfants, et leurs parents. La solidarité intergénérationnelle est indispensable.

La fin de l'activité professionnelle, dans la troisième partie de la vie, ne signifie pas la fin de l'activité économique et sociale. C'est une période très constructive. Songeons à son rôle dans le domaine électif : près de 50 % des élus de nos 36 000 communes ont cessé leur activité professionnelle. Et que dire du rôle des retraités dans le monde associatif, facteur puissant d'équilibre dans nos sociétés ? Il n'est pas nécessaire de dramatiser un quelconque conflit de générations.

André Lardeux a exprimé la crainte que la prise en compte de la pénibilité ne conduise à la réapparition des préretraites du passé. Cette question doit-elle être traitée de manière individuelle ou par des accords collectifs ?

Jacky Le Menn a rappelé que le dialogue social sur la pénibilité n'a débouché sur aucun accord. Ne faudrait-il pas l'inscrire dans le code du travail ? Et comment en assurer le financement ? S'agissant du taux d'emploi des seniors, la politique de l'entreprise est en jeu. Faut-il en ce domaine inciter ou sanctionner ? Comment articuler financement des retraites et financement de la dépendance, question aussi difficile et qui lui est consubstantielle ?

La réflexion du Gouvernement inclut-elle le fait de toucher aux prélèvements sur les pensions déjà liquidées ? Enfin, prend-elle en considération le problème des handicapés ?

Guy Fischer a observé que le problème des déficits préoccupe chacun, de même que le financement des retraites. Mais la destruction, en 2009, de 680 000 emplois, la baisse historique de 1,4 % de la masse salariale, recul que l'on n'avait pas connu depuis la Libération, sont aussi au cœur de nos préoccupations.

Assistera-t-on, à court, moyen ou long terme, à un écrasement sans précédent des retraites et des prestations familiales ? Ces dernières, pour la première fois depuis plusieurs décennies, n'ont pas été réévaluées au 1^{er} octobre dernier.

Il semble qu'aucune réponse ne puisse être apportée à ce stade. Il n'est donc pas utile de demander ici si le Gouvernement entend supprimer enfin le bouclier fiscal. Il est fort à craindre qu'il ne fasse peser tout l'effort sur les salariés et porte une attaque sans précédent à la fonction publique.

Alain Gournac a souhaité savoir si la réforme sera globale ou si la question des retraites du public et celle des retraites du privé sera traitée séparément. Au cours de la dernière réforme, on a mesuré les efforts par classe d'âge, pour éviter un trop fort à-coup à celles qui seraient les premières touchées. Allons-nous dans la même direction ?

Anne-Marie Payet a rappelé qu'en ce qui concerne l'outre-mer, une étape décisive a été franchie grâce à l'extinction progressive des suspensions des fonctionnaires. Le Gouvernement envisage-t-il d'anticiper cette extinction, que certains sénateurs jugeaient trop lointaine ?

Annie Jarraud-Vergnolle a demandé si le Gouvernement compte abonder le fonds de réserve des retraites (FRR).

François Baroin a tout d'abord souligné que la question de la pénibilité est au cœur du dialogue social, car son appréciation est délicate. Plusieurs paramètres sont à prendre en compte ; certains sont objectifs, d'autres plus subjectifs, peuvent le devenir, comme l'angoisse vécue par les salariés de France Telecom. Ce constat est déjà une avancée. Le sujet doit prioritairement être pris en compte dans le cadre de l'entreprise, à travers la rémunération et l'adaptation des métiers en cours de carrière.

L'emploi des seniors est la condition de l'équilibre à long terme du système. En France, le taux d'emploi des salariés âgés de cinquante-cinq à soixante-quatre ans n'était que de 38 % en 2008, contre 45,6 % pour le reste

de l'Europe. Il faut dire aussi que la plupart des Etats membres ont fixé l'âge de départ à la retraite au-delà de soixante ans... Nous sommes encore très loin de l'objectif de 50 % retenu par la stratégie européenne pour l'emploi, malgré nos efforts : dispositif de décote et de surcote, âge de la retraite d'office porté à soixante-dix ans, cumul emploi-retraite, limite d'âge dans la fonction publique à soixante-cinq ans pour tous les corps, droit à l'information, accords conclus dans les entreprises, plans d'action pour l'emploi des seniors. Il faut faire plus : création éventuelle d'un contrat jeune senior, départ à la retraite progressif... Le Président de la République a ainsi annoncé un dispositif fiscal incitatif « zéro charges senior ».

La France a besoin de stabilité fiscale. Le bouclier qui n'existe que depuis 2007 et porte sur des sommes limitées est amalgamé avec des dispositifs qui n'ont rien à voir, comme les bonus ou les retraites chapeau.

Nous savons ce que veut dire « » depuis que la gauche a été aux affaires : en 1981-1982, retraite à soixante ans, semaine de trente-neuf heures, cinquième semaine de congés payés, hausse de 25 % des minima sociaux. Cela a entraîné la dévaluation du franc, le blocage des salaires, la crise et la politique de rigueur en 1983. Cette rigueur, qui hante la gauche, est la conséquence d'une politique laxiste. Or nous, nous n'avons pas été laxistes mais responsables. Plan de relance pour endiguer la crise, grand emprunt pour préparer l'avenir, plan de maîtrise de la hausse de la dépense publique : c'est tout le contraire. Il n'y a donc aucune raison de parler de rigueur aujourd'hui mais de maîtrise de la croissance de la dépense publique.

Les prestations sociales ont été réévaluées au 1^{er} avril, conformément aux textes : l'inflation ayant été plus faible que l'an dernier, la réévaluation a été plus faible aussi.

Toute modification de la durée d'assurance ne peut être que progressive. Il faudra tenir compte de la capacité sociale de notre pays à accepter l'évolution. Si nous devons fixer un cadre rigoureux, il faut aussi un calendrier adapté : ni l'horizon du forestier - le siècle nécessaire à la croissance du chêne - ni la courte vue !

La question des suspensions sera examinée à l'intérieur du cadre défini pour le rendez-vous 2010.

Le FRR est déjà abondé par une ressource régulière. Il est aujourd'hui doté de 30 milliards. Aucune ressource nouvelle n'est prévue à ce stade.

En ce qui concerne les prélèvements sur les retraites élevées et la prise en compte des handicapés, ces sujets sont en débat. Si l'on doit augmenter les prélèvements mais rien n'est décidé à ce stade - il faudra sans doute prendre en compte le différentiel de taux de CSG, comme celui de l'imposition sur le revenu. Mais il est trop tôt pour trancher. Il en est de même pour les personnes handicapées, qui font bien entendu partie des publics protégés.

**Audition de Raphaël HADAS-LEBEL,
président du Conseil d'orientation des retraites
(mercredi 12 mai 2010)**

Réunie le mercredi 12 mai 2010, sous la présidence d'Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Raphaël Hadas-Lebel, président du conseil d'orientation des retraites, dans le cadre du rendez-vous 2010 pour les retraites.

Raphaël Hadas-Lebel, président du Cor, a tout d'abord rappelé avoir présenté au Sénat, en janvier dernier, le septième rapport du conseil, élaboré à la demande du Parlement et consacré aux effets du passage éventuel d'un régime de retraites par annuités à un régime par points ou fondé sur les comptes notionnels. Ce rapport a montré qu'une telle réforme dite « systémique » est possible, quoique difficile à mettre en œuvre. Le système suédois des comptes notionnels a l'avantage de s'autoréguler et de répondre aux évolutions économiques et démographiques prévisibles, mis à part le papy-boom qui occasionne des besoins spécifiques. Mais une réforme de l'architecture globale du système de retraites n'est pas à l'ordre du jour : les syndicats ne s'y intéressent guère, sauf la CFDT, et le Gouvernement semble vouloir conserver le système actuel tout en en modifiant les règles.

Depuis lors, le Cor a poursuivi ses travaux et préparé le rendez-vous actuel entre le Gouvernement et les partenaires sociaux. Il a fallu actualiser les projections à moyen et long terme élaborées en 2007 mais rendues caduques par la crise économique et financière. Le huitième rapport du Cor, adopté en réunion plénière le 14 avril, est donc essentiellement consacré aux effets de la crise sur les régimes de retraites. En raison de l'incertitude des perspectives économiques, trois scénarios ont été formulés. Le scénario A est fondé sur l'hypothèse d'un taux de chômage de 4,5 % en 2025 et d'un taux de croissance annuel de la productivité du travail de 1,8 %, ces deux facteurs déterminant la masse salariale, donc le montant des cotisations. Cette hypothèse est assez optimiste mais il faut noter que la réduction du taux de chômage à 4,5 % n'est plus prévue pour 2015, comme c'était le cas dans le rapport de 2007, mais pour 2025. D'après le scénario B, le taux de chômage serait de 4,5 % en 2025 - il faut espérer que la politique de l'emploi finira par porter ses fruits - et la progression de la productivité du travail de 1,5 % par an. Quant au scénario C, il prévoit un taux de chômage de 7 %, comme immédiatement avant la crise, et une progression annuelle de la productivité de 1,5 %. Le Medef voulait travailler sur une hypothèse encore plus pessimiste, mais pas tout à fait irréaliste - 9 % de chômage et 1,2 % d'augmentation annuelle de la productivité - mais le Cor n'a pas voulu retenir

ce scénario catastrophe. L'étude prend en compte les principaux régimes de retraites : le régime général, ceux de la fonction publique de l'Etat et des collectivités territoriales et les régimes complémentaires des salariés du secteur privé, relevant de l'association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) et de l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco).

Il a été établi qu'à moyen terme, les perspectives financières des régimes de retraites sont fortement affectées par la crise et la montée du chômage, auxquelles s'ajoutent des facteurs démographiques comme le papy-boom et l'allongement de l'espérance de vie. Le besoin de financement en 2050 s'élèverait, dans le scénario A, à 72 milliards d'euros, soit 1,7 % du Pib, à 103 milliards d'euros, soit 2,6 % du Pib dans le scénario B, et à 115 milliards d'euros, soit 3 % du Pib dans le scénario C. Surtout, la crise pose un problème à très court terme : dès 2010, les besoins de financement du système de retraite s'élèvent à 32 milliards d'euros, soit 1,7 % du Pib, et ils se monteront en 2015 à 40 milliards d'euros. Le déficit pourrait ensuite ralentir sa progression.

Le Cor a aussi pour mission de mesurer les effets des réformes envisageables. Mais lorsqu'il a présenté ses hypothèses au mois de mars, il s'est heurté à une réaction très violente des syndicats. Il est vrai que des informations avaient fui dans la presse avant même la réunion du conseil... Les syndicats ont donc refusé l'idée même de simulations. C'est pourquoi l'idée a été avancée d'élaborer deux documents : un rapport sur les besoins de financement, délibéré par le conseil, et dont les conclusions ne sont contestées par personne, et un « dossier » technique publié hier sous la responsabilité du secrétariat général du Cor, qui comporte des simulations sur les effets de diverses réformes possibles. Les hypothèses retenues dans ce dossier n'expriment pas la position du Cor sur les réformes à mener : les syndicats et la presse l'ont bien compris, et c'est ce qui explique les réactions modérées à la publication du dossier. Le conseil a travaillé en étroite collaboration avec la Cnav, le service des retraites de la fonction publique d'Etat et l'Arrco, mais il n'a pas pu, en un mois et demi, prendre en compte les autres régimes.

Plusieurs voies s'offrent à nous pour revenir à l'équilibre. Lors d'une précédente audition, ont été présentés les abaques du Cor, qui ne sont pas des bouliers chinois mais des graphiques : en abscisse figure le ratio entre la valeur moyenne des pensions et des salaires, en ordonnée la hausse du niveau des cotisations et autres ressources ; on peut tracer plusieurs courbes en fonction de l'âge effectif de départ à la retraite. Ces abaques représentent les trois leviers de réforme. On peut d'abord solliciter davantage les sources de financement : cotisations salariales et patronales, qui s'élèvent aujourd'hui à 28,8 % des rémunérations brutes ; impôts et taxes affectées, comme la CSG et les compensations d'exonérations de cotisations ; contributions de l'Etat au régime de la fonction publique et prise en charge par l'Etat de certaines cotisations implicites et prise en charge de cotisations à des régimes spéciaux ; transferts de cotisations de l'Unedic, comme cela était envisagé en 2003. Si

le chômage diminue, conformément aux scénarios A et B, un tel transfert pourrait représenter 0,4 % du Pib vers 2015. Il est également possible de déléguer à la Cnaf certaines prestations familiales liées aux retraites. Le Cor n'a pas voulu envisager une modification de l'assiette des cotisations, car le conseil d'orientation de l'emploi et le conseil d'analyse économique l'avaient fait avant lui, lorsqu'il était question de créer une TVA sociale ; il paraît d'ailleurs souhaitable d'asseoir les cotisations de retraite sur les salaires car les pensions sont généralement considérées comme des salaires différés. Il pourrait aussi être opportun de revoir certaines exonérations fiscales et sociales, liées notamment à l'épargne retraite et à l'intéressement. Enfin il faudra recourir dès 2020 au fonds de réserve des retraites qui, si le taux de rendement s'élève à 4 % par an, pourrait fournir alors 70 milliards d'euros ; peut-être cette hypothèse doit-elle être revue en raison des derniers aléas boursiers.

Le deuxième levier consiste à modifier le ratio entre la pension moyenne et le revenu moyen des actifs. Actuellement, ce ratio diminue, non que les pensions régressent en valeur absolue : bien au contraire, elles augmentent, car ceux qui partent aujourd'hui à la retraite ont des revenus plus élevés qu'il y a dix ou quinze ans. Mais depuis 1993, les pensions sont indexées sur les prix alors que les revenus des actifs progressent plus rapidement. A la demande de FO, le Cor a évalué le coût d'une augmentation des pensions supérieure à celle des prix : un point de plus coûterait 2 milliards d'euros, ce qu'il faut garder en tête.

Enfin - c'est le troisième levier - on pourrait relever l'âge effectif de départ à la retraite, qui était de 60,6 ans en 2008. Pour y parvenir, il faut soit augmenter la durée de cotisation, soit relever l'âge légal d'ouverture des droits ou l'âge du taux plein. Plusieurs simulations ont été élaborées à ce sujet. La variante 1 suppose une augmentation progressive de la durée de cotisation, dans le prolongement de la loi Fillon de 2003, jusqu'à 43,5 ans en 2050. Le passage de 40 à 41,5 annuités entre 2008 et 2020, déjà prévu par la loi Fillon, rapporterait 10 milliards d'euros, et le passage de 41,5 à 43,5 annuités, entre 2020 et 2050, 10 autres milliards. L'effet d'une telle mesure serait limité, mais prolongé. La variante 2 est fondée sur un report 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, au rythme d'un trimestre par an de la génération de 1951 à celle de 1962, soit à peu près de 2011 à 2025. Cela dégagerait 17 milliards d'euros en 2030, soit 50 % du besoin de financement, mais les effets de cette mesure s'atténueraient par la suite. La variante 3 cumule les hypothèses et les effets des deux précédentes.

Le Cor a également mis au point des « tests de sensibilité » en fonction d'hypothèses plus dures, à la demande du Medef. La variante 1-a suppose que l'on aille au-delà de la loi Fillon pour augmenter la durée de cotisation d'un trimestre par an, jusqu'à quarante-cinq ans pour la génération de 1968, ce qui couvrirait 30 % des besoins. Dans la variante 2-a, l'âge légal d'ouverture des droits est porté à soixante-cinq ans en 2050, l'âge du taux

plein à soixante-dix ans, hypothèse insupportable d'après les syndicats ; deux tiers des besoins seraient ainsi couverts en 2030, puis les effets de la réforme s'amoiendiraient. La variante 2-b est fondée sur une hypothèse légèrement différente : le report de l'âge d'ouverture des droits, non du taux plein. Enfin la variante 3 b, la seule qui ait retenu l'attention des médias, suppose, d'une part, une durée de cotisation de quarante-cinq ans, d'autre part, un report de l'âge légal d'ouverture des droits à soixante-trois ans et de l'âge du taux plein à soixante-huit ans. Les effets bénéfiques s'en feraient sentir dès 2020 et de plus en plus jusqu'en 2030, avant de s'atténuer. En toute hypothèse, il serait impossible de couvrir plus de la moitié des besoins de financement.

Il faut d'ailleurs noter que le report de l'âge d'ouverture des droits pénaliserait surtout ceux qui ont commencé à travailler jeunes et seraient autrement partis en retraite dès soixante ans, tandis que le report de l'âge du taux plein atteindrait plutôt ceux qui attendaient d'avoir soixante-cinq ans pour liquider leurs droits, c'est-à-dire ceux qui ont eu des carrières courtes ou chaotiques.

Le travail du Cor a été délibérément technique, mais toute réforme suppose bien sûr un débat de société et des choix politiques.

***Dominique Leclerc, rapporteur,** a noté que le Cor a désormais trouvé toute sa place dans le débat démocratique : ses dernières contributions, remarquables, apportent un éclairage technique indispensable aux choix politiques. Le système de retraite doit être réformé : la crise a accéléré de dix ans le creusement du déficit. Il conviendrait de s'arrêter sur l'« effet base » ; ceux qui affirment qu'il suffit que la conjoncture économique s'améliore pour que les comptes sociaux retrouvent l'équilibre se trompent : les recettes perdues ne seront pas récupérées.*

***Christiane Demontès, rapporteure,** a souligné que le dossier publié par le Cor montre qu'aucun ajustement du système actuel ne le rendra pérenne. Ne faudrait-il pas, comme le suggérait le rapport de janvier, ouvrir le chantier d'une réforme plus globale ? En outre, n'est-il pas nécessaire de verser aux régimes de retraite, entre 2015 et 2030, une contribution exceptionnelle pour faire face à l'afflux de nouveaux retraités ?*

***Jean Arthuis, président de la commission des finances,** a salué la pertinence des travaux du Cor, qui permettent de faire des choix avisés. Le conseil n'a-t-il pas été trop optimiste en se fondant sur l'hypothèse d'un taux de chômage de 4,5 % ou même 7 %, et d'une hausse annuelle de la productivité de 1,5, voire 1,8 % ? Il est à craindre que la crise n'ait durablement affecté le potentiel de croissance. En péchant par excès d'optimisme, on perd son crédit. Le Cor a-t-il pris en compte d'autres hypothèses, et si c'est le cas, quels résultats produisent-elles ?*

Par ailleurs, le financement des retraites ne doit pas être séparé de celui d'une prise en charge plus systématique de la dépendance. On pourrait être tenté d'affecter aux caisses de retraites des recettes fiscales supplémentaires, comme une TVA sociale, mais cela amputerait les ressources

du système de santé et de la politique familiale. En outre, plus on augmente les coûts de production, plus on encourage la désindustrialisation et les délocalisations.

Ne faudrait-il pas revoir certains avantages fiscaux dont bénéficient les retraités, évaluer leur impact et vérifier s'ils sont bien ciblés ?

***Alain Vasselle, président,** est tout d'abord revenu sur la perspective éventuelle d'une réforme structurelle. Le Cor a-t-il échangé récemment avec les partenaires sociaux sur la question d'une réforme systémique ? A-t-il d'emblée écarté cette approche ou lui a-t-on donné pour mandat de s'en tenir à l'étude d'une réforme du système actuel de retraite par répartition en jouant sur les paramètres ? Ensuite, le volet des recettes est mentionné dans le dossier du Cor mais sans indiquer à quelles ressources faire appel pour satisfaire les besoins de financement. Est-ce à dire que ce point n'entre pas dans le champ de l'étude ?*

***Raphaël Hadas-Lebel** a observé que l'« effet base » est le seul qu'avait pris en compte le Cor dans son scénario de 2007, la crise n'ayant pas encore éclaté. Selon les projections, le besoin de financement en 2050 sera de 1,7 % du Pib en raison de l'effet base. Celui-ci recouvre l'effet du papy-boom, surtout jusqu'en 2035, et l'effet de l'allongement de l'espérance de vie qui entraînent une détérioration dramatique du rapport entre cotisants et retraités : 3 en 1960, contre 1,8 aujourd'hui et 1,2 en 2050, le nombre de retraités passant de 15 millions aujourd'hui à 22 millions en 2050. En prenant en compte l'effet de la crise, le besoin de financement est évalué en 2050 à 3 % du Pib. L'effet base est donc loin d'être négligeable.*

Faut-il ouvrir le chantier de la réforme systémique ? La loi Fillon de 2003 avait prévu une règle du jeu fixe - la stabilité du rapport entre durée de cotisation et durée de retraite - et des rendez-vous réguliers tous les quatre ans pour procéder à des « ajustements ». Or ces rendez-vous sont de plus en plus dramatisés, voire anxigènes selon certains, parce que revient toujours sur le métier la nécessité de la réforme, et plus encore aujourd'hui, avec la crise. Si les effets des décisions prises par le Gouvernement pour améliorer l'emploi se font sentir en fin d'année, la question d'un changement de système restera à l'arrière-plan. Une telle réforme suppose des choix extrêmement difficiles et, donc, un consensus des partenaires sociaux, comme le montre l'exemple suédois, avec dix ans de préparation et des transitions. Le Cor ne s'est pas vu opposer de veto à l'étude d'une réforme systémique, mais il n'a pas reçu de mandat en ce sens non plus. Les organisations syndicales sont réservées sur ce point. La CFDT, à l'instar de la candidate socialiste durant la campagne présidentielle de 2007, a marqué de l'intérêt, dans un premier temps, pour les comptes notionnels défendus par MM. Bozio et Piketty. Le Medef ne s'est pas exprimé officiellement à ce sujet. D'après ses déclarations dans les médias, il défendrait une plus grande part de capitalisation. Enfin, le Gouvernement semble avoir écarté l'idée d'une réforme systémique, compte tenu de la situation.

Pour ce qui concerne les besoins de financement pour la période 2015-2030, les travaux du Cor ont mis en lumière l'urgence du problème du financement du fait de la crise. L'allongement de la durée d'activité ne permet pas d'y répondre, car celui-ci ne peut qu'être progressif.

Ses scénarios n'épuisent pas le champ des possibles. Pour le taux de productivité, l'hypothèse basse est de 1,5 %, ce qui correspond à la moyenne entre 2001 et 2007, tandis que l'hypothèse haute est de 1,8 %, soit la moyenne entre 1991 et 2007. Le Cor n'a pas pour rôle de déterminer si la crise affectera durablement la productivité, la direction du Trésor a apporté son aide sur ce point. Si le Cor n'a pas vocation à étudier le problème des dépenses, l'allongement de l'espérance de vie, vingt-quatre ans en moyenne au-delà de l'âge de soixante ans aujourd'hui, impose de réfléchir au financement de la retraite pour les personnes âgées de plus de soixante ans en bonne santé et au financement de dépendance pour les années suivantes. Le système de retraite coûte aujourd'hui 13 % du Pib à la collectivité nationale, 14 % en 2050 d'après les calculs du conseil. Comment faire face à cet accroissement et aux dépenses nouvelles liées à la dépendance ? La question est politique, ce n'est pas au Cor de la trancher.

La question de la fiscalité sur les retraites a été évoquée dans son dossier du 11 mai consacré aux variantes de durée d'assurance et d'âges de la retraite. Se pose, entre autres, le problème de la différence de taux de CSG appliquée aux actifs et aux retraités. L'idée fait son chemin : le président de Terra Nova a proposé, dans un article publié dans Le Monde, de faire contribuer les retraités à l'amélioration du système de retraites, considérant que ces derniers ont un niveau de vie équivalent en moyenne à celui des actifs, voire un niveau de vie supérieur si l'on intègre leur capital immobilier.

***Alain Vasselle, président,** a alors fait valoir que, dans cet article, le président de Terra Nova avance le chiffre de 400 milliards de dépenses sociales en France avant de proposer la suppression des prestations les plus élevées accordées aux plus aisés. Qu'est-ce à dire ? Les plus aisés ne sont pas les principaux bénéficiaires des prestations sociales. Ces informations devraient être expertisées par le ministre du budget des comptes publics.*

***Bernard Cazeau** a salué l'excellent travail d'étude et de pronostic du Cor, tout en relevant que personne ne sait quels seront les taux de productivité ou de chômage dans trente ans, de la même façon qu'aucun économiste n'avait prévu la crise actuelle il y a dix ans. Le système actuel qui a été mis en place il y a plus de soixante ans n'est plus d'actualité. Le Cor le montre : même dans la meilleure des hypothèses, une partie des financements seulement sera couverte. Alain Vasselle ne l'ignore pas non plus : la Mecss a effectué une mission d'étude en Suède. Comme en 2003, le problème n'est pas seulement technique, il est aussi politique. Il faut chercher des modalités adaptées à l'époque, sinon on ne trouvera pas de solution pérenne au problème des retraites. La situation n'est plus celle de 1945.*

Jean-Pierre Fourcade a demandé sur quelles hypothèses de solde migratoire reposent les projections du Cor ? Avec la mondialisation, ce solde a une incidence sur l'évolution du rapport entre cotisants et retraités, à moins que les immigrés ne soient des retraités... Par ailleurs, avant d'évoquer le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite de soixante à soixante-cinq ans, pourquoi ne pas unifier d'abord l'âge de départ à la retraite à soixante ans pour tous les régimes ? Quelles seraient les conséquences d'une telle mesure sur les recettes ?

Guy Fischer a souligné qu'au moment où la crise financière de 2008-2009 a entraîné la destruction de 700 000 emplois et une baisse historique de la masse salariale de 1,4 % - une situation inconnue depuis la Libération -, le Gouvernement a décidé d'appliquer pour une longue période une politique d'écrasement des retraites et des salaires. Pourquoi ne pas approfondir plutôt la réflexion sur les sources de financement, et penser notamment aux 140 milliards d'exonérations et à la contribution des hauts revenus et des revenus du capital ?

Annie David a fait valoir qu'il existe d'autres pistes, d'autres choix, d'autres leviers, notamment pour agir sur les ressources, que ceux explorés par le Cor. Pourquoi ne pas élargir l'assiette de cotisation ? Si l'on mettait à contribution la participation et l'intéressement, l'épargne salariale et les primes des fonctionnaires, cela rapporterait 5 milliards ; si l'on tenait compte des revenus financiers, 10 milliards. On pourrait imaginer une modulation de la cotisation pour favoriser l'emploi sur le modèle du dispositif envisagé lors de la réforme de la taxe professionnelle. Une hausse des cotisations pourrait être étudiée, tout au moins un accroissement de la masse des cotisations. D'après la Cour des comptes, la part des entreprises dans le financement de la protection sociale a nettement reculé ces dernières années : elle a diminué de 40,1 % à 34,1 % tandis que celle des ménages a progressé de 31,1 % à 40,6 %. Que les entreprises contribuent davantage ne serait que justice. Enfin, une politique du plein emploi qui ferait une place aux jeunes et aux seniors augmenterait également les ressources : il faut mettre un coup d'arrêt à la révision générale des politiques publiques. Quand la France enregistre le plus fort taux de fécondité d'Europe, l'emploi est la seule variable sur laquelle on peut jouer sur le plan démographique.

Jean-Marie Vanlerenberghe a relevé que les projections du Cor montrent que la modulation des paramètres permet de couvrir la moitié des besoins de financement. Quid de l'autre moitié ? Une réforme systémique permettrait de mettre fin au débat sur la réforme ou l'ajustement. L'intérêt des comptes notionnels ou du système par points est d'autoriser une actualisation régulière, année après année. Le Parlement pourrait demander au Cor d'étudier les modalités d'une telle réforme.

Raphaël Hadas-Lebel a précisé qu'il n'a mentionné dans sa présentation que les hypothèses économiques prises en compte dans les projections, et non les hypothèses démographiques, dans la mesure où celles-ci sont les mêmes qu'en 2007 puisque les prochaines prévisions de l'Insee ne

seront connues qu'en fin d'année. Le Cor avait retenu, en s'appuyant sur les chiffres antérieurs, un solde migratoire de 100 000 personnes. Pour la natalité, il avait retenu 1,9 enfant par femme, et une mortalité de 83,8 ans pour les hommes et de 89 ans pour les femmes. Sur l'alignement des régimes, un pas a été fait, lors de la réforme de 2008, en unifiant la durée de cotisation à quarante et une annuités en 2012. La question de l'âge de départ à la retraite et des régimes spécifiques est liée au débat sur la pénibilité du travail. Dans un projet de loi que le Sénat examinera sous peu, il est prévu d'améliorer le statut des infirmières en contrepartie d'un alignement de leurs conditions de départ à la retraite sur le droit commun.

Le Cor n'est pas habilité à faire des propositions sur la politique fiscale. Il peut procéder à des simulations, si on lui en fait la demande, quoiqu'il ne soit pas le mieux équipé pour le faire. Néanmoins, la question fiscale est évoquée dans ses travaux, même s'il n'y a pas consensus au sein du Cor sur ce sujet.

Par ailleurs, le Cor a toujours insisté sur le lien irréductible entre l'emploi, notamment des seniors, et l'avenir des retraites.

Le rapport du Cor de janvier contient de nombreuses informations sur une éventuelle réforme systémique. Il montre clairement les avantages respectifs des trois systèmes de retraite au regard de six objectifs, dont la transparence, la solidarité, l'équité et la lisibilité, et évoque une période de transition. Rien n'empêche le Sénat de saisir le Cor s'il souhaite un complément d'information.