

## Chapitre 5

# Des réformes de grande ampleur ont été engagées, dont les effets sont aujourd'hui mal identifiés

Il est parfois affirmé que la question de la réforme des retraites est entièrement à venir et que rien n'a encore été entrepris en la matière. Cette affirmation ne correspond pas à la réalité.

Plusieurs réformes importantes du système de retraite sont intervenues au cours de la dernière décennie, dont la présentation détaillée et la portée sont décrites dans les paragraphes qui suivent. En 1993 a eu lieu la réforme du régime général et des régimes alignés. En 1993 également a été créé le Fonds de solidarité vieillesse, qui prend en charge des dépenses de solidarité. De 1993 à 1996, puis en 2001 ont été engagées des réformes des régimes complémentaires des salariés du secteur privé. En 1999 a été créé le Fonds de réserve pour les retraites.

### Présentation des réformes engagées dans le régime général, les régimes complémentaires de salariés du secteur privé et les régimes de non salariés

Les réformes engagées en 1993 dans le régime général et les régimes alignés, de 1993 à 1996 puis en 2001 dans les régimes complémentaires de salariés, portent en priorité sur les paramètres des régimes : durée de cotisation ouvrant droit

*Des modifications paramétriques de grande ampleur*

---

au taux plein, période prise en compte pour le calcul du salaire de référence et modalités d'indexation pour le régime général et les régimes alignés, rendement et taux de cotisation pour les régimes complémentaires. Les modifications de paramètres ont une grande ampleur, et leurs effets se feront sentir pendant encore plusieurs années.

La réforme de 1993 dans le régime général et les régimes alignés

La réforme de 1993, issue de la loi du 22 juillet 1993, concerne le régime général, géré par la CNAVTS, le régime de base des salariés agricoles, géré par la MSA, le régime de base des artisans, géré par la CANCAVA et le régime de base des industriels et commerçants, géré par l'ORGANIC.

Les trois derniers régimes cités sont dits alignés sur le premier, au sens où les principales règles qui régissent les cotisations et les prestations sont identiques.

La réforme porte sur les règles de liquidation des pensions et le mode de revalorisation des salaires portés au compte. Elle est aussi à l'origine de la création du Fonds de solidarité vieillesse. Ce dernier point sera examiné plus bas.

Rappelons en préalable la formule de calcul de la pension versée par le régime général :

**Première pension =  $t \times SAM \times d/150$  ;**

où –  $t$  est le taux de liquidation, le taux plein valant 50 % ;

- **SAM** est le salaire annuel moyen, moyenne des meilleurs salaires, plafonnés, perçus par le salarié au cours de la période de référence ;
- **d** est la durée d'assurance dans le régime exprimée en trimestres : à partir de 150 trimestres d'assurance dans le régime, le terme  $d/150$  vaut 1 ; en dessous de 150 trimestres, ce terme est inférieur à 1, on dit alors que la pension est proratisée.

La formule de calcul est la même pour les commerçants et artisans, en remplaçant le salaire annuel moyen par le revenu annuel moyen.

*La durée d'assurance nécessaire pour l'obtention du taux plein est passée de 37,5 ans à 40 ans. Au terme de la réforme, les vingt-cinq meilleures années seront prises en compte pour le calcul du salaire annuel moyen. L'indexation des pensions sur l'évolution des salaires est abandonnée*

La réforme apporte les modifications suivantes.

- La durée de cotisation tous régimes confondus nécessaire pour l'obtention du taux plein (50 %) est allongée de 150 à 160 trimestres (donc de 37,5 ans à 40 ans). Cet allongement est progressif, il est d'un trimestre par an. La génération 1943, pouvant liquider sa retraite en

2003, sera la première à devoir justifier de 160 trimestres d'assurance pour avoir droit au taux plein <sup>24</sup>.

Il faut préciser deux points sur la prise en compte de la durée de cotisation dans le régime général et les régimes alignés. Lorsque la durée tous régimes exigée n'est pas atteinte, l'assuré est pénalisé par un abattement de son taux de pension s'ajoutant à l'incidence de la seule perte d'une année validée. Il lui est en effet appliqué une décote sur le taux de liquidation. Une année de cotisation manquante se traduit par un abattement de 10 % sur la pension versée par le régime général ou le régime aligné. En revanche, la décote est supprimée, quelle que soit la durée de carrière, si l'intéressé liquide sa pension à 65 ans.

– Le nombre des meilleures années retenues pour le calcul du salaire annuel moyen est allongé de 10 à 25. Cet allongement est également progressif. La génération 1948, pouvant liquider sa retraite à partir de 2008, sera la première pour laquelle le salaire annuel moyen sera calculé à partir des 25 meilleures années.

– Le mode de calcul du salaire moyen est modifié puisque la réforme a supprimé le principe d'indexation des salaires portés au compte de l'assuré et des pensions en fonction de l'évolution générale des salaires. Dans le prolongement d'une pratique en vigueur depuis 1987, la réforme de 1993 avait substitué pour 5 ans une indexation sur les prix. Depuis, cette indexation en fonction de l'évolution des prix a été reconduite d'année en année. Ce mode de revalorisation des pensions et des salaires portés au compte <sup>25</sup> des assurés est défavorable aux retraités en période de croissance économique où les salaires augmentent plus vite que les prix.

## Les réformes dans les régimes complémentaires de salariés du secteur privé

**Les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC sont gérés paritairement, par les représentants des salariés et des employeurs. Les réformes résultent donc d'accords entre partenaires sociaux.**

*Une baisse du rendement des régimes, programmée au milieu des années 90, est stoppée en 2001, par un accord limitant la baisse prévisible du taux de remplacement*

24. Cependant pour l'ORGANIC et la CANCAVA, l'échéance est décalée de 5 ans, elle est prévue en 2013 ; les nouveaux régimes d'artisans et commerçants, dont l'alignement sur le régime général date de 1973, n'auront en effet 40 ans d'existence qu'à cette date.

25. Les salaires portés au compte sont les salaires bruts annuels plafonnés perçus par l'assuré au cours de sa carrière, parmi lesquels sont retenus les n meilleures années pour calculer le salaire annuel moyen servant de base de calcul de la pension. Cette base de calcul est obtenue en faisant la moyenne des salaires annuels des n meilleures années actualisés en fonction de l'évolution des prix depuis 1987, alors que précédemment cette actualisation se faisait en fonction de l'évolution des salaires.

Rappelons en préalable la façon dont se constituent les droits à pension dans les régimes complémentaires.

Chaque année, le cotisant acquiert des points ; le nombre de points acquis est calculé en divisant le montant des cotisations versées par un paramètre dit salaire de référence (ce paramètre correspond au prix d'achat du point dans le régime). Au moment de la liquidation de sa ou ses retraite (s) complémentaire (s), l'assuré dispose d'un nombre total de points à l'ARRCO et, s'il est ou a été cadre, à l'AGIRC. Dans chaque régime, la pension est calculée en multipliant le nombre de points acquis dans le régime par un second paramètre, dit valeur du point dans le régime. La pension versée est donc fonction de l'ensemble de la carrière de l'assuré.

Les accords de 1993-1994 et du 25 avril 1996 (ces derniers conclus pour une durée de 4 ans) relatifs à l'AGIRC et l'ARRCO portent principalement sur la hausse des cotisations et sur la baisse des rendements (définis comme le ratio entre la valeur du point et le salaire de référence).

La hausse des cotisations est obtenue par l'augmentation du taux d'appel et des taux minimums contractuels. Le taux d'appel est le taux par lequel on multiplie le taux contractuel pour obtenir le taux effectif de cotisation ; il permet d'accroître le taux effectif de cotisation et les ressources des régimes sans augmenter les droits acquis. Ce taux d'appel est maintenant de 125 %. Le taux minimum contractuel est le taux minimum de cotisation, qui est maintenant de 6 % sous le plafond à l'ARRCO, et de 16 % au-dessus du plafond à l'ARRCO et à l'AGIRC.

La baisse des rendements est obtenue par une indexation du salaire de référence supérieure au salaire moyen et une indexation de la valeur du point sur les prix. Auparavant, le salaire de référence et la valeur du point étaient indexés sur le salaire moyen. La réglementation mise en œuvre par les accords de 1996 signifie que chaque point acheté sera liquidé au moment de la retraite en ayant été indexé depuis sa date d'achat sur les prix, donc en baissant relativement au salaire moyen.

Les accords du 10 février 2001, qui courent jusqu'à la fin 2002, modifient l'indexation du salaire de référence. Ce dernier est désormais, comme la valeur du point, indexé sur les prix, ce qui permet de maintenir constant, à son niveau atteint en 2001, le rendement des régimes, et a pour conséquence de limiter la baisse du taux de remplacement induite par les réformes de 1993-1996.

Par ailleurs, les quarante-cinq régimes de l'ARRCO sont transformés en un régime unique pour que soient appliquées des règles identiques à l'ensemble des salariés du secteur privé et une solidarité financière entre l'ARRCO et l'AGIRC est instituée, visant à atténuer les effets de la dérive du plafond de la sécurité sociale, qui se traduit par le fait qu'une partie du solde bénéficiaire de l'ARRCO vient financer les déficits de l'AGIRC.

## Les effets des réformes engagées

Ces effets doivent être appréciés d'un double point de vue, financier et social.

### Impact pour les régimes

Le rapport *Perspectives à long terme des retraites* de 1995 évaluait à 200 MdF (30 Md €) à l'horizon 2010 l'amélioration de la situation financière des régimes concernés par la réforme de 1993, dont 12 % imputables au passage des 10 aux 25 meilleures années, 5 % à l'allongement de la durée de cotisation tous régimes, les deux tiers à l'indexation sur les prix et 20 % aux ressources nouvelles apportées par le Fonds de solidarité vieillesse. Depuis, les transferts en provenance du FSV et donc l'apport du FSV ont augmenté. La contribution de l'allongement de la durée de cotisation, faible en début de période, devrait s'accroître dans l'avenir, en raison du décalage de l'âge d'entrée dans la vie active des générations les plus jeunes.

*Un impact financier d'une ampleur significative pour l'instant principalement imputable aux mesures d'indexation sur les prix*

La mesure ayant pour l'instant l'impact le plus fort sur les comptes des régimes est donc l'indexation des salaires portés au compte et des pensions sur les prix.

Quant aux régimes complémentaires, sous l'effet des réformes des années 1990 et, surtout, de l'amélioration de la conjoncture économique, ils sont en excédent, de 2 MdF (0,3 Md €) en 2001 pour l'AGIRC et de 18 MdF (2,7 Md €) pour l'ARRCO.

### Impact pour les assurés

Les réformes paramétriques conduites dans le régime général et les régimes alignés ainsi que dans les régimes complémentaires ont pour effet de faire baisser le taux de remplacement des assurés, toutes choses égales par ailleurs.

*Une diminution progressive du taux de remplacement des revenus d'activité par les pensions*

Dans le régime général et les régimes alignés, le passage au calcul du salaire annuel moyen sur les vingt-cinq meilleures années et l'indexation des salaires portés au compte sur les prix font baisser le taux de remplacement<sup>26</sup>. Ainsi, le passage de 10 à 17 années pour le calcul du salaire annuel moyen de la génération 1940 se traduit, selon une estimation réalisée par la CNAVTS, par une baisse du salaire de référence de cette génération de 7 % par rapport à ce qu'aurait été un salaire de référence calculé sur les 10 meilleures années. Au total, le taux de remplacement assuré par le régime général pourrait perdre ainsi une douzaine de points entre 1994 et 2010.

26. Il s'agit ici du taux de remplacement du dernier salaire par la première pension.

Les modifications de paramètres dans les régimes complémentaires, si elles sont prolongées, ont également pour effet de faire baisser le taux de remplacement, de l'ordre de 6 à 8 points entre 1995 et 2030.

*L'indexation des salaires portés au compte sur les prix* fait baisser le taux de remplacement car les années de carrière anciennes sont moins valorisées qu'auparavant, lorsque les salaires portés au compte étaient revalorisés comme le salaire moyen des salariés. Le salaire annuel moyen est inférieur, avec une indexation sur les prix, à ce qu'il serait avec une indexation sur le salaire moyen. Cet effet est amplifié par le fait que le calcul du salaire annuel moyen retiendra, au terme de la réforme, les vingt-cinq meilleures années au lieu des dix meilleures, et donc qu'un nombre plus important d'années anciennes seront utilisées pour le calcul du salaire annuel moyen.

*L'allongement de 10 à 25 ans pour le calcul du salaire annuel moyen* accroît par ailleurs le risque que soient pris en compte des aléas de carrière, volontaires ou non (par exemple, périodes de chômage, périodes d'inactivité ou de temps partiel, pour les femmes notamment), en limitant à 15 le nombre de mauvaises années susceptibles d'être exclues du calcul de la pension.

La baisse significative du taux de remplacement ne doit cependant pas conduire à une baisse du montant des pensions en francs constants. Les pensions vont continuer à augmenter, mais moins vite que les salaires (sur ce point, voir le chapitre 3 de la deuxième partie).

Il faut noter que le calcul sur les 25 meilleures années et l'indexation des salaires portés au compte sur les prix posent des problèmes particuliers pour les pluripensionnés.

*L'allongement de la durée de cotisation* au régime général et aux régimes alignés de 37,5 à 40 ans avait pour objectif de retarder l'âge de liquidation de la retraite. Les analyses disponibles montrent que seule une minorité de cotisants a été touchée jusqu'à présent par cette réforme. En effet, la majorité des cotisants ont déjà 40 annuités de cotisation à 60 ans. De plus, parmi ceux qui liquident à 65 ans, une forte proportion de femmes n'atteint pas 37,5 annuités : pour elles, l'allongement de la durée de cotisation pour accéder au taux plein ne change rien puisque le taux plein est accordé automatiquement à 65 ans.

Parmi les générations 1943-1947, pour lesquelles l'allongement à 40 ans sera entièrement réalisé, une étude de l'INSEE permet d'estimer qu'environ 20 % des hommes et 25 % des femmes pourraient être touchés, au moins partiellement, par la réforme. Cela signifie donc que pour huit personnes de cette génération sur dix, la question du décalage de l'âge de départ à la retraite à la suite de l'allongement de la durée de cotisation ne se posera pas.

En projection, en revanche, au fur et à mesure que l'âge moyen de début de carrière des nouveaux retraités va s'élever, l'effet de l'allongement de la durée de cotisation va s'amplifier. Dans les générations 1970-1974, 44 % au moins des personnes pourraient être conduites à décaler leur âge de départ à la suite de la réforme.

On estime aujourd'hui qu'en 2040, le passage de 37,5 ans à 40 ans devrait entraîner un décalage de l'âge de départ à la retraite des salariés du privé, d'un peu moins d'un an.

## Des effets altérés par le maintien d'un chômage élevé

L'allongement de la durée d'assurance requise pour obtenir le taux plein avait pour objectif un recul de l'âge moyen de départ en retraite et donc une augmentation du nombre de cotisants. Mais cet effet ne peut être obtenu que si les conditions économiques lui permettant de se produire sont réunies.

*Des effets de l'allongement de la durée de cotisation modestes en raison de la situation de l'emploi*

Or, à 58 ans, moins de la moitié des personnes occupent encore un emploi. Plus de la moitié de la classe d'âge se trouve donc en dehors de l'activité. Cette inactivité prend essentiellement trois formes : la retraite, pour les anciens fonctionnaires ou assurés d'un régime spécial qui bénéficient d'un départ à la retraite anticipé, la préretraite et le chômage dispensé de recherche d'emploi <sup>27</sup>.

La question se pose de savoir si, dans un tel contexte, la mesure d'allongement de la durée d'activité n'est pas susceptible de se traduire par une baisse des pensions de ceux qui cessent leur activité de façon anticipée. Cela ne semble pas être le cas en général. Soit les dispositifs de cessation d'activité valident des trimestres jusqu'à ce que l'âge de la retraite soit atteint et jusqu'à ce que le taux plein soit obtenu (ARPE, CATS), soit les dispositifs ne sont ouverts qu'à ceux qui disposent déjà de 160 trimestres d'assurance (ARPE). Toutefois des études plus précises sur ce point semblent nécessaires. Il n'en reste pas moins que l'augmentation de la durée de cotisation dans le contexte économique décrit induit non une diminution des dépenses sociales mais un transfert des dépenses de retraite vers les dépenses de chômage. Cette situation est naturellement réversible si la situation de l'emploi se modifie.

27. La dispense de recherche d'emploi est accordée aux chômeurs, à partir de 55 ans ou de 57,5 ans, sous certaines conditions, notamment de durée d'assurance aux régimes de retraite. Elle se traduit par la radiation de la personne des registres de l'ANPE et la prise en charge par les ASSEDIC jusqu'à l'âge de liquidation de la retraite.

## Des effets méconnus et souvent mal compris

L'allongement de 2,5 ans de la durée de cotisation a été perçu comme un recul de l'âge de liquidation de la retraite d'une durée équivalente, alors que, comme cela a été souligné plus haut, la majorité des cotisants, ayant déjà 40 ans de cotisation à 60 ans, ou devant de toute façon attendre 65 ans pour avoir le taux plein compte tenu de carrières courtes, n'étaient pas touchés par la réforme.

Les effets du passage à l'indexation sur les prix des salaires portés au compte n'ont probablement pas été clairement perçus à l'origine. Parmi les personnes qui liquident leur retraite aujourd'hui, certaines peuvent facilement constater les effets de cette mesure. C'est le cas par exemple des personnes qui ont cotisé toutes leurs meilleures années au plafond, et qui constatent à la liquidation qu'elles perçoivent moins de 50 % du plafond, puisque toutes les meilleures années, au plafond, ont été revalorisées comme les prix, tandis que le plafond annuel, lui, était revalorisé comme les salaires<sup>28</sup>.

L'effet de ces réformes est, on le voit, considérable. Il est cependant mal connu des Français, ce qui est un élément qui contribue à brouiller les perspectives et à nourrir l'inquiétude sur les retraites.

## La création du Fonds de solidarité vieillesse

*Le financement par l'impôt de dépenses de solidarité : minimum vieillesse et charges non contributives des régimes*

Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) a été créé dans le cadre de la réforme de 1993. Il s'agit d'un établissement public de l'État à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la Sécurité sociale et du ministre chargé du budget. Sa mission est de prendre en charge les avantages à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale sous forme de cotisations ou de remboursement de prestations.

Pour l'essentiel, ces avantages sont de trois ordres : les prestations du minimum vieillesse, les majorations de pensions pour enfants ou pour conjoint à charge, la validation de périodes de service national et de chômage.

Le FSV verse les fonds correspondants aux différents régimes de retraite concernés.

Les recettes du FSV proviennent essentiellement d'une part de la CSG et d'impôts et taxes divers et s'élèvent à 75 MdF (11,4 Md €) en 2000. En 2000 toujours, les dépenses de validation de périodes de chômage et de

28. Ce phénomène n'est pas, il est vrai, totalement imputable à la réforme de 1993, puisque déjà auparavant une distorsion existait entre l'index de salaire retenu pour faire évoluer le plafond de la sécurité sociale et celui retenu pour actualiser les salaires portés au compte et revaloriser les pensions.

service national s'élèvent à 37 MdF (5,6 Md €) et les remboursements de prestations prises en charge (majorations pour trois enfants, minimum vieillesse) s'élèvent à 35 MdF (5,3 Md €). Il faut noter qu'une partie des majorations pour enfants prises en charge par le FSV ont commencé, à partir de 2001, à être financées par la CNAF. Ce processus devrait s'amplifier dans les années à venir et les majorations pour trois enfants pourraient être totalement prises en charge par la CNAF à partir de 2007.

## La création du Fonds de réserve pour les retraites

Le Fonds de réserve pour les retraites a été créé par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999<sup>29</sup>. Il a d'abord été géré par le FSV au sein d'une section comptable spécifique. L'objectif du Fonds de réserve est d'accumuler des réserves financières de l'ordre de 1 000 MdF (152 Md €) d'ici 2020, qui, reversées entre 2020 et 2040 aux régimes de retraite éligibles au Fonds, permettront de lisser sur une longue période l'évolution des taux de cotisation à ces régimes. Le Fonds est ensuite appelé à disparaître<sup>30</sup>.

*Constituer des réserves destinées à lisser les efforts de financement nécessaires pour faire face à la situation démographique*

La loi du 17 juillet 2001 a créé un établissement autonome, ce qui était indispensable compte tenu de la mission spécifique du Fonds et de l'importance des sommes qu'il devra gérer. Il s'agit d'un établissement public de l'État à caractère administratif intitulé Fonds de réserve pour les retraites et placé sous la tutelle de l'État. Cet établissement public a pour mission de gérer les sommes qui lui sont affectées et mises en réserve jusqu'en 2020 afin de contribuer à la pérennité des régimes de retraite.

La loi précise que les réserves sont constituées au profit des régimes obligatoires d'assurance vieillesse visés à l'article L. 222-1 et aux 1° et 2° de l'article L. 621-3 du Code de la Sécurité sociale, c'est-à-dire le régime général, le régime des salariés agricoles, l'ORGANIC (régime des commerçants) et la CANCAVA (régimes des artisans).

### Les ressources du Fonds de réserve

Les ressources du Fonds de réserve incluent notamment une fraction du produit de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (CSSS), tout ou partie du résultat excédentaire du FSV, les excédents de la

29. Sur les réserves financières pour les régimes de retraites par répartition (ou « répartition provisionnée »), voir notamment « Éléments d'analyse sur le système de retraite français » (Olivier Davanne) dans le rapport *Retraites et épargne* du Conseil d'analyse économique, mai 1998.

30. Les développements qui suivent, relatifs aux réformes engagées par le gouvernement, sont purement descriptifs et n'expriment pas, de la part des membres du Conseil, une approbation d'ensemble sur les mesures décidées.

CNAVTS, une fraction du produit du prélèvement de 2 % sur les produits du patrimoine. S'y ajoute le produit du placement des actifs du Fonds.

## La gestion du Fonds de réserve

La loi prévoit que le Fonds de réserve pour les retraites est doté d'un conseil de surveillance et d'un directoire.

Sur proposition du directoire, le conseil de surveillance fixe les orientations générales de la politique de placement des actifs du Fonds en respectant, d'une part, l'objectif et l'horizon d'utilisation du Fonds et, d'autre part, les principes de prudence et de répartition des risques. Le directoire assure la direction de l'établissement et met en œuvre les orientations de la politique de placement et contrôle le respect de celles-ci. Il en rend compte régulièrement au conseil de surveillance et retrace notamment, à cet effet, la manière dont les orientations générales de la politique de placement du Fonds ont pris en compte des considérations sociales, environnementales et éthiques.

## Les perspectives du Fonds de réserve

Les réserves constituées à la fin 2001 atteindraient 47 MdF (7,9 Md €). Selon les estimations actuelles réalisées dans le cadre du projet de loi de financement de la Sécurité sociale, cette somme serait portée à 85 MdF (13 Md €) à la fin de l'année 2002.

Pour ce qui concerne l'abondement futur du Fonds de réserve, les projections financières réalisées par la Direction de la Sécurité sociale ont été faites avec l'hypothèse d'un taux de chômage revenant à 4,5 % en 2010, conforme au scénario de référence retenu par le Conseil d'orientation des retraites pour les exercices de projections financières réalisés par les régimes de retraite (voir la deuxième partie, chapitre 5).

*Selon les projections récentes, les réserves pourraient dépasser 1 000 MdF en 2020*

Ces projections indiquent que l'abondement total du Fonds de réserve d'ici 2020 pourrait être de l'ordre de 870 MdF (132 Md €) (dont près de 600 MdF (91 Md €) au titre des excédents du FSV et de la CSSS et 200 MdF (30 Md €) au titre du prélèvement de 2 % sur le patrimoine). En ajoutant un montant total de revenus financiers de 340 MdF (51 Md €), ces projections atteignent un montant cumulé de l'ordre de 1 200 MdF (183 Md €) en 2020.

Il est clair cependant que la crédibilité du Fonds de réserve, renforcée par un abondement important en 2001 et 2002, sera d'autant mieux assurée que la part des ressources pérennes sera plus importante.