

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 29 juin 2005 à 9 h 30

« *Droit à l'information en matière de retraite,
choix de départ en retraite et modalités de cessation d'activité* »

Document N° 01
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Mise en œuvre du droit à l'information en matière de retraites

Présentation de l'enquête sur les choix de départ en retraite

Calendrier de l'exercice de projection

La réunion Conseil du 29 juin est consacrée à la présentation de la mise en œuvre des mesures relatives au droit à l'information sur la retraite, des premiers résultats de l'enquête sur les choix de départ en retraite et d'une étude sur les formes juridiques de cessation d'activité.

L'examen de la suite des projections des régimes et notamment celles du régime général, aura lieu au mois de septembre, avec l'ensemble des variantes qui doivent être réalisées par les régimes et avec la maquette de la DREES. Ceci permettra notamment de faire des variantes économiques pour les grands régimes.

I. Mise en œuvre du droit à l'information en matière de retraite (documents n° 2 et 3)

Dans son premier rapport, le Conseil d'orientation des retraites a proposé que le droit à l'information des assurés soit un principe de base du système de retraite.

Dans son deuxième rapport, le Conseil d'orientation des retraites a consacré d'importants développements à la mise en œuvre de ce droit. Il a formulé des recommandations visant à permettre son exercice effectif par les assurés à diverses étapes de leur existence et, particulièrement, quelques années avant leur départ à la retraite.

La loi du 23 août 2003 portant réforme des retraites reconnaît le droit de la personne à une information individuelle sur sa retraite qui se décompose de la façon suivante :

- périodiquement, une information consolidée sur les droits qu'elle a acquis dans l'ensemble des régimes de retraites obligatoires dont elle a relevé ;

- à partir d'un certain âge, une estimation des droits qu'elle sera susceptible d'avoir dans l'ensemble des régimes de retraite dont elle aura relevé au moment de son départ à la retraite.

Elle pose les fondements d'une coordination entre les régimes pour la constitution puis la diffusion de l'information avec la mise en place d'un groupement d'intérêt public (GIP) associant tous les organismes gestionnaires de régimes de retraite et les services de l'Etat chargés de la liquidation des pensions des fonctionnaires.

Le groupement d'intérêt public a été installé par le ministre de la protection sociale et de la santé, M. Douste-Blazy et par le secrétaire d'Etat chargé de l'assurance maladie, M. Bertrand, le 5 juillet 2004.

Presque un an après cette installation il paraît utile de faire un point sur l'état d'avancement des travaux du GIP, les choix effectués et les réalisations en cours ainsi que sur les calendriers prévisibles. Ce point a été présenté en groupe de travail par M. Jean-Marie Palach, directeur du groupement ; il sera présenté en séance plénière du Conseil par Mme Karniewicz, présidente du groupement. Il permettra un échange de vues avec l'ensemble des membres.

Il est naturellement tout à fait important que le Conseil suive attentivement cette question qui constitue l'une des priorités.

II. Présentation des premiers résultats de l'enquête sur les choix de départ en retraite (documents n° 4, 5 et 6)

La question des comportements de départ en retraite et des facteurs susceptibles d'avoir une influence sur les choix des personnes est une question importante pour la conduite des réformes.

Les effets des changements des règles des régimes de retraite ne sont, cependant, pas encore susceptibles d'être évalués, compte tenu du caractère encore récent de l'entrée en vigueur de la loi d'août 2003 et de la montée en charge très progressive des mesures relatives aux conditions d'ouverture du droit à la retraite (à l'exception des facultés de départ anticipé). D'autres facteurs, on le sait, déterminent en outre les âges de départ à la retraite : facteurs relatifs à l'emploi, aux conditions de travail, à l'état de santé...

Ceci a conduit la direction générale du trésor et de la politique économique, la CNAV, l'INSEE, la DREES et le secrétariat général du Conseil à confier à IPSOS le soin de réaliser une enquête auprès d'un échantillon de salariés du secteur privé et du secteur public sur leurs choix de départ en retraite et les facteurs susceptibles de les modifier.

Les premiers résultats sont disponibles et les premières exploitations ont été réalisées par la direction générale du trésor et de la politique économique, la DREES et l'INSEE ; ils feront l'objet d'une présentation.

Ces premières exploitations ont permis de vérifier que les données recueillies étaient cohérentes et analysables. L'ampleur du champ couvert par les questions posées et la nécessité de croiser les facteurs rendent nécessaires plusieurs mois de travail pour mener à son terme l'exploitation de l'enquête. Néanmoins un premier examen a été fait permettant de fournir de premiers éléments sur quelques questions importantes :

- le lien entre le niveau d'information des assurés sur leurs droits et leurs anticipations de départ en retraite ;

- la hiérarchisation des motifs susceptibles de déterminer les choix de départ (état de santé, situation familiale, situation professionnelle, considérations financières, souhait de loisir) ;

- les âges de départ à la retraite escomptés par les personnes interrogées et les arbitrages susceptibles d'être faits entre une modification de cet âge (anticipation ou différé d'un an) et une modification du montant de leur pension (minoration ou majoration).

L'exploitation des résultats très riches de cette enquête doit se poursuivre et donner lieu à des présentations complémentaires au Conseil. Le questionnaire de l'enquête a été joint au dossier de manière à permettre aux membres du Conseil de formuler des demandes d'exploitations particulières.

III. Etude sur les formes juridiques de cessation d'activité des salariés âgés de 55 à 64 ans réalisée pour le Conseil, par Mmes M.C. Amauger-Lattes et Desbarats

Une étude a été demandée à Mme Amauger-Lattes et Mme Desbarats, maîtres de conférences en droit, à l'Université des sciences sociales de Toulouse 1 et Chercheurs au LIRHE (Laboratoire interdisciplinaire de recherche sur les ressources humaines et l'emploi, UMR 5066), portant sur les formes juridiques de cessation d'activité des salariés âgés de 55 à 64 ans. L'objectif est de recenser, de la façon la plus exhaustive possible, les textes et pratiques existantes et d'en faire une analyse.

Après une revue de la littérature portant sur le sujet, et une analyse des textes existants, l'étude a été poursuivie dans deux directions.

Dans un premier temps, l'analyse a porté sur le contentieux concernant la rupture du contrat de travail (étude de décisions de la chambre sociale de la Cour de Cassation rendues entre 1990 et 2004 et de jugements et arrêts rendus par des cours d'appel, dont celle de Toulouse, et du conseil de Prud'hommes de Toulouse dans les sections encadrements et industrie en 2003 et 2004).

Dans un deuxième temps, une série d'entretiens a été menée avec différents acteurs économiques, juridiques et sociaux afin de confronter leur point de vue de praticiens avec les enseignements tirés de l'analyse des textes et du contentieux.

Ce travail extrêmement complet et nouveau est à présent achevé. Il met en évidence la diminution dans les formes juridiques de cessation d'activité des seniors de la part des ruptures à raison de l'âge (départ à la retraite, mise à la retraite, préretraite) au profit de ruptures justifiées par d'autres motifs que l'âge (ruptures d'un commun accord, licenciements négociés).

Il permet de rendre compte des évolutions des textes législatifs et de la jurisprudence qui ont fixé le cadre juridique des cessations d'activité justifiées par l'âge et ont tendu de façon assez continue au cours des dernières années à encourager la prolongation de l'activité des seniors. Il analyse l'articulation entre textes législatifs et accords collectifs. Il propose quelques éléments de réflexions sur les évolutions issues de la loi d'août 2003 et sur des questions jurisprudentielles qui restent ouvertes.

Le rapport examine enfin des formes de rupture dans lesquelles l'âge n'est pas mis en avant comme motif : ruptures amiables ou licenciements. Il analyse les règles applicables et l'usage qui est fait. Il souligne notamment le développement de licenciements pour faute ou inaptitude qui résultent en réalité d'une négociation entre le salarié et l'employeur et étudie de façon précise les montages retenus et les implications juridiques de telles pratiques, à l'évidence abusives.

Le rapport de Mme Amauger-Lattes et Mme Desbarats, donnera lieu à présentation par les auteurs et discussion du Conseil.

IV. Etat d'avancement des travaux de projection

L'état d'avancement et le calendrier futur des travaux de projection sont présentés de façon détaillée en annexe.

Le calendrier proposé conduit à un examen lors de la séance plénière du 29 septembre :

- de l'ensemble des projections des régimes qui restaient à réaliser (et notamment les projections du régime général et de l'ARRCO et de l'AGIRC) assorties de variantes (portant notamment sur les hypothèses d'évolution du chômage et des salaires), pour les principaux régimes (régime général, ARRCO, AGIRC, Fonction publique de l'Etat, CNRACL) ;

- des projections d'ensemble (tous régimes confondus) réalisées avec la maquette de la DREES (qui permet de simuler un grand éventail de variantes démographiques et économiques).

Ce décalage de calendrier a été rendu nécessaire par les difficultés techniques rencontrées dans la finalisation de l'exercice de la CNAV qui résultent, de façon compréhensible, de la mise au point d'un nouvel outil de simulation. Il est également dû au souhait de présenter non seulement les variantes déjà prévues mais aussi de nouvelles variantes dans les régimes et par le souci de présenter en même temps l'ensemble des variantes. Il reste compatible avec les contraintes de l'exercice européen qui ne débouchera qu'en septembre (et non au printemps comme initialement prévu)¹.

¹ Cet exercice conduit chaque Etat membre à présenter des projections à long terme de l'équilibre de son système de retraite.

ANNEXE

Etat d'avancement des travaux de projection

Lors de sa séance du 20 avril 2005, le Conseil a examiné des projections relatives à l'ensemble des régimes de base des professions indépendantes, des régimes de la fonction publique (fonction publique d'Etat, CNRACL et régime additionnel de la fonction publique) et d'une partie des régimes spéciaux.

1. Les projections en cours dans les régimes

Des projections sont en cours, sur les mêmes bases que celles retenues pour les projections du 20 avril, pour les autres régimes : régime général, régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, régimes des salariés agricoles, des ouvriers de l'Etat (FSPOEIE), des marins (ENIM), de la RATP et des clercs de notaires (CRPCEN).

Les projections de la CNAV sont réalisées à l'aide d'un nouveau modèle, qui simule et agrège les évolutions des droits à la retraite de chaque personne d'un échantillon représentatif des assurés au régime général (échantillon au 1/100^{ème} de la CNAV). Les marges d'incertitude relatives aux projections de la CNAV pour l'exercice 2001, qui avaient conduit le Conseil à présenter deux hypothèses concernant l'évolution de la pension moyenne des retraités au régime général et, en conséquence, deux hypothèses concernant le solde, avaient mis en évidence la nécessité d'une refonte du modèle de la CNAV. L'intérêt de cette refonte est d'ailleurs accru par la nécessité de prendre en compte les modifications introduites par la réforme de 2003, dont le chiffrage est complexe.

Comme on peut le comprendre pour un modèle de cette taille, les tests de validation faits à l'occasion de l'exercice de projection pour le Conseil ont fait apparaître la nécessité de certaines corrections et vérifications qui sont en cours. Les difficultés rencontrées tiennent notamment au traitement des assurés du régime général qui ne résident pas en France (travailleurs expatriés ou migrants ayant quitté le territoire français) et à la modélisation des pensions de réversion. Il faut donc considérer à la fois que ce nouveau modèle de la CNAV constitue un progrès indéniable pour des travaux de projections à long terme récurrents² mais que le travail doit être poursuivi pour stabiliser les données.

Les travaux actuellement en cours sont réalisés sur la base du scénario macroéconomique de retour au plein emploi (taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015, croissance annuelle de la productivité du travail et des salaires de +1,8 %) et d'un impact de la réforme de 2003 sur la population active estimé à + 400 000 à l'horizon 2050.

2. Les variantes qui ont déjà été décidées

Diverses variantes ont déjà été décidées.

² C'est-à-dire effectués à intervalles réguliers.

2-1) Les premières doivent être réalisées par les régimes. Elles portent sur deux points :

- impact de diverses hypothèses de comportements de départ à la retraite dûs à la réforme ;
- impact de diverses hypothèses d'indexation (sur les prix ou les salaires nets).

Le parti avait été pris jusqu'ici pour limiter la lourdeur des travaux demandés aux régimes de ne réaliser les variantes démographiques et macroéconomiques qu'avec la maquette de la DREES. Ceci n'interdisait évidemment nullement aux régimes de réaliser de telles variantes pour leur propre compte. Les débats qui se sont tenus à l'ARRCO et à l'AGIRC, les observations faites par ces régimes et l'approfondissement de la réflexion conduisent à faire évoluer ce choix (cf 3 – ci-dessous).

2-2) Les secondes variantes prévues doivent être réalisées avec la maquette de la DREESS (maquette globale projetant l'équilibre de l'ensemble du système d'assurance vieillesse tous régimes de retraite confondus). Avec la maquette seront étudiés les effets sur l'équilibre à long terme du système de retraite de diverses hypothèses d'évolution de la démographie et de l'économie. Seront notamment étudiées diverses hypothèses d'évolution du chômage (taux de chômage en 2015 de : 3 %, 4,5 %, 7 %, 9 %) ainsi que de la productivité et des salaires (taux de croissance annuel de la productivité du travail de : + 1 %, + 1,8 %, + 2,5 %). De tels calculs donneront une appréciation très utile de l'effet notamment de la variation du chômage.

3) De nouvelles variantes dans les principaux régimes apparaissent nécessaires.

Cependant, comme il a été indiqué au point 2-1, la présentation de résultats des grands régimes fondés sur une seule hypothèse macroéconomique et de comportement de départ à la retraite peut être la source d'incompréhensions et obscurcir les débats. Les échanges qui ont eu lieu avec les régimes pendant les travaux en cours le montrent clairement.

Il apparaît donc très souhaitable que, en plus des variantes déjà prévues, quelques variantes économiques soient réalisées non seulement sur la maquette de la DREES mais aussi dans les principaux régimes. Ces variantes, nécessairement en nombre limité, porteraient notamment sur le taux de chômage.

4) Les ajustements proposés pour le calendrier et la suite des travaux

4-1) *Le calendrier*

Il était prévu de présenter lors de la réunion du Conseil du 29 juin la fin du premier jeu des projections par régime, sur la base du scénario de retour au plein emploi en 2015 et d'un impact de la réforme sur la population active estimée à + 400 000 personnes. Les diverses variantes par régime et celles effectuées avec la maquette de la DREES, de même que les soldes élargis par régime (intégrant les transferts du FSV et de la compensation) devaient être présentés à la séance du Conseil du 29 septembre.

Les difficultés techniques rencontrées dans la finalisation de l'exercice de la CNAV, compréhensibles compte tenu des contraintes de mise au point du nouvel outil de simulation, ne permettent pas aujourd'hui de publier des données stabilisées. Par ailleurs, la présentation de résultats fondés sur une seule hypothèse macroéconomique et de comportement de départ à la retraite risquait, comme cela a été indiqué ci-dessous, d'être la source d'incompréhensions et de donner lieu à des débats tronqués.

Le décalage de la présentation des comptes non encore publiés conduit à regrouper lors de la séance de septembre l'examen des dernières projections à réaliser par les régimes et de l'ensemble des variantes. Le calendrier reste compatible avec les échéances de l'exercice européen (projections de l'équilibre de son système de retraite pour chaque Etat membre) qui est lui-même considérablement détendu et qui ne débouchera pas avant septembre (et non, comme initialement prévu, au printemps).

4-2) La suite des travaux et quelques observations sur les méthodes de projection

Depuis le dernier exercice conduit en 2001 par le Conseil d'orientation des retraites, d'importants investissements ont été réalisés par le régime général et la Fonction publique d'Etat pour se doter de nouveaux outils de projection (modèle de microsimulation de la CNAV et modèle ARIANE de la direction du Budget). Comme il est normal, la mise au point de tels outils est longue et délicate.

Plus largement, on peut s'interroger sur la diversité des méthodes utilisées par les régimes (qui se justifie cependant au moins en partie par des différences dans les champs qu'ils couvrent et les informations qu'ils détiennent). L'ampleur du phénomène des polypensionnés et son développement futur soulèvent de difficiles problèmes de mise en cohérence et d'agrégation des comptes des différents régimes.

Pour toutes ces raisons, le secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites souhaite engager, en même temps que s'achève l'actuel exercice de projection, une réflexion associant l'ensemble des régimes et des administrations sur les méthodes et outils de projection, s'appuyant sur une évaluation et un suivi des travaux déjà effectués. Cette réflexion devra intégrer les nouvelles informations relatives aux carrières des assurés qui seront alors disponibles à partir de l'échantillon interrégimes de cotisants³ (dont seuls de premiers éléments ont pu être mobilisés jusqu'ici).

Une telle démarche est indispensable dès lors que les exercices de projection sont appelés à se répéter périodiquement et à servir de base aux discussions relatives aux différentes étapes des réformes engagées. Cette récurrence accroît nécessairement l'exigence technique par rapport aux modèles et surtout par rapport aux modèles des plus grands régimes, notamment le régime général et la fonction publique.

³ Les résultats des deux premières exploitations par la DREES de l'échantillon interrégimes de cotisants figurent au dossier. Les exploitations complémentaires de cet échantillon comporteront d'autres données importantes.