

Quatrième rapport du Conseil d'orientation des retraites « Retraites : questions et orientations pour 2008 »

- Présentation synthétique -

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoit des rendez-vous quadriennaux qui sont l'occasion d'examiner les différents paramètres des régimes, en fonction des données démographiques, sociales, économiques et financières. Le quatrième rapport du Conseil d'orientation des retraites, « *Retraites : questions et orientations pour 2008* », a pour but d'éclairer le gouvernement et le parlement dans la perspective du rendez-vous de 2008.

Certaines questions à traiter pour le rendez-vous de 2008 sont explicitement prévues par la loi : l'allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, le taux de revalorisation des pensions et l'objectif de minimum de pension. Toutefois, le Conseil estime que ce rendez-vous offre l'occasion d'examiner de manière plus large les questions relatives à l'équilibre financier des régimes de retraite et au pilotage du système, celles concernant l'emploi en général et l'emploi des seniors en particulier, enfin les questions à traiter pour assurer l'égalité de traitement entre les cotisants.

L'examen s'inscrit dans le cadre des orientations fixées par la réforme de 2003 : réaffirmer le choix de la retraite par répartition ; assurer un niveau élevé de retraite, par l'allongement de la durée d'activité et de la durée d'assurance ; préserver l'équité et l'esprit de justice sociale de nos régimes de retraite ; permettre à chacun de construire sa retraite, en donnant davantage de souplesse et de liberté de choix ; garantir le financement des retraites d'ici 2020.

1. Le pilotage du système de retraite

La situation financière à court terme des régimes de retraite est plus dégradée que prévu ; le déficit de la CNAV pourrait atteindre -3,5 milliards d'euros en 2007. Cette situation s'explique notamment par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du baby-boom. A cet effet s'ajoute celui des départs anticipés en retraite pour carrière longue, prévus par la loi, dont le succès est plus important que prévu.

En considérant que les résultats à court terme n'influent pas sur les comptes à long terme, et dans l'hypothèse du scénario de base du Conseil d'un taux de chômage de 4,5% à partir de 2015 et du dernier scénario démographique central de l'INSEE, le besoin de financement du système de retraite représenterait 0,7 point de PIB en 2020¹, compte tenu des effets estimés de la réforme de 2003².

Comme il avait été prévu dans l'exposé des motifs de la loi de 2003, l'équilibre serait atteint en 2020 par une hausse des cotisations à l'assurance vieillesse (gagée par une baisse des cotisations à l'assurance chômage) et un accroissement des contributions aux régimes de la fonction publique. Ces nouvelles ressources représenteraient au total une hausse du taux de prélèvement pour la retraite de 1,5 point sur les revenus d'activité bruts et le ratio « pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net » serait, en 2020, inférieur d'environ 10% à la situation actuelle. Dans ce scénario, l'équilibre serait ainsi atteint en 2020 par l'effet combiné d'actions modérées portant à la fois sur l'âge de la retraite, le taux de prélèvement pour la retraite et le ratio « pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net ».

¹ 0,8 point de PIB selon le scénario de base du Conseil de mars 2006 qui reposait sur le précédent scénario démographique central de l'INSEE.

² En particulier, à l'horizon 2020, le recul supplémentaire de l'âge moyen de départ en retraite dû à la réforme de 2003 serait d'environ 0,2 an dans le secteur privé et de 1,5 an pour les fonctionnaires.

Les projections du Conseil montrent qu'en théorie, l'équilibre en 2020 pourrait aussi être atteint en agissant, mais de manière plus sensible, sur un seul des trois leviers d'action possibles. Par rapport à une situation de référence où les prélèvements pour la retraite et le ratio « pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net » resteraient à leur niveau de 2003 et où l'âge de départ en retraite augmenterait en ligne avec le scénario de base du Conseil, l'équilibre serait atteint en 2020 soit en relevant l'âge moyen de départ en retraite d'environ 3 années supplémentaires, soit en augmentant le taux de prélèvement pour la retraite de 4 points, soit en diminuant le ratio « pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net » de près de 20%.

Cette grille d'analyse, l'abaque, est une aide au pilotage du système de retraite. Elle permet de fixer les ordres de grandeur des ajustements nécessaires pour équilibrer le système de retraite en 2020. Une fois choisie une combinaison d'ajustements des trois leviers d'action possibles assurant l'équilibre en 2020, l'objectif est de converger vers cette cible tout en répondant au mieux aux objectifs sociaux et en satisfaisant aux contraintes de finances publiques, marquées notamment par un engagement du gouvernement au désendettement public.

Indissociable de la question du pilotage, le droit à une information générale sur le système de retraite et le droit de chacun à une information sur sa situation individuelle en matière de retraite doivent être assurés, afin de mieux répondre à une demande accrue des personnes confrontées à un système en évolution et devenu complexe. Le Conseil se félicite à cet égard de l'avancée des travaux du GIP Info Retraite. Les premiers documents du droit à l'information individuelle seront envoyés à partir du 1^{er} juillet 2007 aux personnes âgées de 50 ans et de 58 ans en 2007.

Enfin, l'analyse des réformes des systèmes de retraite étrangers apporte des éléments d'information intéressants quant aux orientations retenues face au vieillissement de la population, même si les spécificités nationales rendent délicat l'exercice comparatif.

2. Les questions à traiter et les orientations à retenir

Les questions explicitement prévues par les textes relatives à la durée d'assurance, à la revalorisation des pensions et aux minima de pension

- La loi de 2003 pose le principe d'un partage des gains d'espérance de vie entre durée d'assurance et durée moyenne de retraite. Elle prévoit une hausse de la durée d'assurance de 40 à 41 ans entre 2008 et 2012, à raison d'un trimestre supplémentaire par an³.

Le Conseil observe toutefois que l'allongement de la durée d'assurance ne se traduit pas par un décalage de même ampleur de l'âge moyen de départ en retraite. Selon les projections du Conseil de mars 2006, la réforme de 2003, dans l'hypothèse d'un allongement de la durée d'assurance de près de 2 ans d'ici 2020, conduirait à terme à un décalage supplémentaire de l'âge moyen de départ en retraite de seulement 0,2 an dans le secteur privé.

Les situations d'inactivité juste avant la retraite expliqueraient principalement la faiblesse de ce décalage. Y contribueraient également, dans une moindre mesure, les bornes d'âge de départ en retraite (60 et 65 ans). La question des bornes d'âge ne se limite toutefois pas à celle de l'efficacité de l'allongement de la durée d'assurance. Des préoccupations en termes d'équité doivent également être prises en compte dans la réflexion.

³ Pour les personnes atteignant l'âge d'ouverture des droits à la retraite cette année-là.

Les situations d'inactivité juste avant la retraite renvoient à la question de l'emploi, des seniors en particulier. Or le taux d'emploi des 55-64 ans était en 2005 de 37,8% en France, inférieur à la moyenne de l'Union européenne (42,5%) et loin de la cible fixée au niveau communautaire (50% en 2010). Le nombre des sorties définitives du marché du travail avant 60 ans, dans les secteurs privé et public, reste élevé et on n'observe pas de changements notables des comportements des seniors et des employeurs dans le sens d'un allongement de la période d'activité. D'où l'importance du lancement du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010, même s'il est évidemment trop tôt pour juger de son efficacité.

Le Conseil estime donc nécessaire de conduire une politique de l'emploi en cohérence avec la loi de 2003, qui permette aux seniors de rester en emploi au moins jusqu'à 60 ans. Les mesures entraînant une réduction de la période active doivent à ce titre rester l'exception.

- La loi de 2003 prévoit le principe général de revalorisation des pensions sur les prix. Par dérogation, une correction du taux de revalorisation des pensions peut être proposée par une conférence tripartite, qui doit se réunir en 2007.

L'opportunité d'une telle correction doit être appréciée en tenant compte, d'une part, de la situation des retraités et des actifs et, d'autre part, de la situation financière des régimes. D'un côté, le niveau de vie moyen des retraités est proche de celui des actifs⁴, même si la tendance à l'amélioration du niveau de vie relatif des retraités s'est interrompue entre 1998 et 2003. De l'autre, une correction de +1% du taux de revalorisation des pensions représenterait un coût annuel immédiat d'environ 750 millions d'euros pour le régime général et 500 millions d'euros pour les régimes de la fonction publique.

- La loi de 2003 fixe un objectif en 2008 de 85% du SMIC net comme montant total minimum de pension après une carrière complète. Pour les salariés ayant cotisé sur la base du taux moyen de cotisation ARRCO, l'objectif serait quasiment atteint s'ils bénéficient à la retraite du taux réduit de CSG et serait dépassé s'ils sont exonérés de CSG. Mais il existe des cas, dont la fréquence est difficile à apprécier, dans lesquels l'objectif ne serait pas atteint : assurés ayant cotisé sur la base du taux minimum de cotisation ARRCO ou soumis au taux normal de CSG. A l'occasion du réexamen de l'objectif, prévu en 2008, le Conseil propose d'approfondir la réflexion sur la nature de l'objectif social poursuivi car les personnes dont la rémunération reste toujours proche du SMIC ont rarement une carrière complète.

Au total, le choix peut se poser en termes d'équité et d'efficacité entre des mesures ciblées vers les petites pensions et des ajustements de portée plus générale.

L'équilibre financier des régimes

Selon les projections du Conseil, l'équilibre serait assuré en 2020 dans l'hypothèse d'un retour au plein emploi et grâce aux nouvelles ressources envisagées en 2003 : hausses de cotisations vieillesse compensées par des baisses de cotisations chômage et contributions supplémentaires pour les régimes de fonctionnaires.

Ces perspectives renvoient d'abord à la situation sur le marché du travail. Elles supposent que les partenaires sociaux, gestionnaires de l'assurance chômage, puissent se saisir de la question du redéploiement à l'occasion des négociations UNEDIC. Enfin, la question des contributions

⁴ En 2004, selon les sources fiscales, le niveau de vie moyen des ménages de retraités était de 10% inférieur à celui des ménages d'actifs mais une prise en compte plus complète des revenus du patrimoine conduirait à rehausser le niveau de vie relatif des retraités.

supplémentaires pour les régimes de fonctionnaires doit être examinée dans le cadre de l'engagement du gouvernement au désendettement public.

La question du financement des régimes ne peut se poser sans réfléchir également aux moyens de parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses. A cet égard, le principe pourrait être posé de prévoir des modalités de financement pour chaque mesure nouvelle ayant pour effet d'augmenter les prestations.

Le Conseil rappelle que la question du taux d'emploi, des seniors en particulier, est stratégique pour l'avenir des régimes de retraite. Elle implique d'importants changements de comportement tant des salariés que des employeurs.

Le Conseil juge également indispensable de poursuivre la réflexion sur toutes les mesures qui limitent la hausse de la durée effective de cotisation sur laquelle est fondée la réforme de 2003.

Il attire également l'attention sur la situation du Fonds de solidarité vieillesse et du Fonds de réserve pour les retraites, qui répondent à des objectifs essentiels et pour lesquels se posent des questions financières susceptibles de remettre en cause ces objectifs.

L'égalité de traitement entre les cotisants

- Le sujet de l'égalité entre les hommes et les femmes et des évolutions possibles des droits familiaux et conjugaux en matière de retraite fera l'objet d'un rapport spécifique du Conseil en 2007. Une cohérence d'ensemble doit être recherchée en tenant compte des problèmes d'articulation qui peuvent exister avec les autres champs concernés (politique familiale, politique d'emploi, fiscalité, démographie).
- Le Conseil attire l'attention sur la situation au regard des droits à la retraite des assurés ayant eu une carrière accidentée, alors que les règles évoluent vers une plus grande contributivité. Le cas des personnes affiliées à plusieurs régimes de retraite de base mérite également un réexamen d'ensemble, dans le sens d'une plus grande harmonisation des règles.
- Compte tenu de la grande diversité des régimes spéciaux, l'approche les concernant ne peut être que différenciée selon les régimes. Outre la nécessité de prendre en compte les conditions de financement sur le long terme comme pour tous les régimes, trois orientations, répondant au principe d'équité, peuvent être envisagées pour les régimes spéciaux : l'allongement des durées d'assurance en fonction des gains d'espérance de vie, tout en prenant en compte les situations de pénibilité ; l'évolution des avantages familiaux et conjugaux ; enfin, une certaine harmonisation des logiques d'indexation des pensions.
- Le Conseil constate enfin, s'agissant de la possibilité offerte par la loi de 2003 à toute personne de se constituer, à titre privé ou dans le cadre de son activité professionnelle, une épargne en vue de la retraite, que l'objectif recherché par le législateur est à ce jour respecté. Il juge toutefois souhaitable de simplifier l'ensemble des dispositifs d'épargne retraite pour en accroître la lisibilité. Il examine en outre les questions posées par l'inégal accès à l'épargne retraite et par le risque de substitution au salaire d'un effort d'épargne encouragé par des incitations fiscales et sociales. Il estime en particulier que, si cet effort d'épargne doit être encouragé, il convient que soient analysées ces différentes incitations, leur finalité et leurs conséquences sur le financement de la protection sociale.