

Chapitre 4

Prendre en compte des aspirations nouvelles

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Faut-il aller plus loin en permettant des départs à la retraite avant 60 ans pour l'ensemble des assurés totalisant 40 ans d'assurance ? La question est aujourd'hui posée. Le coût d'une telle mesure, à règles de décompte de la durée d'assurance inchangées, serait élevé, en raison du nombre important de personnes réunissant cette durée dans les générations qui partent actuellement ou partiront à la retraite dans les prochaines années. Appliquée aux seuls salariés de 58 et 59 ans, elle pourrait ainsi avoir aujourd'hui un coût brut estimé à 50 MdF (7,6 €) pour l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires, et un coût net de 26 MdF (3,9 €), déduction faite des économies réalisées au titre du chômage ou des préretraites²⁷. Ce coût devrait progresser du fait de l'arrivée dans les tranches d'âge concernées des générations du *baby boom*, puis lentement baisser ensuite du fait de l'allongement de la durée de scolarité.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mieux prendre en compte les aléas de carrière

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

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

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

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

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

• *Les pluripensionnés*

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

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

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

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

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

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

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

• *L'existence de périodes non validées*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rapprocher certaines règles fondamentales :
cotisations et durée de cotisation

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

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

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

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

Par ailleurs, les efforts contributifs diffèrent selon les régimes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

• *Les cotisations*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La difficile question de la prise en compte des primes

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

L'effet pour les pensionnés d'une prise en compte des primes dans la retraite est, en second lieu, fonction du type de dispositif mis en œuvre. À cet égard, plusieurs mécanismes sont envisageables : l'intégration rétributive dans le régime actuel des pensions³¹ ; l'instauration d'un mécanisme complémentaire par répartition, soit calqué sur une généralisation de la nouvelle bonification indiciaire, soit par points (comme à l'IRCANTEC ou à l'ARRCO ou à l'AGIRC). La montée en puissance des schémas autres que l'intégration rétributive est par construction assez longue et a donc des effets limités pour les retraités en début de période, ce qui n'est pas un obstacle majeur dans le cadre d'une montée en charge progressive du dispositif. En revanche, l'intégration rétributive, par définition, a des effets dès le début de la période. Le choix entre les différents dispositifs dépend des effets positifs de ces mesures mais aussi des coûts financiers à court terme ainsi que des critères d'équilibre à moyen et long terme de chacun des systèmes possibles.

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

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

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

Améliorer la compensation financière entre les régimes

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

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

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

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

• *La surcompensation*

La surcompensation sous sa forme actuelle est fortement critiquée.

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

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

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

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

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

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

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

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

- En premier lieu, la suppression de la surcompensation rajouterait une charge de 10 milliards de francs au budget de l'État alors que plusieurs des réformes envisagées par le rapport de MM. Ullmo et Pelé ³², si elles étaient adoptées, constitueraient des allègements de charge pour l'État. Il peut paraître difficile de mettre en œuvre une partie des réformes relatives à la compensation avant d'avoir examiné les autres.
- En second lieu, si la surcompensation entre l'ensemble des régimes spéciaux est discutable, une surcompensation entre le budget de l'État finançant les retraites des fonctionnaires de l'État et la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales finançant les retraites des fonctionnaires des collectivités locales et des hôpitaux apparaît légitime dès lors que les règles de l'ensemble de ces régimes sont identiques. Or, on sait qu'une surcompensation ainsi établie aboutirait à des transferts plus importants de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales vers l'État, que ceux résultant de l'actuelle surcompensation.
- En troisième lieu, contrairement à ce qui est parfois affirmé, la suppression de la surcompensation n'évitera pas des ajustements du régime de retraite des agents des collectivités locales qui seront, de toute façon, nécessaires.
- Enfin, on ne peut manquer d'observer que l'existence de ce mécanisme fait en réalité partie d'un équilibre d'ensemble entre finances des

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

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

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

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

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

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

Il est, en effet, difficile de réaliser une partie des réformes concernant la compensation sans pouvoir se prononcer sur les autres réformes. Parmi les chiffrages utiles, devrait figurer le chiffrage de profondes transformations aboutissant à l'existence d'une surcompensation strictement justifiée par des raisons d'égalité claires limitée aux régimes de fonctionnaires, ce qui reviendrait à une consolidation financière avec la CNRACL. Parmi les autres modalités à chiffrer, seront aussi examinés l'exclusion de la surcompensation du régime atypique de l'ENIM voire la CANSSM³³, ainsi que le passage à la prestation minimale pour la prestation de référence.

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

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

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

33. Régimes concernant les marins et les mines.

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

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

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

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

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

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

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

Des politiques favorisant les choix individuels

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

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

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

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

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

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

Les rachats de cotisation

La question est évoquée par certains de l'introduction dans les régimes de retraite de mécanismes facultatifs de rachat de cotisations³⁴. Ces dispositifs pourraient permettre d'assouplir les conditions d'accès à la retraite pour certains assurés, par exemple ceux qui sont entrés tard sur le marché du travail après avoir prolongé leurs études³⁵.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les dispositifs assouplissant l'usage du temps

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Des adaptations
corrélatives du droit du
travail seraient
nécessaires*

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

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

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

• *La retraite progressive*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le droit à l'information

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

Les objectifs du droit à l'information

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

- *Un objectif général d'information*

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

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

Un devoir d'information renforcé pour accompagner le changement

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

• *Améliorer la connaissance des droits individuels*

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

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

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

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

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

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

Des progrès engagés et à poursuivre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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