

Sommaire

Introduction	5
PREMIÈRE PARTIE	
Le contexte des projections	9
Chapitre 1	
La mise en application de la réforme des retraites dans le régime général et la fonction publique	13
Chapitre 2	
Les réformes intervenues ou en projet hors du champ du régime général et de la fonction publique	21
Chapitre 3	
Les initiatives relatives à l'emploi des seniors	39
DEUXIÈME PARTIE	
Les hypothèses de projection	47
Chapitre 1	
Champ et méthodes de projection	51
Chapitre 2	
Les hypothèses démographiques	59
Chapitre 3	
Les hypothèses économiques	73
Chapitre 4	
Les hypothèses relatives à la réglementation	89

TROISIÈME PARTIE

Les résultats des projections 99

Chapitre 1

**Les perspectives financières après réforme et avant
la prise en compte des nouvelles ressources envisagées
en 2003** 103

Chapitre 2

**Les évolutions de pensions et de revenus d'activité, selon
différentes hypothèses d'indexation et de productivité** 125

Chapitre 3

**Les effets de la réforme de 2003 avant la prise en compte
des nouvelles ressources envisagées en 2003** 137

Chapitre 4

Les moyens de financement du système de retraite 175

Conclusion 193

Annexes 197

Table des matières 313

Introduction

Dans un premier rapport publié en décembre 2001, le Conseil d'orientation des retraites a présenté des projections à long terme de l'équilibre financier des régimes de retraite, proposé des orientations pour l'avenir du système de retraite, et présenté les éléments chiffrés permettant de faire des choix sur les moyens de garantir son équilibre financier et une meilleure équité entre les cotisants.

Cinq ans après, le Conseil réalise un nouvel exercice qui fait l'objet du présent rapport ¹. Le Conseil répond ainsi à l'obligation qui lui est faite par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites de réaliser des projections au moins une fois tous les cinq ans. Il a, par ailleurs, dans ce cadre, étudié une variante *ad hoc* répondant à la demande formulée par le Comité de politique économique de l'Union européenne. Comme cela avait été le cas en 2001, les projections réalisées pour le Conseil d'orientation des retraites alimentent ainsi la contribution de la France aux travaux européens sur les retraites.

La méthode d'ensemble est la même qu'en 2001, même si les outils de projection utilisés par les régimes ont évolué avec la mise au point de nouveaux modèles pour le régime général et la fonction publique de l'État. Des projections économiques ont été demandées à la direction générale du trésor et de la politique économique du ministère de l'Économie et des Finances et à l'Observatoire français des conjonctures économiques, qui ont permis au Conseil d'arrêter les différentes hypothèses à partir desquelles les projections ont été réalisées. Sur la base de ces projections, une analyse des perspectives financières du système de retraite a été conduite selon deux méthodes. Une première méthode, analytique, s'appuie sur des projections réalisées par les différents régimes de retraite obligatoires, à partir d'hypothèses communes fournies par le Conseil d'orientation des retraites. Une deuxième méthode, synthétique, s'appuie sur la maquette globale de projection de l'équilibre du système de retraite de la direction de la recherche, de l'évaluation et des études statistiques du ministère de la Santé et de la Solidarité.

Après le premier rapport de 2001, le COR présente de nouvelles projections de l'équilibre financier des régimes de retraite

1. Sur l'ensemble des activités du Conseil et notamment son deuxième rapport, voir l'annexe 5.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Pour les besoins de l'exercice 2006, les hypothèses démographiques et économiques ont été actualisées. Par ailleurs, les effets de la réforme intervenue en août 2003 et des changements qui se sont produits depuis 2001 dans les différents régimes ont été pris en compte. Cependant, compte tenu du caractère récent de la réforme (mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2004) et de sa grande progressivité, les évaluations de ses effets restent largement estimatives et prévisionnelles. Ceci explique le parti pris de présenter des fourchettes et des scénarios alternatifs concernant notamment son impact possible sur les comportements de cessation d'activité et de liquidation des pensions. Ce n'est qu'au cours des prochaines années qu'une appréciation des effets des mesures prises sur la base de données constatées sera possible, permettant alors d'affiner les constats et de recalculer les projections. De multiples variantes ont, par ailleurs, été réalisées, permettant de tester la sensibilité des résultats à des variations dans les hypothèses démographiques, économiques ou réglementaires. Ces variantes sont aussi importantes que le scénario de base pour apprécier la situation des régimes de retraite.

À la suite de la réforme de 2003, un certain nombre de questions restent ouvertes. Le rapport examine les points les plus importants.

L'analyse intègre une évaluation des effets de la réforme de 2003 qui reste largement estimative. Elle s'appuie sur la réalisation de multiples variantes

La première question est relative à **l'incidence de la loi de 2003 sur l'évolution des âges de cessation d'activité et de liquidation des pensions**. Les incertitudes sur cette évolution ont conduit à étudier dans le rapport plusieurs hypothèses. Pour éclairer les perspectives futures, une enquête sur les intentions de départ des assurés a, en outre, été menée, dont de premiers résultats sont présentés dans le rapport.

La deuxième question concerne **l'évolution relative du niveau de vie des actifs et des retraités**, en fonction des âges de cessation d'activité et de liquidation des pensions. Pour l'étudier des travaux sur cas-types ont été conduits par les principaux régimes et le rapport en rend compte.

La troisième question majeure est celle de **l'équilibre financier des régimes**. Elle se pose en des termes différents selon que sont prises en compte ou non les mesures relatives aux ressources des régimes présentées en 2003. Selon la présentation de la réforme faite en 2003, l'équilibre du système de retraite en 2020 est assuré, dans une hypothèse de retour au plein emploi, par des hausses des cotisations vieillesse, compensées par les baisses des cotisations à l'assurance chômage ainsi que par des contributions supplémentaires aux régimes de la fonction publique. Cette question fait l'objet de développements particuliers dans le présent rapport, lorsqu'il traite du financement des régimes. L'hypothèse selon laquelle la croissance économique ne permettrait pas de tels redéploiements ou selon laquelle de tels redéploiements ne seraient pas souhaités est également examinée.

* * *

Dans une **première partie**, le rapport présente les évolutions de la réglementation des régimes intervenues depuis le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites du printemps 2004, ainsi que les initiatives engagées tant par les partenaires sociaux que par les pouvoirs publics pour améliorer l'emploi des seniors.

Une **deuxième partie** est consacrée aux hypothèses et aux diverses variantes qui ont servi de base aux projections, du point de vue démographique, économique et réglementaire.

Les résultats des projections font, enfin, l'objet de la **troisième partie** du rapport qui retrace l'évolution de la situation financière des régimes selon les différentes hypothèses retenues, après réforme. Les effets de la réforme de 2003 sur les résultats des régimes sont décrits et des indicateurs relatifs à la situation des retraités et aux âges de départ à la retraite sont présentés.

Le présent rapport est consacré à la présentation et à la réflexion sur les nouvelles projections. C'est dans un deuxième rapport, présenté d'ici la fin de l'année, que le Conseil approfondira la réflexion sur les points qui, compte tenu des analyses faites sur les projections dans le présent rapport, lui paraissent pouvoir constituer pour 2008 des enjeux importants.

Première partie

Le contexte des projections

Avant de présenter l'exercice de projection de l'équilibre à long terme des régimes de retraite réalisé pour le Conseil d'orientation des retraites, il est utile de rappeler quelques éléments de contexte relatifs à la législation des régimes et à l'emploi des seniors.

La réforme de 2003 avait déjà fait l'objet d'une présentation lors du deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites en 2004¹. **Le chapitre 1**, après un rappel des principales orientations de la réforme, fait porter l'éclairage sur quelques mesures dont les décrets d'application ont été pris après le deuxième rapport du Conseil et qui n'avaient donc pas été présentées dans ce rapport.

Le chapitre 2 fait le point sur les principales réformes qui sont intervenues, qui sont en cours de négociation ou en projet, dans les régimes de base autres que le régime général et la fonction publique, ainsi que dans les régimes complémentaires.

Le chapitre 3 évoque les différentes initiatives relatives à l'emploi des seniors dont l'évolution est très importante pour la politique des retraites. L'ambition est ici d'exposer le cadre de ces initiatives et de mentionner leurs principaux axes.

Cette partie ne reprend pas la présentation du système actuel de retraite. Quelques données essentielles figurent en annexe 8 du rapport.

1. Deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information*, La Documentation française, 2004.

Chapitre 1

La mise en application de la réforme des retraites dans le régime général et la fonction publique

La mise en application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites s'est faite à compter du 1^{er} janvier 2004. Constitué de 116 articles, ce texte nécessite la publication de nombreuses dispositions réglementaires pour entrer en vigueur : au total, près de 90 décrets ou arrêtés.

La quasi-totalité des textes est désormais publiée. Les textes qui doivent encore être publiés concernent la retraite progressive et des étapes futures de la réforme ² (voir l'annexe 9).

La quasi-totalité des textes d'application de la loi du 21 août 2003 est publiée

Il ne sera pas fait ici d'état exhaustif des conditions de mise en application de la réforme des retraites, mais seulement un rappel de ses principales orientations et un rapide point sur quelques-unes de ses dispositions.

2. Un travail de recensement exhaustif a été fait par la Commission des affaires culturelles, sociales et familiales de l'Assemblée nationale, qui a déposé le 6 avril 2005 un rapport présenté par M. Denis Jacquat, député de la Moselle. Ce rapport a dressé un bilan quantitatif des textes d'application de la loi du 21 août 2003, a commenté les conditions de mise en application de la réforme et analysé les causes du retard de publication de certains textes.

I – Les axes essentiels de la réforme des retraites

Globale et progressive jusqu'en 2020, la réforme réaffirme le choix d'un système par répartition et met l'accent sur l'allongement de la durée d'activité pour garantir le niveau de retraite

Les axes essentiels de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites ainsi que l'analyse de son contenu et des dispositions réglementaires alors publiées ont été présentés dans le deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites³. On mentionnera seulement ici les caractéristiques principales de la réforme et les principes de fonctionnement du système de retraite qui sont rappelés ou qui sont posés par la loi.

1. Les principales caractéristiques de la réforme

Globale, la réforme concerne l'ensemble des régimes, privés ou publics, de base, complémentaires ou supplémentaires (dont une refonte totale du régime des professions libérales), à l'exception des régimes spéciaux de retraite autres que ceux de la fonction publique.

La loi de 2003 met en place, avec pour horizon 2020, un processus d'adaptation du système d'assurance vieillesse aux évolutions démographiques et économiques : d'une part, elle laisse les effets de la réforme de 1993 aller jusqu'à leur terme ; d'autre part, elle édicte des règles et des principes nouveaux pour les 20 années à venir. Elle prévoit des rendez-vous quadriennaux destinés à examiner les différents paramètres des régimes, en fonction des données économiques et sociales, démographiques et financières. Elle prévoit à chacune de ces échéances, les conditions d'un allongement de la durée d'assurance requise, compte tenu de l'évolution constatée de l'espérance de vie.

Ceci conduit à une structure particulière de la loi qui distingue un ensemble de dispositions et de principes valant pour l'ensemble du processus engagé, mais aussi des mesures particulières, régime par régime et applicables d'ici 2008, au cours de la première étape de sa mise en œuvre.

Outre l'organisation d'un processus par étapes, tous les quatre ans, la réforme prévoit une mise en œuvre progressive des ajustements des paramètres des régimes programmés à chaque étape.

Enfin, la réforme affiche un lien étroit entre emploi des seniors et politique des retraites.

3. *Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information des assurés* (première partie - chapitre 2), *op. cit.*

2. Les principes de fonctionnement du système de retraite

Plusieurs principes directeurs sont énoncés dans l'exposé des motifs et dans le titre I^{er} de la loi. Certains sont la réaffirmation de principes antérieurs qui régissent le fonctionnement du système de l'assurance vieillesse depuis son origine. D'autres ont été introduits pour tenir compte des évolutions économiques, démographiques et sociales intervenues depuis.

Le choix d'un système par répartition dans lequel les droits à pension sont liés à l'activité professionnelle est réaffirmé, même si la loi facilite la constitution de compléments de retraite par capitalisation.

La réforme énonce un objectif de haut niveau de retraite garanti grâce à une augmentation des durées d'activité.

L'exposé des motifs de la loi évoque une référence de taux de remplacement pour la retraite de l'ordre, en moyenne, des deux tiers du revenu d'activité à l'horizon 2020. En outre, le titre I^{er} de la loi fixe un objectif précis de retraite, pour les salariés les plus modestes, égal en 2008 à 85 % du Smic net au moment de la liquidation. Cet objectif de retraite, comprenant le régime de base et les régimes complémentaires, doit bénéficier aux salariés ayant effectué une carrière complète et portera sur la retraite obtenue le jour de la liquidation.

La réforme trace des perspectives jusqu'en 2020 en inscrivant dans le droit le principe de la prise en compte de l'allongement de l'espérance de vie effectivement constaté dans les évolutions futures du système. L'objectif est de stabiliser le ratio entre durée d'assurance et durée de retraite par une règle de partage des gains d'espérance de vie constatés (2/3 durée d'assurance ; 1/3 durée de retraite).

Les objectifs d'équité entre les cotisants et entre les régimes se traduisent à la fois par la convergence progressive vers des normes communes de durée d'assurance, d'indexation des pensions, ainsi que par la prise en compte des longues durées de carrière et par l'amélioration de la situation des polypensionnés.

L'accroissement des marges de choix des assurés sur la date de leur départ en retraite est recherché par différents mécanismes : surcote, décote, rachats, assouplissement du cumul emploi retraite, retraite progressive, etc.

La réforme de 2003 et celle de 1993 jouent sur les trois paramètres : niveau des pensions, allongement de la durée d'activité, ressources nouvelles. La principale économie faite en 1993 a concerné le niveau des pensions ; la réforme de 2003 met l'accent sur l'allongement de la durée d'activité et prévoit d'équilibrer les régimes par de nouvelles ressources. Elle aligne en grande partie, par ailleurs, les règles des régimes des fonctionnaires sur celles du régime général.

II – Un éclairage sur quelques mesures

La loi du 21 août 2003 comporte un nombre important de dispositions. Deux ans après la mise en œuvre de la réforme, il est utile de faire le point sur quelques-unes de ces dispositions. Certaines, d'application immédiate et faisant l'objet de premiers éléments d'observation, sont présentées au chapitre 3 de la troisième partie consacré aux effets de la réforme de 2003 ; il s'agit de la surcote, des départs anticipés pour carrière longue, des rachats de trimestres de cotisation et de l'épargne retraite. D'autres dispositions ne peuvent faire l'objet d'une évaluation dans l'immédiat, compte tenu de leur mise en œuvre progressive ou parce que, par nature, elles ne concernent que les générations futures de retraités. Le Conseil a souhaité ici mettre en avant trois d'entre elles pour lesquelles les mesures d'application n'étaient pas encore prises au moment du deuxième rapport du Conseil et n'ont donc pas été présentées dans ce rapport ⁴ : les pensions de réversion, les bonifications pour enfants dans la fonction publique et le droit à l'information des assurés. En même temps que les bonifications pour enfants seront évoquées les possibilités de départ anticipé ouvertes aux parents de trois enfants dans la fonction publique.

1. Les pensions de réversion

La loi du 21 août 2003 a refondu le système de pension de réversion du régime général et des régimes alignés. La loi a aussi tiré les conséquences de la jurisprudence communautaire interdisant de traiter différemment les hommes et les femmes dans les régimes de fonctionnaires. Elle a, enfin, aligné les règles applicables dans les régimes des professions libérales et des exploitants agricoles sur celles du régime général.

Le projet de décret initialement élaboré pour mettre en œuvre les dispositions de la loi dans le régime général et les régimes alignés a soulevé des critiques qui ont conduit le gouvernement, après une demande d'avis du Conseil d'orientation des retraites ⁵, à retenir un dispositif réglementaire sensiblement différent de celui qui a d'abord été envisagé, en ce qui concerne notamment la condition de ressources appliquée pour l'attribution et le service de la réversion dans les régimes concernés.

Le décret prévoit ainsi les règles suivantes.

Le dispositif d'assurance veuvage disparaît progressivement ⁶ et, corrélativement, la condition d'âge minimum (55 ans) pour bénéficier d'une

4. *Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information des assurés* (première partie - chapitre 2), *op. cit.*

5. Avis du Conseil d'orientation des retraites du 15 novembre 2004 disponible sur le site du Conseil : www.cor-retraites.fr

6. La cotisation salariale d'assurance veuvage (0,1 point déplafonnée) a été convertie en cotisation salariale déplafonnée d'assurance vieillesse au 1^{er} juillet 2004.

pension de réversion dans le régime général et les régimes alignés est supprimée selon le calendrier suivant : 52 ans pour les pensions prenant effet à partir du 1^{er} juillet 2005, 51 ans à partir du 1^{er} juillet 2007, 50 ans à partir du 1^{er} juillet 2009 et suppression de toute condition d'âge à compter du 1^{er} janvier 2011 ⁷. Dans le régime des professions libérales dont les conditions d'attribution des pensions de réversion sont alignées sur celles du régime général, un calendrier de mise en œuvre spécifique est prévu.

Dans les régimes complémentaires, la question reste ouverte de la transposition de la mesure de suppression de la condition d'âge adoptée dans les régimes de base, alors même que pour un certain nombre de catégories (cadres, professions libérales), ces régimes assurent l'essentiel de la réversion.

Par ailleurs, la double condition de ressources et de limitation du cumul entre une pension de droit propre et une pension de droit dérivé est remplacée par un plafond de ressources unique dont le montant est de 2 080 fois le SMIC horaire pour une personne seule et de 3 328 fois le SMIC horaire pour un ménage.

La pension de réversion est désormais calculée comme une différentielle par rapport à ce plafond. Pour le calcul, est retenu l'ensemble des pensions de droit direct et de réversion servies au veuf ou à la veuve par un régime de retraite de base, ainsi que l'ensemble de ses revenus propres ⁸. Les revenus d'activité font l'objet d'un abattement de 30 % si le veuf ou la veuve est âgé(e) d'au moins 55 ans. Sont, en revanche, exclus du calcul les revenus mobiliers et immobiliers issus du conjoint décédé ou de la communauté, ainsi que les avantages de réversion servis par les régimes complémentaires.

Le montant de la pension de réversion varie selon l'évolution des ressources du veuf ou de la veuve (ou de son ménage) jusqu'au moment où il ou elle a liquidé l'ensemble de ses pensions de retraite personnelles, ou, à défaut de droit personnel, à compter de l'âge de 60 ans.

2. Les bonifications pour enfants et les départs anticipés des parents de trois enfants dans la fonction publique

La loi du 21 août 2003 a dû tenir compte des exigences posées par la jurisprudence communautaire. L'arrêt Griesmar, rendu par la Cour de justice des Communautés européennes le 29 novembre 2001 ⁹, impose, en effet,

7. Sur la suppression de toute condition d'âge le décret va plus loin que l'avis du Conseil qui estimait que l'abaissement de la condition d'âge pouvait se faire à un rythme plus lent que le rythme prévu.

8. L'article 10 du décret n° 2004-857 du 24 août 2004 relatif aux droits à l'assurance vieillesse des conjoints survivants dispose toutefois que, par dérogation à l'article R. 353-1 du Code de la sécurité sociale (qui définit les ressources à retenir et celles à exclure pour l'appréciation du droit à réversion), jusqu'au 30 juin 2006, les ressources du conjoint survivant ne tiennent pas compte des avantages de réversion de base servis par le régime général, le régime des salariés agricoles et les régimes des artisans, commerçants, professions libérales et exploitants agricoles.

9. Cette jurisprudence a été appliquée par le Conseil d'État dans l'arrêt Griesmar du 29 juillet 2002.

l'extension du dispositif de la bonification pour enfants aux hommes, pour respecter le principe d'égalité des rémunérations entre hommes et femmes tel qu'il a été interprété par la Cour.

La réforme de 2003 a donc accordé à l'ensemble des fonctionnaires, hommes ou femmes, une bonification d'un an pour chacun de leurs enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} janvier 2004, sous réserve qu'ils aient interrompu leur activité pendant au moins deux mois dans le cadre d'un congé pour maternité, d'un congé pour adoption, d'un congé parental ou d'un congé de présence parentale, ou d'une disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans. Pour les enfants qui naissent après le 1^{er} janvier 2004, la bonification pour enfant est remplacée par une prise en compte gratuite des années d'interruption d'activité pour s'occuper de l'enfant, jusqu'à trois ans par enfant.

Par ailleurs, afin de compenser les désavantages de carrière qu'induit l'interruption de service liée à l'accouchement, la loi de 2003 institue pour les femmes fonctionnaires une majoration de durée d'assurance de deux trimestres par enfant né après le recrutement dans la fonction publique et après le 1^{er} janvier 2004. Cette majoration s'ajoute à la validation du congé de maternité. Mais elle ne peut se cumuler avec la durée d'assurance retenue au titre de la prise en compte gratuite d'une période d'interruption d'activité pour s'occuper d'un enfant lorsque celle-ci est supérieure ou égale à six mois ¹⁰.

Dans la même perspective de mise en conformité avec le principe communautaire d'égalité entre hommes et femmes et sous conditions d'interruption d'activité fixées par décret, la loi de finances rectificative du 30 décembre 2004 permet un départ en retraite des pères et mères de trois enfants ayant au moins 15 ans de service, alors que ce droit était réservé jusqu'ici aux femmes.

La mise en œuvre de la nouvelle législation relative aux bonifications pour enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004 a suscité des difficultés, car elle est dans un certain nombre de cas plus restrictive que la législation antérieure (notamment pour les enfants nés avant l'entrée de la mère dans la fonction publique). Ses conditions de mise en œuvre ont été adaptées pour répondre à ces difficultés.

3. Le droit à l'information des assurés

Comme il a été précisé ci-dessus, les deux décrets ¹¹ prévus par l'article 10 de la loi du 21 août 2003, relatifs au droit à l'information des assurés sur

10. Les bonifications de service et les validations d'années d'interruption d'activité s'ajoutent à la durée de service prise en compte pour calculer le montant de la pension et déterminer l'âge d'accès à une pension à taux plein ; les majorations de durée d'assurance, en revanche, n'interviennent que pour la détermination de l'âge d'accès au taux plein.

11. Un décret simple et un décret en Conseil d'État (le Conseil d'État devrait examiner le texte au début du mois d'avril).

leur retraite, ne sont pas encore intervenus. Cette absence n'a, cependant, pas de conséquence sur la mise en œuvre effective des principes posés par la loi de 2003, puisque les délais de construction du système d'échange des données entre les organismes ne permettront pas d'envoyer des documents avant juillet 2007 et que cette construction se fait activement.

Rappelons que la loi portant réforme des retraites reconnaît le droit de la personne à une information individuelle sur sa retraite selon deux modalités :

- périodiquement, un « *relevé de situation individuelle* » donnera à chaque personne une information consolidée sur les droits qu'elle s'est constitués dans l'ensemble des régimes de retraite obligatoires dont elle a relevé ;
- à partir d'un certain âge, une « *estimation indicative globale* » fournira une évaluation des montants de retraite qu'elle est susceptible de percevoir pour l'ensemble des régimes légalement obligatoires auxquels elle aura été affiliée.

Les définitions du contenu, des modalités et du calendrier de mise en œuvre de ce droit sont renvoyées à des décrets d'application : un décret en Conseil d'État, pour habilitier les régimes à échanger les données¹² et fixer un calendrier ; un décret simple, pour préciser le contenu du droit à l'information.

La loi pose aussi 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'État 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'État chargé de l'assurance maladie, M. Bertrand, le 5 juillet 2004.

Un an après cette installation, le Conseil d'orientation des retraites a, dans la séance du 29 juin 2005, fait le point sur l'état d'avancement des travaux du GIP, les choix effectués et les réalisations en cours, ainsi que sur les calendriers prévisibles.

L'ensemble des organismes de retraite travaillent au sein du GIP à la conception des documents et des instruments indispensables à la mise à la disposition des assurés des informations qui les concernent. La réponse ainsi apportée aux besoins des assurés sera originale, puisqu'elle résultera d'une coordination qui n'existait pas jusqu'alors.

Le projet initié dès le vote de la loi a franchi au cours des années 2004 et 2005 une première étape. Le mode de fonctionnement du GIP a été précisé, puis les documents destinés aux assurés et les échanges de données

12. Cet échange d'informations doit, notamment au regard des exigences posées par la CNIL, faire l'objet d'un encadrement juridique.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

entre les systèmes d'information ont été définis. Les conséquences d'un envoi unique sur la visibilité de chaque régime pour l'assuré ont également été analysées.

En 2006, après cette phase de conception, une deuxième étape de réalisation a été engagée avec la mise en relation effective des systèmes d'information des régimes et la construction des outils communs indispensables.

Enfin, en 2007, la troisième étape du projet aura une dimension dominante de communication, pour préparer et accompagner l'envoi du relevé de situation individuelle et de l'estimation indicative globale qui répondent aux vœux du Conseil d'orientation des retraites.

Compte tenu de l'ampleur du projet, le calendrier retenu ¹³ est ambitieux. Au deuxième trimestre 2006, un site internet comportant de nombreuses informations générales et un outil de simulation utilisable pour tous les grands régimes ¹⁴ sera ouvert. L'ouverture du site donnera lieu à de larges informations dans la presse. À partir de 2007, seront produits des documents pour les assurés (relevé de situation individuelle et estimation indicative globale) selon le calendrier figurant dans le tableau ci-dessous.

	Âge du bénéficiaire	
	Relevé de situation individuelle	Estimation indicative globale
1 ^{er} juillet 2007	Quel que soit l'âge, à la demande de l'assuré	
1 ^{er} juillet 2007	50 ans	58 ans
1 ^{er} juillet 2008	50 ans et 45 ans	57 ans ou 58 ans
1 ^{er} juillet 2009	50 ans, 45 ans et 40 ans	56 ans ou 57 ans
1 ^{er} juillet 2010	50 ans, 45 ans, 40 ans et 35 ans	55 ans ou 56 ans
1 ^{er} juillet 2011	50 ans, 45 ans, 40 ans et 35 ans	55 ans

Tant que l'assuré poursuit son activité, il bénéficie d'une estimation globale tous les cinq ans à partir des âges figurant dans le tableau ci-dessus.

On peut se demander si le GIP ne serait pas l'organisme le mieux placé pour produire, en outre, quelques messages permettant d'améliorer l'information générale des assurés qui demeure trop faible. Cette question relève d'une appréciation gouvernementale et du conseil d'administration du GIP. Mais le Conseil d'orientation des retraites note que le nécessaire développement de l'information générale appelle la diffusion de messages utilisant d'autres médias qu'un site internet.

13. Il figure dans les projets de décret qui ont nécessité un avis de la CNIL et devraient être prochainement publiés.

14. À l'exception des régimes des professions libérales, dans un premier temps.

Chapitre 2

Les réformes intervenues ou en projet hors du champ du régime général et de la fonction publique

Parallèlement à la mise en œuvre de la loi du 21 août 2003, des réformes des régimes de retraite sont intervenues hors du champ du régime général et des régimes de la fonction publique. Ces évolutions ont concerné à la fois des régimes alignés, mais aussi certains régimes spéciaux et régimes complémentaires.

Les développements qui suivent n'ont pas de caractère exhaustif. Ils indiquent seulement les principales évolutions intervenues, en cours de discussion ou de négociation, ou simplement annoncées dans certains régimes. Ils témoignent qu'un mouvement ou une réflexion sont engagés dans des secteurs d'activité variés pour trouver les moyens d'adapter les règles des régimes de retraite aux évolutions sociales en cours, aux changements des règles comptables, ou, plus simplement, pour en rationaliser la gestion.

Des évolutions ont également concerné les régimes de commerçants et d'artisans, les régimes des professions libérales, certains régimes spéciaux et les régimes complémentaires

I – La fusion des régimes des commerçants et des artisans : le régime social des indépendants (RSI)

Les propositions émanant de la majorité des conseils d'administration des caisses nationales des régimes vieillesse et maladie des travailleurs non salariés des professions non agricoles (CANCAVA¹⁵, ORGANIC¹⁶, CANAM¹⁷) et de l'ACOSS, ont conduit le Gouvernement à arrêter le principe de la fusion de ces trois régimes et la création au premier semestre 2006 d'un seul régime social des indépendants (RSI) et d'un interlocuteur social unique pour le recouvrement des cotisations et des contributions spéciales dont ils sont redevables à titre personnel.

Une Instance nationale provisoire du régime social des indépendants (INPRSI) a été créée par une ordonnance du 31 mars 2005¹⁸ et officiellement installée le 29 juin 2005, afin de préparer la mise en place de ce régime unique et l'exercice de ses missions. Elle se substitue aux conseils d'administration des trois caisses nationales de sécurité sociale des professions indépendantes, la CANCAVA, l'ORGANIC et la CANAM.

Le régime social unique assurera au premier semestre 2006 la couverture sociale de près de trois millions de personnes. Cette réforme doit permettre des économies de gestion, améliorer la protection sociale des travailleurs indépendants et faciliter l'ensemble de leurs démarches, tant pour le versement des cotisations que pour la perception des prestations.

Les caisses de base et la caisse nationale du RSI devraient être installées avant la fin du premier semestre 2006. Une autre étape est prévue en 2007 ou 2008, avec la création de l'Interlocuteur social unique (ISU), institué par l'ordonnance n° 2005-1529 du 8 décembre 2005, destiné à jouer le rôle d'un guichet unique.

La signification de la création de ce régime social unique des indépendants est importante : dans un premier temps, les commerçants et artisans ont compté sur leur seul capital pour vivre pendant leur retraite ; ils ont ensuite souhaité et obtenu un alignement de leurs régimes (y compris, à terme, de leurs régimes complémentaires) sur les régimes des salariés du secteur privé, puis, dans une volonté de diminution des coûts de gestion, conduit le rapprochement de leurs deux caisses nationales de retraite.

15. Caisse d'assurance vieillesse-invalidité-décès des artisans.

16. Caisse d'assurance vieillesse-invalidité-décès des commerçants.

17. Caisse d'assurance maladie des artisans, des commerçants et des professions libérales.

18. Ordonnance n° 2005-299 du 31 mars 2005, relative à la création à titre provisoire d'institutions communes aux régimes de sécurité sociale des travailleurs indépendants, prise en application de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit qui a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures pour simplifier l'organisation des régimes de sécurité sociale des travailleurs indépendants.

II – Les restructurations au sein des régimes des professions libérales

Les réformes en cours concernant les professions libérales portent aussi bien sur les prestations du régime de base que sur l'organisation des caisses.

1. La réforme de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)

La loi d'août 2003 portant réforme des retraites a modifié en profondeur le système de retraite de base des professions libérales, dans le sens d'une harmonisation avec les règles applicables dans le régime général. Ces évolutions, présentées dans le deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites¹⁹, ont consisté, pour l'essentiel, en un renforcement du rôle de la CNAVPL, d'une part par la réforme du mode de financement du régime de base et, d'autre part, par la restructuration de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales. À noter que les règles des régimes complémentaires des professions libérales n'ont, elles, pas été modifiées²⁰.

Les rôles respectifs de la CNAVPL (désormais pleinement chargée du rôle de caisse nationale) et des sections professionnelles ont été précisés : dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, les sections assurent, pour le compte de la CNAVPL, le recouvrement des cotisations et le service des prestations du régime de base. Deux décrets du 27 mai 2004 sont intervenus, pour définir l'organisation administrative et financière de la CNAVPL (décret n° 2004-460 relatif à l'assurance des travailleurs non salariés des professions non agricoles), et des sections professionnelles, désormais au nombre de onze (décret n° 2004-461 relatif à l'assurance vieillesse des professions libérales).

2. La fusion de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV) et de la Caisse de retraite de l'enseignement, des arts appliqués, du sport et du tourisme (CREA)

La Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV) et la Caisse de retraite de l'enseignement, des arts appliqués, du sport et du tourisme (CREA) étaient, au sein de l'organisation autonome

19. *Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information des assurés* (Première partie - Chapitre 2), *op. cit.*

20. Ainsi, l'âge à partir duquel un assuré peut demander la liquidation de sa retraite complémentaire sans abattement y reste fixé à 65 ans alors qu'il est passé de 65 à 60 ans dans le régime de base.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

d'assurance vieillesse des professions libérales, deux sections professionnelles regroupant l'une comme l'autre des populations très diverses.

La CIPAV regroupait les architectes, ingénieurs, techniciens, géomètres, experts et conseils ainsi que l'ensemble des professionnels libéraux ne relevant pas d'une autre section professionnelle. Elle gisait la retraite de base commune à l'ensemble de ces professions libérales ainsi qu'un régime complémentaire et un régime invalidité-décès.

La CREA gisait, d'une part, le régime de base des personnes exerçant en qualité de non salariés notamment les professions d'enseignant, de guide touristique, de sportif professionnel et de conférencier pour lesquelles il n'existe ni régime complémentaire ni régime invalidité-décès et, d'autre part, trois régimes complémentaires ²¹, dont les bénéficiaires principaux étaient les artistes auteurs qui relèvent pour le régime de base du régime général.

Intervenue le 1^{er} janvier 2004 ²², la fusion de ces deux caisses a permis de simplifier l'organisation des régimes et d'établir une partition claire entre professionnels libéraux relevant de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales pour l'ensemble des régimes (base et complémentaire) et artistes auteurs relevant de l'article L. 382-1 du Code de la sécurité sociale et donc du régime général pour la retraite de base. Ainsi, les non salariés autrefois rattachés à la CREA bénéficieront désormais d'un régime complémentaire et d'un régime d'invalidité.

Une structure juridique propre aux régimes complémentaires des artistes auteurs est née de cette évolution : le décret n° 2004-461 du 27 mai 2004 a doté l'IRCEC (Institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création) de la personnalité morale et lui a confié la gestion des trois régimes complémentaires mentionnés ci-dessus.

III – Les réformes comptables et d'organisation en cours dans certains régimes spéciaux ; les autres réformes en cours

La loi du 21 août 2003 s'applique aux trois fonctions publiques et aux ouvriers de l'État, mais n'a pas concerné les autres régimes spéciaux de retraite, catégorie très hétérogène qui regroupe aussi bien les régimes de grandes entreprises publiques, telles la SNCF ou la RATP, que le régime

21. L'Institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC), le régime de retraite complémentaire des auteurs et compositeurs dramatiques (RACD) et le régime de retraite complémentaire des auteurs et compositeurs lyriques (RACL).

22. Décret n° 2004-460 du 27 mai 2004 relatif à l'assurance des travailleurs non salariés des professions non agricoles.

des mines ou celui des clercs de notaire. L'annexe 10 du rapport en fait le recensement, en dégage les caractéristiques et en présente une typologie, à partir des conditions qui ont présidé à leur création, ou de la situation juridique des employeurs et des salariés dans chacun de ces régimes.

Cependant, même s'ils ne sont pas inclus dans le processus programmé par la loi de 2003, certains de ces régimes évoluent. Les réformes concernent les régimes les plus importants et sont des réformes comptables et d'organisation. D'autres régimes touchant une faible population sont mis en voie d'extinction, supprimés ou intégrés au régime général ou sont en cours de discussion sur un rapprochement de leurs règles avec le régime général.

1. Les réformes comptables et d'organisation pour la branche des industries électriques et gazières et pour la RATP

L'organisation et le financement du régime des industries électriques et gazières (IEG) et du régime de la RATP ont été modifiés notamment sur deux points importants, l'adossment au régime général et aux régimes complémentaires et la création d'une caisse autonome.

• *Les industries électriques et gazières (IEG)*

Le régime des industries électriques et gazières, géré jusqu'alors par un service d'Électricité de France, concerne l'ensemble des entreprises de la branche des industries électriques et gazières.

La réforme du régime de retraite des IEG : la création d'une caisse et l'adossment aux régimes des salariés du privé

Après avoir présenté le contexte qui a conduit à sa réforme, on examinera l'évolution de l'organisation du régime et le dispositif d'adossment financier au régime général, à l'ARRCO et à l'AGIRC qui a été mis en place.

Le contexte de la réforme

La préparation d'une réforme du financement du régime de retraite des industries électriques et gazières a été engagée en 2003 en concertation avec les partenaires sociaux de cette branche, dans un contexte marqué par l'évolution des normes comptables et l'ouverture du marché de l'énergie à la concurrence.

Le règlement communautaire européen n° 1606/2002 du 19 juillet 2002 oblige les entreprises des États membres à présenter leurs comptes selon des normes comptables internationales, à partir du 1^{er} janvier 2005 ou 2007 selon le statut de l'entreprise (1^{er} janvier 2005 pour les entreprises cotées en bourse et 1^{er} janvier 2007 pour les entreprises non cotées faisant un appel public à l'épargne). L'objectif de ce règlement est d'harmoniser les normes comptables européennes afin de garantir une plus grande

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

transparence et une comparabilité de la performance des entreprises. Plus particulièrement, une de ces normes comptables internationales, la norme IAS²³ impose aux entreprises de provisionner²⁴ dans leurs comptes l'intégralité de leurs engagements sociaux, et notamment les engagements de retraite.

Par ailleurs, l'ouverture du marché de l'énergie à la concurrence a conduit à une séparation juridique entre les entreprises EDF et GDF et le régime de retraite des IEG et la création d'une caisse autonome pour assurer sa gestion, alors que jusqu'ici celle-ci était assurée par un service d'EDF.

La création d'une caisse

La loi n° 2004-803 du 9 août 2004 a posé les principes et les règles fondamentales de la réforme du régime de retraite des industries électriques et gazières. La loi a créé la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), organisme autonome paritaire de sécurité sociale, qui gère le régime spécial de retraite de la branche. Elle a prévu l'adossment du régime spécial au régime général et aux régimes complémentaires des salariés du privé AGIRC-ARRCO selon des modalités définies par des conventions financières. Seules les modalités de gestion et de financement du régime spécial ont été modifiées par la loi dont l'application a été prévue au 1^{er} janvier 2005. Les droits des assurés du régime sont inchangés (prestations, conditions de départ en retraite).

Plusieurs décrets d'application ont été pris, et la caisse fonctionne aujourd'hui effectivement.

La situation des assurés et les « droits spécifiques »

La CNIEG sert aux retraités les prestations correspondant à la réglementation du régime spécial qui demeure inchangée.

Sont, cependant, distinguées dans les comptes du régime, des charges correspondant aux prestations qui seraient servies en appliquant les règles du régime général et des régimes ARRCO et AGIRC et celles qui correspondent aux « droits spécifiques ».

Le financement des charges correspondant à des prestations calculées selon les règles du régime général, de l'ARRCO et de l'AGIRC est assuré dans le cadre des conventions financières passées entre la CNIEG et ces régimes (voir ci-dessous la description des opérations d'« adossment »).

Le financement des charges correspondant aux « droits spécifiques » est assuré par une taxe et des contributions des entreprises des IEG. Il est fait une distinction entre les droits spécifiques passés et les droits spécifiques futurs.

23. IAS : International Accounting Standard.

24. Des provisions d'un montant représentatif des charges futures liées aux retraites doivent être inscrites au compte des régimes.

Les droits spécifiques passés sont calculés comme la différence entre les droits validés auprès du régime des IEG avant le 1^{er} janvier 2005 et les droits repris par les régimes de droit commun au titre de cette période. Ils sont garantis par l'État.

Une contribution tarifaire sur les prestations de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel (CTA) est instituée pour financer les droits spécifiques passés relatifs aux activités « régulées » (transport et distribution), ainsi que la quote-part correspondant à ces activités du droit d'entrée dû à la CNAV. La CTA est neutre pour l'État comme pour les clients finals. Elle se substitue, en effet, à la quote-part des tarifs d'électricité et de gaz correspondant aux charges de retraite que désormais elle finance. Transitoire, elle disparaîtra avec la sortie du régime du dernier retraité ayant validé des périodes de services antérieures au 1^{er} janvier 2005.

Les droits spécifiques passés correspondant à des activités « non régulées » sont à la charge des entreprises des IEG, sous forme de cotisations versées à la CNIEG.

Les droits spécifiques futurs constitués à compter du 1^{er} janvier 2005 sont intégralement à la charge du secteur des IEG et ne sont pas garantis par l'État. Ils doivent être financés par des cotisations sociales.

Le mécanisme d'adossement au régime général et aux régimes ARRCO et AGIRC

À compter du 1^{er} janvier 2005, la CNAV, l'ARRCO et l'AGIRC versent à la CNIEG les sommes correspondant au montant des pensions qui seraient servies aux retraités des industries électriques et gazières si celles-ci étaient calculées selon leurs propres règles.

En contrepartie, la CNIEG verse aux régimes général, ARRCO et AGIRC, les sommes correspondant à une cotisation salariale de 12 % et une cotisation patronale de 24 % assises sur l'assiette du régime spécial, pour les actifs et les retraités des IEG n'ayant pas atteint l'âge de 60 ans et ne justifiant pas de la durée d'assurance requise pour obtenir le taux plein.

Cependant, l'ensemble des coûts de l'adossement pour le régime général et les régimes ARRCO et AGIRC ne sont pas couverts par ce versement, du fait de la différence d'évolution démographique et économique entre le secteur des IEG et les salariés couverts par les régimes général, ARRCO et AGIRC, ainsi que du niveau et de la structure des rémunérations respectifs de leurs affiliés. C'est pourquoi sont prévus le versement d'une contribution forfaitaire exceptionnelle et libératoire de la CNIEG au régime général (« soulte » ou droit d'entrée) et une reprise partielle des droits au titre du passé par l'ARRCO (54,8 %) et l'AGIRC (94,7 %) afin d'assurer la neutralité financière de l'adossement pour ces régimes.

Plus généralement, l'article 79 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 précise à cet égard que « l'adossement d'un régime de

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

retraite spécial ou de tout autre régime sur la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés respecte le principe de stricte neutralité financière de l'opération pour les assurés sociaux du régime général ». Cette neutralité doit être assurée et vérifiée.

Le montant de la contribution exceptionnelle due à la CNAV s'élève à 7 649 millions d'euros. 40 % de cette somme ont été versés en 2005 au Fonds de réserve pour les retraites qui en assurera la gestion pour la CNAV jusqu'en 2020. Les 60 % restants doivent être versés par la CNIEG à la CNAV en 20 annuités de 287 millions d'euros chacune (la somme actualisée²⁵ de ces versements en 2005 représente 4 589 millions d'euros, soit 60 % du total de 7 649 millions d'euros). La première partie de la soulte (40 %) est financée par les entreprises de la branche des IEG, la deuxième partie qui correspond aux activités « régulées » (transports et distribution) est financée par une fraction de la contribution tarifaire d'acheminement instituée par la loi (voir ci-dessus).

L'adossment aux régimes complémentaires de retraite ARRCO et AGIRC est assorti d'une clause de revoyure en 2010 qui, en fonction de l'évolution effective de la masse salariale des IEG, pourrait éventuellement donner lieu au versement à ces régimes d'une « contribution de maintien des droits » dont le montant est plafonné à 918 millions d'euros. Selon l'évolution de la masse salariale des IEG, cette « revoyure » en 2010 peut aussi, dans certaines limites, donner lieu à une augmentation des taux de reprises des droits passés par les régimes complémentaires. Par ailleurs, un apport aux réserves techniques et de gestion a été versé aux régimes complémentaires sous forme d'acompte en 2005 (718 millions d'euros) qui sera régularisé dans le premier semestre 2006. Il a pour objet de ne pas dégrader les réserves des régimes complémentaires existantes à la date de l'adossment.

• *La RATP*

Deux évolutions récentes ont conduit à changer les modalités de financement du régime de retraite de la RATP :

- en application de l'article 39 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a organisé, à compter du 1^{er} juillet 2005, le transfert de la compétence de l'État en matière de transports publics au niveau régional²⁶, ce qui entraîne une clarification entre les financements par les collectivités locales (pour les charges d'exploitation) et le financement du déficit des retraites, qui reste à la charge de l'État ;
- l'application des normes comptables internationales (IAS 19) qui impose aux entreprises non cotées faisant appel public à l'épargne de provisionner leurs engagements de retraite.

25. Le taux d'actualisation retenu est égal à 2,5 % en termes réels.

26. Le STIF (Syndicat des transports d'Île-de-France), l'autorité organisatrice des transports publics en Île-de-France, est depuis le 1^{er} juillet 2005 sous le contrôle de la région.

La réforme du financement envisagée repose sur des principes analogues à ceux qui ont été retenus pour le régime de retraite des industries électriques et gazières (IEG). Un adossement aux régimes de droit commun sera réalisé. Plusieurs décrets publiés le 27 décembre 2005 au *Journal officiel* permettent sa mise en œuvre. La caisse de retraite RATP a été créée à compter du 1^{er} janvier 2006.

Le déséquilibre financier généré à la CNAV, compte tenu notamment des différences démographiques des deux régimes, par l'opération d'adossement sera compensé par le versement d'une soulte. À la différence de la réforme du régime des industries électriques et gazières dans laquelle la soulte est intégralement financée par les entreprises et par une taxe affectée, la soulte est financée par l'État. Les droits non repris par les régimes de droit commun, dits « droits spécifiques » (et qui correspondent aux règles propres au régime RATP, c'est-à-dire essentiellement aux charges liées aux départs anticipés), seront pris en charge par l'État, tant pour les droits déjà acquis que (dans la limite d'un plafond de 45 000 emplois sous statut) pour les droits futurs. Le montant des soultes est en cours de discussion et sera précisé par les conventions en cours de signature.

• *Les projets en cours de discussion*

Le règlement communautaire n° 1606/2002 s'applique aux entreprises cotées en bourse depuis le 1^{er} janvier 2005. Les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) faisant appel à l'épargne publique seront quant à eux soumis à l'obligation de préparer leurs comptes selon les normes IAS/IFRS²⁷ à partir du 1^{er} janvier 2007. À cette échéance, la question du provisionnement et de l'inscription au bilan des engagements de retraite se pose pour plusieurs entreprises gérant des régimes spéciaux de retraite telles La Poste et la SNCF.

• *Les garanties de transparence et de neutralité des adossements*

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 renforce les garanties de transparence et de neutralité financière pour les assurés sociaux du régime général de l'adossement d'un régime de retraite spécial sur la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

À cet effet, le principe de stricte neutralité financière est désormais inscrit dans le Code de la sécurité sociale sous l'article L. 222-7. Les caisses de retraite concernées doivent rendre compte de la mise en œuvre de ce principe et assurer la publication des données techniques sur les adossements.

En outre, les futurs adossements doivent faire l'objet d'une information préalable des commissions parlementaires concernées portant sur les modalités de ces opérations.

27. International Accounting Standard / International Financial Reporting Standard.

2. Des processus d'intégration ou de rapprochement des règles

Des processus d'intégration

Dans le passé, un certain nombre de régimes spéciaux ont été intégrés au régime général et aux régimes complémentaires des salariés. Dans la période récente, sont intervenues une intégration du régime des cultes et une intégration du régime de retraites de la chambre de commerce et d'industrie de Paris aux régimes de droit commun.

La branche vieillesse du régime des cultes, rapprochée financièrement du régime général depuis 1998, y sera prochainement intégrée complètement comme les branches maladie et invalidité en application de l'article 75 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006. L'ensemble des règles de droit commun concernant la retraite y trouvera ainsi application. Dans le cadre de cette intégration, l'âge minimal de départ à la retraite pour les ressortissants du régime des cultes est abaissé à 60 ans, sous réserve du respect des conditions de droit commun relatives à la durée d'assurance. La Caisse de retraite du régime des cultes (CAVIMAC) reste la caisse gestionnaire, pour le compte du régime général, des prestations et des cotisations, compte tenu des spécificités de la population d'assurés. Les assurés du régime des cultes bénéficient désormais d'une couverture complémentaire obligatoire dans le cadre de l'ARRCO (décision de la commission paritaire de l'ARRCO de décembre 2005).

Le régime de retraite de la chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) a été intégré aux régimes de droit commun le 1^{er} janvier 2006. Le régime général et les régimes complémentaires versent les prestations de droit commun. Les prestations supplémentaires correspondant à des droits existants sont versées par la chambre de commerce et d'industrie de Paris.

Un processus de rapprochement des règles

Des discussions se sont ouvertes en juillet 2005 avec l'ensemble des organisations syndicales représentatives sur la question de l'évolution du régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France. L'objectif serait d'examiner les conditions d'une transposition, à partir de 2006, de la réforme arrêtée en 2003 pour les fonctionnaires, en l'adaptant à la situation spécifique de la profession.

IV – Les évolutions des régimes complémentaires

D'importantes évolutions sont en cours concernant les régimes complémentaires de retraite.

1. L'aboutissement de la réforme des institutions de retraite complémentaire engagée en 1994

La loi n° 94-678 du 8 août 1994 relative à la protection sociale des salariés qui transpose deux directives communautaires de 1992 clarifie la mission des différentes institutions à gestion paritaire. Elle confirme le principe d'affiliation obligatoire des institutions de retraite complémentaire et leur reconnaît une mission d'intérêt général, tout en affirmant l'autonomie des partenaires sociaux. Elle consacre l'évolution des organismes tendant à une spécialisation des différentes institutions, les unes se consacrant à la retraite complémentaire dans des conditions voisines des régimes de base (institutions ARRCO et AGIRC) et les autres se consacrant à la prévoyance dans des conditions analogues aux multiples opérateurs proposant des produits dans ce domaine (avec notamment, des obligations de provisionnement des engagements). La loi de 1994 encadre, en effet, les couvertures de retraite supplémentaire à caractère collectif, précisant notamment les règles prudentielles devant être mises en œuvre.

L'établissement du décret relatif au fonctionnement et au contrôle des institutions de retraite complémentaire a rencontré des difficultés qui ont retardé sa mise au point. Celle-ci a été faite par un décret n° 2004-965 du 9 septembre 2004 d'application de la loi du 8 août 1994 en ce qui concerne les institutions de retraite complémentaire.

Son objet est de définir les règles de création, de fonctionnement et de contrôle des institutions de retraite complémentaire (IRC) et de leurs fédérations. Il comporte des mesures confirmant le large pouvoir des fédérations à l'égard des institutions de retraite complémentaire qui en sont membres, le ministre étant cependant doté de pouvoirs comportant notamment l'approbation des règles de fonctionnement prévues par ces fédérations (approbation des modèles de statut des institutions) ou la possibilité d'intervenir en cas de crise (retrait de l'autorisation de fonctionnement des institutions).

Trois axes majeurs y sont développés : la clarification de l'organisation interne des IRC et de leurs fédérations, l'amélioration de la procédure de contrôle, enfin l'affirmation d'une plus grande lisibilité de l'action des institutions par une information accrue de leurs membres et du ministre chargé de la sécurité sociale.

2. Les évolutions de l'ARRCO et de l'AGIRC

Au cours de ces dernières années, les régimes de retraite complémentaire ARRCO et AGIRC ont connu des évolutions importantes. Après la création d'un régime unique ARRCO en 1999²⁸, un accord du 10 février 2001 a

28. Avant 1999, les règles déterminant, notamment, la valeur du point, les majorations de pension ou les conditions d'octroi des pensions de réversion étaient propres à chaque caisse (ou groupe de caisses) ARRCO. Ces règles ont été unifiées par un accord du 25 avril 1996, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1999.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

posé le principe du rapprochement de la réglementation et de la gestion des deux régimes, qui, sans remettre en cause leur autonomie, permette d'en simplifier la gestion, d'en améliorer la qualité et d'en réduire le coût de fonctionnement. Ce texte, complété par plusieurs annexes, prévoyait :

- la création, dans un délai de trois ans, de groupes d'institutions, comportant chacun une institution AGIRC et une institution ARRCO et la rationalisation des conditions de rattachement des entreprises en fonction de leur implantation territoriale ;
- une harmonisation des réglementations AGIRC et ARRCO dans tous les domaines ;
- la définition de procédures communes (unicité de service AGIRC-ARRCO) permettant de simplifier les démarches des entreprises et des assurés ²⁹.

Depuis 2001, l'harmonisation des réglementations s'est poursuivie. Les deux régimes ont adopté les mêmes règles de fixation des dates d'effet de la retraite. Ils ont ainsi posé le principe de concordance des dates d'effet, la date de la première demande de retraite déposée dans l'un des deux régimes complémentaires devant être prise en compte par l'autre régime pour déterminer la date d'effet des droits de l'assuré. Ont été harmonisées, de la même façon, les règles relatives à la validation des périodes de maladie et de chômage et au paiement des allocations de faible montant. En outre, des règles communes de recouvrement et de contentieux sont applicables depuis le 1^{er} janvier 2004.

Au 30 septembre 2004, 24 groupes de protection sociale comportaient des institutions AGIRC et 31 groupes comportaient des institutions ARRCO (certains groupes comportent les deux types d'institution).

AGIRC et ARRCO : une harmonisation des réglementations, un regroupement des institutions, des adaptations des règles consécutives à la réforme de 2003

Un mouvement de concentration des groupes de protection sociale s'est fortement engagé ces dernières années et, au sein même des groupes, de nombreuses fusions entre institutions ont eu lieu ou s'opèrent actuellement, sous l'impulsion des fédérations qui souhaitent que ne demeurent qu'une caisse ARRCO et une caisse AGIRC par groupe ³⁰.

Les mesures prises dans l'accord conclu le 13 novembre 2003, pour prolonger dans les régimes complémentaires les dispositions de la loi du 21 août 2003 relatives au régime général et pour fixer jusqu'en 2008 l'évolution de la valeur du point et du salaire de référence, ont été présentées dans le deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites ³¹.

29. Pour les entreprises, une seule déclaration et un seul paiement des cotisations ; pour les assurés, une seule liquidation et un seul paiement des allocations de retraite.

30. Les institutions de retraite complémentaire et les institutions de prévoyance doivent, en vertu de la loi de 1994, être distinctes, mais elles font souvent partie d'un même groupe de protection sociale qui peut également comprendre des mutuelles ou unions de mutuelles, des institutions financières et des associations de gestion de moyens.

31. *Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information des assurés* (Première partie - chapitre 2), *op. cit.*

On rappellera seulement ici brièvement les principales mesures prises en conséquence de la réforme de 2003 :

- l'allongement de la durée d'assurance permettant de bénéficier du taux plein au régime général est pris en compte pour le calcul des pensions des régimes complémentaires, puisque les salariés continuent à bénéficier des pensions ARRCO et AGIRC sans l'application de coefficients d'abattement, dès qu'ils remplissent les conditions pour liquider la pension au régime général à taux plein ;
- les dispositions des articles 23 et 24 de la loi du 21 août 2003 (départs anticipés pour carrière longue et pour les travailleurs handicapés) ont été transposées dans les régimes complémentaires pour permettre aux salariés concernés une liquidation de leurs droits à l'ARRCO et à l'AGIRC sans application de coefficients d'anticipation ³² ;
- enfin, les salariés peuvent racheter un nombre forfaitaire de 70 points retraite par année d'études supérieures dans chacun des régimes complémentaires, dans la limite de trois ans et moyennant l'application d'un coefficient assurant la neutralité actuarielle pour les régimes.

Il est également utile de rappeler que l'accord du 13 novembre 2003 a mis fin au transfert financier organisé depuis l'accord du 25 avril 1996 de l'ARRCO vers l'AGIRC, destiné à compenser l'effet de l'évolution du plafond de la sécurité sociale qui conduit les cadres à cotiser de plus en plus à l'ARRCO et pèse sur les finances de l'AGIRC. S'y est substituée la prise en charge directe par l'ARRCO du solde technique des opérations des participants à l'AGIRC au titre de l'article 36 de la convention collective de 1947 (techniciens, collaborateurs et agents de maîtrise).

Par ailleurs, le même accord prévoit l'ouverture d'une négociation interprofessionnelle avant le 31 décembre 2008 afin de définir les modalités d'intégration à l'AGIRC et à l'ARRCO de l'Association pour la gestion du fonds de financement (AGFF) qui, en 2001, a succédé à l'Association pour la gestion de la structure financière (chargée de financer le coût pour les régimes complémentaires de la retraite à 60 ans). Cette intégration est susceptible de modifier sensiblement les résultats financiers présentés par les deux régimes, même s'il ne change rien au solde total des régimes complémentaires et de l'AGFF, retracé dans la troisième partie du présent rapport.

3. Les évolutions de l'IRCANTEC

L'arrêté du 26 décembre 2003 transpose au régime de l'IRCANTEC ³³ les mesures édictées par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites :

- passage de 150 à 160 trimestres pour l'obtention d'une retraite à taux plein entre 60 et 65 ans. Cette modification entraîne le décalage de tous les

32. Sources : article 2 de l'Accord du 13 novembre 2003 (carrières longues) ; avenants du 1^{er} juillet 2004 : n° 80 à l'accord interprofessionnel du 8 décembre 1961 et A-226 à la convention collective nationale du 14 mars 1947, étendus et élargis par arrêtés du 20 mai 2005 (salariés handicapés).

33. Régime de retraite complémentaire au régime général de la sécurité sociale au bénéfice des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

coefficients de minoration lorsque cette condition de durée d'assurance n'est pas remplie ;

- départs anticipés sans minoration avant 60 ans pour les carrières longues et pour les salariés handicapés. La mise en œuvre de ces dispositions est subordonnée à la liquidation de la retraite par la CNAV qui vérifie que le salarié remplit les conditions d'âge et de durée de cotisation ;

- cumul emploi-retraite lors d'une reprise d'activité : les bénéficiaires de retraites ayant pris effet au plus tôt au 1^{er} janvier 2004 peuvent continuer à percevoir ces avantages et reprendre une activité sous réserve que le revenu procuré par cette nouvelle activité ajouté au total des pensions perçues n'excède pas le dernier revenu d'activité avant départ en retraite. Dans le cas contraire, le versement des pensions est suspendu. Les cotisations versées au titre de ces reprises d'activité ne permettent l'obtention de points supplémentaires que dans le cas de la suspension du service des pensions ;

- salaire de référence et valeur du point : ils sont désormais indexés sur l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac suivant le coefficient retenu pour la revalorisation des pensions du régime général. Ces valeurs sont désormais fixées une fois par an, le 1^{er} janvier. Il n'y a plus d'avis du conseil d'administration, ni d'arrêté conjoint du ministère du Budget et du ministère des Affaires sociales ;

- égalité hommes-femmes : égalité totale des conditions de réversion sur l'intégralité de la carrière pour les décès intervenus après le 31 décembre 2003. Pour les décès antérieurs au 1^{er} janvier 2004, l'égalité hommes-femmes en matière de réversion est limitée aux droits afférents aux carrières postérieures au 17 mai 1990 ³⁴.

Par ailleurs, un projet de réforme du fonctionnement de l'IRCANTEC, présenté à la fin du mois de juillet 2005, est suspendu.

4. La création de régimes complémentaires particuliers

Plusieurs régimes complémentaires particuliers ont été récemment créés.

• *La création du régime de retraite additionnel de la fonction publique*

Le décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 précise les modalités de mise en œuvre et de fonctionnement du régime de retraite additionnelle de la fonction publique créé par la loi d'août 2003.

Ce régime, obligatoire, bénéficie aux fonctionnaires des trois fonctions publiques (État, collectivités territoriales et hospitalières).

³⁴. Comme le permet l'arrêt Barber de la Cour de justice des Communautés européennes du 17 mai 1990, affaire C-262/88.

Les cotisations alimentant les régimes sont assises sur les primes et avantages indiciaires dans la limite de 20 % de leur traitement indiciaire. Le taux de cotisation, réparti à part égale entre employeurs et fonctionnaires, est fixé à 10 %.

Les droits sont calculés sous forme de points, qui peuvent être servis dès lors que le fonctionnaire a atteint l'âge de 60 ans et qu'il a liquidé sa pension principale.

Le régime n'attribue aucune prestation au titre des périodes d'activité antérieures au 1^{er} janvier 2005. Aucune possibilité de rachats n'est ouverte. Sa montée en charge est, pour cette raison, très progressive. Le nombre de points qu'il sera susceptible d'attribuer augmentera au fil des générations. Ceci est cohérent avec une montée en charge progressive des mesures d'ajustement adoptées dans les régimes de fonctionnaires.

Le régime est en répartition totalement provisionnée. L'excédent des cotisations perçues par rapport aux prestations versées est capitalisé et le régime doit, à tout moment, être en mesure de payer les droits des bénéficiaires, sur l'ensemble de leur durée de vie.

Sa gestion est confiée à un nouvel établissement public doté d'un conseil d'administration dans lequel sont représentés les fonctionnaires et leurs employeurs.

• *Le nouveau régime additionnel de retraite des enseignants du privé*

La loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 a créé un nouveau régime additionnel de retraite pour les personnels enseignants et de documentation des établissements d'enseignement privés sous contrat avec l'État, afin de rapprocher leur niveau de pension de celui des maîtres titulaires de l'enseignement public. Le décret n° 2005-1233 du 30 septembre 2005 a fixé les modalités de fonctionnement de ce régime additionnel³⁵. Ce régime sera géré paritairement, en répartition provisionnée. Il est assis sur l'ensemble de la rémunération versée par l'État et son financement est réparti³⁶ de façon égale entre l'État et les enseignants (0,75 % chacun).

• *Le régime des écrivains*

Les artistes-auteurs d'œuvres originales relèvent du régime général pour la retraite de base et de régimes spécifiques pour la retraite complémentaire.

35. La majoration de pension que recevront les enseignants du privé s'élèvera à 7 % de leur retraite pour les liquidations entre 2005 et 2009, 8 % pour les liquidations entre 2010 et 2014, 9 % entre 2015 et 2019, et 10 % à partir de 2020.

36. Le taux de cotisation qui avait été initialement fixé à 1,5 % devrait dans le même temps, selon le même amendement à la loi de finances initiale, être relevé à la seule charge de l'État, le taux de cotisation employeur devant être porté à 0,8 %.

Toutefois, jusqu'à la loi n° 2003-517 du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque, une part importante de ces artistes-auteurs, écrivains et traducteurs essentiellement, ne bénéficiaient pas d'un régime complémentaire.

En instituant un droit de prêt des ouvrages en bibliothèque, la loi a prévu la répartition en deux parts des ressources procurées par ces droits : une partie de ces ressources est affectée au versement des droits d'auteur, l'autre sert à la prise en charge d'une fraction des cotisations dues au titre de la retraite complémentaire. Le décret n° 2004-920 du 31 août 2004 a précisé les modalités de mise en œuvre de l'ensemble du dispositif du droit de prêt et désigné l'IRCEC (Institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création) comme régime complémentaire des écrivains³⁷. Le décret n° 2004-1385 du 22 décembre 2004 a fixé à 50 % du montant de la cotisation annuelle, la fraction des cotisations prises en charge par la rémunération au titre du prêt en bibliothèque, et précisé que cette cotisation est due si l'assuré a versé la part de la cotisation annuelle à sa charge.

• *La création d'un régime complémentaire obligatoire pour les industriels et les commerçants*

Avant la loi de 2003 portant réforme des retraites, la couverture vieillesse des industriels et des commerçants était constituée :

- d'un régime de base, aligné depuis 1973 sur le régime des salariés ;
- d'un régime dit des conjoints, qui assurait sous certaines conditions au commerçant marié qui demandait la liquidation de sa retraite une majoration de pension ;
- d'un régime complémentaire facultatif.

La loi du 21 août 2003 a poursuivi plusieurs objectifs concernant cette population d'assurés : l'amélioration des pensions et des conditions de pilotage du régime pour le rapprocher des régimes de droit commun ; la suppression du régime des conjoints, coûteux et inéquitable. La loi a ainsi permis, au 1^{er} janvier 2004, la mise en place d'un véritable régime complémentaire obligatoire qui se substitue au régime des conjoints et le complète. Il est comparable à celui qui a été mis en place par les artisans et les salariés. Elle a également prévu la transformation du régime complémentaire facultatif (Organic complémentaire), qui s'apparente à un régime supplémentaire facultatif, en mutuelle.

Le nouveau régime complémentaire obligatoire des commerçants (NRCO) est rattaché, depuis l'ordonnance n° 2005-299 du 31 mars 2005 relative à la création à titre provisoire d'institutions communes aux

37. Ce régime est commun à l'ensemble des artistes-auteurs relevant de l'article L. 382-1 du Code de la sécurité sociale.

régimes de sécurité sociale des travailleurs indépendants, à l'Instance nationale provisoire du régime social des indépendants (RSI).

Le nouveau régime reprend les droits acquis dans le régime des conjoints jusqu'au 31 décembre 2003, date de sa fermeture définitive, et crée un droit nouveau, le « compte minimum de points » (CMP), pour tous les assurés célibataires ayant cotisé au régime des conjoints.

La loi de 2003 et les dispositions réglementaires prises pour son application ³⁸ ont défini les règles de ce régime complémentaire obligatoire :

- la reprise des droits de l'ancien régime des conjoints a été modulée selon la date d'acquisition des droits ;
- le nouveau régime est conçu comme un régime en points strictement contributif ;
- le calcul des prestations s'effectue en fonction des points acquis (régime en points).

L'âge pivot de la retraite est de 65 ans. L'intéressé peut, cependant, obtenir la liquidation de ses droits entre 60 et 65 ans, sans restriction s'il bénéficie du taux plein dans le régime de base, ou, dans le cas contraire, avec application d'un abattement actuariellement neutre.

La réversibilité du droit propre de l'assuré est prévue en contrepartie d'une réduction de ce droit.

Le troisième étage facultatif de la couverture vieillesse des commerçants a été transformé en un organisme régi par le Code de la mutualité. Cette mutuelle, agréée le 8 décembre 2003 sous le nom de « MEDICIS » par le ministre chargé de la Mutualité, doit désormais répondre aux exigences prudentielles applicables aux organismes assureurs français, et en particulier aux obligations de couverture des engagements, de constitution de la marge de solvabilité et de diversification des actifs financiers représentant ses engagements.

Enfin, la loi organise au profit de la nouvelle structure le transfert des réserves constituées sous forme de provisions techniques en représentation des droits acquis dans l'ancien régime facultatif.

L'avenir des retraites ne dépend pas seulement de la conduite de réformes des régimes. Il est également lié à la situation du marché de l'emploi et à la politique des seniors.

³⁸. Décret n° 2004-848 du 24 août 2004 précisant les conditions de financement du régime et arrêté du 17 décembre 2004 approuvant son règlement.

Chapitre 3

Les initiatives relatives à l'emploi des seniors

Dès son premier rapport, remis au Premier ministre en décembre 2001, le Conseil d'orientation des retraites a considéré que le relèvement des taux d'emploi des seniors, parmi les plus bas de l'Union européenne, devait constituer un axe essentiel d'une politique des retraites. Pouvoir travailler jusqu'à la retraite est un objectif juste et fédérateur.

La loi du 21 août 2003 a tenu compte de cette orientation dans plusieurs de ses dispositions. Elle a établi une articulation entre l'allongement de la durée d'assurance requise dans les régimes de retraite et l'allongement effectif de la durée d'activité. Elle a, pour cette raison, prévu des mesures dans le champ du travail et de l'emploi qui ont été présentées dans le deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites du printemps 2004³⁹.

Mais tout ne relève pas du législateur. C'est pourquoi la loi de 2003 a prévu une obligation d'engager une négociation interprofessionnelle dans un délai de trois ans après la publication de la loi sur la prise en compte de la pénibilité et a fait entrer l'emploi des seniors dans le champ de la négociation collective obligatoire au niveau de l'entreprise (tous les trois ans). La négociation entre les partenaires sociaux a eu lieu. La préparation d'un plan d'action concerté entre l'État et les partenaires sociaux

La réforme de 2003 établit un lien étroit entre l'emploi des seniors et la politique des retraites

39. Deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information, op. cit.*

est très largement avancée. Des mesures ont, par ailleurs, été prises dans la fonction publique.

Compte tenu de la proximité des calendriers entre la présentation prochaine du projet de plan d'action concerté et l'adoption de ce rapport, il n'est pas souhaitable que le Conseil entre dans l'examen détaillé de ces textes et présente les débats qui existent aujourd'hui sur l'emploi des seniors. C'est pourquoi ne seront présentées ici que les grandes lignes des décisions prises dans le secteur privé et dans le secteur public, ainsi que quelques remarques sur ces décisions.

I – La négociation collective relative à l'emploi des seniors et à la pénibilité et le projet de plan d'action concerté

1. La négociation collective sur l'emploi des seniors

L'accord national interprofessionnel du 13 octobre 2005 comporte diverses mesures visant une remontée du taux d'emploi des seniors

Engagée en 2004, la négociation relative à l'emploi des seniors a débouché sur un accord national interprofessionnel du 13 octobre 2005⁴⁰ qui a été signé par plusieurs organisations syndicales et patronales le 9 mars 2006⁴¹.

L'accord s'inscrit dans la perspective fixée par le Conseil européen de Lisbonne d'un taux d'emploi⁴² des 55-64 ans de 50 % ce qui supposerait, pour la France, une remontée de

plus de 10 points (2 points par an) par rapport à la situation actuelle. Il prévoit un premier bilan de l'effet des mesures prises, au regard de cet objectif, à la fin de l'année 2007. Il fait de cette remontée un impératif au plan aussi bien économique que social afin, notamment, d'assurer aux seniors une activité leur offrant une rémunération puis une retraite convenable.

Ce projet d'accord comporte diverses dispositions qui s'organisent autour de quatre axes :

- l'évolution des représentations socioculturelles qui constituent un frein important à l'emploi des seniors ;
- la sécurisation des parcours professionnels avec notamment le droit à un bilan de carrière pour tous les salariés tous les cinq ans, à partir de 45 ans, l'amélioration des conditions de travail ;

40. Le texte du projet a été publié par *Liaisons sociales*, n° 8636, du 25 octobre 2005.

41. La CFDT, la CFTC, la CFE-CGC et les trois organisations patronales - MEDEF, CGPME et UPA - ont signé cet accord.

42. En France, selon les statistiques d'Eurostat, le taux d'emploi, qui rapporte le nombre de personnes en emploi à la population du même âge, est de 37,3 % en 2004 pour les personnes de 55 à 64 ans (source : Enquêtes sur les forces de travail, 2005). Selon l'INSEE, ce taux est estimé à 40,6 % pour la même tranche d'âge et la même année (Enquête Emploi 2004). Les deux instituts ne retiennent pas la même définition de l'âge (âge atteint en début d'année pour Eurostat, âge atteint en cours d'année pour l'INSEE), ce qui explique la différence des deux estimations.

- le retour des seniors dans l'emploi incluant, par exemple, le rejet de l'utilisation du critère d'âge dans les recrutements, la fixation d'objectifs à atteindre dans les accords de branche et d'entreprise, le contrat de professionnalisation⁴³, la création d'un contrat à durée déterminée pour les seniors ;
- des possibilités d'aménagement pour les fins de carrière.

L'accord renvoie enfin le soin de prévoir un cadrage d'ensemble des aménagements législatifs et réglementaires à apporter sur diverses questions à un plan d'action concerté à l'initiative du gouvernement.

2. La négociation sur la pénibilité

La négociation interprofessionnelle sur la pénibilité, qui porte à la fois sur la prévention des situations de pénibilité et sur la réparation lorsque ces situations n'ont pas pu être évitées, est une négociation particulièrement complexe. Elle n'a pas pu encore déboucher, mais elle a permis de progresser dans la définition des situations de pénibilité résultant de certaines formes d'activités professionnelles qui risquent de laisser des traces durables, identifiables et irréversibles sur la santé des salariés. Les questions qui restent posées sont relatives notamment aux droits à retraite anticipée qui pourraient être reconnus et à l'articulation avec des négociations de branche.

3. Le projet de plan national d'action pour l'emploi des seniors⁴⁴

Lors de son intervention à la réunion de la Commission nationale de la négociation collective de décembre 2005, le Premier ministre a annoncé le lancement d'une concertation conduite par M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'Emploi, pour l'élaboration d'un plan national d'action pour l'emploi des seniors. Une conférence nationale sur l'emploi des seniors doit se tenir pour tirer toutes les conclusions de cette concertation.

L'élaboration d'un plan national d'action pour l'emploi des seniors doit déboucher sur une conférence nationale au premier semestre 2006

Deux objectifs sont fixés pour le plan qui doit couvrir la période 2006-2010 :

- améliorer la proportion des seniors en emploi en luttant notamment contre les facteurs qui les excluent ;

43. Applicable depuis le mois d'octobre 2004, le contrat de professionnalisation, qui a remplacé trois contrats en alternance, s'accompagne d'une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale, dans la limite du SMIC, spécifique pour les jeunes âgés de moins de 26 ans et les demandeurs d'emploi âgés de 45 ans ou plus.

44. Cette rédaction tient compte des mesures qui ont été soumises à la concertation et qui doivent être présentées, le cas échéant avec des modifications, à la conférence nationale sur l'emploi des seniors.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

- favoriser leur employabilité quelle que soit leur situation (en emploi ou en recherche d'emploi).

Cinq axes sont d'ores et déjà arrêtés pour ce plan :

Faire évoluer les représentations socioculturelles. En particulier, une large campagne d'information sera initiée en 2006 pour faire évoluer l'image des seniors tant dans le monde de l'entreprise que dans la société. Afin de lui donner une plus grande portée et une plus grande efficacité dans le temps, cette campagne aura un caractère pluriannuel et visera deux cibles distinctes : le grand public et le monde des entreprises. Cette action sera complétée par la diffusion des bonnes pratiques, en s'appuyant sur le centre de ressources récemment créé auprès de l'ANACT et l'élaboration d'un programme de recherche multidisciplinaire.

Favoriser le maintien en emploi des seniors par la mise en œuvre d'une gestion active des ressources humaines tout au long de la vie et l'amélioration des conditions de travail. Sont notamment prévus une généralisation des entretiens de deuxième partie de carrière et des bilans de compétence, un développement des outils de la formation professionnelle à destination des seniors (validation des acquis de l'expérience, dispositif de la période de professionnalisation ⁴⁵), l'accompagnement et l'amplification du développement des accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la fermeture de la possibilité ouverte aux branches de négocier des accords abaissant en dessous de 65 ans l'âge à partir duquel les employeurs peuvent recourir à la mise à la retraite de leurs salariés avec une période transitoire.

Favoriser le retour à l'emploi des seniors en renforçant l'accompagnement des demandeurs d'emploi âgés et en facilitant leur accès à l'emploi. L'amélioration des possibilités de retour à l'emploi des seniors est recherchée autour de trois types de mesures : le développement de l'aide apportée aux seniors par les services de l'emploi qui devront être mobilisés sur ce sujet, la suppression de certaines mesures considérées comme des freins à l'embauche (suppression progressive de la contribution Delalande), l'intéressement des entreprises et des salariés à la reprise d'activité avec notamment la mise en place de mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité favorables pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans. L'accord sur l'assurance chômage du 22 décembre 2005, relatif à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, prévoit d'ailleurs, sous un certain nombre de conditions, une indemnité différentielle pour compenser la perte de revenu pour les seniors et les chômeurs de longue durée qui reprennent un emploi moins bien rémunéré (d'au moins 15 %) que leur emploi précédent. L'employeur pourra également bénéficier d'une aide

⁴⁵. La période de professionnalisation a pour objectif de favoriser le maintien dans l'emploi des salariés en contrat à durée indéterminée, en permettant l'acquisition d'un diplôme ou un titre à finalité professionnelle, une qualification professionnelle ou de participer à une action de formation de professionnalisation.

dégressive. Des mesures d'aide à la création et à la reprise d'entreprise, d'aide à la mobilité sont également prévues par l'accord.

Aménager les fins de carrière en encourageant la mise en place de dispositifs tels que la retraite progressive *et encourager la prolongation d'activité* par un relèvement progressif de la surcote et un élargissement des possibilités de cumul emploi-retraites pour les bas salaires.

Assurer un suivi tripartite du plan d'action dans la durée, avec la création d'un groupe de suivi.

II – Les initiatives prises par les employeurs publics

Les employeurs publics ont pris également un certain nombre d'initiatives⁴⁶. La signature le 25 janvier 2006 de deux protocoles d'accord relatifs à l'action sociale et à la promotion professionnelle témoigne de cette prise en compte de la gestion des carrières dans la fonction publique.

Nous donnerons ici des indications sur les mesures prises pour les fonctions publiques :

- suppression des limites d'âge dans les concours (externes, internes, troisième voie) par l'ordonnance du 2 août 2005 à l'exception des concours d'accès aux corps classés en services actifs et, sur demande des administrations, des concours donnant accès à des formations d'au moins 24 mois en école d'application ;
- le système de notation (décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État) permet d'individualiser et d'accélérer la progression de carrière des fonctionnaires les plus méritants ;
- création d'une indemnité exceptionnelle de sommet de grade, attribuée aux fonctionnaires des trois fonctions publiques au 1^{er} juillet 2005 pour compenser le blocage de tout avancement des agents qui sont depuis plus de trois ans à l'échelon terminal du grade ou du corps. Dans le même esprit, une bonification indemnitaire sera mise en place en 2006 et expérimentée pendant trois ans au profit des fonctionnaires de catégories A et B des trois fonctions publiques bloqués à l'échelon terminal de leur corps depuis au moins cinq ans ;
- le dispositif relatif aux reconversions et aux « secondes carrières » est une réponse aux besoins de restructuration de l'emploi public (GIAT, France Télécom, Défense). L'article 77 de la loi sur les retraites offre aux enseignants la possibilité de bénéficier d'un détachement suivi d'une intégration dans les différents corps de la fonction publique après 15 ans de

46. Cf. Rapport au Conseil d'orientation des retraites, *Fonctions publiques : de la réforme des retraites à la gestion des parcours professionnels*, Groupe de travail présidé par Frédéric Tiberghien et Marianne Berthod-Wurmser (rapporteur), janvier 2006.

service. Cette mesure n'a eu jusqu'à présent qu'une portée limitée car elle suppose pour monter réellement en charge qu'un plan d'action concret soit développé par l'administration, de l'éducation nationale notamment, les textes réglementaires ne suffisant pas par eux-mêmes. La réforme législative des emplois réservés destinés aux anciens militaires doit favoriser la reconversion professionnelle et la seconde carrière de milliers de fonctionnaires de la défense touchés par la professionnalisation des armées et les effets des limites d'âge dans les services actifs ;

- l'âge obligatoire de sortie du régime de cessation progressive d'activité a été repoussé de 60 à 65 ans. Le contrat de fin d'activité est supprimé ;
- la création d'un entretien de carrière et la réforme du bilan professionnel sont des mesures qui permettent d'améliorer le suivi des carrières et la construction de projets professionnels cohérents ;
- une « période de professionnalisation » doit être instituée dans la fonction publique. Elle permettra de sécuriser les parcours professionnels d'agents dont la carrière est « en suspens » pour différents motifs (reconversion professionnelle, seconde carrière, retour de congé maternité ou parental). D'une durée maximale de 6 mois, cette période serait constituée de formations en alternance précédées d'un bilan professionnel ;
- l'accès à la formation professionnelle après 45 ans devrait être amélioré avec la mise en place du droit individuel à la formation (DIF).

III – Remarques sur les évolutions en cours concernant l'emploi des seniors

Comme il a été indiqué ci-dessus, il n'appartient pas au Conseil de se prononcer sur les mesures prévues par l'accord des partenaires sociaux et par le projet de plan d'action concerté. Il souhaite cependant présenter quelques observations qui reprennent d'ailleurs pour certaines d'entre elles celles qu'il a formulées dans l'avis du 14 février 2006 remis au Premier ministre.

1. Remarques générales

Deux observations seront présentées ici.

- En premier lieu, comme le Conseil l'a toujours indiqué, une politique favorisant la croissance et l'emploi est un élément essentiel du contexte de la politique d'emploi des seniors. Il renvoie sur ce point aux réflexions qui peuvent être menées sur ce sujet notamment au Conseil d'orientation de l'emploi.
- En second lieu, le Conseil observe qu'une information générale beaucoup plus large doit être donnée aux assurés et aux entreprises sur les dispositifs leur permettant dans la fin de leur vie active de faire des choix concernant à la fois leur retraite et leur activité professionnelle. On donnera ici deux exemples. Dès que le décret sur la retraite progressive sera adopté, il est important qu'il soit connu des cotisants et des

employeurs. Même si ce dispositif n'a pas forcément vocation à s'appliquer à une très grande partie des cotisants, il peut permettre un aménagement des fins de carrière se substituant, dans l'intérêt de tous, à d'autres choix plus pénalisants pour les assurés, pour l'emploi et pour les caisses : départ précoce avec une retraite plus faible, mise à la retraite alors que la prolongation à temps partiel pourrait convenir aux deux parties, congé de maladie... De la même manière, même si les avis sur l'opportunité d'une modification de la surcote peuvent diverger, on peut s'accorder sur l'idée qu'une information sur son existence et ses modalités a autant d'importance que les améliorations qui peuvent lui être apportées.

2. Remarques relatives à l'accord et au projet de plan d'action concerté des seniors

- Même si des réserves peuvent exister de la part de certains membres du Conseil, non sur le principe même de l'accord ou d'un plan d'action national mais sur tel ou tel aspect de leur contenu ou de leur équilibre général, le Conseil constate qu'un tournant est pris sur une question majeure sur laquelle il a, avec constance, attiré l'attention. Il constate que, comme il l'a préconisé, des mesures diversifiées sont prévues pour rompre ce qui est aujourd'hui un véritable cercle vicieux. L'implication des acteurs dans la réalisation de ces mesures sera un élément essentiel.

- Des débats existent sur la manière dont ces questions ont été abordées et sur le fait qu'à ce stade aucun accord n'ait pu être trouvé sur la pénibilité. Il est vrai que ce sujet est difficile et relève, comme on l'a indiqué, d'une négociation complexe qui peut prendre du temps. Le Conseil analysera ces débats dans le rapport qu'il présentera à la fin de cette année sur les enjeux de l'étape 2008.

3. Remarques sur les mesures concernant les fonctionnaires

Le Conseil constate que plusieurs mesures, qui ont été prises pour améliorer la gestion des carrières, la formation et le déroulement des carrières, ainsi que pour permettre l'entrée dans la fonction publique en cours de carrière, ne sont nullement négligeables. Cependant, cette observation doit être accompagnée de deux remarques.

En premier lieu, on doit constater la lenteur de la mise en place du dispositif prévu par la loi de 2003 pour faciliter la mobilité des enseignants. Le Conseil estime nécessaire de remobiliser les différents ministères concernés et de faire évoluer, le cas échéant, les procédures.

En second lieu, le Conseil constate qu'à côté de l'impulsion donnée dans le secteur privé, le sujet manque de lisibilité dans la fonction publique. Le Conseil souhaite vivement qu'une présentation d'ensemble des mesures prises et envisagées soit faite.

Deuxième partie

Les hypothèses de projection

Avant de présenter le champ et les méthodes retenus pour les projections ainsi que les hypothèses étudiées, il paraît utile de rappeler les facteurs qui déterminent l'équilibre d'un régime de retraite par répartition ¹.

L'équilibre d'un régime de retraite par répartition peut s'écrire sous la forme d'une équation, c'est-à-dire d'une égalité, qui fait intervenir plusieurs facteurs. Cette égalité est respectée et l'équilibre du régime assuré si la masse des cotisations est égale à la masse des pensions, ou, en l'écrivant autrement, si le taux de cotisation moyen est égal au taux de pension moyen multiplié par le ratio de dépendance économique (voir l'encadré).

L'équation d'équilibre d'un régime de retraite par répartition

À tout moment, dans un régime par répartition, on a l'égalité suivante :

$$\text{Cotisations} = \text{Prestations}$$

La **masse des cotisations** est le produit des taux de cotisation appliqués aux revenus d'activité professionnelle. Par souci de simplification et sans effet sur le résultat, il est possible de raisonner en termes de revenu moyen comme de taux de cotisation moyen.

$$\text{Cotisations} = \text{taux de cotisation moyen} \times \text{revenu moyen d'activité} \times \text{nombre de cotisants}$$

De la même manière, la **masse des prestations** est le produit de la pension moyenne par le nombre de retraités.

$$\text{Prestations} = \text{pension moyenne} \times \text{nombre de retraités}$$

On en déduit le **taux de cotisation moyen** nécessaire à l'équilibre financier du régime.

$$\text{Taux de cotisation moyen} = \frac{\text{Pension moyenne}}{\text{Revenu moyen d'activité}} \times \frac{\text{Nombre de retraités}}{\text{Nombre de cotisants}}$$

Le rapport « nombre de retraités/nombre de cotisants » correspond à un rapport démographique, appelé plus précisément **ratio de dépendance économique**. Il est lié au rapport « nombre de personnes en âge d'être à la retraite/nombre de personnes d'âge actif », appelé **ratio de dépendance démographique**, par la relation suivante :

$$\frac{\text{Nombre de retraités}}{\text{Nombre de cotisants}} = \frac{\text{Nombre de personnes en âge d'être à la retraite}}{\text{Nombre de personnes d'âge actif}} \times \frac{\text{Part des retraités dans la population en âge d'être à la retraite}}{\text{Taux d'activité des personnes d'âge actif} \times (1 - \text{taux de chômage})}$$

1. Voir la fiche n° 5 du document du Conseil intitulé « Retraites, fiches pour l'information et le débat » de février 2003.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

La présentation qui précède montre que l'équilibre d'un système de retraite par répartition résulte de trois types de facteurs :

- des facteurs démographiques qui déterminent le ratio de dépendance démographique, rapport entre le nombre de personnes en âge d'être à la retraite et le nombre de personnes d'âge actif ;
- des facteurs relatifs à l'activité et à l'emploi ;
- des facteurs relatifs à la réglementation déterminant le montant des pensions et des cotisations.

Pour l'exercice de projection de la situation financière à long terme du système de retraite, il est donc nécessaire de retenir trois types d'hypothèses : des hypothèses démographiques, des hypothèses économiques et des hypothèses relatives à la réglementation.

Le **chapitre 1** de cette partie décrit le champ et les méthodes retenus pour l'exercice de projection à long terme. Cet exercice couvre la période 2003-2050, soit un horizon décalé de dix années par rapport au précédent exercice de projection du Conseil. La méthode générale de projection est la même que celle qui avait été suivie en 2001 avec des projections réalisées par les régimes et des projections globales élaborées par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de la Santé et de la Solidarité. Ces projections, qui reposent sur des scénarios macroéconomiques retenus par le Conseil, sont interdépendantes. Dans la seconde partie de ce chapitre, l'accent est mis sur les modèles de projection utilisés. D'importants efforts d'investissement dans la conception de nouveaux modèles, dont le présent exercice a bénéficié, ont été réalisés. Dans le contexte de travaux de projections à long terme récurrents, il apparaît néanmoins nécessaire de poursuivre les efforts d'amélioration des méthodes de projection dans l'ensemble des régimes.

Les chapitres 2, 3 et 4 précisent les différentes hypothèses retenues par le Conseil pour l'élaboration d'un scénario de base et des variantes entourant ce scénario et permettant de couvrir le champ des possibles. Ces hypothèses sont de trois types : hypothèses démographiques (**chapitre 2**), hypothèses économiques (**chapitre 3**) et hypothèses relatives à la réglementation des régimes (**chapitre 4**).

Chapitre 1

Champ et méthodes de projection

La méthodologie reprend les grandes lignes de celle qui a été retenue à l'occasion du premier exercice de projection du Conseil en 2001. Après une présentation du cadre général, l'attention est portée sur les modèles qui ont été utilisés pour élaborer les nouvelles projections.

I – Le cadre général des projections

Sont successivement présentés la période couverte par les projections, la méthode générale de projection, enfin le champ des régimes qui ont participé à l'exercice.

1. La période couverte par les projections

L'exercice de projection couvre la période 2003-2050.

L'année 2003 a été retenue comme point de départ de la projection car c'était, au commencement de l'exercice, la dernière année connue concernant la situation financière des régimes. Les données de l'année 2004 étaient encore provisoires au moment de la réalisation des projections.

Par rapport à l'exercice de 2001, l'horizon des projections a été repoussé de dix années, passant de 2040 à 2050.

Au-delà de l'intérêt de se projeter sur un nombre d'années au moins aussi important que pour le précédent exercice du Conseil, qui justifie à lui seul

un décalage de cinq années, le choix de l'horizon 2050 a été dicté par plusieurs éléments :

- 2050 est l'horizon des dernières projections de l'INSEE en matière de population totale et de population active ² ;
- la Commission européenne a demandé aux États membres de retenir au moins l'horizon 2050 pour les travaux de projection qu'elle coordonne sur les évolutions des dépenses publiques liées au vieillissement de la population ;
- l'horizon 2050 permet un recul supplémentaire par rapport à 2035 qui correspond approximativement à la date de départ à la retraite de la dernière génération du *baby boom*.

Retenir un horizon plus éloigné aurait, en revanche, présenté l'inconvénient d'accroître de manière jugée excessive les marges d'incertitude entourant les résultats et correspondrait à un exercice prospectif, d'une nature différente du présent exercice, qui pourra être mené par ailleurs.

2. La méthode générale de projection

Deux types d'instruments de projection des dépenses et des recettes des régimes de retraite ont été utilisés : des outils de projection par régime et une maquette globale réalisée par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de la santé et de la solidarité. Les travaux effectués avec ces deux types d'instruments ne sont pas indépendants : d'une part, ils sont fondés sur les mêmes hypothèses, présentées aux chapitres suivants ; d'autre part, la pension moyenne et les effectifs de retraités pris en compte dans la maquette de la DREES proviennent de l'agrégation des résultats des régimes.

Couvrant la période 2003-2050, l'exercice de projection utilise deux instruments : des outils de projection par régime et une maquette globale

Cette organisation du travail de projection a permis non seulement d'assurer une participation active des caisses de retraite aux travaux du Conseil et de bénéficier de leur expertise spécifique, mais aussi de réaliser, sans engager de travaux excessivement complexes, de nombreuses variantes à partir de la maquette de la DREES. Certaines variantes ont, en outre, été effectuées par les régimes les plus importants en effectifs et masses financières.

La consolidation des dépenses des régimes de retraite a été réalisée par le secrétariat général du Conseil, avec l'aide de la direction de la sécurité sociale chargée de réaliser les projections des transferts de compensation, du Fonds de solidarité vieillesse et du Fonds de réserve pour les retraites.

Compte tenu de l'ampleur des marges d'incertitude à un horizon de près de 50 ans, plusieurs scénarios et variantes ont fait l'objet de projections, à partir de la maquette de la DREES ou par les régimes. Ces scénarios et

² Les précédentes projections à long terme de population active de l'INSEE avaient pour horizon 2040.

LES HYPOTHÈSES DE PROJECTION

variantes concernent les hypothèses démographiques, les hypothèses économiques et la réglementation.

Comme pour l'exercice de 2001 du Conseil, les variantes ont porté sur une seule variable à la fois. De ce fait, il a été nécessaire de définir un scénario de base à partir duquel a été élaborée chacune des variantes. En complément, un scénario défini au niveau européen a fait l'objet d'une projection spécifique. La description et les résultats du scénario européen font l'objet de l'annexe 11 du rapport.

Un scénario de base a été défini, mais également des variantes portant sur les hypothèses démographiques, économiques ou réglementaires

3. Le champ des régimes étudiés

Tous les régimes de retraite qui avaient été étudiés en 2001 ainsi que les régimes créés par la loi du 21 août 2003 ont participé à l'exercice de projection.

Au total, par rapport à l'exercice précédent, le champ des régimes a été élargi au régime additionnel de la fonction publique, au régime complémentaire obligatoire de l'ORGANIC et au régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles.

Tous ces régimes ont réalisé de nouvelles projections, alors qu'en 2001 certains n'avaient fait l'objet que d'un travail d'actualisation de projections antérieures.

Régimes ayant participé à l'exercice du Conseil

- Régimes des salariés : CNAV, régime des salariés agricoles, ARRCO, AGIRC, IRCANTEC.
- Régimes des indépendants : CANCAVA (artisans), ORGANIC (commerçants), régime des exploitants agricoles, CNAVPL (professions libérales), régime complémentaire obligatoire de la CANCAVA, régime complémentaire obligatoire de l'ORGANIC, régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles, régimes complémentaires obligatoires de professions libérales (CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP).
- Régimes de fonctionnaires : régime de la fonction publique de l'État, CNRACL (collectivités locales), régime additionnel de la fonction publique.
- Régimes spéciaux : Banque de France, CNIÉG (industrie électrique et gazière), CRPCEN (clercs et employés de notaire), ENIM (marins), FSPOEIE (ouvriers de l'État), régime de retraite des mines, SNCF, RATP.

II – Les modèles de projection

Les outils de projection propres à chaque régime ayant participé à l'exercice du Conseil et la maquette globale du système de retraite élaborée et gérée par la DREES présentent un certain nombre de caractéristiques.

1. Les modèles des régimes

Les modèles de projection à long terme utilisés par les régimes sont relativement disparates. Leur degré de précision est également variable d'un régime à l'autre.

Les investissements humains et financiers dans la conception d'un modèle peuvent apparaître lourds pour de petits régimes, ce qui conduit certains à faire appel à des consultants externes.

Par ailleurs, les systèmes d'information des régimes, qui ont été élaborés d'abord pour les besoins de la gestion, ne permettent pas toujours de disposer de toutes les données nécessaires aux projections financières à long terme. Les améliorations futures des systèmes d'information, opérées pour mettre en œuvre le droit à l'information des assurés, devraient permettre d'enrichir les modèles utilisés par les régimes. Dans l'immédiat, l'absence, au niveau de chaque régime, d'informations sur les durées d'assurance tous régimes a pu être palliée par les premières exploitations de l'échantillon interrégimes de cotisants constitué par la DREES. Par manque de temps et de recul, beaucoup de régimes parmi les plus petits n'ont cependant pu mettre à profit cette nouvelle source d'information pour enrichir leurs bases de données.

Depuis le premier exercice du Conseil en 2001, plusieurs régimes ont profondément revu leur modèle de projection à long terme, notamment pour prendre en compte les effets de la réforme d'août 2003.

Deux nouveaux modèles de projection : ARIANE pour la fonction publique de l'État (direction du budget) et PRISME pour le régime général (CNAV) Deux régimes, et non des moindres, méritent une attention particulière pour avoir fait l'objet d'importants efforts d'investissement dans la conception de nouveaux modèles de projection : le régime de la fonction publique d'État, avec le développement du modèle ARIANE par la direction du budget, et le régime général, avec le développement d'un nouveau modèle de projection, PRISME, par la CNAV.

Le modèle ARIANE, développé en 2002 par la direction du budget en collaboration avec le service des pensions, permet de projeter les évolutions des droits dans le régime de retraite de la fonction publique d'État à partir d'une modélisation par génération d'assurés. En particulier, les comportements de départ à la retraite sont simulés au niveau de chaque génération.

Le nouveau modèle de projection à long terme de la CNAV a été développé avec pour objectif d'être opérationnel pour le nouvel exercice du Conseil. L'ampleur des marges d'incertitude qui ont entouré les projections du régime général lors du premier exercice de projection du Conseil en 2001, avec l'affichage de deux hypothèses concernant l'évolution de la pension moyenne des retraités au régime général, avait mis en évidence la nécessité d'une refonte du modèle de la CNAV, dont l'urgence a été

accrue par la nécessité d'intégrer les modifications introduites par la réforme d'août 2003.

Le nouveau modèle du régime général, PRISME ³, a fait l'objet d'un important travail de la direction de la prospective et de la coordination des études de la CNAV. Il simule et agrège les évolutions des droits à la retraite de chaque personne d'un échantillon représentatif des assurés au régime général ⁴. Il repose sur un échantillon au 1/20^e de la CNAV, qui regroupe environ 4,4 millions de personnes. Pour répondre aux demandes du Conseil en matière de projection, la première version du modèle a été mise en œuvre rapidement et les projections réalisées pour le présent exercice l'ont été sur un échantillon moins important, au 1/100^e (près d'un million d'individus).

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. 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 maîtrise des trajectoires individuelles. Il faut donc considérer à la fois que ce nouveau modèle de la CNAV constitue un progrès important pour des travaux de projections à long terme récurrents ⁵ mais que le travail doit être poursuivi.

Au niveau de l'ensemble des régimes, si des améliorations substantielles ont été apportées à certains modèles de projection à long terme, il apparaît nécessaire de poursuivre les efforts d'amélioration des méthodes de projection. Ces efforts peuvent passer par une meilleure utilisation et un enrichissement des fichiers existants – dans le cadre par exemple du droit à l'information des assurés – ainsi que par un renforcement des échanges d'expérience en matière de projection entre les experts des régimes et des administrations.

C'est à cette fin que le secrétariat général a animé, au premier semestre 2004, un atelier « Outils de projection » qui a réuni des experts de l'administration et des caisses de retraite.

L'examen des modèles de l'ensemble des caisses, conduit par le secrétariat général du Conseil dans le cadre du présent exercice de projection, et les discussions bilatérales avec les experts des régimes ont confirmé la nécessité de poursuivre ce type de travail, une fois l'exercice de projection en cours terminé.

La réflexion devra intégrer les nouvelles informations sur les carrières des assurés disponibles dans l'échantillon interrégimes de cotisants, dont seuls de premiers éléments ont pu être utilisés pour les projections du Conseil.

3. Projection des Retraites, Simulations, Modélisation et Évaluations.

4. Il s'agit d'un modèle de microsimulation.

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

L'examen des modèles, qui sera conduit avec les experts de l'administration et des caisses de retraite, aura deux objectifs. Il s'agira, en premier lieu, de se mettre d'accord sur les modifications à apporter rapidement aux modèles, en programmant leur déroulement. Il s'agira, en second lieu, d'avoir une vue d'ensemble sur les modèles et leurs évolutions souhaitables. Le travail qui sera réalisé pourra s'appuyer sur des comparaisons internationales. Il donnera lieu à un rapport au Conseil d'orientation des retraites.

2. La maquette globale de la DREES

Le fonctionnement de la maquette globale de la DREES s'apparente à celui d'un régime par répartition dans lequel, d'une part, les évolutions des dépenses de retraite sont chaque année entièrement financées par des évolutions de cotisations et, d'autre part, les autres dépenses sociales, à l'exception des prestations de chômage, n'ont pas d'impact sur les cotisations⁶ et donc sur le salaire net.

Depuis 2001, la DREES a conduit des travaux d'amélioration de sa maquette. Le nombre de retraités au point de départ de la projection a été évalué à partir de l'échantillon interrégimes de retraités (EIR) de 2001, complété par l'enquête sur les revenus fiscaux (ERF) de 2000. Ces sources sont plus précises que celles qui avaient servi en 2001 (EIR de 1997 et enquête emploi de 2000). Par ailleurs, l'application a été modifiée pour la rendre plus facile à utiliser, notamment en variante.

Le fonctionnement de la maquette a été adapté à la demande du Conseil afin de neutraliser en projection les effets des dépenses sociales non liées à la retraite. Aussi, les différents risques sociaux ne sont pas traités de la même façon.

Les évolutions des dépenses de santé et des dépenses pour la famille ne sont pas répercutées sur les évolutions des cotisations : les taux de cotisation pour la santé et la famille sont supposés constants au niveau de 2003. Les dépenses de chômage évoluent avec le nombre de chômeurs, la rémunération par personne étant indexée sur le salaire net moyen. Deux traitements peuvent être effectués dans la maquette : soit le taux de cotisation chômage est maintenu constant au niveau de 2003, soit il évolue en fonction des prestations chômage pour équilibrer les comptes de la branche chômage. Dans le cas d'une baisse du chômage, la baisse de cotisations permise par la baisse des prestations peut alors, le cas échéant, autoriser, à taux de prélèvements constant, des hausses de recettes au bénéfice de la branche vieillesse.

⁶. Dans la maquette de la DREES, les cotisations sont entendues au sens large : il s'agit de l'ensemble des ressources qui financent la protection sociale (la CSG en fait partie par exemple).

LES HYPOTHÈSES DE PROJECTION

Les prestations de retraite sont calculées à partir des évolutions de la pension moyenne et des effectifs de retraités, qui sont des données exogènes obtenues par l'agrégation des résultats des régimes. Le taux de cotisation retraite équilibrant ces dépenses est calculé en 2003. Les besoins de financement en projection sont estimés par référence à cette situation équilibrée en 2003, en supposant constant le taux de cotisation⁷. Cette approximation ne remet pas en cause l'ordre de grandeur des besoins de financement à long terme, la situation en 2003 étant proche de l'équilibre.

7. Hors les hausses de taux de cotisation intervenues au 1^{er} janvier 2006.

Chapitre 2

Les hypothèses démographiques

L'exercice de projection du Conseil d'orientation des retraites est fondé sur les projections démographiques de l'INSEE ⁸, réalisées à l'occasion du dernier recensement de la population effectué en 1999. Il en avait été de même pour le rapport de 2001 ⁹.

Les hypothèses de fécondité, de mortalité et de flux migratoires nécessaires à l'établissement des projections démographiques sont décrites ici, en les mettant en perspective avec les évolutions passées ainsi qu'avec les évolutions observées dans d'autres pays européens. Compte tenu des incertitudes qui les entourent, plusieurs variantes sont présentées.

Des projections fondées sur les projections démographiques de l'INSEE après le recensement de 1999, avec plusieurs variantes

Les modifications de la composition par âge de la population d'ici 2050 sont ensuite analysées. Les évolutions de la structure par âge de la population sont résumées par le ratio de dépendance démographique, qui rapporte l'effectif des personnes en âge d'être à la retraite à celui des personnes en âge de travailler. Il synthétise l'effet des différents facteurs à l'œuvre : avancée en âge de la vague du *baby boom*, allongement de l'espérance de vie, évolution de la fécondité.

8. Sources : *INSEE première*, n° 762, mars 2001, C. Brutel ; *Économie et Statistique*, n° 355-356, 2002, C. Brutel.

9. L'INSEE a commencé au début de l'année 2006 un nouvel exercice de projections démographiques. Ses résultats ne sont pas disponibles.

I – Les données démographiques prises en compte

Trois séries d'hypothèses doivent être examinées. Elles portent sur la fécondité, sur la mortalité et sur les flux migratoires.

1. Naissances et fécondité ¹⁰

L'estimation du nombre des naissances résulte de la projection du nombre de femmes en âge d'avoir des enfants et de leur comportement de fécondité par âge. Le nombre de femmes en âge de procréer est quasiment connu pour les 20 prochaines années car ces femmes sont déjà presque toutes nées (à l'incertitude sur les migrations près). Au-delà, l'estimation de cet effectif découle du déroulement de la projection. Pour estimer les naissances, on projette le comportement de fécondité par âge à une date donnée. Celui-ci est résumé, pour une année donnée, par l'indicateur conjoncturel de fécondité ¹¹ et par l'âge moyen de la maternité.

• La fécondité

Selon le scénario central de l'INSEE, l'indice conjoncturel de fécondité s'établirait à 1,8 enfant par femme pour toute la période de projection. Ce niveau correspond à la moyenne observée de 1977 à 1998, dernière année disponible au moment de l'élaboration des projections démographiques. L'âge moyen de la maternité augmenterait de 2000 à 2005, passant de 29,3 ans à 30 ans, et se stabiliserait à ce niveau ensuite. Ces hypothèses conduisent à une inflexion à la baisse de la descendance finale des femmes ¹². Actuellement aux alentours de 2,1 enfants, la descendance finale ne serait que de 1,8 enfant pour la génération née en 1985.

De 1977 à 1998, l'indice conjoncturel de fécondité a fluctué autour de 1,8 enfant par femme : plus élevé à la fin des années 1970 et au début des années 1980, moins élevé au début des années 1990. Depuis 1994, cet indicateur augmente ; il rejoint le niveau de 1,8 enfant par femme à la fin des années 1990 et le dépasse pour atteindre 1,9 enfant par femme à partir de 2000. De 2000 à 2004, l'indice s'est maintenu à ce niveau avec même une légère progression en 2004. Il est difficile de savoir si la

L'indice conjoncturel de fécondité s'établirait à 1,8 enfant par femme pour toute la période de projection

10. Sources : G. Desplanques, J.-F. Royer, « Enquêtes annuelles de recensement », *INSEE Première*, n° 1000, janvier 2005 ; L. Toulemon, *Rapport au Haut Conseil de la population et de la famille. La fécondité en France*, janvier 2003 ; F. Prioux, « Évolution des principaux indicateurs de fécondité en France », *Santé, société et solidarité*, n° 1, 2004.

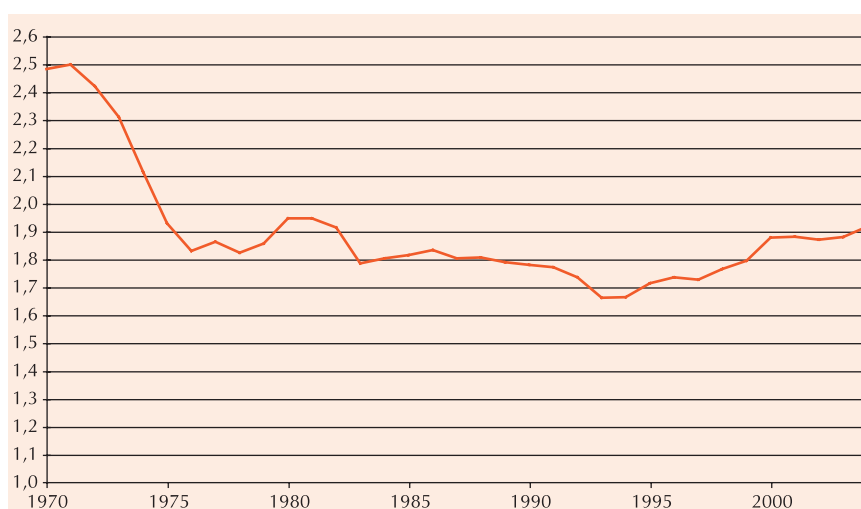
11. L'indicateur conjoncturel de fécondité mesure le nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie, si les taux de fécondité à chaque âge de l'année considérée demeuraient inchangés.

12. La descendance finale d'une génération de femmes retrace le nombre moyen d'enfants par femme pour la génération considérée. La descendance finale est supérieure à l'indice conjoncturel de fécondité si l'âge moyen de la maternité augmente. Ces deux grandeurs sont égales si l'âge de la maternité est stable.

LES HYPOTHÈSES DE PROJECTION

remontée de cet indice au cours des années 1990 correspond à une nouvelle tendance, auquel cas l'hypothèse retenue pour la projection centrale serait trop modérée, ou à une fluctuation autour de la tendance de 1,8 enfant par femme, similaire à celle de la fin des années 1970.

Indice conjoncturel de la fécondité



Source : INSEE Résultats, La situation démographique en 2003.

L'âge moyen des mères a régulièrement augmenté depuis 1977, passant de 26,5 ans à 29,6 ans en 2004, soit une hausse de plus de 3 ans en un quart de siècle. Cette évolution correspond à un déplacement des âges de fécondité : à la fin des années 1970, la fécondité a commencé d'augmenter aux âges élevés (à partir de 28 ans) alors qu'elle continuait de baisser aux jeunes âges. Depuis 1999, la fécondité des très jeunes femmes (moins de 25 ans) s'est stabilisée.

Conséquence de l'augmentation de l'âge moyen des mères, la descendance finale des femmes est supérieure à l'indice conjoncturel de fécondité. Les femmes de la génération de 1954 ont eu en moyenne 2,12 enfants, ce qui correspond à la descendance finale des femmes de toutes les générations depuis la fin des années 1940. Ainsi, la baisse de la fécondité avant 28 ans a été intégralement compensée par une hausse aux âges élevés. Les indices de fécondité disponibles par âge et génération laissent penser que cette compensation risque de ne pas être complète pour les femmes des générations ultérieures, malgré la poursuite de la hausse de la fécondité après 35 ans. Les femmes de la génération 1970 n'auraient pas plus de 2 enfants en moyenne à la fin de leur vie féconde.

Pour les années à venir, l'INSEE fait l'hypothèse dans son scénario central qu'au-delà de 2005, la fécondité aux âges élevés ne pourra plus continuer

de croître et que les taux de fécondité par âge n'évolueront plus. Si, au contraire, le taux de fécondité par âge suivait la tendance observée ces dernières années, la descendance des femmes se maintiendrait au voisinage de 2 enfants.

• *Les naissances*

À la suite *du baby boom*, l'effectif des mères potentielles a beaucoup varié au cours des 50 dernières années : leur nombre a commencé à diminuer en 1995, quand les premières générations nées après le *baby boom* (1975) ont atteint l'âge d'avoir un enfant et ont remplacé les générations du début du *baby boom* (1946). Cette baisse se poursuivra jusqu'en 2020. Ensuite, l'évolution du nombre de mères potentielles dépendra des naissances dans les deux prochaines décennies. Selon la projection centrale, l'effectif moyen des mères potentielles se réduirait encore jusqu'à la fin de la période de projection.

Du fait de la baisse du nombre de femmes en âge de procréer, les naissances diminueraient au cours de la période de projection malgré la stabilité de l'indice conjoncturel de fécondité. Depuis 1976, le nombre annuel des naissances se situe entre 710 000 et 800 000 (il était resté toujours supérieur à 800 000 pendant la période du *baby boom*). Il baisserait régulièrement (-9 % entre 2000 et 2020 et -8 % entre 2020 et 2050) et s'établirait à 620 000 en 2050 selon le scénario de base de l'INSEE.

• *Marges d'incertitude*

Deux autres scénarios sont présentés à partir d'indices conjoncturels de fécondité de 1,5 enfant par femme et de 2,1 enfants par femme

Les variations de la fécondité au cours du XX^e siècle ainsi que les baisses très marquées dans beaucoup de pays d'Europe rappellent que seuls des scénarios bâtis sur des hypothèses diverses peuvent aider à discerner les évolutions possibles ou probables, la prévision dans ce domaine étant évidemment hors d'atteinte. C'est pourquoi, il est utile d'accompagner de variantes le scénario démographique de base. Dans le cas de la fécondité, l'INSEE a étudié un scénario bas dans lequel l'indice conjoncturel de fécondité diminuerait pour atteindre 1,5 enfant par femme et un scénario haut dans lequel l'indice de fécondité remonterait jusqu'à 2,1 enfants par femme. Dans les deux variantes, l'âge moyen à la maternité est supposé augmenter pour atteindre 30 ans en 2005 et se stabiliser ensuite.

La France se distingue actuellement des autres pays d'Europe par une fécondité relativement élevée. Le scénario de fécondité faible repose sur l'hypothèse que la fécondité française pourrait rejoindre celle de l'Europe dans son ensemble. En 2003, en effet, la fécondité française était la deuxième d'Europe ¹³, juste derrière l'Irlande et loin devant la moyenne

13. Tant en terme d'indice de fécondité que de descendance finale.

LES HYPOTHÈSES DE PROJECTION

de l'Europe des 25 (1,5 enfant par femme). Les pays méditerranéens (Espagne, Italie, Grèce) ainsi que les 10 nouveaux pays membres ont une fécondité particulièrement basse (entre 1,2 et 1,4 enfant par femme).

Le scénario de fécondité haute correspond à un scénario où l'augmentation de la fécondité observée de 1999 à 2004 annoncerait une nouvelle tendance qui aboutirait à une fécondité durablement plus élevée.

2. Espérance de vie et décès ¹⁴

Les décès estimés sur la période de projection résultent de la structure de la population par sexe et âge et des probabilités de décéder à chaque âge par sexe. L'espérance de vie à la naissance synthétise les hypothèses concernant les quotients de mortalité et la structure de la population découle du déroulement de la projection.

• *Espérance de vie*

Dans son scénario central de mortalité, l'INSEE fait l'hypothèse que les probabilités de décéder par sexe et âge continuent de diminuer selon le rythme observé au cours des 30 dernières années. L'espérance de vie à la naissance augmenterait fortement en 50 ans. Elle était de 75,3 ans en 2000 pour les hommes et de 82,8 ans pour les femmes et elle parviendrait en 2050 à 84,3 ans pour les hommes et 91 ans pour les femmes, soit une hausse de 9 ans pour les hommes et de plus de 8 ans pour les femmes. Cet allongement de l'espérance de vie correspond à une augmentation de plus de 1,5 an tous les 10 ans.

Espérance de vie à la naissance

	Hommes		Femmes	
	2000	2050	2000	2050
Scénario de base	75,3	84,3	82,8	91,0
Mortalité haute	75,3	82,6	82,8	87,7
Mortalité basse	75,3	86,0	82,8	94,0

Champ : France métropolitaine.

Source : INSEE.

L'écart d'espérance de vie à la naissance entre les hommes et les femmes se réduirait d'un an : il passerait de 7,5 ans en 2000 à 6,7 ans en 2050. Ce rapprochement prolonge les évolutions observées au cours des dernières décennies. Depuis 20 ans, entre 1980 et 2000, l'espérance de vie à la naissance a augmenté d'un trimestre par an en moyenne pour les hommes et

14. Sources : L. Richet-Mastain, *INSEE Première*, n° 1059, janvier 2006 ; G. Pison, *Population et Société*, n° 410, mars 2005.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

un peu moins pour les femmes : les hommes ont ainsi gagné 5 ans d'espérance de vie et les femmes 4,3 ans. Dans les années 1990, la mortalité des hommes due à des cancers liés à la consommation d'alcool et de tabac s'est réduite alors qu'on observe des signes de légère dégradation pour les femmes ¹⁵.

En l'espace de 50 ans, l'espérance de vie à 60 ans passerait de 20,4 à 27,2 ans pour les hommes et de 25,6 à 32,1 ans pour les femmes.

Ces gains d'espérance de vie résulteraient surtout des gains d'espérance de vie à 60 ans, traduisant le fait que les probabilités de décéder ont diminué davantage pour les âges élevés que pour les jeunes âges, ce qui est prolongé sur la période de projection. L'espérance de vie à 60 ans serait de 27,2 ans pour les hommes en 2050 contre 20,4 ans en 2000. Elle serait de 32,1 ans pour les femmes en 2050 contre 25,6 ans actuellement. Les gains d'espérance de vie à 60 ans seraient ainsi d'environ 7 ans pour les hommes et les femmes. Au cours des 20 dernières années, l'espérance de vie à 60 ans a augmenté d'environ 3 ans pour les hommes et les femmes, soit 1,5 an tous les 10 ans. Actuellement, les gains d'espérance de vie résultent surtout de la baisse de la mortalité entre 55 et 65 ans pour les hommes et à des âges plus élevés, entre 75 et 85 ans, pour les femmes.

Espérance de vie à 60 ans : évolution et gains en années par période décennale

Dates	Espérance de vie à 60 ans		Période	Gains par période de 10 ans	
	Hommes	Femmes		Hommes	Femmes
1950	15,4	18,4			
1960	15,7	19,5	1950-1960	0,3	1,1
1970	16,2	20,8	1960-1970	0,5	1,3
1980	17,3	22,4	1970-1980	1,1	1,6
1990	19,0	24,2	1980-1990	1,7	1,8
2000	20,4	25,6	1990-2000	1,4	1,4
2010	21,7	27,1	2000-2010	1,3	1,5
2020	23,2	28,5	2010-2020	1,5	1,4
2030	24,6	29,8	2020-2030	1,4	1,3
2040	25,9	31,0	2030-2040	1,3	1,2
2050	27,2	32,1	2040-2050	1,3	1,1

Champ : France métropolitaine.

Source : INSEE, calcul COR, données observées jusqu'en 2000, projections au-delà.

L'espérance de vie et la baisse de la mortalité sont différenciées selon les catégories sociales. Ces écarts sont beaucoup plus importants pour les

15. Source : F. Meslé, *Population et Société*, n° 402, juin 2004.

hommes que pour les femmes. Selon une étude de l'INSEE ¹⁶, l'espérance de vie des hommes à 35 ans était la plus faible pour les inactifs il y a 25 ans (probabilités de décès de la période 1976-1984) et la plus élevée pour les cadres et les professions intellectuelles supérieures (27,5 ans contre 41,5 ans). Un cadre vivait en moyenne 6 ans de plus qu'un ouvrier et 4,5 ans de plus qu'un employé. En une vingtaine d'années (probabilités de décès de la période 1991-1999), l'espérance de vie à 35 ans a augmenté pour toutes les catégories, mais pas dans la même proportion. Les cadres ont gagné 4,5 ans alors que l'espérance de vie des inactifs ne s'est accrue que d'un an, celle des ouvriers de 3,5 ans et celle des employés de 3 ans. Durant cette période, les écarts d'espérance de vie entre catégories sociales se sont donc accrus (7 ans entre un cadre et un ouvrier, 6 ans entre un cadre et un employé).

Pour les femmes, les écarts entre catégories sociales existent aussi mais sont nettement moins marqués que pour les hommes. Il y a une vingtaine d'années, l'écart était de 3 ans entre une cadre et une ouvrière et de 2 ans entre une cadre et une employée. La baisse de la mortalité a concerné toutes les catégories à peu près de la même façon. Les gains d'espérance de vie à 35 ans ont été pour toutes de l'ordre de 3 ans. Mesurée à partir des quotients de mortalité de la période 1991-1999, l'espérance de vie à 35 ans était de 50 ans pour une cadre, de 48,5 ans pour une employée et de 47 ans pour une ouvrière.

Les disparités moyennes entre sexes l'emportent largement sur les écarts moyens entre catégories sociales. En effet, l'espérance de vie à 35 ans d'une ouvrière est supérieure à celle d'un cadre (47 ans contre 46 ans pour la période 1991-1999).

La conjonction de plusieurs facteurs explique, selon l'INSEE, les écarts de mortalité entre les différentes catégories professionnelles de personnes actives. Parmi ceux-ci, on peut citer d'abord les conditions de travail qui jouent en défaveur des personnes les moins qualifiées. Les facteurs liés au mode de vie jouent aussi un rôle : les différences sociales sont importantes en termes de prévention, de recours aux soins et d'hygiène de vie (tabac, alcool, alimentation, sport).

La surmortalité des hommes inactifs s'explique par d'autres facteurs. L'inactivité des hommes est très souvent liée à des problèmes de santé ou à un handicap qui réduit leur espérance de vie.

• Décès

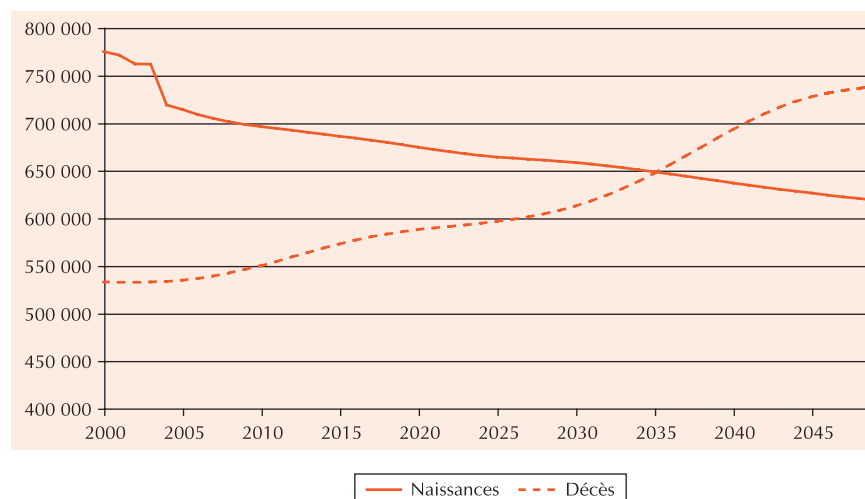
Depuis 1975, le nombre des décès par an est assez stable, se situant entre 520 000 et 560 000. Les décès augmenteraient progressivement et atteindraient 600 000 personnes en 2025. À partir de cette date et jusqu'au début des années 2040, du fait de l'arrivée aux âges élevés des générations

16. Source : C. Monteil et I. Robert-Bobée, *INSEE Première*, n° 1025, juin 2005.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

nombreuses du *baby boom*, le nombre annuel des décès augmenterait de façon importante (730 000 décès en 2045). Il ralentirait un peu ensuite.

Naissances et décès



Source : INSEE.

• Marges d'incertitude

Comme pour la fécondité, il est nécessaire d'évaluer la sensibilité des résultats des projections à diverses hypothèses de mortalité en étudiant des variantes. L'INSEE a étudié une hypothèse de mortalité plus haute et une hypothèse de mortalité plus basse.

Deux autres scénarios sont étudiés à partir d'une mortalité plus haute et d'une mortalité plus basse

Dans le cas de la mortalité la plus haute, les progrès constatés au cours des 30 dernières années se ralentissent, surtout pour les femmes. En 2050, l'espérance de vie à la naissance serait de 82,6 ans pour les hommes et de 87,7 ans pour les femmes. Par rapport à 2000, cette hypothèse correspond à des gains de 7,3 ans pour les hommes et de 4,9 ans pour les femmes (contre 9 ans et 8,2 ans dans le scénario central). La distinction entre hommes et femmes se fonde sur le fait que les femmes ont connu des gains d'espérance de vie très importants dans les années récentes, bien plus que les hommes. Les hommes rattraperaient donc en partie leur retard.

Ce scénario correspond aussi au fait que les Français ont actuellement une longévité supérieure à la moyenne des autres européens qui traduirait une avance sur les autres pays, avance qui tendrait à s'atténuer au cours des prochaines décennies. En effet, la France fait partie des pays dont l'espérance de vie est la plus élevée, surtout pour les femmes. En 2000, l'espérance de vie était de 74,4 ans pour les hommes de l'Union européenne à 25

(contre 75,3 ans en France) et de 80,8 ans pour les femmes européennes (contre 82,8 ans en France)¹⁷. Les Françaises sont, avec les Espagnoles et les Italiennes, les Européennes qui ont la plus grande longévité.

Dans le scénario de mortalité la plus basse, les progrès constatés depuis 30 ans pour les âges situés entre 65 et 74 ans sont supposés s'étendre aux âges supérieurs (à partir de 75 ans). Cette hypothèse repose sur le fait que les gains d'espérance de vie les plus importants se produisent actuellement à des âges de plus en plus avancés. L'espérance de vie à la naissance serait de 86 ans pour les hommes en 2050 et de 94 ans pour les femmes, ce qui correspondrait à des gains, entre 2000 et 2050, d'environ 11 ans pour les hommes et les femmes.

3. Les migrations

Le solde migratoire, parce qu'il est mal connu pour le passé en raison de l'absence de statistiques sur les sorties du territoire, est le paramètre le plus difficile à cerner. Dans son scénario de base, l'INSEE retient un solde (différence entre les entrées et les sorties du territoire) de +50 000 personnes par an pour toute la période de projection. Cette hypothèse correspond au niveau moyen des années 1990-1999. Ce solde est réparti également entre les hommes et les femmes. Pour chaque sexe, la répartition par âge est aussi celle de la période 1990-1999. Un peu plus de 40 % de ces immigrants sont des jeunes de moins de 20 ans. Un tiers des femmes et 40 % des hommes ont entre 30 et 40 ans. Selon l'INSEE¹⁸, le solde migratoire aurait augmenté au début des années 2000 et serait devenu supérieur à 100 000 personnes en 2003 et 2004. Malgré cette hausse, la France est le pays d'Europe où les migrations jouent le plus faible rôle dans l'accroissement de la population. Elles y contribuent, en effet, pour un quart contre neuf dixièmes pour l'Europe à 25. Dans certains pays, comme l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie et la Grèce, la population ne croît qu'en raison des migrations, les décès étant supérieurs aux naissances.

La France est le pays d'Europe où les migrations jouent le plus faible rôle dans l'accroissement de la population

Comme pour les autres composantes de la projection de la population, il est indispensable d'étudier des variantes. Le Conseil d'orientation des retraites a retenu deux variantes dans lesquelles le solde migratoire est supérieur¹⁹. La première variante, qui correspond à l'hypothèse haute de l'INSEE, se caractérise par un solde migratoire annuel égal à +100 000 personnes. Ce solde croîtrait régulièrement de 50 000 personnes à 100 000 personnes entre 1999 et 2005. Les 50 000

L'hypothèse du solde migratoire annuel est de +50 000 personnes, avec deux variantes de +100 000 et +150 000 personnes

17. Source : www.ined.fr/population-en-chiffres/pays-developpees/index.html.

18. Source : L. Richet-Mastain, *INSEE Première*, n° 1004, février 2005.

19. Un solde migratoire inférieur à celui du scénario de référence de l'INSEE paraît peu probable dans la mesure où la faiblesse du solde migratoire au cours des années 1990 place déjà la France dans une situation atypique par rapport aux autres pays européens.

personnes supplémentaires par rapport au scénario de référence sont supposées correspondre à une augmentation du flux d'immigration.

La seconde variante, construite par le secrétariat général du Conseil, correspond à un solde migratoire annuel de 150 000 personnes. Les 50 000 personnes supplémentaires par rapport au scénario à 100 000 personnes sont aussi supposées correspondre à une hausse du flux d'immigration.

Pour chacune de ces variantes, il est supposé que les personnes immigrantes d'âge actif auront des comportements d'activité et une insertion sur le marché du travail identiques à ceux des personnes non migrantes.

II – La modification de la composition par âge de la population

Dans tous les scénarios étudiés, l'effectif des personnes en âge de travailler se réduirait et celui des personnes de plus de 60 ans croîtrait. Ces évolutions conduiraient à un doublement du poids des personnes en âge d'être à la retraite, relativement à celles qui sont en âge de travailler.

1. La baisse de la population en âge de travailler

Deux classes d'âge peuvent être retenues pour décrire la population en âge de travailler : les personnes de 20 à 59 ans ou celles de 20 à 64 ans. Ces bornes sont en partie conventionnelles car l'âge d'entrée dans la vie active ainsi que l'âge de la cessation d'activité ont varié au cours du temps avec la situation économique, les réglementations et les pratiques sociales. Elles ont cependant l'avantage d'être largement utilisées, les premières en France, les secondes dans les études internationales.

L'incertitude sur les perspectives d'ici 2020 est relativement faible puisque les personnes d'âge actif sont déjà nées, seuls les flux migratoires pouvant moduler les évolutions.

La population de 20 à 59 ans commencerait à diminuer dès 2006, ce recul se poursuivant dans tous les scénarios étudiés jusqu'au début des années 2030. En 2035, selon le scénario de base, la population en âge de travailler serait réduite de plus de 2 millions de personnes par rapport à son niveau de 2000, passant de près de 32 millions de personnes en 2000 à moins de 30 millions. Les variantes de mortalité fournissent des projections identiques car, dans ces scénarios, la mortalité diffère surtout aux âges élevés. Le recul de la population en âge de travailler serait plus modéré dès 2006 si les migrations étaient plus importantes. À l'inverse, la baisse de cette population serait bien plus marquée à partir de 2020 si la fécondité tombait à 1,5 enfant par femme.

LES HYPOTHÈSES DE PROJECTION

Entre 2035 et 2050, la baisse de la population âgée de 20 à 59 ans se poursuivrait, prolongeant la tendance entamée en 2020 dans tous les scénarios à l'exception de celui dans lequel la fécondité s'établit à 2,1 enfants par femme. Dans cette dernière hypothèse, la population en âge de travailler se redresserait à partir du début des années 2030, mais l'augmentation de la fécondité n'empêcherait pas qu'en 2050 la population âgée de 20 à 59 ans soit moins importante qu'en 2000 (environ 700 000 personnes en moins).

La population de 20 à 59 ans se réduirait à partir de 2006, le recul se poursuivant dans tous les scénarios étudiés au moins jusqu'au début des années 2030

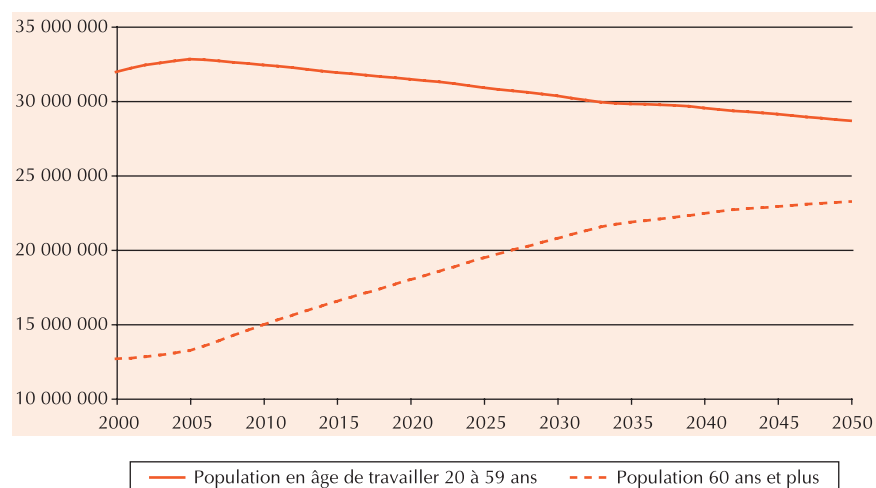
Si l'on adopte une définition plus large de la population en âge de travailler, les perspectives sont peu modifiées : le recul intervient cinq ans plus tard, le pic étant atteint en 2010.

2. L'augmentation de la population des plus âgés

De façon symétrique, la population des personnes les plus âgées s'accroîtrait au cours des prochaines décennies de façon très importante : quelle que soit la classe d'âge retenue, 60 ans et plus ou 65 ans et plus, cette population doublerait quasiment dans tous les scénarios étudiés. Ainsi, si les tendances actuelles se poursuivaient, la population âgée de 60 ans et plus, passerait d'un effectif de 12,6 millions en 2000 à 23,2 millions en 2050. Il y aurait près de 25 millions de personnes de cet âge à cette date si la mortalité était plus basse et près de 22 millions si la mortalité était plus élevée, les autres scénarios s'inscrivant à l'intérieur de cette fourchette.

La population des personnes les plus âgées (plus de 60 ans ou plus de 65 ans) doublerait de 2000 à 2050 quasiment dans tous les scénarios

Structure de la population



Source : INSEE.

3. La hausse du ratio de dépendance démographique

L'évolution du ratio de dépendance démographique, rapport entre les effectifs des personnes plus âgées et ceux de la population en âge de travailler, fournit un éclairage complémentaire sur l'évolution de la situation à venir. En 2000, on comptait 40 personnes âgées de 60 ans et plus pour 100 personnes de 20 à 59 ans. Ce ratio commencerait à s'élever à partir de 2006 et progresserait de façon rapide jusque vers 2035. À cette date, la progression de ce ratio se poursuivrait mais à un rythme quelque peu ralenti. Finalement, en 2050, il y aurait 80 personnes de 60 ans et plus pour 100 personnes d'âge actif, selon le scénario de base. En l'espace de 50 ans, le ratio de dépendance démographique doublerait ²⁰.

En l'espace de 50 ans, le ratio de dépendance démographique (rapport entre les personnes les plus âgées et la population en âge de travailler) doublerait quel que soit le scénario retenu

Les autres scénarios démographiques se distinguent par leur inflexion plus ou moins marquée de 2035 à 2050, les évolutions de la période de 2000 à 2035 étant similaires. Si la fécondité était plus basse, le ratio de dépendance serait de 90 personnes âgées pour 100 personnes d'âge actif. Si elle était plus élevée, le ratio serait proche de 75 pour 100. Le diagnostic n'est pas modifié si on utilise la définition large de la population d'âge actif : il y aurait 60 personnes de 65 ans et plus pour 100 personnes de 20 à 64 ans en 2050 contre 30 en 2000. Le niveau du ratio est certes moins

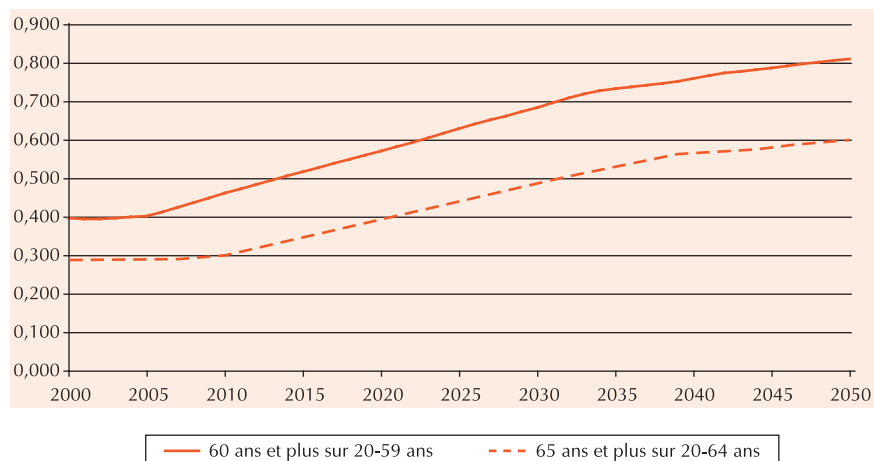
élevé mais son évolution est la même puisqu'il double également entre 2000 et 2050.

Ainsi, quelles que soient les hypothèses retenues pour la fécondité, la mortalité ou les flux migratoires et quelle que soit la définition de la population d'âge actif, c'est une hausse du ratio entre les personnes potentiellement à la retraite et celles d'âge actif, proche du doublement qui est projetée. L'augmentation de l'espérance de vie et le *baby boom* expliquent l'évolution du nombre des personnes de 60 ans et plus. Le niveau de fécondité observé dans le passé et celui retenu en projection sont à l'origine de l'évolution du nombre des personnes en âge de travailler. L'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom* met fin à une situation très favorable et provoque une marche d'escalier entre 2006, date du départ en retraite des premiers *baby boomers*, et 2035, date à laquelle les derniers *baby boomers* prendront leur retraite.

20. Contrairement à ce qui est souvent estimé spontanément, le changement du ratio démographique n'est pas nécessairement associé à une évolution des besoins de financement similaire. D'autres facteurs interviennent en effet comme il est indiqué en introduction de cette partie.

LES HYPOTHÈSES DE PROJECTION

Ratio de dépendance démographique – Scénario de base



Source : INSEE, calcul COR.

Ratio de dépendance démographique

	60 ans et plus / 20-59 ans			65 ans et plus / 20-64 ans		
	2000	2035	2050	2000	2035	2050
Scénario de base	0,40	0,73	0,81	0,29	0,53	0,60
Fécondité basse	0,40	0,76	0,90	0,29	0,55	0,66
Fécondité haute	0,40	0,71	0,74	0,29	0,52	0,56
Mortalité basse	0,40	0,76	0,86	0,29	0,55	0,65
Mortalité haute	0,40	0,72	0,77	0,29	0,52	0,56
Migrations à 100 000 pers.	0,40	0,72	0,79	0,29	0,52	0,58
Migrations à 150 000 pers.	0,40	0,70	0,77	0,29	0,50	0,57

Source : INSEE, calcul COR.

4. L'évolution de l'ensemble de la population

Dans le scénario de base, qui suppose le maintien des tendances antérieures de fécondité, de mortalité et de migrations, la population de la France métropolitaine augmenterait, passant de 58,7 millions de personnes en 2000 à 64,5 millions de personnes en 2040. Elle se réduirait ensuite légèrement mais, en 2050, il y aurait 5 millions de personnes de plus qu'en 2000 (64,0 millions en 2050). La croissance de la population se maintiendrait au rythme qui est actuellement observé (0,4 % par an) jusque vers 2010. Elle ralentirait par la suite progressivement. Cette évolution provient de l'ameusement du solde naturel (naissances moins décès). À partir de 2035, la hausse de la population ne serait due qu'aux migrations, comme c'est déjà le cas pour un certain nombre de pays européens. De 2040 à 2050, les décès l'emporteraient à la fois sur les naissances et le flux d'immigrants.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

La population française augmenterait de 58,7 à 64 millions de personnes en l'espace de 50 ans dans le scénario de base, traduisant un ralentissement de la croissance de la population par rapport aux 50 dernières années

Par rapport aux cinquante dernières années, cette situation serait tout à fait nouvelle. Entre 1950 et 2000, la population est passée de 41,6 millions à 58,7 millions de personnes. Jusqu'en 1975, cette croissance a été rapide (1 % par an) du fait du *baby boom* et de flux migratoires importants. Elle s'est nettement ralentie ensuite mais la hausse de la population se maintient à un rythme de 0,5 % par an, ce qui sera probablement supérieur aux évolutions des prochaines années.

Si la mortalité était plus élevée que dans le scénario de base, la population commencerait à se réduire environ cinq années plus tôt, aux alentours de 2035. Si, au contraire, la mortalité était plus faible, la population entamerait son déclin environ cinq années plus tard, vers 2045. Dans les deux cas, l'écart autour de la projection de base est relativement faible.

Selon les deux variantes « fécondité haute » et « migrations à 150 000 personnes », la population atteindrait 70 millions de personnes en 2050

En revanche, les scénarios de migration ou de fécondité font apparaître des différences sensibles par rapport au scénario de base. Dans l'hypothèse d'une fécondité nettement plus faible, la population diminuerait dès le milieu des années 2020 et, en 2050, son effectif serait inférieur à celui de 2000 (58,0 millions de personnes). À l'inverse, dans les scénarios de migrations plus importantes ou de fécondité plus élevée, la population ne se réduirait pas d'ici 2050. Les effets des variantes « fécondité haute » et « migrations à 150 000 personnes » sont très proches. Dans les deux cas, la population atteindrait 70 millions de personnes en 2050.

Niveau de la population

En milliers de personnes

	2000	2035	2050
Scénario de base	58 744	64 326	64 032
Fécondité basse	58 744	60 814	57 979
Fécondité haute	58 744	67 476	69 968
Mortalité basse	58 744	65 026	65 520
Mortalité haute	58 744	63 738	62 624
Migrations à 100 000 pers.	58 744	66 285	67 059
Migrations à 150 000 pers.	58 744	68 244	70 087

Source : INSEE.

Chapitre 3

Les hypothèses économiques

Les projections macro-économiques de long terme reposent sur une modélisation de la croissance potentielle dans laquelle interviennent les ressources en main-d'œuvre employées et la productivité du travail qui résulte à la fois du progrès technique et du capital disponible.

À la demande du Conseil d'orientation des retraites, la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ont proposé des projections macro-économiques décrivant les évolutions de l'économie française pour la période allant de 2003 à 2050. Chaque organisme a fourni plusieurs projections qui se distinguent par les hypothèses de taux de chômage et de productivité. C'est essentiellement à partir de ces travaux que le Conseil a défini les différentes variantes étudiées.

Les évolutions de la population active, de l'emploi et de la productivité seront successivement décrites ainsi que les différentes hypothèses étudiées. La croissance potentielle de moyen long terme ²¹ qui en résulte sera ensuite analysée. Toutes ces projections macro-économiques reposent sur la projection démographique de base de l'INSEE.

21. La croissance potentielle peut être définie comme la croissance qui résulterait du seul jeu des facteurs de production et des gains d'efficacité réalisés par les entreprises.

I – Population active et emploi

Les estimations du taux d'activité sont liées à celles des effets du taux de chômage et des réformes des retraites sur les comportements d'activité

Les ressources en main-d'œuvre sont estimées à partir des évolutions démographiques projetées et des estimations de taux d'activité.

La projection de ces taux, et donc de la population active, effectuée par l'INSEE en mars 2002 ²² n'a pas été directement utilisée. En effet, cette projection a dû être amendée pour prendre en compte les hypothèses du taux de chômage du rapport ainsi que l'effet de la réforme de 2003 sur les comportements d'activité. Il convient de noter que l'INSEE retient comme critère d'âge, l'âge atteint en cours d'année alors qu'Eurostat retient l'âge au 1^{er} janvier. Cette différence a un impact important dans la mesure des taux d'activité des seniors : la classe d'âge 55-64 ans des statistiques de l'INSEE correspond à la classe d'âge 54-63 ans d'Eurostat. Le taux d'activité des personnes de 55 à 64 ans est donc plus élevé selon les statistiques publiées par l'INSEE que selon celles d'Eurostat, les taux d'activité étant très différents selon l'âge.

Les facteurs d'évolution des taux d'activité seront présentés avant de retracer l'évolution de la population active et de l'emploi.

1. Les facteurs d'évolution des comportements d'activité

Pour analyser ces facteurs, on distinguera les comportements tendanciels, l'effet du chômage et l'effet des réformes des retraites.

• *Les comportements tendanciels*

Au cours des années 1990, les comportements d'activité ont été relativement stables. La projection tendancielle de l'INSEE a consisté à prolonger ces évolutions, en se fondant sur un taux de chômage égal en projection au niveau atteint en mars 2001, soit 8,8 %.

Le recul des taux d'activité des jeunes a pris fin, avec l'arrêt de l'allongement de la durée des études. Le taux d'activité de la classe d'âge 15-24 ans s'est stabilisé au cours des dernières années aux alentours de 29 %. Cette tendance a été conservée sur la période de projection.

Le taux d'activité des personnes d'âge intermédiaire a longtemps progressé en raison de la forte augmentation de l'activité des femmes au fil des générations, mais ce mouvement montre des signes de ralentissement. L'allocation parentale d'éducation a freiné l'activité des femmes aux âges de la maternité depuis 1994. En revanche, le taux d'activité des hommes

22. Sources : E. Nauze-Fichet, F. Lerais, *INSEE première*, n° 838, mars 2002 ; E. Nauze-Fichet, *Économie et Statistique*, n° 355-356, 2002 ; E. Nauze-Fichet, F. Lerais, S. Lhermitte, *INSEE Résultats, Société*, n° 13, juin 2003.

de 25 à 54 ans est resté stable au cours de la dernière décennie. Actuellement, environ 80 % des femmes de cette classe d'âge et 94 % des hommes sont actifs. Le développement de l'activité féminine jusque vers la génération de 1965 permet d'anticiper que les taux d'activité des femmes augmenteront encore après 45 ans. Entre 2003 et 2050, la différence de taux d'activité entre les hommes et les femmes de 25 à 54 ans se réduirait un peu, passant de 15 à 10 points.

Depuis la fin des années 1960, les personnes de 55 à 64 ans ont eu des taux d'activité beaucoup plus fluctuants que les autres classes d'âge, ce qui traduit l'impact des politiques de retrait du marché du travail les concernant. Un recul très important, touchant les personnes de 60 à 64 ans, a d'abord eu lieu après le premier choc pétrolier. Les personnes de la classe d'âge 55-59 ans ont ensuite été touchées, au début des années 1980. Le taux d'activité des personnes de 55 à 64 ans est passé de 58 % en 1968 à 39 % en 1987. Durant les années 1990, les comportements d'activité des *seniors* ont eu tendance à se stabiliser, une légère croissance, il est vrai en partie imputable à un effet de structure par âge, étant enregistrée au début des années 2000²³. Au sein de cette classe d'âge, deux groupes doivent être distingués : avant et après 60 ans.

Les évolutions concernant les hommes de 55 à 59 ans ont été massives, mais la tendance à la baisse de leur activité s'est ralentie. Les entrées en préretraites, qui concernent surtout les hommes de cet âge, ont diminué depuis le milieu des années 1980, même si les dispenses de recherche d'emploi se sont accrues par ailleurs. Les taux d'activité des femmes du même âge ont moins fluctué, en partie à cause de leur participation croissante au marché du travail. En projection, le taux d'activité tendanciel des hommes de 55 à 59 ans serait pratiquement stable alors que celui des femmes continuerait de progresser.

Les taux d'activité des hommes et des femmes de 60 à 64 ans ont convergé vers des niveaux très faibles (environ 15 % en 2004). Cette évolution s'est également ralentie pour cette classe d'âge au cours des années 1990. L'allongement de la durée des études, pour les générations parvenues au cours des dix dernières années à l'âge de la retraite, a contribué à cette stabilisation progressive, en décalant la période de vie active vers des âges plus élevés.

• *L'effet du chômage*

Techniquement, les estimations des taux d'activité dépendent du taux de chômage. En effet, quand le chômage est important, un certain nombre de personnes sont découragées de rechercher un emploi et deviennent inactives. À l'inverse, une diminution du chômage augmente la population active en attirant des personnes inactives sur le marché du travail.

23. Voir le deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites (p. 23-27), *Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information*, La Documentation française, 2004.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Les évolutions à long terme du chômage dépendent des politiques économiques, et bien sûr, des politiques de l'emploi qui seront menées pour le réduire au cours des prochaines années. Dans ces conditions, une prévision macro-économique, fondée sur les évolutions passées, n'est pas justifiée et il est nécessaire de construire des scénarios alternatifs typés pour balayer l'ensemble des situations possibles. À partir des travaux de la direction générale du trésor et de la politique économique et de l'OFCE, et en tenant compte des souhaits des membres du Conseil que des hypothèses très contrastées soient étudiées, cinq hypothèses de taux de chômage ont été retenues :

- le taux de chômage se réduirait jusqu'à 4,5 % à partir de 2015 ;
- il diminuerait plus rapidement et atteindrait 4,5 % dès 2010 ;
- le taux de chômage diminuerait davantage et s'établirait à 3 % à partir de 2015 ;
- il diminuerait moins et se stabiliserait à 7 % à partir de 2015 ;
- le taux de chômage resterait proche de son niveau actuel, à 9 % à partir de 2015.

La première hypothèse correspond à la transposition du scénario de base du premier rapport du Conseil. Il avait été retenu en 2001 un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2010, soit 10 ans après le début de la projection. L'hypothèse de taux de chômage à 7 % en 2015 correspond au scénario demandé par la Commission européenne.

On a supposé que les variables de chômage auraient essentiellement des effets sur la population active des jeunes d'une part et des plus âgés d'autre part.

5 hypothèses de taux de chômage ont été retenues :
4,5 % à partir de 2015 ;
4,5 % dès 2010 ;
3 % à partir de 2015 ;
7 % à partir de 2015 ;
9 % à partir de 2015

Si le taux de chômage se réduisait à 4,5 % à partir de 2015, les jeunes de 20 à 24 ans augmenteraient de près de 2 points leur participation au marché du travail en 2015, par rapport à la situation tendancielle décrite plus haut. Cet effet serait un peu supérieur à 1 point dans l'hypothèse où le taux de chômage s'établirait à 7 % à partir de 2015. Il serait quasiment nul avec un taux de chômage à 9 % à partir de 2015.

Le taux de chômage jouerait également sur le taux d'activité des personnes de 55 à 59 ans car la préretraite et la dispense de recherche d'emploi (DRE) paraissent être des substituts au chômage, au moins partiellement, comme le montrent les statistiques disponibles²⁴. En revanche, il semble que cela ne soit pas le cas pour les personnes de 60 à 64 ans : si elles n'étaient pas dispensées de recherche d'emploi, les personnes concernées seraient toutes inactives et donc non chômeuses.

En projection, le taux de préretraites et celui des personnes en dispense de recherche d'emploi, âgées de 55 à 59 ans, varient donc avec l'hypothèse de taux de chômage retenue. Dans les cas où le chômage diminue

24. Source : DARES, *Premières synthèses*, n° 45.1, novembre 2003.

LES HYPOTHÈSES DE PROJECTION

radicalement, c'est-à-dire dans les scénarios à 4,5 % en 2010 ou 2015 ainsi que dans celui où il atteint 3 % en 2015, les taux de préretraite et de dispense de recherche d'emploi seraient quasiment divisés par 4 entre 2004 et la date où le taux de chômage se stabilise (2010 ou 2015). Dans le cas où le chômage baisse à 7 % à partir de 2015, les taux de préretraite et de dispense de recherche d'emploi se réduiraient moins. Enfin, ces taux resteraient quasiment au même niveau qu'en 2004 si le taux de chômage restait à 9 %. Par la suite, les taux de préretraite et de dispense de recherche d'emploi ne varieraient plus.

Taux de préretraite et de dispense de recherche d'emploi à partir de 2015* selon les hypothèses de chômage

Taux de chômage	2004 ¹	En % de la population active		
		3 % en 2015 4,5 % en 2015 4 % en 2010	7 % en 2015	9 % en 2015
Taux de préretraite				
Hommes 55-59 ans	5,9	1,4	4,0	5,0
Femmes 55-59 ans	1,9	0,5	1,3	1,8
Taux de dispense de recherche d'emploi				
Hommes 55-59 ans	7,9	1,8	5,3	7,0
Femmes 55-59 ans	6,8	1,6	4,5	6,0

1. Le taux de chômage moyen de l'année 2004 était égal à 9,9 %.

* 2010 pour la variante dans laquelle le taux de chômage revient à 4,5 % en 2010.

L'impact de la baisse du nombre des préretraites et des dispenses de recherche d'emploi serait en 2015 de l'ordre de +8 points sur le taux d'activité des hommes de 55 à 59 ans ²⁵ et d'environ +5 points pour les femmes du même âge, dans les trois cas de recul important de chômage. Il serait naturellement plus modéré dans le cas d'un retour du taux de chômage à 7 % à partir de 2015 et quasiment inexistant dans le cas d'un maintien du chômage à un niveau élevé.

• *L'effet des réformes des retraites*

Les réformes des retraites de 1993 et de 2003 influent sur les comportements d'activité des personnes de 55 à 64 ans en projection.

25. La baisse du taux de préretraite entre 2004 et 2015 entraîne une hausse équivalente du taux d'activité. Il n'en est pas de même des dispenses de recherche d'emploi dont une part correspond à des inactifs (40 % pour les hommes). Ainsi, la hausse de 8 points du taux d'activité des hommes résulte d'une baisse de 4,5 points du taux de préretraite à laquelle s'ajoute 60 % de la baisse du taux de dispense de recherche d'emploi de 6,1 points.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Les effets de la réforme des retraites sur la population active seraient de +400 000 personnes à partir de 2025

La réforme de 1993, dont l'impact a été évalué par l'INSEE, ferait sentir ses effets tout au long de la période de projection, compte tenu des modifications structurelles dans les profils des carrières. En 2035, le taux d'activité des hommes et des femmes de 60 à 64 ans serait d'environ 6 points plus élevé (3 points pour la classe d'âge 55-64 ans) qu'en l'absence de cette réforme, la montée en charge s'effectuant progressivement.

L'impact de la réforme de 2003 a été estimé à partir d'une décomposition de ses effets selon les secteurs d'activité concernés, secteur privé et fonction publique. En effet, les mesures prises pour chacun de ces secteurs ont des effets différents, ce qui rend nécessaire de les traiter séparément. De plus, les mesures concernant les retraites anticipées ont déjà et auront encore un impact sensible dans un futur proche, qui doit être distingué des effets des modifications de barème. Ces évaluations reposent, pour le secteur privé, sur le modèle Destinie de l'INSEE²⁶ et sur des projections de la CNAV pour les retraites anticipées et, pour les régimes de fonctionnaires (y compris collectivités locales et fonction publique hospitalière²⁷), sur le modèle Ariane de la direction du budget. Les projections des modèles se fondent sur l'hypothèse que la durée d'assurance requise pour bénéficiaire d'une retraite complète est stabilisée à 167 trimestres (41 ans ³/₄) à partir de 2020, ce qui correspond à l'horizon de la réforme²⁸.

Deux variantes sont proposées et renvoient, pour la première, à une absence d'effets de la réforme sur les comportements d'activité hormis les départs anticipés pour carrière longue et, pour la seconde, à un doublement des effets à +800 000 personnes

Ces évaluations, fondées sur de multiples hypothèses, sont évidemment fragiles. Par rapport à ce scénario, appelé « scénario de base d'effet de la réforme », deux scénarios alternatifs ont en conséquence été construits. Dans le premier, l'hypothèse a été faite que la réforme portant sur les barèmes n'avait pas d'effet sur l'âge de cessation d'activité. Dans le second scénario, l'impact de la réforme sur les barèmes a été doublé. Dans ces deux variantes, l'effet des départs anticipés du scénario de base a été conservé sans modification.

26. Par précaution, les effets retenus pour le secteur privé correspondent aux deux tiers des résultats du modèle Destinie qui fait l'hypothèse d'une forte sensibilité des comportements d'activité aux incitations financières.

27. Les résultats du modèle Ariane, qui ne portent que sur la fonction publique d'État, ont été redressés pour tenir compte des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

28. Sur les hypothèses réglementaires étudiées, voir chapitre 3 de la présente partie et sur le chiffrage des effets de la réforme, voir chapitre 3 de la 3^e partie du rapport.

Les hypothèses concernant les effets de la réforme de 2003 sont indépendantes de celles relatives au chômage. Il a paru plus utile d'évaluer la sensibilité des résultats aux hypothèses retenues, par nature conventionnelles, plutôt que d'établir des scénarios déterminés par un jeu d'hypothèses liées.

Dans les trois hypothèses d'effet de la réforme, le taux d'activité des personnes de 55 à 64 ans se réduirait de 2004 à 2008. En effet, les départs anticipés entraîneraient un recul de l'activité des personnes de 55 à 59 ans qui l'emporterait sur les effets des barèmes concernant les personnes de 60 à 64 ans. Après 2008, dans l'hypothèse de base d'effet de la réforme, les taux d'activité des *seniors* seraient relevés par rapport à ce qu'ils auraient été en l'absence de réforme. Cet impact serait de plus de 5 points à partir de 2025, ce qui recouvre une hausse plus importante, de près de 9 points, pour les personnes de 60 à 64 ans.

Si l'effet des barèmes était double, à l'horizon 2025, le taux d'activité des personnes de 55 à 64 ans augmenterait de plus de 10 points environ par rapport à une situation sans réforme. Si les barèmes n'avaient pas d'effet sur l'activité des *seniors*, les taux d'activité ne seraient pas sensiblement modifiés (seul subsisterait un très léger impact des départs anticipés).

2. Évolution de la population active

En projection, quelle que soit l'hypothèse retenue pour le chômage, les taux d'activité des jeunes de 15 à 24 ans et des personnes d'âge intermédiaire diffèrent peu. En revanche, ceux des *seniors* sont sensibles à la situation du marché du travail.

Dans l'hypothèse d'un recul du chômage important (à 4,5 % à partir de 2015 ou à partir de 2010, à 3 % à partir de 2015) et dans l'hypothèse de base d'effet de la réforme, le taux d'activité des personnes de 55 à 64 ans progresserait de près de 10 points entre 2003 (43,5 %) et 2050 (53 %), le seuil de 50 % étant atteint en 2020. La hausse ne serait que de 4 points si la réforme de 2003 n'avait pas d'impact sur l'activité et elle serait de 15 points dans le cas où la réforme aurait un effet double.

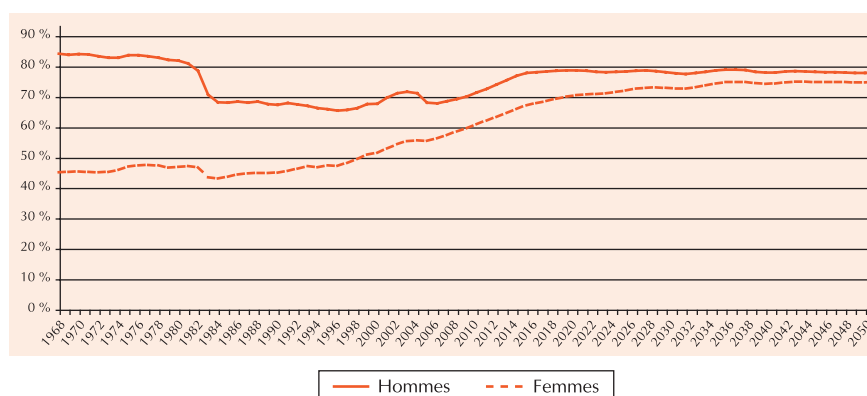
Si la baisse du chômage était moins importante (7 % à partir de 2015) et dans l'hypothèse de base de l'effet de la réforme, le taux d'activité des personnes de 55 à 64 ans augmenterait de près de 8 points entre 2003 et 2050 (51 %). Si le taux de chômage restait élevé (9 % à partir de 2015), il augmenterait de 7 points environ sur la même période.

Dans le scénario d'un taux de chômage à 4,5 % à partir de 2015 et dans l'hypothèse de base d'effet de la réforme de 2003, la population active continuerait de croître jusqu'en 2015 alors que la population en âge de travailler, âgée de 20 à 64 ans, cesserait d'augmenter en 2010. En effet, du fait de la réforme de 2003, la population active serait accrue de près de 300 000 personnes à partir de 2015 et d'environ 400 000 personnes à partir de 2025. Si

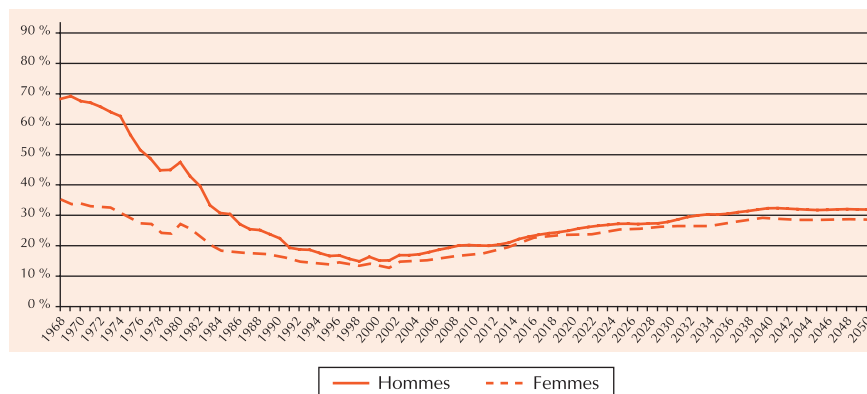
CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

la réforme avait un effet double sur les comportements d'activité, la population active serait supérieure de 800 000 personnes à partir de 2025. Si la réforme n'avait pas d'effet, hormis les départs anticipés, la population active serait inférieure d'environ 15 000 personnes à ce même horizon.

Taux d'activité 55-59 ans



Taux d'activité 60-64 ans

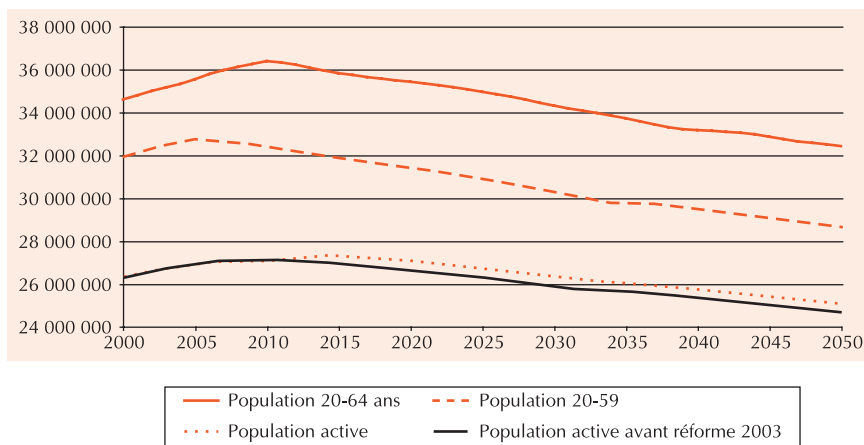


Note : hypothèse de taux de chômage à 4,5 % à partir de 2015 et effet de la réforme de 2003 sur la population active de +400 000 personnes à partir de 2025.

Source : INSEE, COR.

Un taux de chômage à 3 % à partir de 2015 aurait un impact modeste par rapport à l'hypothèse selon laquelle le taux de chômage s'établirait à 4,5 % à cette date (de l'ordre de +20 000 personnes à partir de 2015). En revanche, si le taux de chômage restait à 9 %, la population active serait inférieure d'environ 250 000 personnes à partir de 2015.

Population en âge de travailler et population active



Note : hypothèse de taux de chômage à 4,5 % à partir de 2015 et effet de la réforme de 2003 sur la population active de +400 000 personnes à partir de 2025.

Dans la situation où le chômage serait réduit à 4,5 % à partir de 2015 et dans l'hypothèse de base d'impact de la réforme de 2003, la population active augmenterait de 0,15 % par an de 2003 à 2015 et se réduirait de 0,25 % par an de 2015 à 2050. En 2003, 26,8 millions de personnes étaient actives²⁹. Il y en aurait 500 000 de plus, soit 27,3 millions, en 2015. En 2050, 25,1 millions de personnes seraient actives, ce qui correspondrait à 1,7 million de personnes de moins qu'en 2003. La réforme des retraites de 2003 aurait pour effet de retarder de cinq ans le début du repli de la population active, qui, sans elle, se serait produit en 2010.

Cette projection recouvre deux hypothèses fortes concernant le marché du travail des *seniors* : d'une part, les préretraites et les dispenses de recherche d'emploi disparaîtraient presque complètement, ce qui se traduirait par une hausse de l'activité des personnes de 55 à 59 ans ; d'autre part, la réforme de 2003, dans la suite de la réforme de 1993, aurait pour effet de relever sensiblement le taux d'activité des personnes de 60 à 64 ans. Ces hypothèses, très volontaristes, reposent sur le pari d'un réel changement du fonctionnement du marché du travail des *seniors*.

Les évolutions selon les autres hypothèses de chômage et d'effet de la réforme figurent dans le tableau en fin de chapitre.

3. Évolution de la population active occupée

Dans toutes les hypothèses où le taux de chômage baisserait, la population active occupée augmenterait davantage que la population active dans un

29. Au sens du BIT.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

premier temps, pendant la phase de baisse du taux de chômage, et évoluerait ensuite au même rythme. Naturellement, plus la baisse du taux de chômage est prononcée, plus la progression de l'emploi est rapide sur cette première période.

Évolution de la population active, de l'emploi, du chômage et des taux d'activité

		2003	2015	2030	2050
Niveaux, en milliers de personnes ¹					
Population active		26 800	27 308	26 352	25 093
Emploi		24 152	26 079	25 166	23 964
Chômage		2 648	1 229	1 186	1 129
Préretraites		151	37	37	34
Dispenses de recherche d'emploi		378	106	106	98
Taux d'activité, en %					
15-24 ans	Hommes	33	34	34	34
	Femmes	26	27	27	27
	Ensemble	30	30	31	30
25-54 ans	Hommes	94	93	93	93
	Femmes	79	82	82	83
	Ensemble	87	87	88	88
55-64 ans	Hommes	49	51	54	55
	Femmes	38	45	50	51
	Ensemble	44	48	52	53

1. En moyenne annuelle.

Note : hypothèse de taux de chômage à 4,5 % à partir de 2015 et effet de la réforme de 2003 de +400 000 personnes.

Source : INSEE, DGTPE, OFCE, COR.

Dans l'hypothèse où le taux de chômage s'établirait à 4,5 % à partir de 2015 et où l'effet de la réforme serait d'augmenter la population active de 400 000 personnes à terme, l'emploi croîtrait de 1,9 million de personnes entre 2003 et 2015 et reculerait de 2,1 millions entre 2015 et 2050. Si le chômage ne diminuait qu'à 7 % à partir de 2015, la progression de l'emploi ne serait que de 1,1 million de personnes de 2003 à 2015, soit environ 800 000 personnes de moins que dans le scénario précédent. Si le taux de chômage restait à 9 %, l'emploi progresserait peu d'ici 2015 (environ 1,5 million de moins que dans le premier scénario). Le tableau suivant fournit une indication de la sensibilité de l'évolution de l'emploi à l'hypothèse de taux de chômage et à celle concernant l'effet de la réforme de 2003 sur la population active.

Écart de niveau d'emploi par rapport à l'hypothèse de taux de chômage à 4,5 % à partir de 2015 et effet de la réforme de +400 000 personnes actives

En milliers de personnes ¹

	2003	2015	2030	2050
Taux de chômage à 4,5 % en 2015				
Pas d'effet de la réforme, sauf départs anticipés	0	-281	-413	-386
Effet de la réforme : +800 000 à terme	0	+281	+413	+386
Taux de chômage à 4,5 % en 2010	0	0	0	0
Taux de chômage à 3 % en 2015	0	+431	+416	+396
Taux de chômage à 7 % en 2015	0	-854	-825	-782
Taux de chômage à 9 % en 2015	0	-1 486	-1 829	-1 362

1. En moyenne annuelle.

Source : DGTPE, OFCE, calculs COR.

II – Productivité du travail

En plus de l'évolution de l'emploi, la productivité du travail est le deuxième facteur déterminant la croissance de long terme. La productivité du travail dépend du capital mis en moyenne à la disposition d'une personne employée. Elle est donc évaluée par les économistes en deux temps. La productivité globale des facteurs, qui correspond à la productivité de la combinaison productive du travail et du capital utilisé, est d'abord estimée. Ensuite, l'évolution de l'importance du capital dans la combinaison productive est projetée. En fait, traditionnellement, le capital productif est supposé s'ajuster aux besoins de la main-d'œuvre au cours des premières années de projection, la combinaison productive n'évoluant plus durant la période suivante.

Tant la direction générale du trésor et de la politique économique que l'OFCE ont retenu une augmentation de la productivité globale des facteurs ³⁰ de +1,2 % par an, soit une progression de +1,8 % pour la productivité du travail, pour l'ensemble de la période de projection. Cette évolution correspond à la moyenne des gains annuels des 30 dernières années. Un débat existe sur le caractère pérenne de cette évolution. En effet, il est apparu un infléchissement de l'évolution de la productivité globale au cours des années 1990. Cette évolution pourrait refléter l'augmentation des recrutements sur des emplois moins qualifiés, et donc moins productifs, dus aux baisses de cotisations sociales sur les bas salaires plutôt

30. Il s'agit de la productivité globale des facteurs horaire.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

qu'une rupture de tendance. Certains économistes voient dans le développement des nouvelles technologies un facteur d'accélération de la productivité globale des facteurs. Ces raisons militent pour l'étude de variantes. On notera cependant que l'hypothèse de base retenue est une hypothèse prudente qui consiste à prolonger les tendances passées. La commission européenne a d'ailleurs retenu pour la France une hausse de la productivité du travail de +1,7 % par an.

La projection suppose, par ailleurs, une légère augmentation du capital par unité de travail d'ici 2010, afin de combler le retard de ces dernières années.

En prenant en compte ces deux éléments, la productivité du travail augmenterait de +1,8 % par an à long terme et un peu plus rapidement d'ici 2010 (+1,9 %). Il s'agit *a priori* d'une productivité horaire. Mais, comme la part du temps partiel n'est pas supposée se modifier, cette évolution de la productivité horaire est aussi celle de la productivité du travail par personne.

La productivité du travail augmenterait de 1,8 % par an. Deux hypothèses alternatives sont étudiées : 1 % et 2,5 % par an

Deux hypothèses alternatives ont été étudiées en raison des incertitudes entourant cette projection. Selon la première, la productivité du travail n'augmenterait que de 1 % par an au cours de la période de projection. Selon la seconde, elle croîtrait rapidement, de 2,5 % par an.

Le partage de la valeur ajoutée est supposé ne pas se modifier au cours de la période de projection, à l'exception des toutes premières années pour lesquelles l'hypothèse a été faite qu'une certaine compensation interviendrait en raison du point bas atteint à la fin des années 1990. En conséquence, le salaire moyen par tête évoluerait à terme comme la productivité du travail, soit de +1,8 % par an.

III – La croissance potentielle de moyen et long terme

Les perspectives de croissance potentielle pour les dix prochaines années seraient favorables à la condition que le chômage diminue. À plus long terme, la croissance potentielle serait plus faible en raison de la diminution de la population active, elle-même due à la baisse du nombre de personnes en âge de travailler.

La croissance de l'activité est évidemment différente selon les hypothèses démographiques, les hypothèses de chômage, celles concernant les effets de la réforme sur l'activité et les hypothèses de productivité du travail. Le parti est pris de ne présenter ici que les variantes liées au taux de chômage et aux effets de la réforme. Les autres variantes seront présentées avec les résultats financiers qui s'y rapportent.

LES HYPOTHÈSES DE PROJECTION

D'ici 2015, la croissance serait de l'ordre de 2,5 % par an si le chômage baissait radicalement (4,5 % ou 3 % en 2015 et 4,5 % en 2010) et si la réforme avait un effet sensible sur la population active (+400 000 ou +800 000 personnes à terme). Elle serait un peu supérieure à 2 % si le chômage diminuait à 7 % à partir de 2015 et un peu inférieure à 2 % si le chômage restait à 9 %. À partir de 2015, le chômage est supposé ne plus varier et les évolutions de l'emploi ne reflètent plus que les fluctuations des ressources en main-d'œuvre. Dans toutes les hypothèses présentées ici, la croissance est la même : de 2015 à 2050, le PIB n'augmenterait que d'environ 1,5 %.

Du fait de la stabilité du partage de la valeur ajoutée, la masse salariale évolue dans tous les cas comme le PIB.

Dans le prolongement de ses anciens travaux, le Conseil a retenu comme scénario de base, par rapport auquel les variantes sont construites, le scénario selon lequel :

- les évolutions démographiques sont celles de la projection de base de l'INSEE ;
- le taux de chômage se réduirait à 4,5 % à partir de 2015 ;
- la réforme des retraites de 2003 aurait pour effet d'accroître la population active de 400 000 personnes à partir de 2025 ;
- la productivité du travail par tête augmenterait de 1,8 % par an.

Ce choix ne signifie nullement que le Conseil le considère comme le plus probable, ce qui l'a d'ailleurs conduit à étudier un large éventail d'hypothèses. Il s'agit clairement d'un scénario volontariste en ce qui concerne le chômage et non d'un scénario spontané, hors mesures dans le champ de la croissance et l'emploi. La baisse du chômage dans les années à venir est possible, de nombreux pays en Europe y sont parvenus au cours des années 1990. Elle suppose que tous les acteurs s'engagent autour de l'objectif de mobilisation des ressources en main-d'œuvre et qu'en particulier les politiques publiques et d'entreprises prennent en compte la nécessité de développer l'emploi des seniors et des jeunes. Elle dépendra également de la capacité à mettre en œuvre des réformes concernant le fonctionnement du marché du travail et de la bonne articulation de ces réformes avec la politique macro-économique.

D'ici 2015, la croissance s'établirait en moyenne à 2,5 % par an, si le chômage baissait radicalement

Le scénario de base retient les projections démographiques de l'INSEE, un taux de chômage à 4,5 % à partir de 2015, une augmentation de la population active de 400 000 personnes à partir de 2025 suite à la réforme de 2003 et une productivité du travail de 1,8 % par an

Le retour à un taux de chômage à 4,5 % suppose des mesures volontaristes permettant une amélioration du fonctionnement du marché du travail, articulées avec la politique macro-économique

Scénario de base démographique et macro-économique et variantes

1/ Les caractéristiques du scénario macro-économique de base sont les suivantes :

- démographie :
 - indice conjoncturel de fécondité : 1,8 enfant par femme,
 - espérance de vie : 84,3 ans pour les hommes et 91 ans pour les femmes en 2050,
 - solde migratoire : +50 000 personnes par an ;
- effet de la réforme sur la population active : +400 000 personnes à partir de 2025 ;
- taux de chômage : 4,5 % à partir de 2015 et forte diminution des préretraites et des dispenses de recherche d'emploi ;
- productivité du travail : +1,8 % par an.

2/ Les scénarios en variante se caractérisent par la modification d'une seule hypothèse par rapport au scénario de base. Les hypothèses sur lesquelles on peut faire une variante sont les suivantes :

- démographie :
 - indice conjoncturel de fécondité :
 - 1,5 enfant par femme
 - 2,1 enfants par femme
 - espérance de vie :
 - 82,6 ans pour les hommes et 87,7 ans pour les femmes en 2050
 - 86 ans pour les hommes et 94 ans pour les femmes en 2050
 - solde migratoire :
 - +100 000 personnes par an
 - +150 000 personnes par an
- effet de la réforme sur la population active :
 - pas d'effet en dehors des départs anticipés
 - +800 000 personnes à partir de 2025
- taux de chômage :
 - 3 % à partir de 2015
 - 4,5 % à partir de 2010
 - 7 % à partir de 2015
 - 9 % à partir de 2015
- productivité
 - hausse de 1 % par an
 - hausse de 2,5 % par an

LES HYPOTHÈSES DE PROJECTION

Variantes de taux de chômage et d'effet de la réforme

Évolutions annuelles moyennes en %	2004-2015	2016-2030	2031-2050
Population en âge de travailler (sc. de base) ¹	0,2	-0,3	-0,3
Scénario de taux de chômage à 4,5 % en 2015 et d'effet de la réforme +400 000 personnes à terme			
Population active	0,2	-0,2	-0,2
Emploi (a)	0,6	-0,2	-0,2
Productivité (b) = salaire moyen	1,8	1,8	1,8
PIB (c) = (a) + (b) = masse salariale	2,4	1,6	1,6
Scénario de taux de chômage à 4,5 % en 2015 et pas d'effet de la réforme sur population active			
Population active	0,1	-0,3	-0,2
Emploi (a)	0,5	-0,3	-0,2
Productivité (b) = salaire moyen	1,8	1,8	1,8
PIB (c) = (a) + (b) = masse salariale	2,3	1,5	1,6
Scénario de taux de chômage à 4,5 % en 2015 et d'effet de la réforme +800 000 personnes à terme			
Population active	0,3	-0,2	-0,2
Emploi (a)	0,7	-0,2	-0,2
Productivité (b) = salaire moyen	1,8	1,8	1,8
PIB (c) = (a) + (b) = masse salariale	2,5	1,6	1,6
Scénario de taux de chômage à 7 % en 2015 et d'effet de la réforme +400 000 personnes à terme			
Population active	0,1	-0,2	-0,2
Emploi (a)	0,4	-0,2	-0,2
Productivité (b) = salaire moyen	1,8	1,8	1,8
PIB (c) = (a) + (b) = masse salariale	2,2	1,6	1,6
Scénario de taux de chômage à 9 % en 2015 et d'effet de la réforme +400 000 personnes à terme			
Population active	0,1	-0,2	-0,2
Emploi (a)	0,1	-0,2	-0,2
Productivité (b) = salaire moyen	1,8	1,8	1,8
PIB (c) = (a) + (b) = masse salariale	1,9	1,6	1,6
Scénario de taux de chômage à 3 % en 2015 et d'effet de la réforme +400 000 personnes à terme			
Population active	0,2	-0,2	-0,2
Emploi (a)	0,8	-0,2	-0,2
Productivité (b) = salaire moyen	1,8	1,8	1,8
PIB (c) = (a) + (b) = masse salariale	2,6	1,6	1,6
Scénario de taux de chômage à 4,5 % en 2010 et d'effet de la réforme +400 000 personnes à terme			
Population active	0,2	-0,2	-0,2
Emploi (a)	0,6	-0,2	-0,2
Productivité (b) = salaire moyen	1,8	1,8	1,8
PIB (c) = (a) + (b) = masse salariale	2,4	1,6	1,6

1. 20 à 64 ans.

Sources : DGTPÉ et OFCE.

Chapitre 4

Les hypothèses relatives à la réglementation

Les projections sont réalisées avec une réglementation constante qui inclut les modifications résultant des réformes de 1993 et de 2003. Les seules variantes qui impliquent une modification de la réglementation portent sur les règles d'indexation.

I – Des projections à législation constante

Les projections sont réalisées conformément à la réglementation en vigueur au moment de leur élaboration. Seules les évolutions d'ores et déjà programmées sont prises en compte ³¹.

La seule exception concerne le régime des industries électriques et gazières, dont la réforme du financement n'a pu être intégrée aux projections des régimes. En particulier, les transferts entre la Caisse nationale des industries électriques et gazières, la CNAV, l'ARRCO et l'AGIRC ne sont pas projetés. Il est difficile d'un point de vue technique de le

Les projections sont réalisées à réglementation constante. Sont néanmoins prises en compte les évolutions déjà programmées (notamment mesures prises dans le cadre de la réforme de 2003)

31. Il est tenu compte de l'accord paritaire AGIRC-ARRCO de novembre 2003 jusqu'à son terme en 2008, mais il est supposé que les termes de l'accord ne sont pas reconduits au-delà de 2008 (voir plus loin).

faire sur toute la période de projection. Cette réforme, qui fait l'objet d'une présentation détaillée au chapitre 2 de la première partie du présent rapport, n'affecte toutefois pas l'équilibre d'ensemble du système de retraite.

Dans les projections réalisées, la période 2003-2020 et la période 2020-2050 ont des statuts différents. Les mesures issues de la réforme de 2003 sont, en effet, précisées jusqu'en 2020, cette date étant l'horizon retenu par la réforme pour assurer l'équilibre des régimes. Au-delà, la projection étant réalisée « à réglementation constante », on se contente de prolonger les effets des mesures issues de la réforme, sans tenir compte des ajustements supplémentaires qui pourront être décidés ultérieurement.

1. La prise en compte de la réforme de 2003

Les évolutions d'ores et déjà programmées renvoient principalement aux mesures prises dans le cadre de la loi de réforme de 2003 : allongement de la durée d'assurance permettant de bénéficier d'une retraite complète, décote, surcote, départs anticipés pour carrière longue...

La loi de 2003 prévoit des rendez-vous quadriennaux destinés à examiner les différents paramètres des régimes, en fonction des données économiques et sociales, démographiques et financières. Jusqu'en 2020 qui est l'horizon fixé par la loi de réforme, on a supposé, pour les besoins de l'exercice de projection, que ces rendez-vous ne remettaient pas en cause les calendriers annoncés de mise en œuvre progressive des ajustements des paramètres des régimes.

Notamment, le principe du partage des gains d'espérance de vie entre durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite complète et durée de retraite est supposé s'appliquer jusqu'en 2020. À cette date, selon les projections actuelles de mortalité de l'INSEE, la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite complète s'établirait alors à 167 trimestres.

La réforme de 2003 retient pour horizon 2020. Au-delà et jusqu'en 2050, les paramètres des régimes, y compris la durée d'assurance, sont supposés stables

Après 2020 et jusqu'en 2050, la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein, comme tous les autres paramètres des régimes, est supposée stable.

Ce choix limite évidemment fortement les effets de la réforme au-delà de 2020. Au-delà de cette date, alors même que, dans la projection, l'allongement de la durée de vie se poursuit, l'ajustement de la durée d'assurance en fonction des gains d'espérance de vie n'est pas prolongé. Le faire, en effet, aurait consisté à projeter des mesures qui ne sont pas prises, ce qui n'aurait pas correspondu au choix de simulation à réglementation constante. Cela aurait, en outre, nécessité de définir les modalités de mise en œuvre de la règle. Peut-on poursuivre l'allongement de la durée d'assurance requise pour l'octroi du taux plein au-delà de 167 trimestres (41 ans $\frac{3}{4}$) après 2020, au sein de la même plage d'âge de départ à la retraite

(60-65 ans), pour des générations entrées plus tardivement sur le marché du travail ? Faut-il envisager d'autres modalités ?

L'étude de variantes sur ce point ouvre des débats qui excèdent le cadre du présent rapport et devront être traités dans la suite des travaux du Conseil.

2. Les moyens de financement des régimes

On distingue ici les cotisations effectives, les cotisations implicites et les transferts de compensation.

• *Les taux de cotisation*

Selon le principe de législation constante, en dehors des mesures déjà programmées, les taux de cotisation retraite sont supposés stables à leur niveau actuel sur toute la période de projection.

Les mesures déjà programmées recouvrent des hausses de taux de cotisation au 1^{er} janvier 2006 :

- au régime général et dans les régimes alignés (+0,2 point), conformément à l'annonce faite dans l'exposé des motifs de la loi de 2003 ;
- à l'AGIRC (+0,2 point du taux de cotisation à la charge des salariés et +0,1 point du taux de cotisation à la charge des employeurs, taux d'appel compris), conformément à l'article 6 de l'accord du 13 novembre 2003.

Selon l'exposé des motifs de la loi de 2003, « l'augmentation des cotisations vieillesse, dans le régime général, et l'effort accru des employeurs publics, en ce qui concerne les régimes de la fonction publique, permettront d'équilibrer notre système de retraite en 2020 » et « la hausse nécessaire des cotisations d'assurance vieillesse devrait pouvoir être effectuée à taux de prélèvements obligatoires inchangés, en l'équilibrant par une baisse d'ici 2020 des cotisations chômage ». Ces modalités de financement font l'objet d'un examen spécifique dans le cadre de l'examen des pistes d'ajustement permettant d'équilibrer les comptes des régimes.

La contribution du Fonds de réserve pour les retraites à l'équilibre financier des régimes éligibles est également étudiée, de manière plus approfondie que dans le premier rapport du Conseil : l'analyse du montant des réserves à l'horizon 2020 repose sur différentes hypothèses d'abondements, en fonction notamment de l'évolution du taux de chômage, et une réflexion sur les décaissements du Fonds après 2020 est engagée.

• *Les taux de cotisation implicite et les subventions publiques*

L'équilibre financier de certains régimes est assuré en dernier ressort par une contribution de l'employeur (cas du régime de la fonction publique d'État par exemple), dite « cotisation implicite », ou par une subvention publique (cas du régime de la SNCF notamment).

À l'instar des hypothèses qui avaient été retenues en 2001 pour le premier exercice du Conseil, il a été supposé de manière conventionnelle que ces cotisations implicites et subventions publiques évoluaient en projection comme l'assiette des cotisations des régimes concernés. Autrement dit, les taux de cotisation implicite ou les taux de subvention publique, rapportant les montants de ces cotisations ou subventions à l'assiette des cotisations des régimes, sont supposés stables en projection, comme le sont les taux de cotisation (explicite). Ce ne sont en aucun cas, par hypothèse de projection, des cotisations et subventions d'équilibre. La convention de projection, qui permet d'harmoniser le traitement des régimes, s'éloigne ainsi dans un certain nombre de cas de la réalité résultant de la réglementation qui prévoit des subventions d'équilibre des régimes.

L'année de référence pour calculer les taux de cotisation implicite et les taux de subvention est l'année 2000. En effet, pour éviter de « remettre les compteurs à zéro » à chaque campagne de projection, le Conseil d'orientation des retraites a souhaité en 2001 que l'année de référence reste l'année 2000 pour les futurs exercices de projection. Cette convention de présentation conduit à ne pas prendre en compte les efforts supplémentaires que les employeurs et les pouvoirs publics ont pu être amenés à faire depuis 2000 pour équilibrer les comptes.

- *Les transferts de compensation*

Pour les transferts de compensation, les règles et formules de calcul en vigueur ont été utilisées, en tenant compte de la programmation dans la loi de 2003 de la disparition de la compensation spécifique à l'horizon 2012. La compensation spécifique entre régimes spéciaux est calculée en appliquant un taux aux montants à compenser ; ce taux a été réduit en projection de 3 points par an, de telle sorte qu'il s'annule en 2012. Les autres paramètres utiles aux calculs des transferts de compensation ont été projetés par les régimes.

Ces projections, notamment celles des pensions moyennes nécessaires à l'estimation des flux de compensation, sont fragiles. Cependant, les transferts de compensation s'annulent par construction lorsqu'on fait la somme de l'ensemble des régimes. Les hypothèses de compensation n'ont donc pas d'incidence sur le solde global de l'ensemble du système de retraite obligatoire.

3. Les hypothèses de revalorisation des pensions

Pour les régimes concernés par la réforme de 2003, le principe général de revalorisation des pensions (et des salaires portés au compte) sur les prix a été retenu en projection. Concernant le régime général et les régimes alignés, ce principe est désormais inscrit dans le Code de la sécurité sociale (art. L. 161-23-1). Il s'applique également aux régimes de la fonction publique, pour lesquels les mesures répercutant au bénéfice des retraités

LES HYPOTHÈSES DE PROJECTION

les revalorisations catégorielles ou statutaires ont été supprimées par la réforme de 2003.

La loi instaure des mesures spécifiques de revalorisation des minima, jusqu'en 2008 pour le minimum contributif et jusqu'en 2013 pour le minimum garanti, dont il est tenu compte en projection³². Après liquidation, les pensions portées au minimum contributif et celles portées au minimum garanti sont supposées être indexées sur les prix.

Après 2008 pour le minimum contributif et après 2013 pour le minimum garanti, la loi ne précise pas les évolutions des minimums de pension. Le choix a été fait de revaloriser de la même façon les minimums de pension et l'ensemble des pensions³³. Faire d'autres hypothèses aurait, en effet, nécessité de définir les mesures propres à traduire au-delà de 2008 l'objectif affiché par la loi d'un minimum égal à 85 % du SMIC net pour les assurés ayant une carrière complète. Or, sur ce point, la loi ne donne aucune indication. Elle ne précise pas comment l'objectif se traduira pour les différentes catégories de salariés (du secteur privé, de la fonction publique...). En particulier, pour les salariés du secteur privé, elle n'indique pas quelle part les régimes de base et les régimes complémentaires devront prendre pour le respect de cet objectif. L'examen de la question des minimums de pension devra être poursuivi dans la suite des travaux du Conseil.

Le principe de revalorisation sur les prix a été retenu pour les régimes concernés par la réforme de 2003. Pour les régimes ARRCO-AGIRC, le salaire de référence et la valeur du point sont supposés évoluer comme les prix à partir de 2008

Pour les régimes non concernés par la réforme de 2003, le principe de réglementation constante a également été appliqué.

Les pensions des régimes spéciaux sont indexées sur les prix lorsqu'il n'existe pas de péréquation entre l'évolution des salaires et l'évolution des pensions. En revanche, pour le régime de la SNCF et celui de la Banque de France, les mesures générales ou catégorielles d'augmentation des salaires s'appliquent aux pensions selon la réglementation actuelle de ces régimes. Ainsi, comme pour le précédent exercice du Conseil, l'hypothèse d'une indexation sur les prix +0,5 point par an a été faite pour les pensions servies par le régime de la SNCF.

Les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC posent un problème particulier. Ils sont, en effet, régis par des accords d'une durée de cinq ans très inférieure à l'horizon de la projection. L'accord en date du 13 novembre 2003 a été conclu pour la période du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2008, avec une « clause de revoyure » en 2006 pour évaluer les effets des différentes mesures décidées, faire un point d'étape et prendre, en tant que de

32. Hausses de 3 % du minimum contributif aux 1^{ers} janvier 2004, 2006 et 2008 (sur les droits issus de périodes effectivement cotisées) et, pour les fonctionnaires, passage progressif de 25 à 40 ans, d'ici 2013, du nombre d'années nécessaires pour bénéficier de la totalité du minimum garanti.

33. Ce choix a été retenu dans les différentes variantes étudiées.

besoin, les mesures nécessaires pour assurer le financement des régimes. Cet accord prévoit notamment que, pour chacun des régimes, la valeur d'achat du point évolue comme le salaire moyen et la valeur de service du point servant au calcul des pensions est indexée sur les prix. Dans ces conditions, le rendement technique, défini comme le rapport entre la valeur de service du point et la valeur d'achat du point, est décroissant. Si cette situation se prolongeait indéfiniment, les pensions des régimes complémentaires relativement aux salaires diminueraient également indéfiniment.

Pour l'exercice de projection, une hypothèse de rendement constant a été choisie comme hypothèse de base qui suppose qu'après 2008, les valeurs d'achat et de service du point à l'ARRCO et à l'AGIRC évoluent parallèlement au rythme de l'inflation. L'hypothèse de prolongation sur quarante ans des règles prévues dans l'accord actuel est étudiée en variante.

L'indexation sur les prix des valeurs d'achat et de service du point est actuellement la règle à l'IRCANTEC. Cette règle a également été retenue en projection pour ce régime.

Enfin, concernant le régime additionnel de la Fonction publique (RAFP), créé par la loi de 2003, la plupart des paramètres techniques servant au calcul des pensions et des engagements du régime n'étaient pas connus au moment de l'élaboration des projections, alors même que les cotisations du régime sont prélevées depuis le 1^{er} janvier 2005³⁴. Les projections du RAFP sont donc fondées sur des hypothèses susceptibles d'être revues en fonction des décisions que prendra le conseil d'administration du régime. Comme pour l'AGIRC et l'ARRCO (après 2008) et pour l'IRCANTEC, il est fait l'hypothèse que les valeurs d'achat et de service du point du RAFP sont indexées sur les prix.

II – Les variantes liées à la réglementation des régimes

Des variantes relatives à la réglementation portent essentiellement sur des hypothèses d'indexation des pensions et des salaires portés au compte. Dans le scénario de base, les pensions sont indexées sur les prix

Des variantes relatives à la réglementation des régimes ont été examinées. Elles portent essentiellement sur l'hypothèse d'indexation des pensions et des salaires portés au compte. Elles permettent de rendre compte des possibilités de « coup de pouce » au-delà de l'indexation sur les prix ouvertes par la réforme de 2003. Selon la loi du 21 août 2003, en effet, si la revalorisation des pensions et des salaires portés au compte se fait, en principe, sur les prix, un décret peut cependant prévoir une évolution différente, sur proposition d'une conférence tripartite dont la loi prévoit la réunion tous les trois ans.

34. L'assiette des cotisations est constituée des primes, dans la limite de 20 % du traitement, et le taux de cotisation a été fixé à 10 %, partagé à parts égales entre le salarié et l'employeur.

LES HYPOTHÈSES DE PROJECTION

Les variantes ont été réalisées dans le même contexte économique, correspondant à celui du scénario de base : un retour à un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015, des gains de productivité du travail et une croissance réelle du salaire moyen par tête de 1,8 % par an, des évolutions démographiques correspondant au scénario central de l'INSEE, enfin un impact de la réforme de 2003 sur la population active d'environ +400 000 personnes à partir de 2025.

1. L'indexation des pensions sur le salaire moyen net

Le Conseil a souhaité examiner l'hypothèse d'une indexation des pensions et des salaires portés au compte sur le salaire moyen net des actifs.

D'autres hypothèses d'indexation, entre prix et salaires nets, qui n'ont pas fait l'objet de projections dans le cadre des travaux du Conseil, pourraient être envisagées.

Une première variante, réalisée par les régimes, porte sur une indexation des pensions (et des salaires portés au compte) sur le salaire moyen net

Il était délicat, en amont de l'exercice de projection, de préciser l'hypothèse d'indexation sur le salaire moyen net, dans la mesure où l'évolution des salaires nets de prélèvements sociaux n'était alors pas connue. Celle-ci est liée à l'évolution des taux de cotisation, laquelle dépend, d'une part, de l'ampleur des besoins de financement futurs du système de retraite et, d'autre part, de la manière dont ces besoins de financement sont couverts. Une difficulté supplémentaire tient au fait que le mode d'indexation des pensions rétroagit sur l'ampleur des besoins de financement des régimes.

Pour le premier rapport du Conseil, une hypothèse d'indexation sur les prix majorés de 0,8 point par an et une autre sur les prix majorés de 1,2 point par an avaient été étudiées par tous les régimes participant à l'exercice. À partir des résultats du premier exercice, on a estimé que l'hypothèse d'indexation sur le salaire net pouvait être approchée, en moyenne sur la période de projection, par une indexation sur les prix majorés de 0,9 point par an, dans l'hypothèse où les besoins de financement seraient intégralement couverts par des hausses de taux de cotisation à la charge des assurés.

Tous les régimes ont donc réalisé, en variante, une projection dans l'hypothèse où les pensions et, le cas échéant, les salaires portés au compte sont revalorisés comme les prix +0,9 point par an.

2. Les variantes d'indexation des valeurs d'achat et de service du point dans les régimes complémentaires

Pour les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, au-delà de la période couverte par l'accord actuel qui court

Des variantes portent sur les évolutions du salaire de référence et de la valeur du point dans les régimes ARRCO-AGIRC

jusqu'en 2008, deux autres hypothèses que l'hypothèse d'indexation sur les prix des valeurs d'achat et de service du point ont été examinées :

- une hypothèse d'indexation des valeurs d'achat et de service du point sur les prix +0,9 point par an, cohérente avec l'hypothèse d'indexation des pensions sur le salaire moyen net et conduisant à stabiliser le rendement technique ;
- une hypothèse d'indexation de la valeur d'achat du point sur le salaire moyen et de la valeur du point sur les prix, consistant à prolonger les termes de l'accord actuel. Cette hypothèse est conventionnelle dans la mesure où l'accord prend fin en 2008 et qu'aucun engagement n'a été pris au-delà. Elle correspond au maintien jusqu'en 2050 de rendements techniques décroissants.

Enfin, pour l'IRCANTEC et pour le RAFF, outre l'hypothèse d'indexation des valeurs d'achat et de service du point sur les prix, a été étudiée l'hypothèse d'indexation des valeurs d'achat et de service du point sur les prix +0,9 point par an. Selon ces diverses hypothèses, les valeurs d'achat et de service du point évoluent au même rythme ; le rendement technique est donc supposé constant.

3. La stabilisation du rapport entre la pension moyenne nette et le salaire moyen net

Comme en 2001, une variante selon laquelle la pension moyenne nette des retraités évolue au même rythme que le salaire moyen net des actifs a été examinée avec la maquette de la DREES, toujours dans l'hypothèse où les besoins de financement seraient intégralement couverts par des hausses de taux de cotisation à la charge des assurés.

Une variante, examinée par la DREES, stabilise le rapport entre pension moyenne nette et salaire moyen net

Cette variante se distingue, comme on le vérifiera, de celle selon laquelle les pensions et, le cas échéant, les salaires portés au compte sont indexés sur le salaire moyen net des actifs.

Elle suppose que la réglementation concernant les droits à la retraite soit modifiée de telle sorte que le ratio « pension moyenne nette / salaire moyen net » soit stable. Il s'agit d'une hypothèse normative dans la mesure où les modifications qu'il faudrait apporter à la réglementation des régimes pour atteindre cet objectif ne sont pas précisées ; ces modifications peuvent concerner non seulement le mode d'indexation des pensions, mais aussi les règles de calcul à la liquidation des pensions. Aussi, par construction, cette variante n'a-t-elle pas fait l'objet de projections par les régimes.

* * *

De nombreuses hypothèses démographiques, économiques et réglementaires sont ainsi étudiées dans le présent exercice de projection. Elles permettent de couvrir largement le champ des possibles.

Les variantes réalisées dans la suite du rapport à partir de ces diverses hypothèses sont analytiques, c'est-à-dire qu'elles consistent à faire varier chaque hypothèse l'une après l'autre, par rapport à un ensemble d'hypothèses constituant le scénario de base. Ceci signifie qu'il n'est pas possible d'additionner les effets de telle ou telle variante pour en mesurer le résultat combiné. Une telle approche nécessiterait, en effet, de construire de véritables scénarios prospectifs, ce que le Conseil n'a pas souhaité faire et qui n'est d'ailleurs pas davantage fait dans d'autres exercices comme ceux qui sont effectués au niveau européen.

Dans la présentation des résultats des projections, les différentes variantes réalisées pour chacune des hypothèses sont présentées sur le même plan. Les variantes sont cependant calculées par rapport à un jeu d'hypothèses qui constitue un scénario de base sur lequel il est utile de s'arrêter. Ce scénario peut, dans une approche rapide, être considéré comme favorable puisqu'il comporte une hypothèse volontariste de retour à un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015. Un examen plus complet des différentes hypothèses en donne, cependant, une image plus nuancée.

S'agissant de la *démographie*, les hypothèses de base correspondent au scénario central actuellement retenu par l'INSEE. Elles sont prudentes et ne sont pas très favorables aux régimes de retraite. L'hypothèse de fécondité de 1,8 enfant par femme pourrait être légèrement revue à la hausse lors de prochaines projections démographiques compte tenu des comportements de fécondité actuellement observés. L'hypothèse de poursuite de la baisse de la mortalité aux âges élevés conduit à un très fort accroissement du nombre de personnes âgées. Enfin, le solde migratoire (+50 000) reste faible par rapport aux données concernant les années récentes et il pourrait aussi être revu à la hausse.

S'agissant de l'*économie*, les hypothèses de base correspondent à une situation dans laquelle des mesures significatives et des changements de comportement de grande ampleur permettraient un retour au plein emploi en 2015. Par ailleurs, les projections ne simulant pas les cycles économiques, on suppose une croissance de la productivité du travail immédiate pour atteindre un rythme de 1,8 % par an. Ces hypothèses sont, bien sûr, très favorables. Cependant, les projections supposent qu'une fois la situation de l'emploi stabilisée à partir de 2015, la croissance serait modérée (de l'ordre de +1,5 % par an).

Enfin, le choix de projections à *réglementation constante*, conduit à *bloquer en 2020 la durée d'assurance* requise dans les régimes pour bénéficier du taux plein et à ne pas simuler au-delà de 2020 de mesures supplémentaires destinées à mettre en œuvre le partage des gains d'espérance de vie à 60 ans entre activité et retraite, alors que ces gains se poursuivent au-delà de cette date. En revanche, le choix du maintien tout au long de la période d'une indexation sur les prix, alors même que le pouvoir d'achat des salaires est supposé croître de +1,8 % par an, ce qui peut

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

rendre difficile le maintien d'une telle indexation, joue en sens inverse sur les comptes des régimes. Par ailleurs, le choix de fixer la réglementation conduit également à n'intégrer *aucune nouvelle mesure de recette ou d'économie avant ou après 2020*.

Au total, il serait hasardeux de vouloir qualifier d'optimiste ou de pessimiste l'ensemble de l'exercice conduit pour le Conseil d'orientation des retraites, compte tenu de la diversité des hypothèses étudiées et du fait qu'elles jouent dans des sens très variables sur les comptes des régimes. L'approche extrêmement ouverte retenue fournit pour le débat des éléments sinon complets, du moins consistants, et le Conseil souhaite que le rapport soit utilisé comme tel.

Troisième partie

Les résultats des projections

Les projections ont été réalisées en prenant en compte les dispositions de la loi de 2003. De nombreuses variantes ont été réalisées. Elles portent sur les hypothèses démographiques et macro-économiques.

Le chapitre 1 permet d'évaluer la situation financière du système de retraite après la loi de 2003. Dans quasiment toutes les hypothèses considérées, il subsisterait aux horizons 2020 et 2050 des besoins de financement non couverts, qui appelleront des mesures de modération des dépenses ou de hausse des recettes. Dans ce chapitre, ne sont pas prises en compte les mesures éventuelles de redéploiement des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse et d'augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique, annoncées au moment de la réforme de 2003 et qui visent à assurer l'équilibre des régimes à l'horizon 2020.

Le chapitre 2 porte sur les évolutions relatives des pouvoirs d'achat moyens des retraités et des salariés selon différentes hypothèses. Plusieurs variantes sont étudiées concernant l'indexation des pensions et l'évolution de la productivité et des salaires. Cette étude, notamment l'examen de variantes dans lesquelles les pensions sont indexées sur les salaires nets de prélèvements sociaux, n'est possible que dans le cadre de comptes équilibrés. C'est pourquoi, dans ce chapitre, on se place, pour les besoins du raisonnement, dans le cadre de comptes conventionnellement rééquilibrés par des hausses de cotisation à la seule charge des assurés.

Le chapitre 3 est consacré aux effets des dispositions de la loi de 2003, tant en ce qui concerne la réduction des besoins de financement que l'évolution du taux de remplacement pour des carrières types. Ce chapitre complète le bilan amorcé au chapitre 1.

Le chapitre 4 traite de la question du financement des retraites après la loi de 2003. Il examine les mesures, annoncées dans le cadre de la réforme de 2003, de hausses de cotisations vieillesse « gagées » par une diminution des cotisations chômage, dans l'hypothèse d'une amélioration sensible et durable de la situation de l'emploi, et d'augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique qui devraient permettre d'assurer l'équilibre des régimes à l'horizon 2020. Il examine également divers scénarios de constitution et d'utilisation des réserves susceptibles d'être accumulées dans le cadre du Fonds de réserve pour les retraites. Enfin, il aborde la question des autres mesures qui pourraient permettre d'équilibrer les régimes de retraite.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Plusieurs annexes au rapport complètent la présentation des résultats des projections :

- l'annexe 11 présente le scénario européen ;
- l'annexe 12 détaille les résultats des régimes ;
- l'annexe 13 donne quelques points de comparaison avec l'exercice de 2001.

Chapitre 1

Les perspectives financières après réforme et avant la prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003 ¹

Les régimes, d'une part, et la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), d'autre part, ont effectué des projections financières selon différents scénarios. Le lien entre ces deux types de projections est étroit dans la mesure où ils ont été menés sur la base d'hypothèses démographiques et macro-économiques identiques. De plus, la pension moyenne et l'effectif des retraités, évalués à partir des projections des régimes, ont été introduits dans la maquette de la DREES. Aussi, les résultats globaux de la maquette correspondent à l'agrégation des résultats des régimes ².

Les résultats du scénario de base seront d'abord présentés. Seront ensuite exposés les résultats des variantes démographiques puis ceux des variantes macro-économiques.

1. Dans ce chapitre, ne sont pas pris en compte les versements du Fonds de réserve pour les retraites après 2020.

2. Il y a cependant une différence de périmètre entre les deux exercices. Les dépenses prises en compte dans la maquette globale incluent des éléments non pris en compte dans les projections des régimes, tels que les dépenses d'assurance veuvage et d'assurance décès, les sommes versées par les institutions de prévoyance ainsi que certaines dépenses d'action sociale.

I – Les résultats dans le cadre du scénario de base

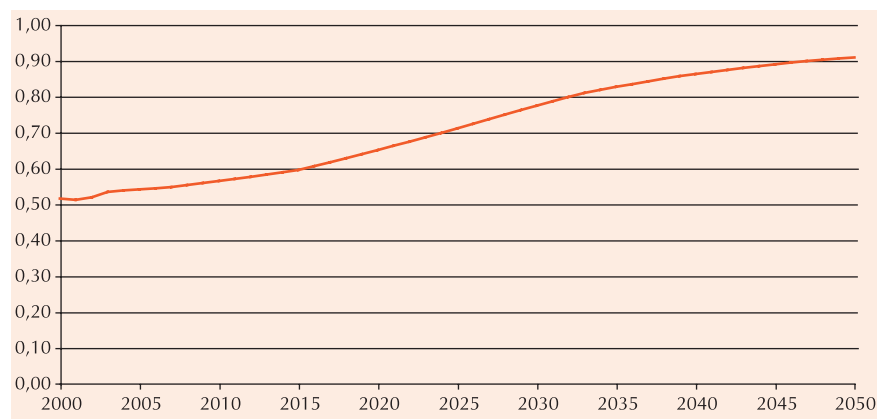
Les hypothèses qui sous-tendent le scénario de base ont été décrites de façon détaillée dans la partie précédente. Rappelons toutefois que, dans ce scénario, le taux de chômage diminuerait et rejoindrait 4,5 % de la population active à partir de 2015³ et que la réforme de 2003 conduirait les assurés à décaler, en moyenne, l'âge auquel ils liquident leur retraite, ce qui accroîtrait la population active de +400 000 personnes à partir de 2025. Les départs anticipés et tous les autres éléments de la réforme sont également pris en compte.

1. Les résultats globaux

La progression du nombre de cotisants serait forte de 2003 à 2015, du fait essentiellement de la baisse du chômage inscrite dans les hypothèses. Il y aurait un peu plus de 26 millions de cotisants en 2015 contre 24,2 millions en 2003. De 2015 à 2050, l'effectif de cotisants diminuerait au rythme de la population active. En fin de période de projection, avec un peu moins de 24 millions de personnes, le nombre de cotisants serait plus faible qu'en 2003.

En revanche, le nombre des retraités progresserait rapidement jusqu'en 2050, passant de 12,9 millions en 2003 à 21,8 millions en 2050. Sous l'effet de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby boom*, la hausse des effectifs serait particulièrement rapide jusqu'au milieu des années 2030 et plus modérée ensuite. Seule la poursuite de l'allongement de l'espérance de vie aux âges élevés soutiendrait alors la croissance du nombre de retraités.

Ratio de dépendance économique



Source : maquette DREES, COR, 2006.

3. La modélisation est fondée sur des hypothèses de long terme. Sur la période récente, le chômage est beaucoup plus élevé que dans ce scénario.

LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS

Le ratio de dépendance économique, qui rapporte le nombre de retraités au nombre de cotisants, s'élèverait très sensiblement, passant de 53 retraités pour 100 cotisants en 2003 à 91 retraités pour 100 cotisants en 2050. Cette évolution toucherait la plupart des régimes.

La pension moyenne augmenterait en termes réels ⁴ de +1,1 % par an de 2003 à 2050. Cette évolution recouvrirait une accélération progressive : +1,0 % par an en moyenne en début de période de projection (2003-2020) et +1,5 % par an en moyenne en fin de période de projection (2040-2050). Ce résultat traduit l'impact des réformes de 1993 et de 2003 sur l'évolution des pensions. Il provient des projections par régime et tient compte de l'augmentation du nombre des polypensionnés sous l'effet de la transformation des trajectoires professionnelles.

La masse des cotisations augmenterait vivement d'ici 2015, suivant l'évolution de l'emploi et du salaire moyen. Cette projection prend en compte les hausses de cotisations intervenues au 1^{er} janvier 2006, dont l'impact sur la masse des cotisations serait d'à peine 0,1 point de PIB en 2006 ⁵. À cette date, la masse des cotisations représenterait 12,9 % du PIB et cette part serait stable ensuite dans l'hypothèse de réglementation inchangée ⁶.

Le poids des pensions rapporté au PIB devrait passer de 12,8 % en 2003 à 13,7 % en 2020 et à 16,0 % en 2050

La masse des pensions ⁷ progresserait plus rapidement que celle des cotisations, du fait de la croissance plus rapide de l'effectif des retraités. Le poids des pensions rapporté au PIB devrait passer de 12,8 % en 2003 à 13,7 % en 2020, pour atteindre 16,0 % en 2050. La masse des pensions passerait ainsi de 200 milliards d'euros 2003 en 2003 à 309 milliards d'euros 2003 en 2020 et 572 milliards d'euros 2003 en 2050.

Un besoin de financement apparaîtrait dès les premières années de la projection. En prenant comme point de départ un solde équilibré en 2003 et en supposant inchangée la réglementation actuellement en vigueur, celui-ci s'élèverait à 18 milliards d'euros 2003 en 2020 et à 112 milliards d'euros 2003 en 2050, soit respectivement 0,8 % et 3,1 % du PIB.

4. Pour dire les choses autrement, la pension moyenne augmenterait comme les prix +1,1 point par an. Cette progression se compare à une croissance des salaires bruts de +1,8 % par an dans la projection, en termes réels, soit comme les prix +1,8 point par an.

5. Les hausses de taux de cotisation du régime général (+0,2 point), des régimes alignés (+0,2 point) et de l'AGIRC (+0,2 point à la charge des salariés et +0,1 point à la charge des employeurs) représentent environ 0,05 point de PIB. Leur impact est modéré car ces hausses sont de faible ampleur et ne touchent pas tous les cotisants.

6. À taux de cotisation constant, les cotisations progressent au même rythme que le PIB.

7. La masse des pensions évaluée par la DREES correspond aux prestations des risques « vieillesse-survie » des comptes de la protection sociale. Cet agrégat comprend l'ensemble des pensions de droit direct et dérivé ainsi que les prestations d'assurance décès, les sommes versées par les institutions de prévoyance et des dépenses d'aide sociale aux personnes âgées (Allocation personnalisée d'autonomie notamment).

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Dépenses de retraite et besoin de financement en points de PIB (calculés à partir de la maquette de la DREES avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003*)

En % du PIB

	2003	2020	2050
Masse des cotisations en part de PIB	12,8	12,9	12,9
Dépenses de retraite en part de PIB	12,8	13,7	16,0
Besoin de financement en part de PIB	0,0	-0,8	-3,1

Note : un signe moins correspond à un besoin de financement.

* Redéploiement des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse et augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique, annoncés au moment de la réforme de 2003.

Source : maquette DREES, COR, 2006.

Selon les hypothèses retenues dans le scénario de base, un besoin de financement apparaîtrait par rapport à un solde équilibré en 2003 dès les premières années de projection. Il s'élèverait à 0,8 % du PIB (18 milliards d'euros 2003) en 2020 et à 3,1 % (112 milliards) en 2050

Les recettes supplémentaires qui résulteraient des hausses de cotisations vieillesse gagées par des baisses de cotisations chômage et de l'accroissement des contributions aux régimes de la fonction publique⁸, annoncés au moment de la réforme de 2003 pour équilibrer les comptes du régime général, de la fonction publique d'État et de la CNRACL jusqu'en 2020, ne sont pas intégrées à ce stade des projections. Elles font l'objet d'un examen spécifique dans le chapitre 4 de la présente partie, qui traite du financement des régimes.

Trois remarques doivent être faites :

- ces projections sont fondées sur une hypothèse d'emploi très favorable. Il est donc nécessaire de les compléter par les résultats des variantes présentées plus loin, de façon à apprécier l'effet du chômage sur les comptes des régimes ;
- les besoins de financement, tels qu'ils sont chiffrés dans ces projections, ne doivent pas être interprétés comme des déficits pouvant être observés. Même si le chômage diminuait pour atteindre 4,5 % à partir de 2015, ces besoins de financement seraient couverts par des mesures prises à cet effet. Les résultats des projections permettent de mesurer l'ampleur du redressement à effectuer, soit par augmentation des ressources, soit par modération de la croissance des dépenses ;
- comme on l'a noté ci-dessus, jusqu'en 2020, les mesures relatives à la durée d'assurance, prévues par la loi de 2003, jouent à plein. Au-delà, on se limite à en prolonger les effets, les paramètres relatifs à la durée d'assurance restant fixés à leur niveau de 2020. En revanche, l'indexation sur les prix est maintenue sur toute la période de projection alors même que le scénario inclut des gains de pouvoir d'achat des salaires bruts de +1,8 %

8. Par rapport à leur niveau de 2003.

LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS

par an, ce qui pourrait engendrer des demandes de revalorisations rendant cette indexation plus difficile à maintenir.

Les résultats précédents sont issus des projections réalisées par la DREES avec sa maquette globale. Par construction, ils sont cohérents avec les résultats des projections réalisées par les régimes. Des écarts entre les deux exercices, dus à des différences de méthode et de champ, apparaissent cependant.

Dépenses de retraite en points de PIB (calculées à partir des projections des régimes)

	En % du PIB		
	2003	2020	2050
Dépenses de retraite en part de PIB	11,8	12,6	14,7

Source : COR, 2006.

La part dans le PIB des dépenses de retraite, obtenues par l'agrégation des données des régimes, est en 2003 plus faible d'un point. Il en est quasiment de même sur toute la période de projection, dans la mesure où l'augmentation en points de PIB des dépenses de retraite est du même ordre de grandeur dans les deux exercices. Les écarts s'expliquent par le fait que les dépenses prises en compte dans la maquette globale incluent des éléments qui ne le sont pas dans les projections des régimes, comme les dépenses d'assurance décès, les sommes versées par les institutions de prévoyance et certaines dépenses d'action sociale (aide sociale aux personnes âgées notamment).

2. Les résultats des régimes

L'évolution du nombre de cotisants est forcément variable selon les régimes. Lors de chaque exercice de projection, les caisses proposent des évolutions possibles de leurs propres effectifs. Ces propositions sont expertisées puis reprises par le secrétariat général du COR dès lors qu'au total, elles sont cohérentes avec l'évolution de l'emploi au niveau macro-économique.

Les régimes de la fonction publique d'État, des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC), des salariés agricoles (MSA salariés), des exploitants agricoles (MSA exploitants), des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), de la Banque de France, des Mines et des Marins (ENIM) enregistreraient une baisse de leurs effectifs cotisants sur toute la période de projection⁹ et, *in fine*, une diminution plus forte que celle de l'emploi global entre 2003 et 2050. Pour la

9. Plus précisément, pour l'IRCANTEC, le nombre des cotisants demeurerait stable entre 2005 et 2015 (pendant la phase d'augmentation de l'emploi global) et diminuerait ensuite au même rythme que l'emploi global.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

fonction publique d'État, la diminution des effectifs s'expliquerait, pour les premières années de projection, par la décentralisation et la décroissance des effectifs de fonctionnaires à France Télécom. À terme, les effectifs de cotisants évolueraient parallèlement à l'emploi global.

Les effectifs de cotisants des régimes des industries électriques et gazières (IEG), de la SNCF et de la RATP ont été supposés inchangés sur la période de projection¹⁰.

L'évolution du nombre des cotisants des professions libérales (CNAVPL), des professions industrielles et commerciales (ORGANIC), des artisans (CANCAVA) ainsi que des clercs et des employés de notaires (CRPCEN) serait, en revanche, identique à celle de l'emploi global.

Enfin, le nombre des cotisants de la CNRACL, de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC serait plus dynamique que l'emploi global. Pour la CNRACL, ce résultat s'expliquerait par la décentralisation et les perspectives d'intégration de personnels dans la fonction publique territoriale. Pour la CNAV, il provient du fait que le nombre des cotisants au régime général est ajusté pour que la somme des cotisants de tous les régimes de base évolue comme l'emploi global. Les résultats pour l'ARRCO et l'AGIRC en découlent, sachant qu'il est supposé en projection une augmentation du taux d'encadrement.

Le tableau suivant présente les soldes techniques et les soldes élargis par régime résultant de la projection. Le solde technique correspond à la différence entre les cotisations, auxquelles s'ajoutent les transferts du fonds de solidarité vieillesse au titre du chômage et des majorations pour enfants, et les prestations. Le solde élargi se calcule en ajoutant au solde technique les transferts de compensation, les subventions et les contributions complémentaires d'équilibre, les impôts et taxes affectés, les cotisations de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et les dépenses de gestion et d'action sociale. Les produits et les frais financiers ne sont pas inclus. Il n'est pas non plus tenu compte des versements du fonds de réserve des retraites qui doivent intervenir après 2020 pour certains régimes, mais dont ni le calendrier ni les modalités ne sont pour le moment fixés. Le fonds de réserve fait l'objet de développements particuliers dans le chapitre 4 de la présente partie, relatif au financement des régimes.

Pour la fonction publique d'État, le solde technique est calculé, comme pour le précédent exercice du Conseil d'orientation des retraites, avec le taux de cotisation implicite à la charge de l'État qui permet d'équilibrer le solde technique du régime en 2000. L'effort contributif supplémentaire de l'État pour équilibrer les comptes du régime en 2003 n'est pas pris en compte ici¹¹.

10. À partir de 2004 pour la RATP, 2006 pour la SNCF et 2010 pour le régime des IEG.

11. La contribution des employeurs publics est, en revanche, prise en compte à son niveau de 2003 dans la maquette de la DREES puisque les comptes sont équilibrés par convention à cette date.

Comme pour l'exercice de 2001, le solde technique et le solde élargi sont les deux indicateurs financiers privilégiés pour apprécier la situation financière des régimes. Chaque année, il s'agit de comparer, d'une part, les dépenses et, d'autre part, les ressources, suivant le principe de base de la répartition selon lequel les prestations doivent être financées par les cotisations.

D'autres mesures de la situation financière des régimes sont parfois utilisées. La notion d'engagements financiers a été utilisée récemment d'une part, au moment des adossements des régimes des industries électriques et gazières aux régimes du secteur privé et, d'autre part, au moment du rapport de M. Pébereau. Ce rapport, élaboré à la demande du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, au cours du second semestre 2005¹² recourt à plusieurs approches. Celles-ci recouvrent différents concepts, dont certains correspondent directement aux notions de solde privilégiées ici (voir l'encadré).

Les engagements financiers au titre des retraites des fonctionnaires de l'État

La nécessité d'une certaine prudence dans l'utilisation du concept d'engagements en matière de retraite doit être rappelée compte tenu de l'existence de plusieurs méthodes, de la sensibilité des calculs aux hypothèses (notamment de taux d'actualisation) et des limites de cet exercice d'évaluation dans le cadre de mécanismes par répartition qui conduisent à équilibrer les prestations et les recettes. En effet, la situation financière des régimes par répartition est, par construction, équilibrée à long terme, période après période. En effet, les taux de cotisation ou le mode de détermination des droits doivent s'ajuster de telle sorte que l'engagement, net de cotisations, soit nul.

Les entreprises sont tenues en raison des normes comptables à évaluer le montant de leurs engagements au titre de leur régime de retraite employeur et à l'inscrire à leur passif à côté de leurs dettes. Les entreprises qui n'ont pas de régime qui leur soit propre mais dont les personnels sont affiliés au régime général et aux régimes complémentaires n'ont pas à provisionner pour les retraites de leurs salariés. Les États, contrairement aux entreprises, ne sont pas aujourd'hui obligés d'appliquer ce type de règles mais, par prudence et par souci de transparence, l'État français a décidé en 2003 de présenter chaque année dans le Compte général de l'administration des finances un calcul de ses engagements de retraite.

Le Comité des normes de comptabilité publique a retenu pour cela **la méthode des unités de crédit projetées**, ou méthode des droits acquis, préconisée par la norme comptable IAS 19 pour la comptabilisation des engagements de retraite des régimes à prestations définies des entreprises.

12. *Des finances publiques au service de notre avenir. Rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale*, rapport de la Commission présidée par M. Pébereau, décembre 2005.

Cette méthode consiste à évaluer, à législation constante, la valeur actualisée des pensions qui seront versées chaque année aux retraités et aux actifs présents à la date d'évaluation et à en faire la somme pour calculer le total des engagements. Le régime est supposé fermé à cette date, par exemple parce que l'entreprise cesse toute activité. Ceci conduit à ne pas prendre en compte les recrutements futurs. Les pensions qui seront versées aux actifs du moment, évaluées sur la base d'évolutions probables de leur carrière, sont prises en compte au prorata du nombre d'années de service effectuées à la date d'évaluation rapporté au nombre probable d'années de service au moment du départ à la retraite. Les cotisations futures des actifs du moment ne sont pas prises en compte dans la mesure où elles correspondront à la progression des engagements à leur égard. Le montant des engagements est la somme de la valeur actualisée des prestations jusqu'au décès du dernier cotisant, sans déduction des cotisations qui pourraient être perçues si l'entreprise continuait à fonctionner. Cette méthode repose sur le scénario fictif d'une fermeture immédiate et intégrale du régime.

Selon cette méthode, les engagements au titre du régime de retraite de la fonction publique d'État étaient évalués au 31 décembre 2004 dans une fourchette comprise entre 790 et 1 000 milliards d'euros, selon les hypothèses retenues en matière de taux d'actualisation et de changement de comportement d'activité lié à la réforme de 2003. La présentation de ces engagements pour l'État est faite hors bilan.

D'autres méthodes de calcul des engagements sont aussi utilisées.

La méthode du système fermé suppose, comme dans la méthode précédente, que le régime est fermé à la date de l'évaluation. L'engagement du système de retraite est calculé comme la différence entre, d'une part, la somme actualisée des prestations que versera le régime aux retraités et aux cotisants actuels, et, d'autre part, les cotisations qu'il percevra auprès des cotisants actuels. La différence avec le cadre précédent tient finalement au périmètre de calcul de l'engagement vis-à-vis des actifs présents à la date de l'évaluation. Cette méthode repose sur le scénario fictif d'une fermeture du régime limitée aux nouveaux entrants.

La méthode du système ouvert ajoute à l'engagement d'un système fermé les droits que vont acquérir les futurs cotisants et retranche les cotisations qu'ils verseront. Cette méthode est *a priori* la plus pertinente pour un régime par répartition, par définition ouvert, mais suppose de faire une hypothèse sur les recrutements futurs et pose la question de l'horizon sur lequel est effectuée l'évaluation (en pratique, on calcule les engagements sur une période finie arbitraire).

La commission présidée par M. Pébereau retient une méthode qui s'apparente à la méthode du système ouvert avec un horizon limité à 2050. Selon cette méthode, l'engagement de l'État au titre du régime de retraite des fonctionnaires est égal à la somme actualisée des écarts entre les prestations et les recettes du régime projetées par le Conseil d'orientation des retraites jusqu'en 2050 dans le cadre de son scénario de base (chronique des soldes élargis de la fonction publique d'État, tels qu'ils figurent pour trois années seulement dans le tableau ci-dessous). Cette méthode, qui revient à calculer la somme de la valeur actualisée des surcoûts annuels par rapport à ce que l'État finance aujourd'hui, conduit à un montant compris entre 380 et 490 milliards d'euros selon le taux d'actualisation retenu.

LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS

Évolution des soldes des régimes en milliards d'euros 2003 avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003*

	Solde technique			Solde élargi		
	2003	2020	2050	2003	2020	2050
CNAV	3,7	-4,3	-52,1	1,7	-5,6	-51,5
Salariés agricoles	-2,2	-2,3	-2,3	-0,0	-0,0	0,8
ARRCO	6,2	6,0	0,0	5,0	4,6	-1,5
AGIRC	0,6	-1,7	-3,1	0,3	-2,1	-3,5
IRCANTEC	0,5	-0,2	-2,6	0,2	-0,5	-3,0
Fonction publique d'État	-3,1	-17,1	-40,3	-2,1	-14,0	-35,8
CNRACL	2,8	-0,5	-13,0	-0,0	-2,0	-14,4
SNCF ¹	-2,8	-3,0	-3,5	-0,0	-0,0	1,3
IEG	-0,3	-1,1	-0,8	-0,3	-1,0	-0,6
RATP	-0,4	-0,7	-1,4	0,1	-0,0	-0,3
CANCAVA	-0,7	-0,5	-1,2	-0,4	0,0	-0,7
ORGANIC	-1,3	-1,2	-1,9	-0,5	0,0	0,4
CNAVPL	0,4	0,3	0,5	0,0	0,0	0,3
Exploitants agricoles ¹	-7,0	-5,1	-2,5	-0,3	-0,3	0,4
Autres régimes étudiés ²	-3,6	-2,9	-2,4	-0,7	-2,1	-2,0

* Redéploiement des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse et augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique, annoncés au moment de la réforme de 2003.

1. Le solde élargi est excédentaire en fin de période sous l'hypothèse conventionnelle que la subvention publique évolue comme la masse salariale du régime.

2. Les autres régimes comprennent le régime des ouvriers d'État, des Mines, des marins, des clercs de notaires, de la Banque de France et les régimes complémentaires de l'ORGANIC, de la CANCAVA, de la CNAVPL et des exploitants agricoles. Pour une présentation plus détaillée, voir annexe 10.

Note : un signe moins correspond à un besoin de financement.

Source : COR, 2006.

Une dégradation du solde technique serait observée dans la quasi-totalité des régimes entre 2003 et 2050. Tous, à l'exception de la CNAVPL¹³, afficheraient des besoins de financement à l'horizon 2050.

La quasi-totalité des régimes connaîtraient une dégradation de leur solde technique entre 2003 et 2050 et afficheraient des besoins de financement à l'horizon 2050

13. Le maintien d'excédents techniques à la CNAVPL jusqu'en 2050 résulte notamment du fait que, selon la nouvelle réglementation du régime, avec une indexation des pensions sur les prix, le rendement diminuerait sur toute la période de projection (valeur d'achat du point indexée *de facto* sur les salaires et valeur de service du point indexée sur les prix).

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

La CNAV dégagerait des excédents techniques jusque vers 2015¹⁴. Au-delà, les besoins de financement ne cesseraient d'augmenter et atteindraient -52 milliards d'euros en 2050. Pour les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, les soldes techniques intègrent les excédents de l'AGFF¹⁵ qui sont reversés aux deux régimes¹⁶. L'ARRCO serait en déficit technique vers 2040, tandis que le solde technique de l'AGIRC serait négatif dès le début des années 2010.

Avec la convention de présentation pour le taux de cotisation implicite retenu (solde technique nul en 2000), le solde technique du régime de la fonction publique d'État serait négatif dès le début de la période de projection et le besoin de financement se creuserait de 37 milliards d'euros entre 2003 et 2050. Le solde technique de la CNRA, positif jusque vers la fin des années 2010, diminuerait ensuite rapidement en raison de la forte dégradation du rapport démographique du régime.

La prise en compte des transferts de compensation peut modifier sensiblement l'analyse de la situation financière pour certains régimes. Cependant, la tendance à la réduction des disparités de situation démographique au cours du temps et la suppression de la compensation spécifique entre régimes spéciaux à partir de 2012 conduisent globalement, à règles de compensation constantes, à réduire la valeur relative de ces flux par rapport aux masses de prestations et de cotisations.

La situation financière des régimes bénéficiant aujourd'hui d'importantes subventions doit être analysée avec une prudence particulière.

Par convention, les subventions publiques sont supposées progresser comme les masses salariales des régimes concernés, ce qui est l'hypothèse également retenue pour les cotisations implicites payées par les employeurs. Moyennant cette hypothèse conventionnelle, les excédents qui apparaissent dans les tableaux de projection signifient, non que la masse des cotisations serait supérieure à celle des prestations, mais que le taux de subvention publique, qui rapporte le montant de la subvention à la masse salariale du régime, pourrait être réduit par rapport à son niveau de 2000 tout en préservant l'équilibre du régime.

Il en est ainsi notamment de la SNCF. Pour ce régime en particulier, une présentation alternative des comptes aurait consisté à projeter en euros constants le montant de la subvention d'équilibre permettant d'annuler le solde élargi (avant subvention) année après année. Celui-ci passerait ainsi

14. Sur la période récente, le chômage est beaucoup plus élevé que dans ce scénario et la productivité plus faible. En conséquence, si la situation économique ne s'améliorait pas nettement pour rejoindre la trajectoire retenue dans ce scénario, les résultats seraient sans doute négatifs pour la CNAV à court terme.

15. Association pour la gestion du fonds de financement des régimes AGIRC et ARRCO, structure mise en place pour financer le surcoût pour ces régimes du passage à la retraite à 60 ans.

16. Avant prise en compte des excédents de l'AGFF, le besoin de financement de l'ARRCO représenterait - 8,8 milliards d'euros en 2050 et celui de l'AGIRC - 5,7 milliards d'euros.

de 2,4 milliards d'euros en 2003 à 3 milliards d'euros en 2020 pour atteindre 3,8 milliards d'euros en 2050¹⁷. Cette présentation, plus proche de la réalité du régime, n'a toutefois pas été retenue ici car elle n'aurait pas été homogène avec celle qui a été retenue dans le rapport de 2001.

II – Les résultats des variantes démographiques

Les variantes démographiques ont été réalisées avec la maquette de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Elles portent sur la fécondité, la mortalité et l'immigration. Pour la fécondité et la mortalité, les hypothèses retenues en variante encadrent le scénario de base tandis que pour l'immigration, les variantes reposent sur deux hypothèses plus élevées que celle du scénario de base. Les hypothèses concernant d'autres champs que la démographie sont celles du scénario de base. En particulier, l'évolution de la pension moyenne est inchangée.

1. Les variantes de fécondité

L'indice conjoncturel de fécondité serait de 1,5 enfant par femme selon l'hypothèse de fécondité la plus basse et de 2,1 enfants selon la plus haute, contre 1,8 enfant par femme dans le scénario de base.

Les variantes de fécondité commencent à avoir un effet sur la population active vers le début des années 2020, lorsque les personnes nées les premières années de la période de projection parviennent à l'âge actif. Comme ces personnes atteindront l'âge de 60 ans vers 2065, les effets des variantes de fécondité sur la population des retraités se produisent au-delà de l'horizon de projection.

• Variante de fécondité haute

Dans l'hypothèse d'un indice de fécondité s'établissant à 2,1 enfants par femme, l'évolution de l'emploi est supérieure à celle du scénario de base à partir du milieu des années 2020, du fait de l'évolution plus favorable de la population en âge de travailler. Il en résulterait une croissance du PIB et de la masse salariale plus élevée que dans le scénario de base (+2 % par an en moyenne contre +1,5 % dans le scénario de base en fin de période de projection).

Avec l'hypothèse d'un indice de fécondité à 2,1 enfants par femme, le besoin de financement serait réduit de 1,2 point de PIB en 2050 par rapport au scénario de base

17. La hausse de la subvention d'équilibre, entre 2003 et 2050, est importante (+60 % en euros constants) mais doit être relativisée par le fait que, dans le même temps, le PIB augmenterait de +130 % en euros constants.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Les effectifs de retraités, la pension moyenne et, en conséquence, la masse des pensions ne sont pas modifiés par le changement concernant la fécondité. Toutefois, le PIB étant plus élevé à partir des années 2020, les pensions représentent une part de PIB moins importante, ce qui améliore d'autant le solde exprimé en point de PIB. Imperceptible en 2025, l'écart de besoin de financement avec le scénario de base devient significatif à partir de 2040 (+0,7 point en 2040 et +1,2 point en 2050). Le besoin de financement est ainsi estimé à -1,9 point de PIB avec l'hypothèse de fécondité à 2,1 enfants par femme contre -3,1 dans le scénario de base.

• Variante de fécondité basse

Avec l'hypothèse d'un indice de fécondité de 1,5 enfant par femme, le besoin de financement serait augmenté de 1,7 point de PIB en 2050 par rapport au scénario de base

Les écarts par rapport au scénario de base sont symétriques des écarts précédents : la croissance annuelle moyenne du PIB est plus faible de 0,5 point en fin de période de projection par rapport à celle de la projection de base (+1,0 % contre +1,5 %). De ce fait, le besoin de financement en 2050, exprimé en part de PIB, est plus important que dans le scénario de base : -4,8 points si la fécondité est de 1,5 enfant par femme contre -3,1 points dans le scénario de base, soit un écart de -1,7 point de PIB.

2. Les variantes de mortalité

Dans la variante de mortalité la plus basse, l'augmentation de l'espérance de vie à la naissance, entre 2003 et 2050, serait d'environ 10,7 ans pour les hommes (dont 8,2 ans pour l'espérance de vie à 60 ans) et 11,2 ans pour les femmes (dont 9,0 ans pour l'espérance de vie à 60 ans) alors que dans le scénario de base, le gain d'espérance de vie serait respectivement de 9,0 ans et 8,2 ans (dont 6,5 ans et 6,1 ans pour l'espérance de vie à 60 ans). Dans la variante de mortalité la plus haute, les gains d'espérance de vie ne seraient que de 7,3 ans pour les hommes et de 4,9 ans pour les femmes. Dans cette hypothèse, à 60 ans, l'espérance de vie augmenterait, entre 2003 et 2050, de 5,2 ans pour les hommes et de 3,3 ans pour les femmes.

Par rapport au scénario de base, les hypothèses de mortalité sont progressivement modifiées. Ces modifications concernent surtout les âges élevés et marginalement les âges actifs. En conséquence, les effets des variantes

Dans la variante de mortalité la plus basse, les besoins de financement seraient augmentés de 0,2 point de PIB en 2020 et de 1 point en 2050 par rapport au scénario de base

de mortalité sur la projection ne se font sentir que sur les effectifs de retraités, uniquement à partir de 2020 ; leur impact sur la population active et donc sur la croissance du PIB est négligeable.

• Variante de mortalité basse

Dans l'hypothèse d'un allongement de l'espérance de vie, par rapport au scénario de base, le nombre de retraités

serait plus important. L'écart entre les deux scénarios commencerait à se faire sentir en 2020 et s'amplifierait ensuite. Il y aurait, en 2050, 97 retraités pour 100 cotisants contre 91 retraités dans le scénario de base. En conséquence, la masse des pensions serait plus élevée à la fois en valeur absolue et en part de PIB. En 2050, les pensions représenteraient 17,0 % du PIB, soit un point de plus que dans le scénario de base. Cet écart se répercute sur le besoin de financement (-4,1 % du PIB contre -3,1 % du PIB dans le scénario de base).

- **Variante de mortalité haute**

À l'inverse, si la mortalité était plus élevée que dans le scénario de base, le nombre de retraités serait moins important : il y aurait, en 2050, 86 retraités pour 100 cotisants, contre 91 retraités dans le scénario de base. Le besoin de financement serait diminué de 0,8 point de PIB en 2050 (-2,3 % contre -3,1 %).

Dans la variante mortalité la plus haute, les besoins de financement seraient diminués de 0,8 point en 2050 par rapport au scénario de base

3. Les variantes d'immigration

Les deux variantes de solde migratoire correspondent à des soldes plus élevés que dans le scénario de base. Le solde net est supposé s'établir à 100 000 personnes par an dans la première variante et à 150 000 personnes dans la seconde.

Alors que les effets de ces variantes sont immédiats sur la population active et donc sur les effectifs de cotisants, ils sont plus progressifs sur les effectifs des retraités, au fur et à mesure que les immigrés vieillissent. Ces effets se font sentir à partir de 2015. Du fait de l'impact sur la population active, la croissance du PIB est modifiée. L'écart avec le scénario de base est faible cependant.

- **Variante de solde migratoire de 100 000 personnes par an**

Le ratio de l'effectif de retraités sur celui des cotisants augmenterait un peu moins que dans le scénario de base. La part des pensions et le besoin de financement seraient légèrement réduits, de 0,2 point de PIB en 2020 et de 0,3 point de PIB en 2050.

Avec un solde migratoire de +100 000 personnes par an, les besoins de financement seraient réduits de 0,2 point de PIB en 2020 et de 0,3 point en 2050 par rapport au scénario de base

- **Variante de solde migratoire de 150 000 personnes par an**

L'effet de cette variante est deux fois plus important que celui de la variante précédente : les besoins de financement seraient diminués par rapport à ceux du scénario de base, de 0,4 point de PIB en 2020 et de 0,7 point de PIB en 2050.

Avec un solde migratoire de +150 000 personnes par an, les besoins de financement seraient diminués de 0,4 point de PIB en 2020 et de 0,7 point en 2050 par rapport au scénario de base

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Ratio retraités/cotisants et besoin de financement avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003* selon les variantes démographiques

	2003	2020	2050
Ratio retraités/cotisants			
Scénario de base	0,53	0,65	0,91
Fécondité basse	0,53	0,65	1,01
Fécondité haute	0,53	0,65	0,84
Mortalité haute	0,53	0,65	0,86
Mortalité basse	0,53	0,66	0,97
Solde migratoire de +100 000 personnes	0,53	0,64	0,89
Solde migratoire de +150 000 personnes	0,53	0,63	0,87
Besoin de financement des régimes en points de PIB			
Scénario de base	0,0	-0,8	-3,1
Fécondité basse	0,0	-0,8	-4,8
Fécondité haute	0,0	-0,8	-1,9
Mortalité haute	0,0	-0,7	-2,3
Mortalité basse	0,0	-1,0	-4,1
Solde migratoire de +100 000 personnes	0,0	-0,6	-2,8
Solde migratoire de +150 000 personnes	0,0	-0,4	-2,4

Note : un signe moins correspond à un besoin de financement.

* Redéploiement des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse et augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique, annoncés au moment de la réforme de 2003.

Source : maquette DREES, COR, 2006.

En résumé, la variante de fécondité haute et les deux variantes de mortalité auraient des effets sur le besoin de financement de l'ordre de plus ou moins un point de PIB en 2050 alors que l'impact des variantes de migration serait plus faible à cet horizon. Un effet analogue aux variantes précédentes (environ un point de PIB) serait atteint avec une hypothèse de solde migratoire de +200 000 personnes par an. La variante de fécondité la plus basse aurait un impact sur le besoin de financement en 2050 plus important encore, supérieur à 1,5 point de PIB.

Rappelons que ces effets ont été estimés avec une hypothèse d'indexation des pensions sur les prix, avant toute mesure de redressement. Dans chaque scénario, la pension moyenne est la même et l'évolution de son pouvoir d'achat est identique¹⁸.

18. Un parti différent avait été pris dans le premier rapport. Les variantes avaient été calculées sur des comptes où, par construction, la pension moyenne nette était supposée évoluer comme le salaire moyen net après redressement, celui-ci étant calculé en fonction des hausses de cotisations nécessaires pour équilibrer les comptes des régimes. La pension moyenne augmentait donc moins dans les variantes où les besoins de financement *ex ante* étaient les plus élevés. Dans ce cas, en effet, des hausses de cotisations plus importantes étaient nécessaires pour assurer l'équilibre des comptes, ralentissant la croissance du salaire net et donc celle de la pension nette. L'impact des variantes démographiques était en conséquence plus faible, de l'ordre de 0,4 point de PIB.

III – Les résultats des variantes de chômage et d'emploi

Comme les variantes démographiques, les variantes économiques, celles concernant le chômage en particulier, ont été réalisées avec la maquette de la direction de la recherche, des études et de l'évaluation des statistiques (DREES). Le scénario de base suppose une diminution du taux de chômage à 4,5 % en 2015. Quatre autres hypothèses ont été étudiées. Pour deux d'entre elles, le taux de chômage baisserait moins ou resterait quasiment à son niveau actuel : il atteindrait 7 % ou 9 % de la population active en 2015. Selon les deux autres variantes, il diminuerait plus rapidement, pour atteindre, dans l'une, 4,5 % de la population active dès 2010 et, dans l'autre, 3 % en 2015.

1. Les résultats globaux

On a supposé que les dépenses de retraite restaient identiques, quel que soit le niveau de chômage retenu. Cette hypothèse est assez forte dans la mesure où le chômage non indemnisé, au-delà d'une certaine période, réduit les droits à pension. Les variantes ont néanmoins été réalisées sous cette hypothèse simplificatrice car il est difficile d'estimer l'impact des variations de chômage sur la pension moyenne.

En revanche, du fait des évolutions différentes de l'emploi, la masse salariale, la masse des cotisations et le niveau du PIB varient selon les hypothèses de chômage. En point de PIB, les variantes ont un effet sur les dépenses de retraite mais non sur les cotisations puisque ces dernières sont assises sur les salaires qui, par construction, évoluent comme le PIB.

Le tableau suivant, qui fournit le besoin de financement à différentes dates, résume les résultats de ces projections.

Besoin de financement en points de PIB avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003* selon les variantes sur le chômage

	En % du PIB			
	2003	2010	2020	2050
Taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015	0,0	-0,2	-0,8	-3,1
Taux de chômage de 7 % à partir de 2015	0,0	-0,5	-1,3	-3,6
Taux de chômage de 9 % à partir de 2015	0,0	-0,6	-1,6	-4,1
Taux de chômage de 4,5 % à partir de 2010	0,0	+0,2	-0,8	-3,1
Taux de chômage de 3 % à partir de 2015	0,0	-0,1	-0,6	-2,9

Note : un signe moins correspond à un besoin de financement.

* Redéploiement des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse et augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique, annoncés au moment de la réforme de 2003.

Source : maquette DREES, COR, 2006.

Entre l'hypothèse de taux de chômage à 4,5 % et celle à 7 %, l'écart de besoin de financement serait de 0,5 point de PIB en 2020 et en 2050. Il serait de 0,8 point en 2020 et 1 point en 2050 avec l'hypothèse à 9 %

En 2020, l'écart de besoin de financement serait d'environ un point de PIB entre l'hypothèse la plus basse de taux de chômage et l'hypothèse la plus élevée. Cet écart serait un peu plus élevé en 2050. Entre les hypothèses de taux de chômage à 4,5 % et à 7 %, l'écart de besoin de financement est de 0,5 point en 2020 et en 2050. Il est important de noter que ces écarts dus aux différentes hypothèses de taux de chômage, auxquels on pense en premier lieu, ne sont pas nécessairement plus importants que ceux qu'on peut observer pour la productivité ou la démographie ou encore l'indexation. Une focalisation trop étroite sur les hypothèses de taux de chômage ne serait pas justifiée.

2. Les résultats des régimes

Quatre régimes ont réalisé des projections selon différentes variantes de chômage et d'emploi : la CNAV, l'ARRCO, l'AGIRC et le régime de la fonction publique d'État. Pour les trois premiers, il s'agit d'apprécier les conséquences des différentes évolutions du chômage sur leur situation financière ; pour le régime des fonctionnaires de l'État, il s'agit d'examiner l'hypothèse, analysée en 2001, de stabilité en niveau des effectifs cotisants sur toute la période de projection, même si le nouveau contexte de la décentralisation et de la réduction du nombre de fonctionnaires employés à France Télécom rend cette perspective moins probable qu'en 2001.

• *Les projections de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC selon différentes hypothèses de taux de chômage*

Les masses de cotisation et les versements, au titre de la prise en charge des cotisations des chômeurs, du fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour les trois régimes et de l'UNEDIC pour les régimes complémentaires sont affectés par l'hypothèse de taux de chômage.

L'effet du chômage sur la situation financière des régimes est la somme de deux effets de sens opposé : pour une année donnée, un niveau moins élevé de chômage augmente le produit des cotisations sociales mais diminue les remboursements dont bénéficient les régimes au titre de la prise en charge des cotisations des chômeurs, et inversement lorsque le niveau du chômage est plus élevé.

Pour la CNAV, l'impact du chômage est atténué par les versements du FSV

Pour les régimes, les remboursements du FSV compenseraient ainsi sensiblement les effets d'un chômage plus élevé sur la masse des cotisations. Ceci est surtout vrai pour la CNAV dont les versements du FSV représentent une part de la masse des cotisations relativement plus importante que celle des autres régimes.

Au niveau de l'ensemble constitué par les régimes de retraite et le FSV, la vision est différente. Les remboursements du FSV constituent des

LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS

transferts entre cet organisme et les régimes. Au total, comme on l'a vu dans la simulation réalisée avec la maquette de la DREES, l'impact du chômage sur l'équilibre des comptes joue à plein.

Projections de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003* selon les variantes sur le chômage

En milliards d'euros

	CNAV			ARRCO			AGIRC		
	2010	2020	2050	2010	2020	2050	2010	2020	2050
Taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015									
Masse des cotisations ¹	70,1	87,8	140,9	41,2	53,5	85,1	18,9	21,6	33,6
FSV + UNEDIC ²	6,1	4,7	7,4	2,0	1,5	2,4	0,5	0,3	0,5
Solde technique	+2,8	-4,3	-52,1	+6,1	+6,0	-0,0	+0,2	-1,7	-3,1
Taux de chômage de 4,5 % dès 2010									
Masse des cotisations ¹	72,9	87,8	140,9	42,9	53,4	85,0	19,6	21,6	33,6
FSV + UNEDIC ²	3,9	4,7	7,4	1,3	1,5	2,4	0,4	0,3	0,5
Solde technique	+3,5	-4,2	-52,1	+7,1	+6,0	-0,0	+0,8	-1,7	-3,2
Taux de chômage de 3 % à partir de 2015									
Masse des cotisations ¹	71,0	89,7	143,9	41,8	54,6	86,9	19,1	22,1	34,4
FSV + UNEDIC ²	5,4	3,1	5,0	1,7	1,0	1,6	0,4	0,2	0,4
Solde technique	+3,0	-3,9	-51,5	+6,4	+6,6	+1,0	+0,4	-1,3	-2,5
Taux de chômage de 7 % à partir de 2015									
Masse des cotisations ¹	68,4	84,1	135,0	40,3	51,2	81,5	18,4	20,7	32,2
FSV + UNEDIC ²	7,2	7,2	11,4	2,3	2,3	3,7	0,6	0,5	0,8
Solde technique	+2,3	-5,5	-54,0	+5,5	+4,5	-2,3	-0,2	-2,4	-4,2
Taux de chômage 9 % à partir de 2015									
Masse des cotisations ¹	67,1	81,3	130,7	39,5	49,5	78,9	18,1	20,0	31,2
FSV + UNEDIC ²	8,2	9,2	14,6	2,6	3,0	4,8	0,6	0,6	1,0
Solde technique	+1,9	-6,2	-55,1	+5,0	+3,5	-3,9	-0,5	-2,9	-5,0

* Redéploiement des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse et augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique, annoncés au moment de la réforme de 2003.

1. Y compris les excédents de l'AGFF pour l'ARRCO et l'AGIRC.

2. Versements, au titre de la prise en charge des cotisations des chômeurs, du FSV pour les trois régimes et de l'UNEDIC pour l'ARRCO et l'AGIRC.

Source : Régimes, COR, 2006.

• **Les projections du régime de la fonction publique d'État dans l'hypothèse de stabilité des effectifs**

Si les effectifs de fonctionnaires de l'État restaient stables à leur niveau actuel, soit 2,5 millions de personnes environ, les fonctionnaires en activité seraient plus nombreux que dans le scénario de base en 2020 (+330 000 personnes, soit +15 %) et plus encore en 2050 (+560 000 personnes, soit +30 %). Ces actifs supplémentaires deviendraient retraités quelques années plus tard.

Dans l'hypothèse d'une stabilité des effectifs de fonctionnaires à leur niveau actuel, les besoins de financement du régime de la fonction publique d'État seraient réduits de 30 % en 2020 et de 6 % en 2050, par rapport au scénario de base

Dans ce scénario, des cotisations supplémentaires sont versées immédiatement et des prestations accrues quelques années plus tard. Par rapport au scénario de base, le déficit technique du régime serait sensiblement réduit en 2020 (de près de 30 %) mais relativement peu en 2050 (6 %).

On rappellera que, dans le scénario de base avec la baisse des effectifs de la fonction publique de l'État due à la décentralisation et aux non recrutements à France Télécom, les déficits du régime de la fonction publique de l'État sont certes plus importants mais que les transferts de personnels ou de recrutement se traduisent par une amélioration du solde de la CNRACL et de la CNAV.

IV – Les variantes de productivité

Tous les comptes précédents sont fondés sur une hypothèse de hausse de la productivité du travail de 1,8 % par an. Cette hypothèse commande l'évolution du PIB qui augmente à un rythme égal à la somme de l'augmentation de la productivité et de l'emploi. Dans une hypothèse du maintien de la part des salaires dans la valeur ajoutée, l'augmentation du salaire par tête découle également de la croissance de la productivité. L'estimation de la hausse de la productivité, effectuée séparément par la direction générale du trésor et de la politique économique et l'OFCE, correspond à son augmentation moyenne de longue période (1975-2003). Ce chiffre est, par ailleurs, proche de celui qui a été retenu pour le France dans les travaux européens de projection (+1,7 %). On sait que les fluctuations autour de cette moyenne ont été amples et qu'en raison de circonstances particulières¹⁹, la productivité a augmenté plus faiblement au cours des années 1990.

La forte incertitude sur l'évolution de la productivité a conduit à examiner deux hypothèses alternatives assez éloignées. Selon la première hypothèse, sous l'effet de différents facteurs, la productivité n'augmenterait qu'au rythme de +1 % par an. Selon la seconde, la croissance de la productivité

19. La baisse des cotisations sociales sur les bas salaires a conduit à développer à un rythme significatif les recrutements de personnes moins qualifiées, à plus faible productivité.

serait plus rapide que dans le scénario de base : la productivité du travail croîtrait de +2,5 % par an. L'hypothèse d'indexation sur les prix des pensions, y compris les minima, et des salaires portés au compte pour les régimes concernés a été conservée. Le maintien de cette hypothèse, notamment dans le contexte de forts gains de productivité, est discuté au chapitre suivant.

1. Impact de la productivité sur les besoins de financement du système de retraite

Dans les deux hypothèses alternatives de productivité, la masse des cotisations est modifiée mais pas en proportion du PIB, ce qui conduit à une absence d'effet de la productivité sur les cotisations en part de PIB, alors que la masse des pensions est modifiée en niveau et en part de PIB²⁰. La DREES a procédé à une estimation des droits à la retraite selon les différentes hypothèses de productivité, en distinguant trois types de régime : le régime général et les régimes alignés, la fonction publique et les régimes spéciaux et, enfin, les régimes complémentaires en points²¹.

L'impact de la productivité sur l'évolution de la pension moyenne serait sensible. Si la productivité et le salaire moyen augmentaient de 1 % par an tout au long de la période de projection, la pension moyenne croîtrait de 0,6 % par an, contre 1,1 % par an dans l'hypothèse d'une augmentation de la productivité et du salaire moyen de 1,8 % par an. Dans l'hypothèse d'une hausse de la productivité de 2,5 %, la croissance de la pension moyenne serait de +1,6 % par an.

L'impact de gains de productivité chaque année plus élevés ou plus faibles sur la part des pensions dans le PIB s'amplifierait au fil des ans. L'écart entre l'hypothèse la plus haute et l'hypothèse la plus basse de productivité atteindrait près de 1 point de PIB en 2010, et près de 2 points de PIB en 2020 et 3 points de PIB en 2050. À cet horizon, la masse des pensions rapportée au PIB serait égale à 14,7 % avec une augmentation annuelle de la productivité de +2,5 % et 17,6 % si la productivité augmentait de +1 % par an, contre 16,0 % dans le scénario de base.

Les besoins de financement seraient d'autant plus importants que la productivité serait basse. Si la productivité augmentait de +2,5 % par an, les besoins de financement n'apparaîtraient qu'après 2020 alors qu'ils apparaissent dès le début de la période de projection dans le scénario de base et *a fortiori* dans le cas de l'hypothèse de productivité la plus basse.

Avec une augmentation de la productivité de 1 % par an, les besoins de financement seraient accrus de 1 point de PIB en 2020 et de 1,7 point en 2050 par rapport au scénario de base

Avec une augmentation de la productivité de 2,5 % par an, les besoins de financement seraient diminués de 0,8 point de PIB en 2020 et de 1,3 point en 2050 par rapport au scénario de base

20. Les droits à la retraite dépendent des carrières salariales, or le salaire moyen est supposé évoluer comme la productivité du travail.

21. L'impact des gains de productivité sur les droits à la retraite diffère selon ces trois catégories de régime.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Les effets de la productivité (et donc des salaires) sur le financement des régimes peuvent être très importants dès que, d'une part, l'on tient compte de la large fourchette d'incertitude que révèlent les débats économiques sur le niveau futur de la productivité et que, d'autre part, l'on ne retient aucune répercussion des gains de productivité sur le système d'indexation des retraites.

Besoin de financement des régimes en points de PIB avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003*.

Hypothèse : les pensions et salaires portés au compte sont indexés sur les prix

Productivité du travail	2003	2010	2020	2050
+1,8 % par an	0 %	-0,2 %	-0,8 %	-3,1 %
+2,5 % par an	0 %	+0,2 %	0,0 %	-1,8 %
+1 % par an	0 %	-0,6 %	-1,8 %	-4,8 %

* Redéploiement des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse et augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique, annoncés au moment de la réforme de 2003.

Source : maquette DREES, COR, 2006.

2. Impact de la productivité sur les besoins de financement de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC

La variante de productivité basse (+1 % par an) a fait l'objet d'une projection de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC. Elle n'a pas d'impact sur les effectifs de cotisants ou de retraités. En revanche, les pensions et les cotisations par personne sont affectées ainsi que le solde des régimes.

Projections de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC selon les différentes hypothèses de productivité avant éventuel redéploiement des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse

	CNAV			ARRCO			AGIRC		
	2003	2020	2050	2003	2020	2050	2003	2020	2050
Productivité du travail : +1,8 % par an									
Masse des cotisations + FSV ¹	66,4	95,6	153,8	35,8	55,0	87,5	16,1	21,9	34,2
Masse des pensions	62,8	99,9	205,9	29,6	49,0	87,5	15,4	23,6	37,3
Solde technique ¹	3,7	-4,3	-52,1	6,2	6,0	-0,0	0,6	-1,7	-3,1
<i>En % du PIB</i>	0,24	-0,19	-1,45	0,40	0,27	-0,00	0,04	-0,07	-0,09
Productivité du travail : +1 % par an									
Masse des cotisations + FSV ¹	66,4	83,8	106,9	35,8	48,1	60,4	16,1	19,3	24,0
Masse des pensions	62,8	99,4	182,2	29,6	48,7	78,1	15,4	23,5	32,3
Solde technique ¹	3,7	-15,6	-75,2	6,2	-0,6	-17,7	0,6	-4,2	-8,2
<i>En % du PIB</i>	0,24	-0,78	-3,01	0,40	-0,03	-0,71	0,04	-0,21	-0,33

1. Y compris les versements du FSV au titre des majorations pour enfants et de la prise en charge des cotisations des chômeurs ainsi que les excédents de l'AGFF pour l'ARRCO et l'AGIRC.

Source : COR, 2006.

LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS

Les écarts par rapport au scénario de base sont du même ordre de grandeur pour les trois régimes.

L'effet le plus sensible et le plus immédiat provient des cotisations, dont l'évolution serait très fortement réduite par rapport au scénario de base. En 2020, la masse des cotisations serait inférieure de plus de 10 % à celle du scénario de base, alors que la masse des prestations ne serait que légèrement plus faible.

À plus long terme, la moindre croissance des salaires se répercuterait sur le niveau des pensions. En 2050, par rapport au scénario de base, la masse des cotisations serait inférieure d'environ 30 % et la masse des pensions inférieure d'un peu plus de 10 %.

Au total, dans l'hypothèse de gains de productivité de +1 % par an, le solde technique des régimes serait davantage dégradé. En particulier, l'ARRCO, qui serait excédentaire sur quasiment toute la période de projection dans le scénario de base, ne le serait plus que jusque vers 2020. La croissance du PIB serait également fortement réduite et les déficits de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC en 2050, exprimés en part de PIB, apparaissent davantage dégradés encore.

* * *

Dans le cadre de la réglementation actuelle, après la loi de 2003, des besoins de financement subsisteraient en 2020 et en 2050 dans toutes les hypothèses étudiées, à l'exception d'une seule. En effet, dans la variante où la productivité augmenterait de 2,5 % par an, le solde de financement serait nul en 2020 mais il se dégraderait par la suite et représenterait -1,8 % du PIB en 2050. Hormis ce cas, le besoin de financement s'inscrirait, selon les variantes démographiques et économiques étudiées, entre -0,4 et -1,8 point de PIB en 2020 et -1,9 et -4,8 points de PIB en 2050.

On ne tient cependant ici pas compte des redéploiements de cotisations d'assurance chômage au bénéfice de l'assurance vieillesse, en cas d'amélioration sensible de la situation de l'emploi, de même que des contributions supplémentaires aux régimes de la fonction publique, envisagés au moment de la réforme de 2003, qui sont examinés dans le chapitre 4 de la présente partie. La prise en compte de ces ressources supplémentaires dans les conditions envisagées en 2003 permettrait d'assurer l'équilibre des régimes à l'horizon 2020.

Des besoins de financement subsisteraient en 2020 et en 2050 dans la quasi-totalité des hypothèses étudiées (hors redéploiements de cotisations d'assurance chômage en cas d'amélioration de l'emploi et contributions supplémentaires aux régimes de la fonction publique)

Chapitre 2

Les évolutions de pensions et de revenus d'activité, selon différentes hypothèses d'indexation et de productivité

Les projections financières, réalisées dans le cadre de la réglementation issue de la loi de 2003, font apparaître des besoins de financement dans la quasi-totalité des hypothèses démographiques et macro-économiques étudiées, avant les augmentations des cotisations d'assurance vieillesse et des contributions aux régimes de la fonction publique envisagées au moment de la loi de 2003. Ces besoins sont cependant très sensiblement réduits par rapport à ce qu'ils auraient été sans réforme.

Des mesures seront nécessairement prises pour équilibrer les comptes du système de retraites, soit en réduisant la progression des dépenses, soit en augmentant les ressources. Dans les deux cas, les évolutions des retraites et des salaires nets seront différentes de celles qui résultent des projections à réglementation constante. Aussi, l'évolution des revenus des actifs et des retraités doit être étudiée dans le cadre de comptes équilibrés.

Il est fait l'hypothèse, dans le présent chapitre, que les besoins de financement apparus à réglementation constante seront intégralement couverts par des hausses de cotisations à la charge des salariés. Cette mesure de financement est purement conventionnelle et ne préjuge pas des décisions qui seront effectivement prises.

La hausse des cotisations vieillesse « gagée » par des baisses de cotisation chômage et l'augmentation des contributions aux régimes de la fonction

Dans le scénario de base, les pensions sont indexées sur les prix. Plusieurs variantes portent sur l'indexation des pensions et sur l'évolution de la productivité

publique, annoncées au moment de la réforme de 2003 pour permettre d'assurer l'équilibre des régimes en 2020 dans l'hypothèse d'une amélioration sensible de la situation de l'emploi, sont étudiées dans le chapitre 4 de la présente partie. Il en est de même des versements du Fonds de réserve pour les retraites intervenant à compter de 2020.

Le scénario de base, dans lequel les pensions sont indexées sur les prix, est d'abord présenté. Plusieurs variantes réglementaires d'évolution des pensions sont ensuite décrites. Enfin, sont étudiées des variantes de productivité, qui tiennent compte du lien entre l'évolution de la productivité du travail et celle du salaire moyen.

I – L'évolution des pensions nettes et des revenus nets d'activité dans le scénario de base, avec indexation sur les prix et rééquilibrage

Dans une hypothèse où la couverture des besoins de financement s'effectuerait par une hausse des taux de cotisation, avec une indexation des pensions sur les prix, le salaire moyen net augmenterait de 1,6 % par an de 2003 à 2050 pour une évolution de la pension moyenne nette de 1,1 %

La DREES a effectué une projection correspondant au scénario de base avec l'hypothèse que les besoins de financement sont couverts par des hausses de cotisations prélevées sur les salaires. Ces augmentations sont supposées être intégralement répercutées en baisse de salaires nets et ne pas avoir d'effet sur le partage de la valeur ajoutée, qui reste constant. Dans ces conditions, elles n'auraient pas d'impact sur les évolutions macro-économiques.

Ce scénario, dans lequel les pensions et les salaires portés au compte²² sont indexés sur les prix, conduit à une hausse de la pension moyenne de +1,1 % par an de 2003 à 2050, soit un écart de -0,7 point par an par rapport à la croissance annuelle du salaire moyen brut (+1,8 % par an).

Indexation des pensions et des salaires portés au compte

On rappellera que l'indexation joue dans les régimes en annuités à un double niveau :

- revalorisation chaque année des pensions après la liquidation,
- mais aussi, calcul de la pension au moment de la liquidation. Comme on le sait, la pension dans le régime général est calculée sur le salaire moyen des 25 meilleures années (à partir de 2008). Pour effectuer cette moyenne, le salaire pris en compte pour une année donnée est indexé sur les prix. Le choix du mode d'indexation relève naturellement de la réglementation.

C'est ce double effet qui donne un grand poids financier aux règles d'indexation.

22. Ainsi que les valeurs d'achat et de service du point pour les régimes complémentaires.

LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS

Pour couvrir les besoins de financement (-0,8 point de PIB en 2020 et -3,1 points en 2050), il serait nécessaire que le taux de cotisation soit plus élevé de 1,7 point en 2020 et de 6,7 points en 2050 par rapport au niveau de 2006 qui prend en compte la hausse de 0,2 point de taux de cotisation annoncée en 2003. Le financement du déficit par des cotisations sur les salaires rapprocherait les évolutions des revenus des actifs et des retraités, exprimés en termes nets de prélèvements : le salaire moyen net augmenterait de +1,6 % par an de 2003 à 2050 pour une évolution de la pension moyenne nette de 1,1 %²³. Le ratio de la pension moyenne nette sur le salaire moyen net passerait ainsi d'un indice 100 en 2003 à 90 en 2020 et 82 en 2050.

Scénario de base avec rééquilibrage : indexation sur les prix

	2003	2020	2050
Besoin de financement <i>ex ante</i> en points de PIB	0,0	-0,8	-3,1
Hausse des cotisations supplémentaires en points de PIB	0,0	0,8	3,1
Besoin de financement après redressement en points de PIB	0,0	0,0	0,0
Indice du pouvoir d'achat du salaire moyen net*	100	132	208
Indice du pouvoir d'achat de la pension moyenne nette*	100	119	170
Ratio de la pension moyenne nette/salaire moyen net*	100	90	82
Pour mémoire : Indice de pouvoir d'achat du salaire moyen brut*	100	136	232
Pour mémoire : Ratio de la pension moyenne brute/ salaire moyen brut*	100	88	73

* Base 100 en 2003.

Source : maquette DREES, COR, 2006.

II – Les variantes réglementaires portant sur l'évolution des pensions

Dans le scénario de base, l'indexation des pensions sur les prix est supposée s'appliquer jusqu'en 2050.

On étudie ici deux variantes concernant l'évolution réglementaire des pensions.

Dans la première variante, réalisée par les régimes, les pensions et les salaires portés au compte²⁴ sont indexés sur le salaire moyen net, le financement des régimes étant intégralement assuré par des hausses de cotisation sur les salaires. En pratique, cette variante a consisté à retenir, pour tous

23. L'évolution de la pension nette est égale à celle de la pension brute car les hausses de cotisations ne portent que sur les salaires.

24. Ainsi que les valeurs d'achat et de service du point pour les régimes complémentaires.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

les régimes ayant participé à l'exercice de projection du Conseil, une hypothèse d'indexation sur les prix +0,9 point par an sur toute la période de projection, hypothèse dont on a vérifié *a posteriori* qu'elle correspondait à peu près en moyenne à une indexation sur le salaire moyen net.

Dans la seconde variante, examinée par la DREES dans le cadre de sa maquette, la pension moyenne nette de l'ensemble des retraités, et non plus la seule pension individuelle, évolue comme le salaire moyen net.

1. Variante d'indexation des pensions sur le salaire moyen net

On examine les résultats de cette variante successivement pour la somme des régimes et pour chaque régime.

• Les résultats agrégés des régimes

Les estimations présentées ici ont été réalisées sur le champ un peu plus restreint des régimes : en 2003, les prestations correspondent à 11,8 % du PIB contre 12,8 % dans le cadre plus global de la maquette de la DREES. Dans le scénario avec indexation des pensions sur les prix, la part des retraites dans le PIB augmenterait de +2,9 points entre 2003 et 2050 selon l'agrégation des résultats des régimes alors que cette évolution serait de +3,1 points selon l'estimation de la maquette de la DREES. Cet écart de 0,2 point résulte également de la différence de champ.

Avec une indexation des pensions sur le salaire moyen net, les besoins de financement seraient accrus de 1,3 point de PIB en 2020 et de 3,6 points en 2050 par rapport au scénario de base

Avec une indexation sur le salaire net, la part des dépenses de retraite dans le PIB augmenterait nettement plus que dans le scénario de base avec indexation sur les prix. Elle atteindrait 13,9 % du PIB en 2020 puis 18,3 % du PIB en 2050, contre respectivement 12,6 % et 14,7 % dans le scénario de base.

Pensions de retraite en points de PIB

Scénario d'indexation des pensions individuelles	En % du PIB		
	2003	2020	2050
Indexation sur les prix	11,8 %	12,6 %	14,7 %
Indexation sur les prix +0,9 point par an	11,8 %	13,9 %	18,3 %

Source : agrégation des résultats des régimes, COR, 2006.

Le besoin de financement à couvrir serait accru de 1,3 point de PIB en 2020 et de 3,6 points en 2050 par rapport à la projection du scénario de base, dans lequel les pensions sont indexées sur les prix. En conséquence, par rapport à 2006, le taux de cotisation devrait être augmenté de 4,5 points en 2020 et de 14,0 points en 2050.

LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS

La pension moyenne nette augmenterait de 1,6 % par an de 2003 à 2050. Cet accroissement se décomposerait en une hausse de la pension individuelle de 0,9 % en raison du mode d'indexation retenu et d'un effet de noria de 0,7 point. L'effet de noria résulte du fait que les pensions des personnes qui décèdent sont en moyenne inférieures à celles des nouveaux retraités (voir au point 2 suivant l'encadré sur l'effet de noria). La pension moyenne progresserait donc plus vite que dans le scénario de base (+1,1 % par an en moyenne).

Compte tenu des hausses du taux de cotisation nécessaires pour couvrir ces besoins de financement, le salaire moyen net augmenterait de 1,2 % par an de 2003 à 2050 pour une évolution de la pension moyenne nette de 1,6 %

Le salaire moyen net, compte tenu des hausses de cotisation, augmenterait de près de 1,2 % par an en moyenne sur la période de projection ²⁵.

Le ratio de la pension moyenne nette au salaire moyen net augmenterait donc : il passerait d'un indice 100 en 2003 à un indice 122 en 2050.

Évolution du pouvoir d'achat net des salariés et des retraités après financement des déficits par des hausses de cotisations à la charge des assurés avec indexation sur les prix +0,9 point par an

	2003	2020	2050
Besoin de financement <i>ex ante</i> en points de PIB	0,0	-2,1	-6,5
Hausse des cotisations supplémentaires en points de PIB	0,0	2,1	6,5
Besoin de financement après redressement en points de PIB	0,0	0,0	0,0
Indice du pouvoir d'achat du salaire moyen net*	100	125	174
Indice du pouvoir d'achat de la pension moyenne nette*	100	131	212
Ratio de la pension moyenne nette sur le salaire moyen net*	100	105	122
Pour mémoire : Indice du pouvoir d'achat du salaire moyen brut*	100	136	232
Pour mémoire : Ratio de la pension moyenne brute/salaire moyen brut*	100	97	91

* Base 100 en 2003.

Source : COR, 2006.

• Les résultats des régimes

Les écarts de masse des pensions, selon les hypothèses d'indexation (sur les prix et sur les prix +0,9 point par an), recouvrent des évolutions d'ampleur différentes selon les régimes, en fonction des réglementations. Pour

25. Indexer les pensions sur les prix +0,9 point par an ne suffirait donc pas exactement à atteindre, en moyenne sur la période de projection, la règle d'indexation sur le salaire moyen net. Ce résultat montre *a posteriori* qu'il aurait fallu demander aux régimes une projection avec indexation des pensions sur les prix +1,1 point par an pour être plus proche de l'hypothèse d'indexation sur le salaire moyen net. Cette demande, qui aurait conduit les régimes à réaliser une nouvelle projection, n'a cependant pas été faite en raison de la lourdeur de l'exercice.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

certaines régimes, l'indexation a un double impact, d'une part, sur le niveau de la pension au moment du départ à la retraite et, d'autre part, sur l'évolution de la pension après la liquidation (régime général et régimes alignés, régimes complémentaires en points)²⁶ ; pour d'autres, elle n'a d'incidence que sur cette dernière (régimes de la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux). Une analyse plus fine par régime est donc nécessaire.

Masse des pensions en part de PIB, avec indexation sur les prix

En % du PIB

Régimes de retraite	2003	2020	2050
CNAV + régimes complémentaires*	7,0 %	7,7 %	9,4 %
Régimes agricoles	0,8 %	0,5 %	0,3 %
Régimes des indépendants	0,5 %	0,5 %	0,5 %
Régimes de la fonction publique + régime additionnel	2,7 %	3,2 %	3,9 %
Autres régimes spéciaux	0,9 %	0,7 %	0,5 %
Ensemble	11,8 %	12,6 %	14,7 %

* ARRCO, AGIRC et IRCANTEC.

Source : agrégation des résultats des régimes, COR, 2006.

Masse des pensions en part de PIB, avec indexation sur les prix +0,9 point par an

En % du PIB

Régimes de retraite	2003	2020	2050
CNAV + régimes complémentaires*	7,0 %	8,6 %	12,1 %
Écart par rapport à l'indexation sur les prix	-	0,9 point	2,7 points
Régimes agricoles	0,8 %	0,6 %	0,4 %
Écart par rapport à l'indexation sur les prix	-	0,1 point	0,1 point
Régimes des indépendants	0,5 %	0,5 %	0,6 %
Écart par rapport à l'indexation sur les prix	-	-	0,1 point
Régimes de la fonction publique + régime additionnel	2,7 %	3,5 %	4,5 %
Écart par rapport à l'indexation sur les prix	-	0,3 point	0,6 point
Autres régimes spéciaux	0,9 %	0,7 %	0,6 %
Écart par rapport à l'indexation sur les prix	-	-	0,1 point
Ensemble	11,8 %	13,9 %	18,3 %
Écart par rapport à l'indexation sur les prix	-	1,3 point	3,6 points

* ARRCO, AGIRC et IRCANTEC.

Source : agrégation des résultats des régimes, COR, 2006.

Dans l'hypothèse d'indexation sur les prix +0,9 point par an, la masse des pensions serait supérieure de l'ordre de 30 % à l'horizon 2050 à celle

26. Pour le régime général et les régimes alignés, l'indexation concerne également les salaires portés au compte qui déterminent le salaire de référence pour le calcul de la pension à la liquidation ; pour les régimes complémentaires en points, l'indexation porte sur les valeurs d'achat et de service du point dont dépend le montant de la pension à la liquidation.

LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS

projetée dans l'hypothèse d'indexation sur les prix pour la CNAV, les régimes alignés²⁷ et les régimes complémentaires en points.

Pour les régimes de la fonction publique (État et CNRACL) et la plupart des régimes spéciaux, l'écart de masse des pensions à l'horizon 2050 serait près de deux fois plus faible compte tenu de l'absence d'impact de l'hypothèse d'indexation sur les pensions à la liquidation.

Pour le régime additionnel de la fonction publique, dans l'hypothèse d'indexation sur les prix +0,9 point par an, la masse des pensions serait même inférieure à celle projetée dans l'hypothèse d'indexation sur les prix sur toute la période de projection (environ -10 % en 2050) car le régime doit alors fixer un rendement technique²⁸ d'un niveau sensiblement plus faible pour provisionner l'intégralité de ses engagements. C'est le seul régime pour lequel la contrainte d'équilibre financier est directement prise en compte dans la variante d'indexation alors que, pour les autres régimes, cette variante conduit, à taux de cotisation inchangés, à des besoins de financement supplémentaires par rapport à l'hypothèse d'indexation sur les prix.

Soldes techniques* des principaux régimes selon les différentes hypothèses d'indexation, avant mesures de redressement

En milliards d'euros 2003

	Indexation sur les prix		Indexation sur les prix +0,9 point par an	
	2020	2050	2020	2050
CNAV	-4,3	-52,1	-13,8	-107,4
ARRCO	6,0	-0,0	0,6	-25,9
AGIRC	-1,7	-3,1	-4,7	-13,2
Fonction publique d'État	-17,1	-40,3	-22,9	-55,3

* Écart entre la masse des cotisations et la masse des pensions.

Source : COR, 2006.

2. Variante dans laquelle la pension moyenne nette est supposée évoluer comme le salaire moyen net

Dans cette variante, étudiée par la DREES, le ratio « pension moyenne nette / salaire moyen net » serait maintenu constant et les besoins de financement du système de retraite seraient intégralement couverts par des hausses de cotisation à la charge des salariés. Le maintien de ce ratio nécessiterait de

27. L'écart serait plus important pour le régime des exploitants agricoles (environ +50 %) en raison de la forte proportion d'exploitants agricoles bénéficiant du minimum contributif et du fait que le minimum contributif est supposé augmenter également comme les prix +0,9 point par an, soit plus vite que les pensions à la liquidation non portées au minimum.

28. Rapport entre la valeur de service et la valeur d'achat du point. Le régime doit arbitrer entre le niveau des pensions à la liquidation et la marge de manœuvre qu'il se laisse en matière de revalorisation future des retraites.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

En maintenant constant le ratio pension moyenne / salaire moyen net, les besoins de financement avant rééquilibrage seraient accrus de 1 point de PIB en 2020 et 2,1 points en 2050 par rapport au scénario de base

modifier la réglementation concernant le calcul des pensions. En effet, une indexation des pensions et des salaires portés au compte ²⁹ sur les salaires nets conduit, comme on l'a vu ci-dessus, à une augmentation du ratio et non à une stabilité, du fait, notamment, de l'effet noria.

Dans cette variante, la progression de la pension moyenne des retraités est plus rapide que dans le scénario de base après rééquilibrage, dans lequel le ratio « pension moyenne nette / revenu moyen net » diminue, mais moins rapidement que dans la variante d'indexation sur les prix +0,9 point par an, dans lequel ce ratio augmente. Selon la maquette de la

DREES, la pension moyenne nette devrait augmenter de +1,4 % par an en moyenne, contre une hausse de +1,1 % dans le scénario avec indexation sur les prix et de +1,6 % dans la variante d'indexation sur le salaire net. Le salaire net moyen évoluerait naturellement au même rythme, de +1,4 % par an en moyenne.

Compte tenu des hausses du taux de cotisation nécessaires pour couvrir ces besoins de financement, le salaire moyen comme la pension moyenne nette augmenterait de 1,4 % par an de 2003 à 2050

Dans ces conditions, par rapport au scénario de base, la part des retraites dans le PIB serait accrue et le besoin de financement avant rééquilibrage des comptes atteindrait 1,8 % du PIB en 2020 et 5,2 % en 2050, c'est-à-dire un point de PIB en plus en 2020 et environ deux points de PIB en plus en 2050.

La hausse des taux de cotisation, nécessaire pour équilibrer les comptes du système de retraite, serait de l'ordre de 11 points entre 2003 et 2050 (dont près de 4 points entre 2003 et 2020), soit un peu moins du double de ce qui serait nécessaire si les pensions étaient indexées sur les prix.

Évolution du pouvoir d'achat net des salariés et des retraités après financement des déficits par des hausses de cotisations à la charge des assurés lorsque la pension nette évolue comme le salaire net

	2003	2020	2050
Besoin de financement <i>ex ante</i> en points de PIB	0,0	-1,8	-5,2
Hausse des cotisations supplémentaires en points de PIB	0,0	1,8	5,2
Besoin de financement après redressement en points de PIB	0,0	0,0	0,0
Indice du pouvoir d'achat du salaire moyen net*	100	127	192
Indice du pouvoir d'achat de la pension moyenne nette*	100	127	192
Ratio de la pension moyenne nette sur le salaire moyen net*	100	100	100
Pour mémoire : Indice du pouvoir d'achat du salaire moyen brut*	100	136	232
Pour mémoire : Ratio de la pension moyenne brute/salaire moyen brut*	100	93	83

* Base 100 en 2003.

Source : maquette DREES, COR, 2006.

29. Pour les régimes concernés (voir note ci-dessus).

Différence entre l'indexation sur le salaire net et la stabilité du ratio « pension moyenne nette / salaire moyen net »

Si la population des retraités était composée des mêmes personnes, d'une année sur l'autre, l'indexation des pensions sur le salaire net entraînerait automatiquement une stabilité du ratio « pension moyenne nette / salaire moyen net ».

Il n'en est en réalité pas ainsi en raison du renouvellement des générations :

- les pensions des nouveaux retraités sont en général supérieures à la moyenne des pensions déjà liquidées (puisque ces nouveaux retraités ont bénéficié de salaires supérieurs) ;
- les personnes qui sont décédées ont plutôt des pensions inférieures à la moyenne (puisque la date de la liquidation de leur pension est plus ancienne).

La somme de ces deux effets correspond à l'effet de noria.

Au total, l'évolution de la pension moyenne d'une année sur l'autre recouvre d'une part, l'évolution des pensions des retraités présents deux années successives, qui correspond à la réglementation en matière d'indexation et d'autre part, l'effet de noria.

Dans le cadre des travaux de projection du Conseil, ont été examinées une variante d'indexation des pensions sur le salaire net et une variante dans laquelle le rapport entre la pension moyenne nette des retraités et le salaire moyen net des actifs est stable. Ces variantes sont de nature très différente et il est délicat *a priori* de situer l'une par rapport à l'autre.

La stabilité du rapport entre la pension moyenne nette des retraités et le salaire moyen net des actifs est difficile à traduire en termes de mesures réglementaires car ce rapport dépend de la structure de la population à la retraite et de celle de la population en activité. Pour les besoins de l'étude, la réglementation concernant les droits à la retraite est supposée être modifiée de façon à ce que la pension moyenne nette évolue comme le salaire moyen net. Dans ce cas, l'ensemble des retraités a un pouvoir d'achat net qui évolue comme celui de l'ensemble des salariés, quels que soient les effets de noria concernant les salariés d'une part et les retraités d'autre part. Ceci signifie que l'indexation de la pension individuelle peut être faible si l'effet de noria des retraités est important.

Dans l'hypothèse d'une indexation des pensions individuelles sur le salaire moyen net, seules sont modifiées les règles de revalorisation des pensions et, le cas échéant, des salaires portés au compte, les effets des réformes et accords passés et en cours continuant à jouer. Dans ce cas, la pension individuelle évolue entre deux dates en liaison avec le salaire moyen net, ce qui recouvre notamment les gains nets des salariés présents aux deux dates et l'effet de noria concernant les salariés³⁰. La pension moyenne de l'ensemble des retraités évolue, quant à elle, comme la moyenne des pensions des retraités présents aux deux dates augmentée de l'effet de noria propre à la population des retraités.

Dans l'hypothèse d'une indexation des pensions individuelles sur le salaire moyen net, on ne sait pas *a priori* si la croissance de la pension moyenne nette sera supérieure, égale ou inférieure à l'évolution du salaire moyen net. Les effets des réformes et des accords passés ont tendance à freiner l'évolution de la pension moyenne des retraités. À l'inverse, le renouvellement des générations a plutôt tendance à la soutenir.

Les résultats de la variante d'indexation des pensions sur le salaire moyen net indiquent que la croissance de la pension moyenne nette serait alors supérieure à celle du salaire moyen net entre 2003 et 2050 (+1,6 % contre +1,2 % en rythme annuel).

30. Effet dû à l'écart entre les salaires des personnes qui sortent du marché du travail et les salaires des nouveaux salariés.

III – Les variantes de productivité

Les deux variantes de hausse de la productivité de +1 % et de +2,5 % par an réalisées par la DREES à l'aide de sa maquette ont été refaites avec l'hypothèse que le besoin de financement est intégralement couvert par des augmentations de cotisations salariales. L'hypothèse d'indexation des pensions sur les prix a été conservée. Cette hypothèse est conventionnelle car il est vraisemblable qu'en cas de croissance rapide de la productivité du travail, une redistribution d'une part des gains réalisés bénéficiera aux retraités. De même, si un décrochage important s'opérait en sens inverse, il est probable qu'il serait d'une manière ou d'une autre répercuté sur le niveau des pensions. Décrire une règle de partage est, cependant, délicat, aussi s'en tiendra-t-on à l'hypothèse d'indexation des pensions sur les prix.

Avec une augmentation de la productivité de 1 % par an et avec une indexation des pensions sur les prix, compte tenu des hausses du taux de cotisation pour couvrir les besoins de financement, le salaire moyen net et la pension moyenne nette augmenteraient quasiment au même rythme

Si la productivité et le salaire moyen brut n'augmentaient que de 1 % par an durant la période de projection, au lieu de 1,8 % dans le scénario de base, il a été vu au chapitre précédent (point IV) que la pension moyenne augmenterait de 0,6 % par an en moyenne de 2003 à 2050 (au lieu de 1,1 % dans le scénario de base) et que le besoin de financement avant rééquilibrage s'élèverait à 1,8 point de PIB en 2020 et 4,8 points en 2050.

Par rapport à 2006, il faudrait une hausse des cotisations sociales de 3,9 points à l'horizon 2020 et de 10,3 points à l'horizon 2050 pour équilibrer le système des retraites. Le salaire moyen net augmenterait de 0,7 % par an de 2003 à 2050, soit une évolution très voisine de celle de la pension moyenne. Le ratio de la pension moyenne nette sur le salaire moyen net n'évoluerait pratiquement pas : il resterait à 100 en 2020 et diminuerait légèrement ensuite pour atteindre 96 en 2050.

Dans l'hypothèse de gains annuels de productivité de +2,5 %, la pension moyenne augmenterait de 1,6 % par an de 2003 à 2050. Le besoin de financement serait nul en 2020 et égal à 1,8 point de PIB en 2050. Une augmentation des cotisations sociales ne serait pas nécessaire avant les années 2020. En 2050, il faudrait augmenter le taux de cotisation de 3,9 points de PIB par rapport à son niveau actuel. Le salaire net augmenterait de 2,3 % par an sur l'ensemble de la période de projection. Le ratio de la pension nette sur le salaire net passerait de 100 en 2003 à 83 en 2020 et 72 en 2050.

Comme ces variantes l'illustrent, le ratio de la pension moyenne nette sur le salaire moyen net est plus élevé dans les situations conduisant à des besoins de financement importants (avant toute mesure de redressement), si ces derniers sont couverts par des hausses de cotisations. C'est en particulier le cas dans une situation caractérisée par une évolution modérée de la productivité et dans laquelle les salaires augmentent comme la productivité.

Évolution du pouvoir d'achat net des salariés et des retraités après financement des déficits par des hausses de cotisations à la charge des assurés avec indexation sur les prix

	2003	2020	2050
Variante basse : gains de productivité de 1 % par an			
Besoin de financement <i>ex ante</i> en points de PIB	0,0	-1,8	-4,8
Hausse des cotisations supplémentaires en points de PIB	0,0	1,8	4,8
Besoin de financement après redressement en points de PIB	0,0	0,0	0,0
Indice du pouvoir d'achat du salaire net*	100	113	137
Indice du pouvoir d'achat de la pension nette*	100	113	131
Ratio de la pension nette sur le salaire net*	100	100	96
Pour mémoire : Indice du pouvoir d'achat du salaire moyen brut*	100	120	162
Pour mémoire : Ratio de la pension moyenne brute/salaire moyen brut*	100	94	81
Variante haute : gains de productivité de 2,5 % par an			
Besoin de financement <i>ex ante</i> en points de PIB	0,0	0,0	-1,8
Hausse des cotisations supplémentaires en points de PIB	0,0	0,0	1,8
Besoin de financement après redressement en points de PIB	0,0	0,0	0,0
Indice du pouvoir d'achat du salaire net*	100	149	295
Indice du pouvoir d'achat de la pension nette*	100	124	212
Ratio de la pension nette sur le salaire net*	100	83	72
Pour mémoire : Indice du pouvoir d'achat du salaire moyen brut*	100	150	314
Pour mémoire : Ratio de la pension moyenne brute/salaire moyen brut*	100	83	68

* Base 100 en 2003.

Source : maquette DREES, COR, 2006.

Dans l'hypothèse d'une augmentation de la productivité du travail limitée à +1 % par an, les évolutions très voisines du salaire moyen net et de la pension moyenne nette, retracées par la très faible diminution du ratio de la pension nette sur le salaire net à l'horizon 2050, recouvrent de faibles évolutions du pouvoir d'achat des retraités et des salariés. À l'inverse, si la hausse de la productivité était de +2,5 % par an et que l'indexation était, comme dans les autres hypothèses de productivité, maintenue, le pouvoir d'achat des retraités « perdrait du terrain » par rapport à celui des salariés, malgré une augmentation significative en euros constants. Autrement dit, l'indexation sur les prix entraîne, si les salaires augmentent rapidement et si elle n'est pas accompagnée par des « coups de pouce » fréquents ou significatifs, un décrochage sensible du pouvoir d'achat des retraites par rapport à celui des salaires : les retraites augmentent ³¹ mais moins que les

31. Ceci n'est cependant vrai que si les prélèvements sur les retraites (et les salaires) n'augmentent pas trop, pour financer, par exemple, les dépenses de l'assurance maladie ou du risque dépendance.

salaires. À l'inverse, l'indexation des pensions sur les prix protège les retraités contre les chocs inflationnistes et dans les situations de recul du pouvoir d'achat des revenus nets.

Avec une augmentation de la productivité de 2,5 % par an, le salaire moyen net augmenterait de 2,3 % par an, soit une évolution sensiblement supérieure à celle de la pension moyenne (+1,6 %)

L'importance des hypothèses d'indexation tant sur les besoins de financement que sur le rapport entre le revenu des actifs et celui des retraités fait de l'indexation une variable majeure de la réglementation.

La loi de 2003 a fixé le principe d'une indexation des pensions sur les prix avec des possibilités de « coups de pouce ».

Certains membres du Conseil estiment que ce mode d'indexation ne garantit pas une évolution suffisante des revenus des retraités par rapport à ceux des actifs et que les « coups de pouce » éventuels ne conduisent pas à une situation claire. Ils souhaitent que soient étudiées des modalités d'indexation liant davantage l'évolution de la situation économique et les revenus des retraités. Le coût d'une indexation sur les salaires nets étant considérable, des formules intermédiaires, comme il en existe dans plusieurs pays étrangers, peuvent être examinées. D'autres membres du Conseil ne souhaitent aucune remise en cause d'un mode d'indexation prévu par la loi depuis 1993 ³², qui est adopté par de nombreux pays et donne aux retraités la garantie que la retraite (brute) évoluera au moins comme les prix.

L'examen d'une possibilité de coups de pouce est prévu par la loi, dans le cadre d'une conférence tripartite, tous les trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la réforme. Par ailleurs, l'étape 2008 ne prévoit pas, aux termes de la loi de 2003, la réouverture de la question du mode d'indexation des pensions. Il est toutefois difficile de penser que celle-ci ne fera pas partie du débat politique qui aura lieu d'ici 2008.

Les simulations présentées montrent, en outre, que sur ce sujet, comme sur d'autres, l'articulation des évolutions qui se produisent dans les régimes de base et les régimes complémentaires peut être essentielle.

L'évolution ou la stabilité des modes d'indexation constitue ainsi un enjeu pour 2008. Cet enjeu, avec des précisions sur les différents modes d'indexation existant dans les pays étrangers, sera examiné par le Conseil dans un deuxième rapport prévu pour la fin de l'année 2006 et consacré aux enjeux importants pour 2008.

32. Mais, de fait, mis en place depuis 1987.

Chapitre 3

Les effets de la réforme de 2003 avant la prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003

La réforme de 2003 prévoit diverses mesures : allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein dans le régime général, les régimes alignés et les fonctions publiques, proratisation du calcul des pensions en fonction de cette durée, indexation des pensions et, le cas échéant, des salaires portés au compte sur les prix, revalorisation particulière du minimum contributif et réforme du minimum garanti dans les fonctions publiques, mesures relatives à certains polypensionnés, réforme du régime de base des professions libérales...

Les effets des diverses mesures qui composent la réforme de 2003 sont largement tributaires des décalages d'âges de cessation d'activité et de liquidation que cette réforme est susceptible d'entraîner. Ces derniers dépendent non seulement de choix individuels mais aussi de la situation générale de l'emploi et de la place faite aux seniors dans les entreprises et les administrations. C'est pourquoi des variantes des effets de la réforme sur les décalages d'âge ont été étudiées.

Les effets de la réforme sont présentés, dans un premier temps, sur les besoins de financement et, dans un second temps, sur les situations individuelles.

I – Les effets de la réforme de 2003 sur les comptes et les besoins de financement avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003

Une des caractéristiques essentielles de la réforme de 2003 est d'offrir aux assurés des possibilités de choix importantes. Ceux-ci peuvent arbitrer, à l'intérieur de certaines marges, entre la durée de leur activité et le niveau de leurs pensions. Les mécanismes qui peuvent les y inciter sont nombreux : surcote, décote, rachats de trimestres, assouplissement du cumul emploi retraite, retraite progressive, départs anticipés...

Le rapprochement des régimes de la fonction publique et du régime général, dont la réforme a débuté en 1993, est une autre caractéristique importante de la loi de 2003.

Une évaluation de la réforme a été faite sur la base de modèles de comportement estimés pour le secteur privé et pour les fonctions publiques. Les résultats globaux seront présentés avant de développer les résultats par régimes. Préalablement, il convient d'explicitier la méthode d'évaluation qui a été retenue.

1. La méthode d'évaluation de la réforme et les hypothèses sur les décalages d'âge de départ à la retraite qu'elle peut induire

• *La méthode d'évaluation de la réforme*

On ne dispose actuellement que de très peu d'informations sur les motifs de départ à la retraite. En particulier, les effets des facteurs financiers sur les comportements d'activité sont très mal connus. Dans ces conditions, les projections réalisées à la demande du Conseil reposent sur des hypothèses de comportement, qui devront être confrontées avec la réalité, et des variantes sont également proposées.

Pour pallier le déficit actuel d'information, une enquête sur les intentions de départ à la retraite a été réalisée au cours du premier trimestre 2005 par l'institut de sondage IPSOS ; il s'agit d'une enquête pilote dont les résultats sont en cours d'exploitation (voir l'annexe 14 du rapport).

Pour l'exercice du Conseil, on s'est fondé sur deux modèles de comportement, seuls disponibles au moment où a été initié l'exercice de projection : le modèle DESTINIE de l'INSEE pour le secteur privé et le modèle ARIANE de la direction du budget pour la fonction publique³³. Dans ces deux modèles³⁴, les comportements des individus d'un échantillon

33. Les résultats du modèle ARIANE, qui ne concerne que la fonction publique d'État, ont été utilisés pour fournir une estimation pour la CNRA.

34. Pour une présentation sommaire de ces modèles, voir le deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites (p. 102-104), *Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information*, op. cit.

représentatif sont simulés. Chaque individu effectue un arbitrage, compte tenu de ses préférences et de la chronique de revenus (salaires et pensions) qu'il anticipe, entre rester en emploi ou liquider sa retraite. Les déterminants non monétaires du départ en retraite, tels que l'état de santé ou la pénibilité du travail, sont résumés dans un paramètre global dit « de préférence pour le loisir ».

L'effet de la mesure relative aux départs anticipés pour carrière longue a été estimé en dehors des modèles, à partir des statistiques de la CNAV. Les hypothèses de décalage d'âge de départ à la retraite présentées ci-dessous n'en tiennent pas compte.

Le scénario de base des effets de la réforme repose sur l'ensemble de ces hypothèses. Compte tenu des incertitudes, deux autres hypothèses de comportement ont également été étudiées. Dans la première, il est supposé que la réforme ne conduirait pas les assurés à modifier leur âge de liquidation, hormis ce qui concerne les départs en retraite anticipée. Dans la seconde, les effets de la réforme sur l'âge de liquidation seraient doublés par rapport à ceux du scénario de base d'effet de la réforme.

Les régimes de retraite ont réalisé des projections prenant en compte ces différentes hypothèses de comportement ainsi qu'une projection avec l'ancienne législation, ce qui a permis d'estimer, par différence, l'impact de la réforme. Une évaluation globale de l'effet de la réforme a été menée par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) dans le cadre de sa maquette. Cette évaluation globale s'appuie sur le surcroît de population active et le nombre moins important de retraités découlant des hypothèses de comportement, sur les évolutions de la pension moyenne, avant et après réforme, provenant de l'agrégation des résultats des régimes ainsi que sur l'effet des relèvements du taux de cotisation, notamment celui de 0,2 point en 2006 pour le régime général et les régimes alignés.

• **Les hypothèses de décalage d'âge de départ à la retraite dans le secteur privé dans le scénario de base d'effet de la réforme**

Dans le secteur privé, par rapport à la situation qui aurait prévalu en l'absence de réforme, les hommes retarderaient leur âge de départ à la retraite, à terme, de 0,6 an en moyenne alors que les femmes l'avanceraient de 0,3 an.

Le faible décalage moyen induit par la réforme, de l'ordre de 2 mois, pour un allongement de la durée d'assurance de près de 2 ans s'explique par plusieurs facteurs, notamment :

- la baisse progressive de la décote qui bénéficie principalement aux femmes dont les carrières sont les plus courtes. Les femmes se répartissent en deux sous populations, les actives et les inactives à l'approche de la retraite. Les premières décaleraient leur âge de liquidation, comme

Pour le secteur privé, la réforme est supposée entraîner un recul de l'âge de départ à la retraite de 0,6 an pour les hommes et une avance de 0,3 an pour les femmes en raison notamment de l'effet de l'assouplissement de la décote

leurs homologues masculins. En revanche, un certain nombre de femmes inactives seraient moins incitées à décaler leur date de liquidation par rapport à ce qu'elles auraient fait en l'absence de réforme, puisque cette anticipation leur coûterait moins cher qu'avant la réforme ;

- les règles relatives à l'âge minimum de départ à la retraite (60 ans) et à l'âge auquel la décote est supprimée (65 ans). Avant comme après réforme, les personnes dont la durée d'assurance à 60 ans est suffisamment longue peuvent liquider leur pension à 60 ans en bénéficiant du taux plein et celles (les femmes surtout) qui n'ont pas validé le nombre de trimestres nécessaire pour bénéficier du taux plein avant 65 ans doivent attendre cet âge pour ne pas être pénalisées par la décote.

Il faut noter que l'avancement ou le recul de la date de liquidation s'entend par rapport à la situation avant réforme. *Cela ne signifie pas que les hommes retarderaient leur âge de liquidation de 0,6 an par rapport à la situation actuelle ou que les femmes l'avanceraient de 0,3 an. Au total, du fait notamment d'une entrée sur le marché du travail plus tardive, les hommes et les femmes partiraient à la retraite en 2050 plus tard qu'en 2005 (3 ans plus tard pour les hommes et un an plus tard pour les femmes).*

Pour les fonctionnaires, la réforme est supposée produire un recul du départ à la retraite de 1,5 an. Le décalage est plus important que dans le secteur privé car la réforme de 1993 n'avait pas concerné la fonction publique

• **Les hypothèses de décalage d'âge de départ à la retraite des fonctionnaires dans le scénario de base d'effet de la réforme**

Les fonctionnaires (hors les militaires³⁵) décaleraient, en moyenne, leur départ à la retraite d'environ 1 an ½ à terme par rapport à la situation avant réforme, le recul étant un peu plus important pour les femmes que pour les hommes. Ces décalages supérieurs à ceux du secteur privé s'expliquent par le fait que les fonctionnaires n'étaient pas concernés par la réforme de 1993, qui avait déjà induit des décalages dans le secteur privé.

Ces décalages d'âge de liquidation liés à la réforme de 2003 se traduiraient par un accroissement de la population active de +400 000 personnes à partir de 2025

• **Les conséquences de ces hypothèses sur la population active et le nombre de retraités**

Ces décalages d'âge de liquidation se traduisent par un surcroît de population active de +400 000 personnes environ à partir de 2025 par rapport à une situation sans réforme.

Le nombre des retraités serait réduit d'à peu près autant.

35. Dans le modèle Ariane de la direction du budget, les fonctionnaires qui partent à la retraite avant 55 ans (essentiellement des militaires) sont supposés ne pas modifier leur comportement d'activité.

2. Les effets globaux de la réforme de 2003 sur le système d'assurance vieillesse

Les effets de la réforme de 2003 sur les comptes projetés, obtenus avec la maquette de la DREES, seront d'abord présentés dans le cadre du scénario de base, puis les résultats des variantes seront analysés.

Les effets de la réforme sont chiffrés de façon globale puisque l'on ne dispose pas de détail analytique permettant de les décomposer, mesure par mesure : allongement de la durée, proratisation, revalorisation du minimum contributif, mesures « polypensionnés »... Il existe d'ailleurs un lien entre ces différents effets.

• Effets de la réforme dans l'hypothèse de base d'effet de la réforme

La réforme de 2003, du fait du décalage de l'âge de liquidation qu'elle susciterait, aurait comme effet d'augmenter le nombre de cotisants par rapport à une situation sans réforme. En conséquence, la masse des cotisations serait plus importante qu'en l'absence de réforme. Les hausses du taux de cotisation en 2006, notamment de 0,2 point pour le régime général et les régimes alignés, joueraient aussi dans le même sens. Cependant, en part de PIB, l'effet de la réforme de 2003 sur la masse des cotisations serait faible (de l'ordre de 0,05 point de PIB). D'une part, les hausses de taux de cotisation en 2006 ne concernent qu'une partie des cotisants. D'autre part, la réforme rehausse le PIB dans la même proportion que l'emploi et donc les cotisations.

La réforme de 2003 entraînerait des économies correspondant à 0,9 point de PIB en 2020 et 1,2 point en 2050, soit respectivement environ la moitié et le quart du besoin de financement en l'absence de réforme

En revanche, selon les projections de la DREES, la part des dépenses de retraite dans le PIB aurait été de 14,5 % en 2020 et de 17,1 % en 2050 en l'absence de réforme, ce qui correspond à un besoin de financement de 1,7 % en 2020 et 4,3 % en 2050. La réforme de 2003 conduirait ainsi à des économies de dépenses correspondant à 0,9 point en 2020 et 1,2 point en 2050. Elle permettrait ainsi de financer un peu plus de la moitié du déficit *ex ante* en 2020 et un peu plus du quart en 2050 avant mesures éventuelles de redéploiement des cotisations chômage et d'augmentation des ressources des régimes de la fonction publique.

Effets de la réforme de 2003 avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003*

	En % du PIB		
	2003	2020	2050
Besoin de financement en points de PIB			
Sans réforme	0,0	-1,7	-4,3
Après réforme	0,0	-0,8	-3,1
Effet de la réforme	0,0	+0,9	+1,2

* Redéploiement des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse et augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique, annoncées au moment de la réforme de 2003.
Source : maquette DREES, 2006.

• *Effets de la réforme avec d'autres hypothèses de comportement*

L'évaluation de la réforme dépend cependant des modifications induites de comportement. Or, celles-ci, comme il a été indiqué ci-dessus, sont difficiles à prévoir. Aussi, deux hypothèses de comportement différentes de l'hypothèse principale ont été étudiées.

Deux variantes ont été proposées : dans la première, la réforme ne modifie pas l'âge de liquidation sauf pour les départs en retraite anticipée ; dans la seconde, les effets sont doublés par rapport au scénario de base

Dans l'hypothèse selon laquelle la réforme ne conduirait pas les assurés à modifier leur âge de liquidation, hormis ce qui concerne les départs en retraite anticipée, les effectifs de cotisants et de retraités seraient peu modifiés par la réforme³⁶ mais la pension moyenne le serait davantage car les nouveaux barèmes s'appliqueraient. En conséquence, même en l'absence de changement de comportement de liquidation, la réforme conduirait à des économies de dépenses. Cela étant, du fait de la quasi absence d'impact sur les effectifs, l'effet de la réforme sur le besoin de financement serait un peu plus faible que dans le scénario de

base en 2020 (réduction du besoin de financement de 0,5 point de PIB au lieu de 0,9).

Dans l'hypothèse d'effets de la réforme doubles de ceux du scénario de base, les effectifs de cotisants seraient accrus de +800 000 personnes à terme et ceux des retraités seraient réduits d'à peu près autant. L'effet de la réforme en 2020 représenterait alors 1,4 point de PIB en termes de réduction du besoin de financement.

Les deux variantes impliqueraient des variations de besoin de financement de plus ou moins un demi point de PIB par rapport à l'hypothèse de base en 2020

En résumé, sans prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003, la réforme financerait environ un point du déficit avant réforme en 2020 selon l'hypothèse de base, avec une marge de plus ou moins un demi point selon que la réforme n'a pas d'impact sur les comportements ou que cet impact est doublé par rapport à ce qui est supposé dans le scénario de base.

3. Les effets de la réforme de 2003 sur la situation financière des régimes

Tous les régimes concernés par la réforme de 2003 ont réalisé des projections financières selon les trois hypothèses d'impact de la réforme sur les comportements d'activité : celle du scénario de base, celle d'un impact double de celui du scénario de base, et celle d'un impact limité aux seuls départs anticipés. La plupart d'entre eux ont également réalisé une projection avec l'hypothèse du maintien de l'ancienne législation.

36. Ils le seraient un peu en raison des départs en retraite anticipée.

Les écarts de résultats entre les projections réalisées selon les différentes hypothèses d'impact de la réforme sur les comportements d'activité et celles réalisées avec l'ancienne législation permettent de mesurer la contribution de la réforme à l'équilibre financier des régimes, selon les différentes hypothèses de comportement d'activité étudiées.

L'impact de la réforme de 2003 sur les rapports démographiques des régimes est présenté dans un premier temps. Son impact sur les soldes techniques, différence entre la masse des cotisations et la masse des prestations, est présenté dans un second temps.

• *Les effets sur les rapports démographiques corrigés*

La réforme de 2003 peut conduire à améliorer le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités pour chaque régime en agissant sur chacun des termes de ce rapport :

- pour tous les régimes concernés par la réforme, à l'exception du régime des salariés agricoles, le nombre de cotisants est supposé suivre les évolutions de l'emploi total au moins à partir d'une certaine date ³⁷. Dès lors que la réforme de 2003 conduit à accélérer la croissance de l'emploi, ce qui est le cas dans le scénario de base et, *a fortiori*, dans celui d'impact double de la réforme sur les comportements d'activité, le nombre de cotisants est alors plus important que sous l'ancienne législation ;
- le nombre de retraités dépend directement des hypothèses de recul de l'âge moyen de liquidation lié à la réforme ; plus celles-ci conduisent les assurés à retarder leur date de départ à la retraite, plus le nombre de retraités est faible.

Le rapport démographique corrigé correspond au rapport entre, d'une part, la somme du nombre de retraités de droit direct et de la moitié du nombre de retraités de droit dérivé (bénéficiaires d'une pension de réversion) et, d'autre part, le nombre de cotisants. La pondération par 0,5 du nombre de retraités de droit dérivé permet d'obtenir un indicateur qui reflète assez fidèlement les contraintes démographiques des régimes ³⁸.

Dans l'hypothèse où l'évolution des barèmes de pension entraînée par la réforme de 2003 ne modifie pas les comportements d'activité et où seule la mesure autorisant un départ anticipé à la retraite après une carrière longue a un effet sur les âges de départ à la retraite, la réforme conduirait à dégrader davantage les rapports démographiques corrigés, mais très marginalement en 2020 et en 2050.

³⁷. C'est explicitement le cas des régimes dont il est supposé que la part des effectifs cotisants dans l'emploi total est stable. C'est également le cas de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC, dont les effectifs cotisants sont obtenus par solde entre l'emploi total et la somme des effectifs cotisants des autres régimes.

³⁸. Avec l'hypothèse que la pension moyenne de droit dérivé correspond approximativement à la moitié de la pension moyenne de droit direct.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

En effet, le nombre des départs anticipés devrait être très faible en 2020 et au cours des années suivantes, dans la mesure où les personnes qui partiront alors à la retraite auront été concernées par la scolarité obligatoire à 16 ans et, à ce titre, ne pourront justifier dans leur très grande majorité des durées minimales d'activité en début de carrière ouvrant droit à départ anticipé.

Dans l'hypothèse où la modification progressive des barèmes de pension incite les personnes à repousser, en moyenne, la date de leur départ à la retraite, le rapport démographique corrigé s'améliorerait à la suite de la réforme de 2003 sous l'effet, d'une part, de la baisse du nombre de retraités et, d'autre part, de la hausse du nombre de cotisants.

Cependant, même dans l'hypothèse d'un impact double de celui du scénario de base, les effets de la réforme de 2003 seraient très insuffisants pour contrecarrer la hausse des rapports démographiques corrigés³⁹. De plus, à l'horizon 2050, ces effets auraient tendance à se réduire dans la mesure où les effectifs supplémentaires de cotisants que la réforme entraînerait dans un premier temps partiront alors à la retraite.

Dans les deux scénarios où la réforme incite en moyenne les personnes à partir à la retraite plus tardivement, l'ampleur de l'amélioration du rapport démographique corrigé par rapport à la situation qui aurait prévalu sous l'ancienne législation dépend des hypothèses spécifiques qui ont été retenues pour chaque régime concernant les décalages d'âge de départ à la retraite et l'évolution du nombre des cotisants à la suite de la réforme. À cet égard, il convient de noter que le décalage moyen de l'âge de départ à la retraite lié à la réforme de 2003 serait plus important pour les fonctionnaires que pour les salariés du secteur privé.

En 2050, selon les différents scénarios envisagés d'impact de la réforme sur les comportements d'activité, le rapport démographique varierait de 1,39 à 1,46 à la CNAV, de 1,48 à 1,56 au régime de la fonction publique d'État et de 1,03 à 1,22 à la CNRACL.

Par rapport aux effectifs de la CNAV, le nombre de retraités de la fonction publique d'État serait davantage réduit par le biais de la réforme mais les effectifs de l'État ont été supposés relativement peu sensibles au niveau d'emploi global et le nombre de cotisants augmenterait moins. Au total, compte tenu des différentes hypothèses retenues, les effets de la réforme de 2003 sur le rapport démographique corrigé seraient de même ampleur à la CNAV et pour la fonction publique d'État. Ils seraient plus importants à la CNRACL en raison notamment de la plus grande féminisation de la fonction publique territoriale et hospitalière et de l'hypothèse selon laquelle les femmes fonctionnaires reculeraient en moyenne davantage leur date de départ à la retraite.

³⁹. Seul le régime des exploitants agricoles verrait son rapport démographique baisser à l'horizon 2050, mais indépendamment des effets de la réforme.

LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS

• Les soldes techniques

À l'exception de la CANCAVA et de l'ORGANIC pour lesquels les mesures prises en faveur des polypensionnés seraient coûteuses⁴⁰, la réforme conduirait à améliorer la situation financière des régimes dans les trois scénarios envisagés de comportement d'activité.

Soldes techniques¹ des régimes, avant et après réforme en fonction des hypothèses de comportement de départ à la retraite avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003*

En milliards d'euros 2003

Scénario selon l'impact de la réforme	Avant réforme			Après réforme Impact sur la population active					
				+400 000		+800 000		Départs anticipés seuls	
	2003	2020	2050	2020	2050	2020	2050	2020	2050
CNAV	3,7	-9,2	-64,2	-4,3	-52,1	-1,8	-53,1	-7,7	-53,3
Salariés agricoles	-2,2	non projeté		-2,3	-2,3	-2,2	-2,3	-2,3	-2,3
ARRCO	6,2	4,1	-2,9	6,0	-0,0	7,6	1,4	4,3	-1,0
AGIRC	0,6	-2,2	-3,6	-1,7	-3,1	-1,3	-2,7	-2,1	-3,2
IRCANTEC	0,5	non projeté		-0,2	-2,6	-0,2	-2,5	-0,3	-2,6
Fonction publique d'État	-3,1	-25,4	-60,0	-17,1	-40,3	-14,5	-40,4	-18,7	-33,4
CNRACL	2,8	-4,4	-20,9	-0,5	-13,0	1,0	-10,4	-1,8	-15,3
CANCAVA	-0,7	-0,4	-1,0	-0,5	-1,2	-0,4	-1,2	-0,6	-1,3
ORGANIC	-1,3	-1,3	-2,1	-1,2	-1,9	-1,2	-1,9	-1,4	-2,1
CNAVPL	0,4	non projeté		0,3	0,5	0,3	0,5	0,3	0,5
Exploitants agricoles	-7,0	non projeté		-5,1	-2,5	-5,0	-2,5	-5,2	-2,5

1. Masse des cotisations – masse des prestations.

* Redéploiement des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse et augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique, annoncées au moment de la réforme de 2003.

Source : COR, 2006.

40. La mesure de proratisation, entre les régimes alignés, du nombre de revenus annuels pris en compte pour calculer le revenu moyen professionnel serait coûteuse pour la CANCAVA et l'ORGANIC. Elle conduirait à diminuer le nombre des meilleures années prises en compte et à augmenter significativement le revenu moyen, compte tenu de la grande volatilité de la rémunération annuelle des commerçants et, surtout, des artisans.

Dans l'hypothèse où l'impact de la réforme sur les comportements d'activité est limité aux seuls départs anticipés pour carrière longue, les rapports démographiques ne sont quasiment pas modifiés à terme et l'amélioration des soldes financiers ne serait due qu'à la baisse des pensions qu'en moyenne les assurés devraient supporter en ne prolongeant pas leur activité à la suite de la réforme.

Dans l'hypothèse où la réforme inciterait les assurés à reculer en moyenne leur date de départ à la retraite, celle-ci contribuerait davantage en 2020 à l'équilibre financier des régimes en raison de l'amélioration des rapports démographiques. La situation financière des régimes se redresserait d'autant plus que le recul de l'âge moyen de départ à la retraite serait important.

À l'horizon 2050, les résultats sont plus nuancés. Pour plusieurs régimes, notamment pour la CNAV, l'impact de la réforme sur le solde financier tend à se rapprocher dans les trois scénarios de comportement d'activité envisagés. D'une part, les rapports démographiques tendent à converger et, d'autre part, les économies de prestations induites par le recul de l'âge de liquidation (conduisant à raccourcir la durée de versement des pensions) tendent à être compensées par les suppléments de droits à la retraite liés au prolongement de l'activité.

Pour les régimes de la fonction publique, dans l'hypothèse où les fonctionnaires ne retardent pas leur départ à la retraite à la suite de la réforme, les économies de prestations liées à l'instauration de la décote et à l'allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite complète sont particulièrement élevées. Cet effet est progressif, avec la montée en charge de la réforme ; il contribue à expliquer qu'à l'horizon 2050, les comptes du régime de la fonction publique d'État seraient meilleurs que dans les scénarios de recul de l'âge moyen de liquidation. Ce serait l'inverse dans le cas de la CNRACL car les scénarios de recul de l'âge moyen de liquidation se traduiraient par un redressement du rapport démographique beaucoup plus modéré que pour la fonction publique d'État.

Ces résultats reposent sur différentes hypothèses, qu'il a fallu faire pour s'adapter aux spécificités des modèles de projection des régimes. Il faut donc les considérer comme des ordres de grandeur, qui mériteront d'être précisés ultérieurement en fonction des observations statistiques.

On retiendra que l'impact de la réforme sur la situation financière des principaux régimes de base à l'horizon 2020, dans l'hypothèse de base de comportement d'activité lié à la réforme, serait du même ordre de grandeur que ce qui avait été annoncé au moment de l'élaboration de la loi d'août 2003, un peu plus faible pour le régime de la Fonction publique d'État et un peu plus fort pour la CNRACL.

Par rapport à la situation qui aurait prévalu en l'absence de réforme et sans tenir compte des mesures complémentaires de financement annoncées

dans l'exposé des motifs de la loi de 2003, le besoin de financement, résultant de l'écart entre la masse des cotisations et la masse des prestations, de la CNAV serait réduit de 4,9 milliards d'euros 2003 en 2020, celui du régime de la fonction publique d'État de 8,3 milliards d'euros 2003 et celui de la CNRACL de 3,9 milliards d'euros 2003.

La fourchette d'estimation des effets financiers est large puisque, selon le scénario d'impact de la réforme sur les comportements d'activité, la réduction des besoins de financement en 2020 serait comprise entre 1,5 et 7,4 milliards d'euros 2003 à la CNAV, entre 6,7 et 10,9 milliards d'euros 2003 pour le régime de la fonction publique d'État, et entre 2,6 et 5,4 milliards d'euros 2003 à la CNRACL ⁴¹.

Selon l'hypothèse de comportements d'activité, la réduction des besoins de financement de la CNAV serait en 2020 de 1,5 à 7,4 milliards d'euros 2003 et de 9,3 à 16,3 milliards d'euros 2003 pour les fonctionnaires

4. Les effets des mesures d'application immédiate

S'il est difficile de décomposer en projection les effets des différentes mesures de la réforme de 2003, un certain nombre d'entre elles ont un effet immédiat qui peut être d'ores et déjà chiffré à partir des données observées : la surcote, les départs anticipés, les rachats de trimestres de cotisation et l'épargne retraite.

• La surcote ⁴²

Pour bénéficier de la surcote en 2004, les assurés du régime général, des régimes alignés et de la fonction publique devaient remplir trois conditions :

- être âgé d'au moins 60 ans,
- justifier d'une durée d'assurance tous régimes supérieure à la durée requise pour bénéficier d'une pension à taux plein,
- avoir cotisé après le 1^{er} janvier 2004 et au-delà de 60 ans les trimestres donnant droit à la surcote (les trimestres cotisés au-delà de 160 trimestres mais avant 2004 ne sont pas pris en compte).

Les premiers retraités qui bénéficient de ce dispositif pouvaient donc partir en retraite au plus tôt au 1^{er} avril 2004.

Les conditions de durée d'assurance sont actuellement moins élevées dans la fonction publique (la condition d'âge étant la même). La durée nécessaire était de 152 trimestres en 2004. Elle passera progressivement à 160 trimestres en 2008, à raison de 2 trimestres supplémentaires chaque année.

⁴¹. Pour la CNRACL, dans l'hypothèse d'impact de la réforme sur les comportements d'activité double de celui du scénario de base, la masse des cotisations dépasserait celle des prestations en 2020.

⁴². En janvier 2006, le Premier ministre a saisi en urgence le Conseil d'orientation des retraites de plusieurs questions concernant la surcote et la cohérence des divers dispositifs de transition entre l'activité et la retraite. L'avis du Conseil, en date du 14 février 2006, est consultable sur le site www.cor-retraites.fr.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

La pension de base est majorée de 0,75 % par trimestre cotisé au titre de la surcote. Lorsque la pension de base augmentée de la surcote est inférieure au minimum contributif, la pension versée est égale au minimum contributif et n'est donc pas majorée.

Les bénéficiaires de la surcote en 2004 ont été au nombre de 10 600 personnes, soit 1,6 % du flux de liquidants, à la CNAV. Les hommes sont un peu plus nombreux que les femmes, relativement à leurs flux de retraités respectifs. Les assurés qui perçoivent la surcote sont majoritairement jeunes : 50 % d'entre eux avaient 60 ou 61 ans et ont bénéficié en moyenne de 2,2 trimestres au titre de la surcote, pour un gain mensuel moyen de l'ordre de 14 euros.

Les bénéficiaires de la surcote ont représenté, en 2004, 1,8 % des flux de liquidants de la CANCAVA et 0,5 % de ceux de l'ORGANIC.

Les nouveaux retraités de la fonction publique civile d'État et de la CNRACL ont davantage bénéficié de cette mesure en 2004 puisque 14 % d'entre eux ont vu leur pension majorée au titre de la surcote.

Ces premières observations ne peuvent cependant pas être une indication des futurs départs avec surcote et le profil des bénéficiaires de la mesure pourrait être modifié à l'avenir. En particulier, les assurés en 2004 ne pouvaient bénéficier qu'au plus d'une année de surcote, ce qui ne sera plus le cas les années suivantes.

• *Les départs anticipés pour carrière longue*

La loi du 21 août 2003 a ouvert aux salariés ayant effectué des carrières longues, du fait d'une entrée précoce sur le marché du travail, la possibilité de partir à la retraite avant 60 ans, sous certaines conditions d'âge et de durée d'assurance. Plus précisément a été introduit un double critère de durée, durée cotisée⁴³ et durée validée, qui restreint les conditions d'accès au dispositif. Cette possibilité de départ anticipé est ouverte depuis le 1^{er} janvier 2004 pour les assurés du régime général et des régimes alignés. Un dispositif analogue est entré en vigueur progressivement pour les fonctionnaires depuis le 1^{er} janvier 2005.

La loi a également permis aux assurés lourdement handicapés de bénéficier d'une possibilité de retrait précoce d'activité, sous certaines conditions d'âge et de durée d'assurance. Cette mesure est entrée en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2004. Elle monte lentement en charge : d'après le rapport de juin 2005 de la Commission des comptes et la sécurité sociale, 375 retraites anticipées au profit d'assurés handicapés ont été attribuées

43. La durée d'assurance cotisée, prise en compte tous régimes de base confondus, est celle ayant donné lieu à cotisations à la charge de l'assuré. Les périodes de chômage, de service national, ou d'indemnisation au titre de la maladie, de la maternité ou des accidents du travail y sont intégrées dans certaines conditions. En revanche, les majorations de durée d'assurance pour enfant ne sont pas comptabilisées dans la durée cotisée.

LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS

en 2004, et 650 au premier semestre 2005. La majoration de pension prévue par la loi du 11 février 2005 ⁴⁴ devrait contribuer à rendre le dispositif plus attractif.

Les départs anticipés dans le régime général

Pour bénéficier de la mesure de retraite anticipée, l'assuré au régime général doit remplir trois conditions :

- un début d'activité avant un certain âge,
- une durée cotisée tous régimes minimum,
- une durée validée tous régimes minimum.

Ces conditions sont précisées dans le tableau ci-dessous.

Conditions d'éligibilité à un départ anticipé dans le régime général

Âge de liquidation	Début d'activité	Durée validée	Durée cotisée
À partir de 56 ans	5 trimestres avant la fin de l'année des 16 ans	42 ans	42 ans
À partir de 58 ans			41 ans
À partir de 59 ans	5 trimestres avant la fin de l'année des 17 ans ¹		40 ans

1. Une exception est faite pour les assurés nés au quatrième trimestre.

En 2004, première année d'application du dispositif, près de 125 000 personnes ont liquidé leur retraite pour carrière longue en métropole. En 2005, ce rythme s'est un peu infléchi puisqu'un peu moins de 105 000 assurés sont partis en retraite au titre de cette mesure. Au total, en 2004 et 2005, près de 230 000 personnes ont pu partir en retraite de façon anticipée ⁴⁵.

Depuis la mise en œuvre du dispositif et jusqu'à fin 2005, près de 230 000 personnes ont pu partir en retraite de façon anticipée

Comme la mesure ne peut pas bénéficier aux assurés ayant des interruptions de carrière significatives, en raison notamment du critère de durée cotisée, les hommes sont nettement plus nombreux parmi les bénéficiaires des départs anticipés (85 % en 2004 et 81 % en 2005).

Les bénéficiaires se répartissent à parts à peu près égales entre les quatre âges de départ possibles (56 à 59 ans). Le montant moyen de la pension s'est élevé, en 2004, à 730 euros par mois, dont 748 euros pour les hommes et 650 euros pour les femmes.

44. De nombreux assurés n'ont pu faire valider une carrière complète avant 60 ans et ne pouvaient bénéficier d'une pension entière, malgré l'application du taux plein. Aussi, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a prévu une majoration permettant de compenser la perte due à la proratisation appliquée à la pension ; les modalités de cette majoration ont été précisées par un décret du 30 décembre 2005.

45. Source : CNAV.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Dans son rapport de septembre 2005, la Commission des comptes de la Sécurité sociale note qu'en prolongeant les tendances observées, on devrait enregistrer près de 80 000 départs au cours de l'année 2006. Les bénéficiaires restant plusieurs années dans le dispositif, le coût de la mesure devrait être croissant jusqu'en 2006. La Commission des comptes de la Sécurité sociale estime le coût de la mesure à 560 millions d'euros en 2004, 1,3 milliard d'euros en 2005 et à 1,7 milliard d'euros en 2006.

Il est prévu que le nombre de départs pour carrière longue diminuera au cours des prochaines années, en raison de la fin de la montée en charge du dispositif et aussi parce que l'âge de la fin de la scolarité obligatoire est passé à 16 ans à partir de la génération 1953.

Les départs anticipés dans la fonction publique

Un dispositif analogue a été mis en place pour les fonctionnaires au 1^{er} janvier 2005, soit une année après celui des assurés du régime général et des régimes alignés, et avec une montée en charge sur trois ans.

Conditions d'éligibilité à un départ anticipé dans la fonction publique

Date d'entrée en vigueur	Âge de liquidation	Début d'activité	Durée validée	Durée cotisée
1 ^{er} janvier 2005	À partir de 59 ans	Avant 17 ans	42 ans	40 ans
1 ^{er} juillet 2006	À partir de 58 ans	Avant 16 ans		41 ans
1 ^{er} janvier 2008	À partir de 56 ans	Avant 16 ans		42 ans

À peine plus de 700 fonctionnaires, dont environ 200 assurés à la fonction publique d'État et 200 à la CNRACL, sont partis en retraite anticipée en 2005. La montée en charge très progressive du dispositif ainsi que la concurrence des autres mesures de départ précoce en retraite, avec la possibilité de liquider ses droits à partir de 55 ans ou même plus tôt pour les catégories de fonctionnaire dites « actives », expliquent dans une large mesure le faible succès de la mesure en 2005.

• Les rachats de trimestres de cotisation

La loi de 2003 permet aux assurés de bénéficier de la possibilité de racheter des trimestres de cotisation, dans la limite de 12 trimestres, au titre des années d'études supérieures et au titre des années incomplètes (validées par moins de 4 trimestres). Seuls les rachats au titre des années d'études supérieures sont ouverts aux fonctionnaires.

Deux options sont proposées, avec un effet sur le montant de la pension différent ; il s'agit d'améliorer soit :

- uniquement le taux de liquidation (*via* la décote ou la surcote) ;
- le taux ainsi que la durée prise en compte dans le calcul de la pension (*via* le coefficient de proratisation).

Le coût du rachat d'un trimestre, calculé sur la base de la neutralité actuarielle, varie en fonction de l'option choisie, de l'âge de l'assuré et du niveau de son salaire. La première option (au titre du taux) est naturellement la moins coûteuse.

Les non-salariés peuvent également bénéficier de ces possibilités de versements complémentaires, cumulables avec les versements institués par la loi du 11 février 1994, dits « rachats Madelin ».

Les rachats de trimestres de cotisation dans le régime général

De façon transitoire, en 2004 et 2005, les bénéficiaires affiliés au régime général ou aux régimes alignés devaient être âgés d'au moins 54 ans et de moins de 60 ans ; depuis le 1^{er} janvier 2006, l'âge minimum est ramené à 20 ans.

Selon la CNAV qui comptabilise les demandes des assurés du régime général, près de 2000 rachats ont été effectués en 2004 et environ 2 800 au cours des trois premiers trimestres de l'année 2005 ⁴⁶.

Il s'agit en grande majorité d'hommes (86 %). Les rachats sont effectués uniquement au titre du taux (l'option la moins onéreuse) dans 58 % des cas, au titre du taux et de la durée dans 35 % des cas et selon les deux options dans 7 % des cas. 6,1 trimestres ont été rachetés en moyenne mais avec de fortes disparités. Près d'un assuré sur cinq a choisi de racheter le maximum, soit 12 trimestres, et environ 15 % n'ont racheté qu'un seul trimestre.

Dans plus de la moitié des cas, les assurés recourent au dispositif pour racheter uniquement des années d'étude et environ 30 % rachètent uniquement des trimestres au titre d'années incomplètes. Dans 15 % des cas, ces rachats, le plus souvent effectués pour année incomplète, permettent à l'assuré de partir en retraite pour carrière longue.

Dans les trois quarts des cas environ, les revenus des personnes qui rachètent sont supérieurs au plafond de la sécurité sociale.

Dans les trois quarts des cas, les revenus des personnes qui rachètent des cotisations sont supérieurs au plafond de la sécurité sociale

On notera que le rachat dans le régime général peut permettre l'accès à une retraite au taux plein et une possibilité de départ avant 65 ans, avec pour conséquence l'attribution dans les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC d'une retraite sans abattement, en contrepartie de laquelle aucune contribution particulière n'aura été versée à ces régimes. Ceci pose un problème du point de vue de la neutralité actuarielle globale du système. Sans contribution correspondante, l'assuré pourra, en effet, toucher sa retraite complémentaire pendant une durée plus longue.

⁴⁶. Le nombre des demandes d'évaluation est beaucoup plus important, d'environ 15 000 sur l'ensemble de la période.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Le dispositif est, en outre, particulièrement avantageux pour les personnes qui sont dans des tranches d'imposition élevées.

Il y a là des questions qui méritent réflexion, tant du point de vue du travail des seniors que du principe de solidarité.

Les rachats de périodes d'étude dans la fonction publique

Dans la fonction publique, les rachats de périodes d'étude en 2004 et 2005 sont marginaux. Sur les deux années, la fonction publique d'État n'a enregistré qu'une quarantaine de rachats. La CNRACL en a compté autant pour la seule année 2004, provenant majoritairement de femmes compte tenu de la forte féminisation de la population affiliée au régime. La quasi-totalité des rachats dans la fonction publique l'ont été uniquement au titre du taux, en l'absence de décote en 2004 et 2005.

La faiblesse des rachats dans la fonction publique peut s'expliquer en partie par des possibilités de rachats en nombre plus limité qu'au régime général pour ces deux années (pas de rachat pour année incomplète ou pour réduire la décote) et par le fait que le nombre de trimestres pour atteindre le taux plein dans la fonction publique en 2004 et 2005 est encore inférieur à 160.

5. L'épargne retraite

La loi du 21 août 2003 a ouvert à toute personne la possibilité de se constituer, à titre privé ou dans le cadre de son activité professionnelle, une épargne en vue de la retraite, en complément des régimes de retraite obligatoires par répartition.

À cet effet, la loi a créé trois nouveaux dispositifs : le plan d'épargne retraite populaire (PERP), le plan d'épargne pour la retraite d'entreprise (PERE) et le plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO).

L'ensemble des décrets d'application sont désormais publiés et un certain nombre d'assurés ont commencé à souscrire aux nouveaux produits proposés par les assureurs, les mutuelles et les institutions de prévoyance.

• *Le plan d'épargne retraite populaire (PERP)*

Le plan d'épargne retraite populaire (PERP) est un produit d'épargne retraite individuel ayant pour objet la constitution en franchise d'impôt d'un complément de retraite payable sous forme d'une rente viagère à l'âge du départ à la retraite. Les conditions et les modalités de fonctionnement du plan ont été précisées par le décret n° 2004-342 du 21 avril 2004 et par l'arrêté du 22 avril 2004.

La Fédération française des sociétés d'assurance ⁴⁷ (FFSA) indique qu'au mois d'avril 2005, soit un an après la parution du décret d'application, près de 1,5 million de contrats PERP ont été souscrits auprès des sociétés d'assurance pour un montant de cotisations versées d'environ 700 millions d'euros (dont environ 200 millions d'euros depuis janvier 2005). Les encours moyens des PERP sont faibles compte tenu de leur caractère récent, inférieurs à 500 euros dans 85 % des cas.

Les contrats ont été largement souscrits par des personnes jeunes (un détenteur sur deux a moins de quarante ans et un sur cinq moins de trente ans). Les catégories sociales modestes faiblement imposées (ouvriers et employés), qui bénéficient peu de l'avantage fiscal, sont également représentées parmi les souscripteurs. Dans plus de la moitié des cas (55 %), les plans sont souscrits avec versements périodiques.

Ces chiffres tendent à indiquer que le plan d'épargne retraite populaire est identifié avant tout comme un outil de prévoyance destiné à offrir un complément de retraite et non comme un produit choisi pour les avantages fiscaux qu'il peut procurer.

Il est important, comme l'a souligné le Comité consultatif du secteur financier, que les assurés soient bien informés des caractéristiques de ce produit spécifique (fonds bloqués jusqu'à la retraite, sortie obligatoire en rente, régime fiscal applicable, frais dispensés...).

• *Le plan d'épargne pour la retraite d'entreprise (PERE)*

Le plan d'épargne pour la retraite d'entreprise (PERE) est une nouvelle modalité des régimes de retraite supplémentaire d'entreprise à cotisations définies (article 83 du Code général des impôts), permettant de compléter les versements obligatoires prévus par l'accord collectif par des versements de cotisations individuelles et volontaires déductibles du revenu net du salarié. Le PERE respecte, en outre, les principales caractéristiques de gouvernance et de prudence applicables au PERP.

Le régime social du PERE n'a été clarifié que récemment et on ne dispose pas à ce stade d'un premier bilan concernant la diffusion du dispositif.

• *Le plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO)*

Avec le plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO), les salariés ont désormais la possibilité de se constituer, avec l'aide de l'employeur, une épargne spécialement destinée à la retraite, dans le cadre de l'épargne salariale. Le décret précisant ses modalités est paru le 8 mai 2004.

⁴⁷. Les données présentées par la FFSA correspondent aux PERP offerts par les sociétés d'assurance mais ne prennent pas en compte ceux proposés par les mutuelles et les institutions de prévoyance.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Selon les statistiques de l'Association française de gestion financière (AFG), qui regroupe la quasi-totalité des sociétés de gestion de fonds commun de placement, au 31 décembre 2005, environ 23 000 entreprises étaient équipées d'un PERCO couvrant près de 590 000 salariés, dont un peu plus de 100 000 avaient déjà effectué des versements. L'encours de l'ensemble des PERCO s'élevait à cette date à 330 millions d'euros, soit un encours moyen par bénéficiaire de 3 270 euros.

• *Les dispositifs d'épargne retraite antérieurs à la réforme de 2003*

Les produits d'épargne dédiés à la retraite qui existaient avant la réforme de 2003 continuent de représenter la majeure partie des cotisations versées.

Les données présentées ici ne concernent que les contrats de retraite souscrits auprès des sociétés d'assurance relevant du Code des assurances. Elles ne prennent pas en compte les contrats, nettement moins nombreux, gérés par les mutuelles et les institutions de prévoyance ⁴⁸.

Le montant des cotisations versées au titre des régimes de retraite supplémentaire d'entreprise, au bénéfice de l'ensemble ou d'une partie des salariés, s'élevait à 5,2 milliards d'euros en 2004. Les contrats à prestations définies (article 39 du Code général des impôts) et à cotisations définies (article 83) représentent près de 80 % des cotisations versées à l'ensemble de ces dispositifs qui ont connu un développement soutenu au cours de ces dernières années (triplement du montant des cotisations entre 1996 et 2004).

Au cours de l'année 2004, 1,4 milliard d'euros de cotisations ont été versées au titre des contrats de retraite des travailleurs non salariés non agricoles (contrats « Madelin »). À cette date, environ 40 % des travailleurs non salariés détenaient un contrat de retraite « Madelin ».

Les cotisations versées au titre des contrats de retraite complémentaire pour les exploitants agricoles s'élevaient à 202 millions d'euros pour l'année 2004, 40 % des exploitants agricoles étant couverts par ce dispositif.

⁴⁸. L'article 114 de la loi portant réforme des retraites prévoit la création d'un système d'information statistique sur l'épargne retraite. La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) a été chargée de la mise en œuvre et du suivi de ce dispositif et, en particulier, du recueil des données jusqu'à présent éparses, auprès des sociétés d'assurances, des institutions de prévoyance, des mutuelles et des organismes commercialisant le PERCO. De premiers résultats globaux sont prévus au deuxième trimestre de l'année 2006.

LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS

Montants en 2004 des cotisations et des encours des dispositifs d'épargne retraite antérieurs à la réforme de 2003

Type de contrat d'assurance retraite	Montant des cotisations		Montant des engagements	
Contrats retraite entreprises	100 %	5,2 milliards d'euros	100 %	57 milliards d'euros
– À prestations définies (article 39)	51 %		32 %	
– À cotisations définies (article 83)	28 %		46 %	
– En sursalaire (article 82)	4 %		4 %	
– Indemnités de fin de carrière (IFC)	16 %		15 %	
– Autres contrats	1 %		3 %	
Contrats travailleurs non salariés non agricoles (Madelin)	1,4 milliard d'euros		7,3 milliards d'euros	
Contrats retraite exploitants agricoles	202 millions d'euros		1,7 milliard d'euros	

Champ : contrats souscrits auprès des sociétés relevant du Code des assurances (hors les contrats souscrits auprès des mutuelles et des institutions de prévoyance).

Source : d'après la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), 2005.

II – L'impact de la réforme de 2003 sur les situations individuelles

Il est difficile aujourd'hui d'estimer les effets de la réforme de 2003 sur les comportements de départ à la retraite. Le recul est insuffisant par rapport à la loi dont la mise en œuvre est très récente et qui instaure un ajustement progressif des paramètres des régimes. La difficulté est accrue par une connaissance encore très incomplète notamment des durées d'assurance validées, alors que la durée d'assurance tous régimes est un paramètre essentiel de la réforme de 2003. La constitution de l'échantillon interrégimes des cotisants par la DREES représente à cet égard une avancée importante et les exigences du droit à l'information instauré par la loi de 2003 devraient conduire à améliorer l'observation statistique en la matière.

Comme il a été indiqué précédemment, cette situation a conduit à étudier différentes hypothèses de comportement pour établir les projections financières à long terme des régimes.

L'étude sur cas-types apporte un éclairage complémentaire en mettant l'accent sur les situations individuelles. Elle permet de contourner en partie les difficultés liées au manque d'observations et d'informations statistiques en s'intéressant à des individus ayant eu des carrières salariales bien identifiées (les cas-types) et en balayant, au besoin, tous les âges possibles de départ à la retraite.

L'étude de cas-types apporte un éclairage complémentaire de celui des projections financières des régimes en mettant l'accent sur les situations individuelles

1. Les objectifs et les caractéristiques de l'étude sur cas-types

L'ambition n'était pas de construire un ensemble de cas-types qui soit le plus représentatif possible des carrières salariales observées. Pour cela, il aurait fallu considérer par exemple des carrières discontinues, des cas de polypensionnés, des durées de carrière prenant en compte les évolutions de l'âge d'entrée dans la vie active au fil des générations et des profils de salaire éventuellement spécifiques pour les différentes générations considérées⁴⁹. Cette approche, plus complexe, qui devra être menée dans la suite des travaux du Conseil d'orientation des retraites, aurait conduit à considérer un nombre plus important de cas, avec la recherche d'un compromis entre le souci de synthèse et le degré de représentativité des cas considérés.

Les résultats de la présente étude sont donc à considérer avec recul et doivent être interprétés avec prudence ; ils ne sauraient, en tout cas, être généralisés.

Les chiffres sont illustratifs des effets de la réforme de 2003 sur quelques exemples de carrière qui sont loin de couvrir tous les cas représentatifs

Les chiffres présentés ici visent à illustrer les principaux effets de la réforme de 2003 sur des situations individuelles, en se centrant sur l'évolution des niveaux de pension et des âges de liquidation des pensions. Ils n'ont pas pour objectif de fournir une projection des taux de remplacement qui prendrait en compte des mesures de rééquilibrage rendues nécessaires par la persistance de besoins de financement après la réforme de 2003. Ce point sera néanmoins abordé

dans les cas-types de liquidation à 65 ans.

On s'intéresse uniquement à des personnes qui ont connu une carrière continue jusqu'à leur départ à la retraite, sans interruptions liées à des périodes de chômage ou d'inactivité, et qui n'ont été affiliées qu'à un seul régime de base : le régime général ou l'un des régimes de la fonction publique (État, CNRACL). Il s'agit donc de monopensionnés.

Les durées de carrières envisagées sont conventionnelles (30 ans ; 37,5 ans et 40 ans pour des départs à la retraite à l'âge de 60 ans) et coïncident, pour partie, avec les repères réglementaires en vigueur en 2003.

Les profils de salaire sont, pour les assurés au régime général, représentatifs de profils de salaire des personnes qui partent actuellement à la retraite et, pour la fonction publique, basés sur les grilles indiciaires actuelles. Ils recouvrent donc une certaine réalité mais ne sauraient prétendre être représentatifs des profils de salaire des générations futures. Les profils de

⁴⁹. Par exemple, les données de l'AGIRC permettent de mettre en évidence des modifications de profil de carrière des cadres au fil des générations, qui se traduisent notamment par un différentiel négatif de croissance entre le salaire des cadres et le plafond de la sécurité sociale depuis les années 1970.

carrière ont été supposés identiques pour toutes les générations étudiées, afin de pouvoir isoler les effets propres de la réglementation au fil des générations.

Deux profils ont été étudiés pour le secteur privé : l'un de non-cadre et l'autre de cadre. Pour la fonction publique, un profil correspondant à la grille indiciaire d'attaché territorial avec un taux de prime de 20 % a été retenu (voir l'annexe 15 du rapport pour une présentation plus précise des profils de carrière étudiés).

Ces cas, qui n'ont pas vocation à la représentativité, ne peuvent être utilisés pour effectuer des comparaisons entre secteurs public et privé, qui supposent des travaux approfondis intégrant des discontinuités de carrière dans le secteur privé et des entrées souvent tardives dans la fonction publique territoriale.

Les hypothèses relatives à la législation en matière de retraite sont celles des projections financières à long terme des régimes. En particulier, la durée d'assurance tous régimes permettant de bénéficier d'une pension complète est supposée augmenter avec les gains d'espérance de vie jusqu'en 2020, pour atteindre à cette date 167 trimestres. Après 2020, cette durée est supposée stable.

Pour les salariés du secteur privé, les pensions et salaires portés au compte du régime général sont indexés sur les prix et le calcul des pensions complémentaires prend en compte les modalités de l'accord AGIRC-ARRCO du 13 novembre 2003 jusqu'en 2008. Au-delà, il a été supposé que le rendement des régimes ARRCO et AGIRC était constant avec des indexations sur les prix des valeurs d'achat et de service du point, ce qui est plus favorable que l'accord actuel pour les retraités. Les taux de cotisation à l'ARRCO et à l'AGIRC ont été fixés chaque année à leur niveau moyen.

Les pensions du régime de la fonction publique d'État et de la CNRACL sont indexées sur les prix. Les paramètres du régime additionnel de la fonction publique sont ceux qui ont été retenus pour les projections financières à long terme du régime. En particulier, le rendement prévisionnel des actifs est supposé égal à 2 % en termes réels et les valeurs d'achat et de service du point sont indexées sur les prix.

L'hypothèse d'un prolongement après 2008 des termes de l'accord ARRCO-AGIRC actuel, conventionnelle puisque l'accord ne court que jusqu'en 2008, et celle d'une indexation plus rapide des valeurs d'achat et de service du point du régime additionnel de la fonction publique sont également examinées, en variante.

Enfin, pour ne pas multiplier les hypothèses, les retraités sont supposés ne bénéficier d'aucun avantage particulier (majorations pour enfants, minima...).

2. Les effets de la réforme de 2003 sur les situations individuelles

L'étude sur cas-types permet, d'une part, d'étudier les effets de la réforme de 2003 sur les âges de départ à la retraite et le niveau des pensions et, d'autre part, d'apporter de premiers éléments sur l'évolution des taux de remplacement au fil des générations. Ces deux angles d'analyse sont présentés successivement.

Comme pour les projections financières à long terme des régimes et selon la même hypothèse de présentation que celle qui avait été adoptée pour l'étude sur cas-types du premier rapport du Conseil, les taux de remplacement nets sont calculés avec des taux de prélèvement stables après 2006⁵⁰. Dans les cas étudiés, les retraités sont supposés payer la CSG à taux plein. Les taux de remplacement nets sont donc plus élevés pour les retraités exonérés de CSG.

Pour les chiffres relatifs à l'évolution des taux de remplacement au fil des générations, on indiquera également l'ampleur des révisions à la

L'étude des cas-types permet d'analyser les effets de la réforme de 2003 sur l'arbitrage entre âges de départ et niveaux des pensions, ainsi que le niveau des taux de remplacement en fonction des différentes hypothèses d'indexation

hausse des taux de remplacement nets, dans l'hypothèse où les besoins de financement à long terme des régimes de retraite sont couverts par des hausses de cotisations à la charge uniquement des salariés et où les autres prélèvements sociaux sont stables. En effet, dans ce cas, les revenus d'activité nets des prélèvements sociaux sont abaissés et les taux de remplacement nets sont augmentés.

Les cas types qui sont examinés ici donnent un éclairage sur les effets combinés, pour différents âges de début d'activité, des mesures prises en 2003 sur l'allongement de la durée d'assurance, la proratisation, la décote et la surcote.

• **Les effets de la réforme de 2003 sur l'arbitrage entre âges de départ à la retraite et niveaux des pensions**

Pour apprécier les effets de la réforme de 2003 sur les âges de départ à la retraite et le niveau des pensions, il était important de considérer des durées de carrière différenciées dans la mesure où l'un des paramètres essentiels de la réforme est la durée d'assurance tous régimes. Trois âges de début de carrière ont été retenus : 20 ans, 22 ans ½ et 30 ans⁵¹. Ces âges sont conventionnels ; les deux premiers renvoient indirectement aux barèmes en vigueur en 2003 puisqu'ils conduisent à des durées de carrière respectivement de 40 ans et 37 ans ½ dans le cas d'un départ à la retraite à l'âge de 60 ans.

50. Une fois prises en compte les hausses de taux de cotisation à la CNAV et à l'AGIRC au 1^{er} janvier 2006.

51. Les trois profils de carrière par âge ont alors été tronqués en fonction de l'âge de début de carrière.

Afin de mettre en avant les termes du choix individuel entre l'âge de départ à la retraite et le niveau de la pension, les taux de remplacement nets à la liquidation ont été estimés selon que la personne prolongeait ou non son activité au-delà de 59 ans, et pour tous les âges possibles de départ à la retraite entre 60 et 65 ans⁵². Les raisonnements sont ainsi subordonnés à la possibilité effective de demeurer en emploi à ces âges.

On s'intéresse uniquement ici à la génération 1960. Celle-ci aura 60 ans en 2020, ce qui correspond à l'horizon de la réforme de 2003 et se situe donc au-delà de la phase transitoire.

Les calculs ont également été menés pour la génération plus jeune née en 1985 (et partant à la retraite au plus tard en 2050 à l'âge de 65 ans). Les résultats diffèrent peu de ceux obtenus pour la génération 1960, dans la mesure où les paramètres fixés par la réforme (durées d'assurance permettant de bénéficier d'une pension complète, coefficient de proratisation, décote et surcote) sont supposés stabilisés après 2020. Plus précisément, les profils d'évolution du taux de remplacement net avec l'âge de départ à la retraite sont très proches. Seuls les niveaux des taux de remplacement diffèrent ; pour la génération 1985, ils sont un peu plus élevés dans le cas des fonctionnaires en raison de la pension du régime additionnel⁵³ et un peu plus faibles dans le cas des salariés du secteur privé en raison des pensions des régimes complémentaires⁵⁴.

Rappelons que les taux de remplacement nets sont calculés ici avec des taux de prélèvements sociaux stables à partir de 2006.

Le cas des salariés du secteur privé

Toutes choses égales par ailleurs, les taux de remplacement nets à la liquidation sont plus faibles pour le cadre que pour le non-cadre, en raison des différences de niveau de salaire et de profil de carrière. Dans le cas du cadre, le taux de remplacement du dernier salaire par la pension du régime général est faible, car le dernier salaire représente un peu plus de deux fois le plafond de la sécurité sociale, ce qui contribue à abaisser le taux de remplacement net global. À l'inverse, le profil de fin de carrière du non-cadre est très plat, avec l'hypothèse de stabilité en euros constants des salaires à partir de 52 ans, ce qui contribue à accroître le taux de remplacement net.

Il reste que, pour le cadre comme pour le non-cadre, le fait de prolonger son activité et de retarder ainsi son départ à la retraite conduit à augmenter

52. On ne prend pas en compte ici la possibilité nouvelle offerte par la loi de 2003 de racheter des trimestres d'assurance. La seule façon d'augmenter ses droits à la retraite est alors de prolonger son activité.

53. Les fonctionnaires nés en 1985, contrairement à ceux nés en 1960, auront acquis des droits au régime additionnel au cours de toute leur carrière.

54. Compte tenu des périodes de rendements décroissants, à la suite des accords de 1996 et de 2003.

le taux de remplacement net global. C'était le cas sous l'ancienne législation ; c'est toujours le cas avec la réforme de 2003 mais avec des ampleurs différentes.

Le prolongement de l'activité conduit à augmenter les droits au régime général d'autant plus que la décote et la surcote sont importantes. Or la réforme de 2003 met en place une surcote mais diminue la décote.

Le prolongement de l'activité conduit également à acquérir davantage de points dans les régimes complémentaires. Sous l'ancienne législation, lorsque l'assuré a cotisé suffisamment longtemps pour bénéficier du taux plein au régime général, seul ce dernier effet contribue à augmenter le taux de remplacement net global.

Les écarts de taux de remplacement net avant et après réforme de 2003 correspondent à des écarts de pension du régime général mais aussi à des écarts de pension des régimes complémentaires. La réglementation des régimes AGIRC et ARRCO est supposée inchangée avant et après réforme de 2003 (voir plus haut, au point 1) mais les coefficients d'anticipation s'appliquant aux pensions des régimes complémentaires dépendent de la durée d'assurance permettant de bénéficier d'une pension complète au régime général, laquelle évolue avec la réforme de 2003.

Les écarts de taux de remplacement net avant et après réforme de 2003 sont plus faibles en niveau pour le cadre mais du même ordre de grandeur en pourcentage.

a) Âge de début d'activité : 20 ans

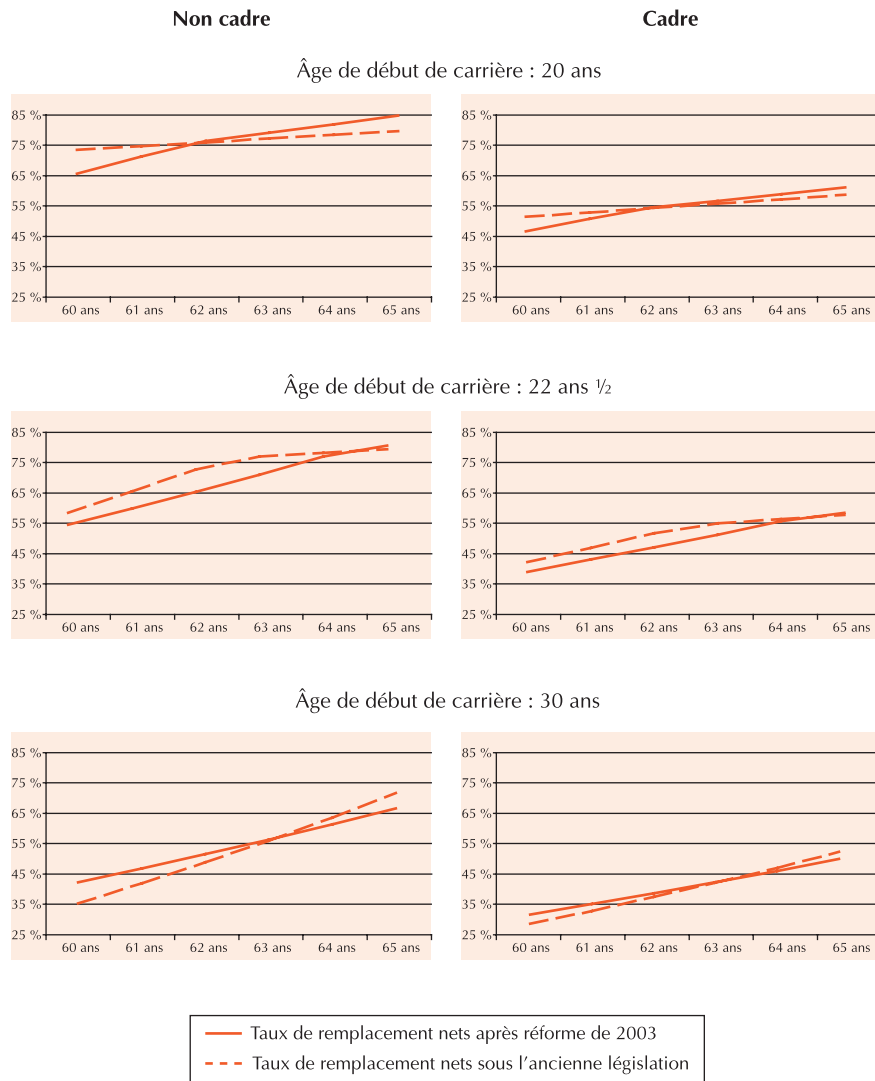
Les salariés, qui ont commencé à travailler à 20 ans et dont la carrière n'a pas été interrompue, auraient bénéficié sous l'ancienne législation d'une pension à taux plein au régime général dès l'âge de 60 ans. Avec la réforme de 2003, pour continuer à bénéficier du taux plein, il leur est nécessaire de cotiser pendant 167 trimestres et donc de prolonger leur activité de 7 trimestres, soit un peu moins de deux ans.

En fait, comme le prolongement de l'activité permet également d'acquérir davantage de droits dans les régimes complémentaires, il n'est pas nécessaire de continuer à travailler près de deux années supplémentaires pour bénéficier du taux de remplacement net global qui aurait été acquis dès l'âge de 60 ans sous l'ancienne législation. Environ une année et demie serait nécessaire pour le non-cadre et à peine plus d'une année suffirait pour le cadre.

À comportement d'activité inchangé et par rapport à la situation qui aurait prévalu avec l'ancienne législation, la réforme de 2003 réduit le niveau des pensions lorsque les droits sont liquidés avant 62 ans (l'assuré ne bénéficie plus du taux plein au régime général) mais l'augmente au-delà en raison de l'instauration de la surcote.

LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS

Taux de remplacement nets à la liquidation, en fonction de l'âge de début de carrière et de l'âge de départ à la retraite, pour des salariés du secteur privé âgés de 60 ans en 2020



Source : COR, 2006.

b) Âge de début d'activité : 22 ans $\frac{1}{2}$

Dans l'hypothèse d'un début d'activité un peu plus tardif, à l'âge de 22 ans $\frac{1}{2}$, le même résultat à comportement d'activité inchangé vaut mais par rapport à un âge de départ à la retraite plus tardif, de 64 ans.

À cet âge, l'assuré a cotisé pour sa retraite pendant 166 trimestres. Prolonger son activité d'une année lui permet de bénéficier de la surcote et d'améliorer le niveau de sa pension par rapport à l'ancienne législation. En revanche, partir à la retraite avant 64 ans diminue ses droits au régime général par rapport à ceux qu'il aurait acquis sous l'ancienne législation. En effet, avec l'allongement de la durée d'assurance de référence (167 trimestres à partir de 2020), sa pension est réduite d'une part à cause de la diminution du coefficient de proratisation⁵⁵ et, d'autre part, en raison de l'application de la décote sur un plus grand nombre de trimestres ; ces effets l'emportent sur ceux liés à la réduction de moitié de la décote d'ici 2020.

Mais, comme précédemment, les assurés peuvent bénéficier du même taux de remplacement net que celui qui aurait prévalu sous l'ancienne législation en prolongeant leur activité de quelques trimestres. Pour le cadre comme pour le non-cadre, un prolongement d'activité d'une année au plus serait suffisant.

c) Âge de début d'activité : 30 ans

Pour des durées de carrière très courtes, la réduction de moitié de la décote joue à plein dans la mesure où le nombre de trimestres de décote est le même avant et après réforme. En effet, ce nombre correspond à l'écart entre 65 ans et l'âge de départ à la retraite et non pas, comme dans le cas précédent, à l'écart entre la durée d'assurance de référence (167 trimestres avec la réforme de 2003) et la durée de cotisation de l'assuré.

En conséquence, la pension est augmentée du fait de la réforme de 2003 lorsque l'assuré part à la retraite avant l'âge de 63 ans.

Dans le cas d'un départ à 63 ans, la situation serait quasiment équivalente à celle qui aurait prévalu en l'absence de la réforme de 2003 : les effets de l'assouplissement de la décote seraient compensés par les effets de la diminution du coefficient de proratisation liée à l'allongement de la durée d'assurance de référence.

Pour des départs à la retraite plus tardifs, à 64 ou 65 ans, l'assouplissement de la décote aurait peu ou pas d'effet et la réforme, compte tenu de la diminution du coefficient de proratisation, conduirait à des taux de remplacement plus faibles que sous l'ancienne législation.

⁵⁵. Sous l'ancienne législation, la durée de cotisation est suffisante (150 trimestres à l'âge de 60 ans) pour que le coefficient de proratisation soit égal à l'unité.

Le cas des fonctionnaires

En raison de l'instauration de la décote et de la surcote dans les régimes de la fonction publique et de l'acquisition de points pour toute période cotisée au régime additionnel, les taux de remplacement nets des fonctionnaires augmentent avec la durée de cotisation (et donc l'âge de départ à la retraite) à la suite de la réforme de 2003, ce qui peut être une incitation à la poursuite de l'activité.

Sous l'ancienne législation et donc sans régime additionnel, le taux de remplacement net n'augmente avec la durée de cotisation que si celle-ci est inférieure à la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension complète aux régimes de la fonction publique (150 trimestres) et moins rapidement qu'à la suite de la réforme de 2003 qui instaure une décote. Pour des durées de cotisation supérieures, le taux de remplacement net est stable en cas de poursuite d'activité.

Le niveau des taux de remplacement, rapportant la pension au dernier revenu primes comprises, dépend négativement et très directement du taux de prime. Le cas considéré ici est celui d'un fonctionnaire dont le taux de prime est de 20 % et dont la carrière est calée sur la grille indiciaire d'un attaché territorial. *Il faut se rappeler que par rapport à ce cas, dans l'hypothèse d'un taux de prime de 5 % par exemple, les taux de remplacement doivent être révisés à la hausse de 15 % environ et que, dans l'hypothèse d'un taux de prime de 50 % par exemple, ils devraient être révisés à la baisse d'environ 20 %*⁵⁶.

a) Âge de début d'activité : 20 ans

S'il a commencé à travailler à 20 ans, le fonctionnaire bénéficiait sous l'ancienne législation d'une pension complète dès l'âge de 60 ans et le fait de prolonger son activité ne lui permettait pas d'accroître ses droits à pension. Avec la réforme de 2003, il doit valider 167 trimestres pour bénéficier d'une pension complète, ce qui n'est pas le cas s'il part à la retraite à 60 ans.

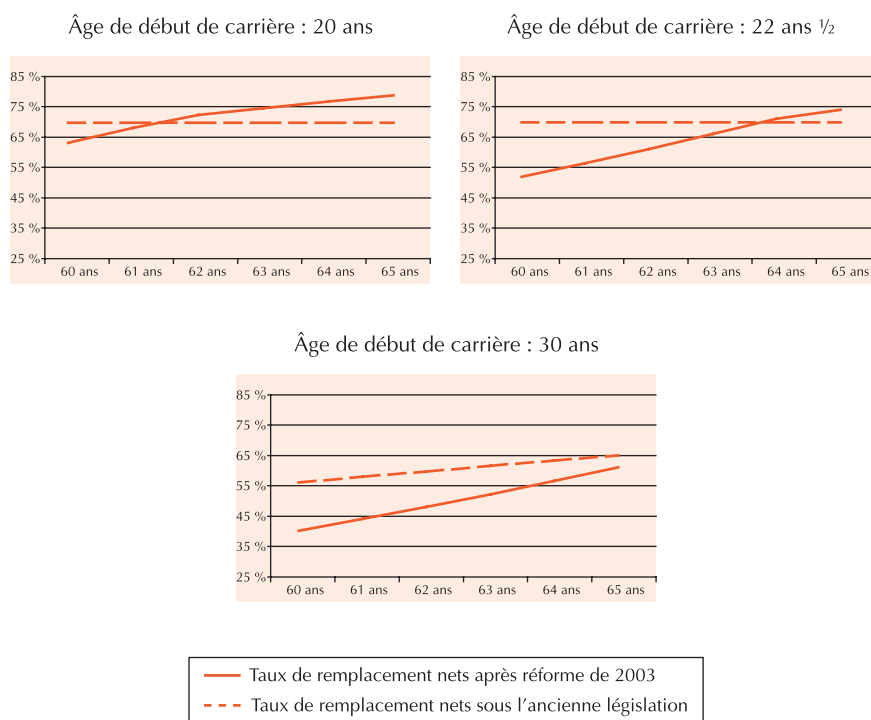
S'il part à la retraite à 60 ans, sa pension est réduite par l'application de la décote sur 7 trimestres mais, avec la nouvelle législation, le fonctionnaire peut être incité à poursuivre son activité pour améliorer ses droits à pension, d'une part en n'étant plus (ou moins) pénalisé par la décote et, d'autre part, en acquérant un peu plus de droits au régime additionnel. Il doit en particulier continuer à travailler à partir de 60 ans pendant un peu plus d'1 an pour retrouver le taux de remplacement net dont il aurait bénéficié sous l'ancienne législation, soit avant même de bénéficier d'une pension principale complète (à 61 ans $\frac{3}{4}$) compte tenu du supplément de pension du régime additionnel.

⁵⁶. En ne tenant pas compte de la pension additionnelle, qui est faible par rapport à la pension principale, le taux de remplacement est proportionnel au terme suivant : $1 / (1 + \text{taux de prime})$.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Taux de remplacement nets à la liquidation, en fonction de l'âge de début de carrière et de l'âge de départ à la retraite, pour un fonctionnaire âgé de 60 ans en 2020

Carrière calée sur la grille indiciaire d'un attaché territorial, taux de prime de 20 %¹



1. Les résultats dépendent beaucoup du taux de prime. Ainsi, dans l'hypothèse d'un taux de prime de 5 %, les taux de remplacement indiqués dans les graphiques doivent être révisés à la hausse de 15 % environ et, dans l'hypothèse d'un taux de prime de 50 %, ils devraient être révisés à la baisse d'environ 20 %.

Source : COR, 2006.

b) Âge de début d'activité : 22 ans ½

Dans l'hypothèse d'un début d'activité à 22 ans ½, comme dans le cas précédent, le fonctionnaire aurait bénéficié, sous l'ancienne législation, d'une pension complète à 60 ans, en ayant alors validé tout juste 150 trimestres de cotisation. Cette durée est cependant bien inférieure à la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier en 2020 d'une pension complète à la suite de la réforme de 2003 (167 trimestres).

En partant à la retraite à 60 ans, le fonctionnaire subit pleinement l'effet de l'allongement de la durée d'assurance de référence, de +17 trimestres en

2020, conjugué à celui de l'application de la décote. Son taux de remplacement net, par rapport à la situation qui aurait prévalu sous l'ancienne législation, diminue très fortement, de près de -20 points pour le cas considéré. Toutefois, il rejoindrait le niveau du taux de remplacement net dont bénéficierait à l'âge de 60 ans le non-cadre du secteur privé qui, contrairement au fonctionnaire, est également touché par la réforme de 1993.

Pour conserver le même niveau de taux de remplacement qu'avant réforme, compte tenu de la pension du régime additionnel, le fonctionnaire doit prolonger son activité de près de 4 ans.

c) Âge de début d'activité : 30 ans

Pour un début de carrière très tardif, à l'âge de 30 ans, le fonctionnaire doit attendre d'avoir atteint l'âge de 65 ans pour ne pas être pénalisé par la décote introduite par la réforme de 2003. Cependant, cela ne lui suffit pas pour atteindre la durée d'assurance de référence et sa pension se verrait encore appliquer le coefficient de proratisation, de 1/167^e contre 1/150^e sous l'ancienne législation.

De ce fait et malgré la pension du régime additionnel, le taux de remplacement net serait inférieur à celui qui aurait prévalu sous l'ancienne législation dans le cas d'un départ à la retraite à 65 ans. Pour un départ plus précoce, l'écart avec la situation avant réforme serait plus important encore en raison principalement de l'application de la décote.

Toutefois, comme précédemment, par rapport à un départ à la retraite à l'âge de 60 ans sous l'ancienne législation, il lui serait possible de bénéficier du même niveau de taux de remplacement net après réforme en prolongeant son activité et en partant à la retraite vers l'âge de 64 ans.

• L'évolution des taux de remplacement à 65 ans pour les générations successives de retraités

Les trois profils de carrière - du non-cadre, du cadre et de l'attaché territorial - sont repris mais en considérant d'autres générations et un autre âge de début de carrière pour les besoins spécifiques de l'analyse.

L'assuré est supposé partir à la retraite à l'âge de 65 ans et après 40 années de cotisations, afin de mettre l'accent sur les effets au fil des générations des évolutions du mode de calcul des pensions en l'absence de décote et de surcote⁵⁷. Trois dates de liquidation sont retenues : 2003 (année de base des projections du Conseil), 2020 (horizon de la réforme de 2003) et 2050 (horizon des projections du Conseil). On s'intéresse donc au cas de personnes qui ont commencé à travailler à 25 ans et sont nées en 1938, 1955 ou 1985.

⁵⁷. Ces évolutions concernent les règles d'indexation, la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite complète et le calcul du salaire annuel moyen de référence pour la CNAV.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Les taux de remplacement nets au fil des générations, dans l'hypothèse d'indexation sur les prix, à taux de cotisation constants

Comme précédemment, on suppose ici que les taux de prélèvements sociaux, en particulier ceux à la charge des assurés, sont stables à partir de 2006.

Taux de remplacement nets à la liquidation à 65 ans et après 40 ans de cotisations, dans l'hypothèse d'indexation sur les prix et à taux de cotisation constants¹

Génération	1938	1955	1985
Année de liquidation	2003	2020	2050
Non-cadre du secteur privé			
CNAV	55,9 %	51,8 %	50,1 %
ARRCO	27,6 %	25,0 %	23,3 %
CNAV + ARRCO	83,6 %	76,8 %	73,5 %
Cadre du secteur privé			
CNAV	26,9 %	23,8 %	23,1 %
ARRCO	11,8 %	10,1 %	8,9 %
AGIRC	25,4 %	22,8 %	21,2 %
CNAV + ARRCO + AGIRC	64,1 %	56,7 %	53,2 %
Fonctionnaire avec un taux de prime de 20 % (cas de l'attaché territorial)			
CNRACL*	68,7 %	67,1 %	66,3 %
RAFP	0,0 %	1,4 %	2,9 %
CNRACL* + RAFP	68,7 %	68,5 %	69,2 %

1. À partir de 2006.

* Ou régime de la fonction publique d'État pour un fonctionnaire de l'État avec un taux de prime de 20 %.

Source : COR, 2006.

a) Le cas des salariés du secteur privé

Le taux de remplacement net du régime général diminue au fil des générations considérées. La baisse s'explique, d'une part, par la diminution du coefficient de proratisation liée à l'allongement de la durée d'assurance de référence (1/150^e pour la génération 1938, 1/165^e pour la génération 1955 et 1/167^e pour la génération 1985) et, d'autre part, par la fin du processus d'allongement du nombre des meilleures années prises en compte pour le calcul du salaire annuel moyen de référence (15 meilleures années pour la génération 1938, 25 meilleures années pour les générations 1955 et 1985).

Pour ces générations, l'indexation sur les prix est supposée s'appliquer à tous les salaires pris en compte pour le calcul du salaire annuel moyen de référence et ne contribue donc pas à la baisse du taux de remplacement au

fil des générations considérées ici. Elle contribue en revanche à diminuer le taux de remplacement de ces générations par rapport aux générations précédentes.

L'allongement du nombre des meilleures années prises en compte pour le calcul du salaire annuel moyen de référence, qui se produit entre 1993 et 2008, explique la baisse plus importante du taux de remplacement net entre 2003 et 2020 pour le cadre. Le profil de carrière du non-cadre est peu pentu en fin de période d'activité, ce qui réduit l'impact sur les pensions du passage des 15 aux 25 meilleures années. Pour le cadre, la pension du régime général est calculée sur la base du plafond de la sécurité sociale qui est supposé progresser de +1,8 % par an ; le passage des 15 aux 25 meilleures années, couplé à une indexation des salaires portés au compte sur les prix, a alors un effet important à la baisse sur la pension à la liquidation.

Dans l'hypothèse de rendement constant après 2008 (avec indexation sur les prix des valeurs d'achat et de service du point), les taux de remplacement nets de l'ARRCO et de l'AGIRC diminuent également au fil des générations considérées. Ces baisses sont notamment la conséquence des périodes de rendements décroissants instaurées par les accords de 1996 et de 2003, la valeur d'achat du point progressant plus vite que la valeur de service du point.

Au total, le taux de remplacement net global à la liquidation diminue d'environ 10 points entre la génération 1938 et la génération 1985 pour les deux cas considérés (non-cadre et cadre). La réforme du régime général de 1993, que la loi de 2003 n'a pas remise en cause, et l'évolution des pensions des régimes complémentaires expliquent l'essentiel de la baisse.

b) Le cas des fonctionnaires

Le taux de remplacement net du régime de la fonction publique d'État ou de la CNRACL diminue un peu au fil des générations considérées, en raison uniquement de la baisse du coefficient de proratisation liée à l'allongement de la durée d'assurance de référence (1/150^e pour la génération 1938, 1/165^e pour la génération 1955 et 1/167^e pour la génération 1985).

Cette faible baisse au fil des générations serait compensée au niveau de l'ensemble des droits à la retraite par la montée en charge du régime additionnel, malgré la modestie des taux de remplacement nets de ce régime. Dans l'hypothèse d'un taux de prime de 20 %, qui correspond à l'assiette maximale de cotisation du régime additionnel, le taux de remplacement net du régime additionnel représenterait 3 points environ pour un fonctionnaire qui aura cotisé pendant 40 ans à ce nouveau régime ⁵⁸.

⁵⁸. C'est le cas du fonctionnaire de la génération 1985 considéré ici, qui commence à travailler en 2010.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Les taux de remplacement nets de l'ARRCO, l'AGIRC et du RAFF selon différentes hypothèses d'indexation et à taux de cotisation constant

Afin de mettre en avant certaines des caractéristiques de ces régimes, l'hypothèse conventionnelle d'un prolongement de l'accord actuel pour l'AGIRC et ARRCO et l'hypothèse d'une indexation plus rapide des valeurs d'achat et de service du point du régime additionnel de la fonction publique (RAFF) ont été étudiées.

Taux de remplacement nets à la liquidation de l'AGIRC et de l'ARRCO à 65 ans et après 40 ans de cotisations, selon différentes hypothèses d'indexation après 2008 et à taux de cotisation constants¹

Génération	1938		1955		1985	
Année de liquidation	2003		2020		2050	
Règles d'indexation après 2008*	-	Prix	Accord actuel	Prix	Accord actuel	
Non-cadre du secteur privé						
ARRCO	27,6 %	25,0 %	23,8 %	23,3 %	14,3 %	
Cadre du secteur privé						
ARRCO	11,8 %	10,1 %	9,8 %	8,9 %	5,9 %	
AGIRC	25,4 %	22,8 %	21,9 %	21,2 %	13,7 %	

1. À partir de 2006.

* – Prix : indexation sur les prix des valeurs d'achat et de service du point ;

– Accord actuel : indexation sur les salaires de la valeur d'achat du point et sur les prix de la valeur du point.

Source : COR, 2006.

a) Les conséquences d'un prolongement de l'accord ARRCO-AGIRC actuel

Selon l'accord ARRCO-AGIRC de novembre 2003 qui couvre la période 2004-2008, la valeur d'achat du point est indexée sur les salaires et la valeur de service du point sur les prix. La valeur de service du point évolue de ce fait moins vite que la valeur d'achat du point et les rendements de l'ARRCO et de l'AGIRC, définis comme le rapport entre la valeur de service du point et la valeur d'achat du point, sont décroissants.

Dans l'hypothèse d'une poursuite de ces règles d'indexation après 2008, les rendements resteraient décroissants et les taux de remplacement nets des régimes complémentaires ne cesseraient de diminuer.

Par rapport à l'hypothèse de rendements constants avec indexation sur les prix après 2008, les écarts de taux de remplacement seraient relativement faibles à l'horizon 2020 mais de l'ordre de -1/3 à l'horizon 2050⁵⁹.

59. Ils seraient même un peu accentués si l'on prenait en compte les contraintes d'équilibre financier des régimes et si ces contraintes étaient intégralement supportées par les assurés.

b) Les conséquences d'une indexation plus forte des valeurs de service et d'achat du point au régime additionnel de la fonction publique

Le régime additionnel de la fonction publique (RAFP) est un régime en points intégralement provisionné. Son mode de fonctionnement le distingue très nettement de celui des autres régimes de retraite obligatoires, en particulier de l'AGIRC et de l'ARRCO.

Les projections du RAFP, qui prennent en compte l'obligation faite au régime de provisionner la totalité de ses engagements, intègrent dès le début de la vie du régime la contrainte d'équilibre financier. En particulier, le régime doit arbitrer entre le niveau des pensions à la liquidation et la marge de manœuvre qu'il se laisse en matière de revalorisation future des retraites.

Ainsi, si les valeurs d'achat et de service du point sont supposées progresser au même rythme mais plus vite que les prix, le rendement doit être plus faible que celui du scénario, jusqu'ici étudié, d'indexation sur les prix. Les taux de remplacement nets du RAFP sont en conséquence abaissés.

Les calculs sur cas-type ont été effectués dans l'hypothèse d'indexation des valeurs d'achat et de service du point du RAFP sur les prix +0,9 point par an, à l'instar de la variante d'indexation qui a été étudiée pour les projections financières du régime. Ils confirment le résultat général qui vient d'être exposé.

Pour le fonctionnaire de la génération 1985, qui part à la retraite en 2050 après avoir cotisé 40 ans, le taux de remplacement net du régime additionnel passerait de 2,9 % dans l'hypothèse d'indexation sur les prix à 2,6 % dans l'hypothèse d'indexation sur les prix +0,9 point par an. En contrepartie, le retraité bénéficierait d'une revalorisation plus dynamique de sa pension.

Les taux de remplacement nets, dans l'hypothèse d'une indexation sur les prix et avec une hausse des taux de cotisation à la charge des assurés pour assurer l'équilibre des comptes

Les taux de remplacement nets dépendent du taux des prélèvements sociaux à la charge des salariés. Ceux qui ont été évalués jusqu'ici correspondent à une estimation basse dans la perspective de relèvements des taux de cotisation sociale. Une estimation haute peut en être donnée, si l'on suppose que ces relèvements seront intégralement à la charge des assurés. *C'est par nature une hypothèse conventionnelle qui ne préjuge pas des mesures qui seront effectivement prises.*

Seules sont considérées ici les hausses de cotisations retraite à la charge des assurés nécessaires pour équilibrer chaque année, dans le scénario macro-économique de base, les régimes pris en compte ici : la CNAV et l'AGIRC pour les salariés du secteur privé⁶⁰ et la CNRACL dans le cas de

60. Les comptes de la CNAV sont supposés équilibrés par des hausses de la cotisation sous plafond à la charge des salariés et ceux de l'AGIRC par des relèvements du taux d'appel ne s'appliquant pas à l'employeur (ce qui conduit à des hausses de cotisations à la charge des cadres sans droits AGIRC supplémentaires).

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

l'attaché territorial. Selon les projections du scénario de base, l'ARRCO serait équilibrée jusque vers 2030 et il a été supposé que les besoins de financement au-delà étaient couverts par les réserves. Le régime additionnel de la fonction publique doit provisionner l'intégralité de ses engagements et est par nature équilibré.

Le taux des autres prélèvements sociaux, y compris les cotisations à l'assurance chômage, est toujours supposé stable.

Taux de remplacement nets à la liquidation à 65 ans et après 40 ans de cotisations, dans l'hypothèse d'indexation sur les prix et après hausse des cotisations à la charge des assurés permettant d'équilibrer les régimes

Génération	1938	1955		1985	
Année de liquidation	2003	2020		2050	
Non-cadre du secteur privé					
CNAV	55,9 %	52,6 %	(+0,8pt)	54,4 %	(+4,3pts)
ARRCO	27,6 %	25,4 %	(+0,4pt)	25,4 %	(+2,1pts)
CNAV + ARRCO	83,6 %	77,9 %	(+1,1pt)	79,9 %	(+6,4pts)
Cadre du secteur privé					
CNAV	26,9 %	24,3 %	(+0,5pt)	24,5 %	(+1,4pt)
ARRCO	11,8 %	10,3 %	(+0,2pt)	9,4 %	(+0,5pt)
AGIRC	25,4 %	23,3 %	(+0,5pt)	22,4 %	(+1,2pt)
CNAV + ARRCO + AGIRC	64,1 %	57,9 %	(+1,2pt)	56,3 %	(+3,1pts)
Fonctionnaire avec un taux de prime de 20 % (cas de l'attaché territorial)					
CNRACL	68,7 %	69,7 %	(+2,6pts)	79,6 %	(+13,3pts)
RAFP	0,0 %	1,5 %	(+0,1pt)	3,5 %	(+0,6pt)
CNRACL + RAFP	68,7 %	71,2 %	(+2,7pts)	83,1 %	(+13,9pts)

Entre parenthèses, hausse de taux de remplacement net due à la mesure de rééquilibrage.

Source : COR, 2006.

À l'horizon 2050, le taux de remplacement net serait relevé de 3 à 14 points selon les cas considérés, par rapport à l'hypothèse de stabilité des prélèvements sociaux.

Il le serait moins pour le cadre que pour le non-cadre du secteur privé, car le relèvement des taux de cotisation serait au total moins élevé pour le cadre. La hausse de taux de cotisation à la CNAV, qui est supposée ne porter que sur la partie du salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale (+6,3 points d'ici 2050), touche moins les cadres et cet effet l'emporte sur celui de la hausse des cotisations à l'AGIRC (+2,5 points d'ici 2050).

Les taux de remplacement nets du cadre et du non-cadre de la génération 1985 resteraient en tous les cas inférieurs à ceux du cadre et du non-cadre de la génération 1938.

La question du financement des régimes se pose avec plus d'acuité pour les fonctionnaires, dans la mesure où, selon les projections du Conseil, les besoins de financement projetés des régimes de la fonction publique sont relativement plus importants.

La hausse du taux de cotisation à la charge des fonctionnaires des collectivités locales permettant d'équilibrer les comptes de la CNRACL à l'horizon 2050 serait par exemple de +17 points, ce qui conduirait à plus que tripler son niveau par rapport au niveau actuel (7,85 %). C'est cette hypothèse conventionnelle qui a été considérée dans le cas de l'attaché territorial et qui conduirait à relever le taux de remplacement net de 14 points pour la génération 1985 partant à la retraite en 2050.

Une hypothèse analogue pour le régime de la fonction publique d'État, englobant les fonctionnaires civils et militaires, conduirait à des hausses encore plus importantes de taux de cotisation. Le taux de remplacement net du fonctionnaire, né en 1985, partant à la retraite en 2050 et bénéficiant d'un taux de prime de 20 %, avoisinerait alors les 100 %.

Évidemment, une hypothèse autre que cette hypothèse conventionnelle, selon laquelle l'équilibrage par les cotisations serait fait, pour partie, par des cotisations à la charge des salariés et, pour partie, par des cotisations à la charge des employeurs, aurait pu être étudiée.

• *Le cas du salarié continuellement rémunéré au SMIC*

Le cas du salarié rémunéré continuellement au SMIC n'a pas été étudié ici. Il a une portée essentiellement normative dans la mesure où les carrières complètes au SMIC sont extrêmement rares. Les personnes qui ont des rémunérations proches du SMIC ont généralement des carrières heurtées et celles qui ont des carrières continues bénéficient, au cours de leur activité, de hausses de salaire qui font qu'*in fine* leur salaire s'écarte du SMIC.

Ce cas revêt néanmoins un intérêt particulier depuis la loi de 2003, dont l'article 4 dispose que « la Nation se fixe pour objectif d'assurer en 2008 à un salarié ayant travaillé à temps complet et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein, un montant total de pension lors de la liquidation au moins égal à 85 % du salaire minimum de croissance net lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du salaire minimum de croissance ».

Des travaux de la DREES, tenant compte en particulier des revalorisations prévues du minimum contributif et des termes de l'accord AGIRC-ARRCO de novembre 2003, indiquent que cet objectif serait atteint en 2008 pour certains salariés : passage tardif aux 35 heures, application du taux de cotisation moyen de l'ARRCO pendant toute la période d'activité et application du taux de CSG réduit pendant la retraite ⁶¹.

61. Travaux de la DREES (2004) cités précédemment.

Mais ces travaux ne nous renseignent pas sur le niveau des pensions les plus basses après une carrière complète au-delà de 2008.

Dans quelles conditions l'objectif des 85 % du SMIC net pourra-t-il alors être atteint ?

La réponse à cette question est extrêmement difficile car elle dépend non seulement des évolutions du salaire minimum mais aussi de celles des cotisations sociales, puisque la référence s'exprime en pourcentage du SMIC net de cotisations sociales, et des paramètres de l'ARRCO au-delà de la période couverte par l'accord en cours, qui détermineront le montant de la pension complémentaire.

Ce point, sur lequel le Conseil n'a pu encore mener une réflexion collective, méritera d'être approfondi. Cette réflexion devra aussi porter sur la question du maintien de cette garantie au-delà de 2008 ou sur son évolution, qui peut prendre différentes formes. Pour le moment, la loi pose dans son titre I un principe (la garantie pour toute personne ayant effectué une carrière complète d'un montant de pension égal à 85 % du SMIC net) mais ne décrit les modalités de sa mise en œuvre que jusqu'en 2008. La responsabilité d'assurer le minimum garanti repose-t-elle sur les seuls régimes de base ou également sur les régimes complémentaires ? Avec quelle périodicité de revalorisation ? Au-delà de 2008, rien n'est précisé. Ces questions devront être approfondies dans le rapport du Conseil sur les enjeux en 2008.

3. Quelques réflexions sur les indicateurs étudiés

Pour apprécier les effets de la réforme de 2003, on s'est intéressé au taux de remplacement net à la liquidation, égal au rapport entre la première pension⁶² nette de prélèvements sociaux et le dernier revenu d'activité (primes comprises dans le cas du fonctionnaire) net de prélèvements sociaux.

Cette notion renvoie à l'idée selon laquelle la pension de vieillesse est destinée à assurer à son bénéficiaire, au moment du départ à la retraite, un niveau de vie en relation avec celui que lui assurait son précédent revenu d'activité. La question du niveau de vie au moment du passage à la retraite est certainement l'une des préoccupations principales des nouveaux retraités et justifie que l'on privilégie ici ce type d'indicateur.

Le taux de remplacement net à la liquidation présente cependant des limites.

S'agissant d'apprécier comment la pension de vieillesse garantit une certaine continuité de niveau de vie, il convient de déterminer quelles périodes considérer pour effectuer la comparaison.

62. Total des pensions versées par l'ensemble des régimes obligatoires auxquels l'assuré est affilié, lorsqu'on s'intéresse au taux de remplacement net global.

Pour la pension de vieillesse, ne considérer que le montant de la pension au moment de la liquidation ne permet pas d'apprécier les effets sur le niveau de vie du retraité de différentes hypothèses d'indexation ; dans ce cas, mieux vaut s'intéresser par exemple à l'ensemble des pensions versées au cours de la période de retraite.

Pour le revenu d'activité, compte tenu du chômage et des préretraites, le dernier revenu professionnel peut être un revenu ancien, en outre peu représentatif du revenu que la personne considère comme sa référence ; un calcul effectué sur une base plus longue que le dernier revenu d'activité peut alors être préféré. Dans le cas d'une carrière continue, comme le sont les carrières des cas-types retenus ici, la question de la période d'activité à retenir se pose avec moins d'acuité sans doute ; on peut penser que, dans ces conditions, les nouveaux retraités se réfèrent aux revenus perçus au cours de leurs toutes dernières années d'activité pour apprécier le niveau de leur pension.

Un calcul de taux de remplacement sur la base du salaire moyen de carrière est néanmoins souhaité par certains. Si la pertinence de ce calcul est discutable lorsqu'on se place du point de vue de l'assuré, qui ne connaît pas en général son salaire moyen de carrière, il peut être d'une grande utilité du point de vue de la gestion des régimes, tels que les régimes en points, dont les droits dépendent de l'intégralité des salaires de la carrière.

Enfin, quelles que soient les périodes considérées pour comparer les pensions et les revenus d'activité, le taux de remplacement ne prend pas explicitement en compte l'effort contributif⁶³. Prendre en compte cet effort revient à introduire dans le raisonnement une notion de rendement, au même titre que des placements financiers. Plusieurs indicateurs de la sorte existent, dont :

- le délai de récupération, qui mesure au bout de combien d'années de retraite la totalité des cotisations versées au cours de la vie active est récupérée sous forme de pensions de retraite ;
- le taux de récupération, qui rapporte la masse des pensions reçues au cours de la retraite à la masse des cotisations versées au cours de la vie active ;
- le taux de rendement actuariel ou taux de rendement interne, qui égalise les flux actualisés de cotisations et les flux actualisés de pensions sur la durée du cycle de vie.

Ces indicateurs de rendement présentent cependant tous des limites et il convient d'être prudent dans leur utilisation et leur interprétation. En particulier, ils doivent être accompagnés d'indicateurs permettant d'apprécier les risques encourus. Enfin, dans le cas des fonctionnaires de l'État, la

⁶³. Le taux de remplacement n'est toutefois pas indépendant de l'effort contributif dans la mesure où les cotisations sont assises sur les salaires et où il existe un lien entre ces derniers et le niveau des pensions.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

mesure de l'effort contributif de l'employeur pose question et rend délicate le calcul de ces indicateurs ⁶⁴.

Les réflexions du Conseil d'orientation des retraites sur l'utilisation de ces divers indicateurs devront être poursuivies, en même temps que le nombre de cas-types étudiés sera élargi (polypensionnés, carrières incomplètes...).

* * *

Plusieurs remarques doivent être faites sur cette présentation.

- Les effets de la réforme sont appréciés de façon largement estimative, dès lors que les incertitudes sur les décalages d'âge de départ à la retraite liés à la modification des barèmes de pension sont importantes.
- Les effets de la réforme ont été estimés à « réglementation constante ». Cette hypothèse suppose qu'après 2020, la règle de partage des gains d'espérance de vie n'est pas prolongée et que l'indexation sur les prix est maintenue dans un contexte de gains de pouvoir d'achat des salaires de +1,8 % par an.
- L'hypothèse concernant l'évolution du minimum contributif après 2008 est conventionnelle. L'indexation sur les prix a été maintenue, ce qui ne garantit pas que les personnes ayant effectué une carrière complète bénéficieront à terme d'un montant de pension égal à 85 % du SMIC net.
- Les nouvelles recettes envisagées au moment de la réforme de 2003 n'ont pas été prises en compte. Ce point est développé dans le chapitre suivant.

64. Pour une discussion sur ce point, voir l'article de J.-M. Aubert, « Comparaison du rendement des régimes de retraite : une approche par cas-types », *Économie et Statistique*, n° 328, 1999.

Chapitre 4

Les moyens de financement du système de retraite

Ce chapitre a pour objet l'examen de la couverture des besoins de financement des régimes de retraite qui demeurent après la prise en compte des mesures portant sur les dépenses dans la loi de 2003⁶⁵.

Dans une première partie, sont étudiées les mesures envisagées au moment de la réforme : hausses de cotisation vieillesse au régime général gagées par des baisses de cotisation chômage et augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique qui devraient permettre d'assurer l'équilibre des comptes de la CNAV, de la Fonction publique d'État et de la CNRACL à l'horizon de 2020, dans une hypothèse de retour au plein emploi.

Dans une deuxième partie, divers scénarios sont étudiés relatifs, d'une part, aux ressources susceptibles d'être accumulées au Fonds de réserve pour les retraites et, d'autre part, aux décaissements de ce Fonds, à partir de 2020, au bénéfice des régimes de retraite concernés.

Dans une troisième partie, sont abordés, de manière cursive à ce stade, les moyens de couvrir en tout ou partie les besoins de financement par d'autres mesures que des ressources nouvelles.

65. Ainsi que sur les hausses des taux de cotisation intervenues en 2006, et notamment la hausse de 0,2 point pour le régime général et les régimes alignés.

I – La hausse des cotisations vieillesse « gagée » par une baisse des cotisations de la branche chômage et l'accroissement des contributions aux régimes de la fonction publique, envisagés en 2003

Les mesures de recettes envisagées en 2003 sont étudiées : redéploiements de cotisations UNEDIC en cas d'excédent (dans la limite de 3 points) pour répondre au besoin de financement de la CNAV et contributions supplémentaires aux régimes de fonctionnaires

Si le chômage diminuait de façon sensible par rapport au niveau actuel, une marge de manœuvre supplémentaire pourrait être disponible puisque, en plus de la masse de cotisations supplémentaires générées, les dépenses de l'UNEDIC seraient réduites. Dans l'exposé des motifs de la loi d'août 2003 et les documents de présentation de l'équilibre financier de la réforme, il a été annoncé que la hausse du taux de cotisation au profit de la branche vieillesse du régime général, nécessaire pour assurer son équilibre à l'horizon 2020, pourrait être compensée par la baisse de taux de cotisation de la branche chômage, permise par le recul du chômage. On parlera, dans la suite de ce rapport, de redéploiement de taux de cotisation pour décrire cette mesure.

Pour retracer ce redéploiement, le compte de l'UNEDIC a été simulé pour trois hypothèses de taux de chômage (4,5 %, 7 % ou 9 % à partir de 2015). Ces évaluations, effectuées par le secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, ont simplement pour but d'illustrer les marges de manœuvre qui pourraient se dégager.

1. Scénario de retour à un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015

Dans cette simulation, la situation de départ est celle de 2003, caractérisée par un déficit de l'UNEDIC de l'ordre de 4,3 milliards d'euros 2003 et un déficit cumulé fin 2003 de 5,8 milliards d'euros ⁶⁶. Il est supposé que les capacités de financement dégagées en début de période seraient d'abord utilisées pour combler le déficit cumulé jusqu'à sa disparition. Dans ce calcul il est supposé que les prestations évolueraient en fonction du nombre de chômeurs indemnisés et de l'indemnité moyenne. Le pouvoir d'achat net de cette indemnité moyenne suivrait celui des salaires.

⁶⁶. Source : UNEDIC, « L'équilibre financier de l'assurance chômage », juin 2005.

Avec ces hypothèses, si le taux de cotisation pour la branche chômage restait celui de 2003 malgré le recul du chômage à 4,5 % d'ici 2015, des marges de manœuvre apparaîtraient après 2010. Elles augmenteraient progressivement en part de PIB et elles se stabiliseraient à 1,0 point de PIB environ à partir de 2015. Cette masse financière rendue disponible par la baisse du chômage correspondrait à plus de 3 points de cotisation UNEDIC de 2015 à 2050.

Dans les documents de présentation de l'équilibre financier de la réforme, il était prévu une baisse de 3 points de cotisation chômage en 2020 et une hausse équivalente des cotisations retraite, redéploiement qui correspondait à l'estimation du besoin de financement de la CNAV à cette date ⁶⁷. Dans un tel schéma, les points redéployés restaient définitivement acquis au-delà de 2020 à la branche retraite.

Pour retracer cette mesure, il est nécessaire d'adapter le schéma pour tenir compte de l'estimation actuelle du besoin de financement de la CNAV, qui diffère de celle faite au moment de la réforme. En effet, en 2020, le besoin de financement de la CNAV correspondrait à 0,9 point de cotisation UNEDIC ⁶⁸.

Par ailleurs, après 2020, trois situations sont envisageables :

- soit les redéploiements de cotisations sont stabilisés en points de cotisation à leur niveau de 2020,
- soit les redéploiements augmentent après 2020 mais dans la limite seulement de 3 points de cotisation UNEDIC, comme il en a été fait l'annonce dans les documents de présentation de la réforme,
- soit les redéploiements se font sans autre limite que celle de l'excédent de la branche chômage.

Le tableau suivant met en regard les besoins de financement et les redéploiements possibles de cotisations entre la branche chômage et la branche vieillesse.

67. « Dire que nous faisons de la durée d'assurance le seul paramètre d'équilibre est donc tout simplement faux. [...] Faux puisque nous proposons d'assurer l'équilibre du régime général par une augmentation de cotisation vieillesse à partir de 2008, et jusqu'en 2020, de l'ordre de 3 points. [...] Nous avons prévu de "gager" l'augmentation des cotisations vieillesse à partir de 2008 par la diminution escomptée des cotisations d'assurance chômage. [...] Enfin, pour être complet, les régimes de la fonction publique seront équilibrés par des prélèvements supplémentaires. » (Discours de F. Fillon, Assemblée nationale, 10 juin 2003.)

68. Cette variation d'estimation résulte des écarts de chiffrage entre les projections 2006 et les projections 2001, qui examinaient deux hypothèses d'évolution du besoin de financement pour la CNAV. L'hypothèse correspondant au besoin de financement le plus élevé a été considérée en 2003 comme la plus prudente (sur ces estimations, voir note 10 dans le chapitre 1 de la partie III et l'annexe 11).

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Solde de la CNAV et marge de manœuvre en provenance de l'UNEDIC

	2010	2020	2030	2040	2050
<i>En milliards d'euros 2003</i>					
Solde élargi de la CNAV	+1,0	-5,6	-20,9	-39,3	-51,5
Marge de manœuvre de l'UNEDIC	-	20,7	25,6	30,4	36,0
3 points de cotisation UNEDIC	-	19,1	22,5	26,3	30,8
<i>En points de cotisation UNEDIC</i>					
Solde élargi de la CNAV	0,2	-0,9	-2,8	-4,5	-5,0
Marge de manœuvre de l'UNEDIC	-	3,2	3,4	3,5	3,5
<i>En points de PIB</i>					
Solde élargi de la CNAV	0,05	-0,25	-0,8	-1,3	-1,4
Marge de manœuvre de l'UNEDIC	-	0,9	1,0	1,0	1,0
3 points de cotisation UNEDIC	-	0,8	0,9	0,9	0,9

Source : COR, 2006.

L'équilibre de l'ensemble des régimes de retraite, présenté dans le tableau suivant, est calculé avec l'hypothèse d'un redéploiement de cotisations au bénéfice de la branche vieillesse équivalant à l'excédent de l'UNEDIC, dans la limite, d'une part, des besoins de la CNAV et, d'autre part, de 3 points de cotisation.

Besoin de financement des régimes de retraite avant et après redéploiement ¹

	2010	2020	2030	2040	2050
<i>En points de PIB</i>					
Besoin de financement des régimes avant redéploiement	-0,2	-0,8	-2,0	-2,8	-3,1
Redéploiement de l'UNEDIC à la CNAV	0,0	0,25	0,8	0,9	0,9
Besoin de financement des régimes après redéploiement	-0,2	-0,55	-1,2	-1,9	-2,2

1. Un signe moins correspond à un besoin de financement.

Source : COR, 2006.

À l'horizon de 2010, aucun redéploiement ne serait opéré puisque le solde de la CNAV ne serait pas déficitaire selon cette projection ⁶⁹. En 2020 et en 2030, il serait possible de dégager un financement à hauteur du déficit

69. Comme cela a été indiqué à plusieurs reprises, une baisse du taux de chômage à 4,5 % en 2015 ne correspond pas à la prolongation de la tendance actuelle. Elle suppose une reprise de la croissance et une inflexion du taux de chômage. Il n'est de plus pas tenu compte pour ces projections des inflexions conjoncturelles.

LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS

projeté de la CNAV qui est inférieur à l'excédent estimé de l'UNEDIC (0,9 point de cotisation UNEDIC en 2020 et 2,8 points en 2030). À partir de 2030, il ne serait possible que de redéployer 3 points de cotisation UNEDIC à la branche vieillesse.

Au total, ce redéploiement représenterait 0,25 point de PIB en 2020, 0,8 point en 2030 et 0,9 point ensuite. À aucun moment, un montant de cotisations correspondant à la totalité de l'excédent UNEDIC ne serait redéployé vers la CNAV.

De la même façon que pour le régime général, il était prévu dans les documents de présentation de la réforme que les régimes de la fonction publique seraient équilibrés par des contributions supplémentaires.

Ces contributions supplémentaires permettraient d'équilibrer ces régimes d'ici 2020. Par la suite, il est supposé qu'elles évolueraient comme la masse salariale de ces régimes. Elles correspondraient à un apport de 0,3 point de PIB en 2010 par rapport aux contributions effectives de 2003, et de 0,6 point de PIB à partir de 2020 et jusqu'en 2050.

Avec un taux de chômage de 4,5 % en 2015 et les recettes envisagées en 2003, les régimes de retraites seraient équilibrés jusqu'en 2020 et présenteraient un besoin de financement de 0,6 point de PIB en 2030 et de 1,6 point en 2050

Solde des régimes de la fonction publique et contributions supplémentaires

	2010	2020	2030	2040	2050
<i>En milliards d'euros</i>					
Solde élargi de la fonction publique d'État	-5,5	-11,4	-19,0	-26,6	-32,0
Solde élargi de la CNRA	0,0	-2,0	-6,0	-10,2	-14,4
Solde élargi des fonctions publiques	-5,5	-13,4	-25,0	-36,8	-46,4
<i>En points de PIB</i>					
Solde élargi des fonctions publiques	-0,3	-0,6	-1,0	-1,2	-1,3
Contributions supplémentaires	+0,3	+0,6	+0,6	+0,6	+0,6

Les soldes élargis sont comptabilisés avec le taux de cotisation implicite de 2003, conformément aux hypothèses de la maquette de la DREES.

Source : COR, 2006.

Même avec ces hypothèses, un rééquilibrage des régimes de retraite serait nécessaire après 2020. Il atteindrait 0,6 point de PIB en 2030 et 1,6 point en 2050. Si le chômage était plus élevé à l'horizon de 2015, la situation serait sensiblement différente.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Besoin de financement des régimes de retraite avant et après redéploiement de l'UNEDIC et contributions supplémentaires aux régimes de fonctionnaires ¹ – Taux de chômage à 4,5 % à partir de 2015

	2010	2020	2030	2040	2050
<i>En points de PIB</i>					
Besoin de financement des régimes avant redéploiement et contribution supplémentaire	-0,2	-0,8	-2,0	-2,8	-3,1
Redéploiement de l'UNEDIC à la CNAV	0,0	+0,25	+0,8	+0,9	+0,9
Contribution supplémentaire	+0,3	+0,6	+0,6	+0,6	+0,6
Besoin de financement des régimes après redéploiement et contributions supplémentaires	+0,1	0,0	-0,6	-1,3	-1,6

1. Un signe moins correspond à un besoin de financement.
Source : COR, 2006.

2. Scénarios de taux de chômage à 7 % et 9 % à partir de 2015

Dans le scénario d'un taux de chômage de 7 % à partir de 2015, des redéploiements de cotisations de l'UNEDIC vers la CNAV resteraient possibles. Ce ne serait plus le cas dans le scénario d'un taux de chômage à 9 %

Sont examinées les deux situations dans lesquelles le taux de chômage n'est pas ramené à 4,5 % à partir de 2015.

Dans l'hypothèse d'un taux de chômage de 7 % à partir de 2015, des redéploiements de l'UNEDIC resteraient possibles : en 2020, le besoin de financement de la CNAV serait inférieur à l'excédent de la branche chômage ainsi qu'à la limite des 3 points de cotisation UNEDIC. Le redéploiement possible à cette date serait de 0,3 point de PIB ⁷⁰. En 2030, le besoin de financement du régime général dépasserait l'excédent de l'UNEDIC, qui représente lui-même moins de 3 points de cotisation UNEDIC. Les cotisations correspondant à la totalité de cet excédent seraient dans ces conditions redéployées jusqu'en 2050.

La situation du marché du travail est importante pour le financement des retraites non seulement par son impact direct sur le solde des régimes, mais aussi par les marges possibles de redéploiement de cotisations qu'elle crée

Dans l'hypothèse d'un taux de chômage à 9 % à partir de 2015, l'UNEDIC ne pourrait pas rembourser le déficit accumulé et aucun redéploiement ne serait possible.

Une conclusion se dégage de l'examen de l'ensemble de ces scénarios. La situation du marché du travail est importante pour le financement du système de retraite non seulement par son impact direct sur le solde des régimes mais aussi, si l'on décide de les utiliser en tout ou partie à cet effet, par les marges possibles de redéploiement qu'elle crée.

70. En 2020, le déficit de la CNAV calculé avec l'hypothèse d'un taux de chômage à 7 % à partir de 2015 est supérieur au déficit calculé avec un taux de chômage de 4,5 % (-0,3 point de PIB contre -0,25). De ce fait, le transfert possible à cette date est un peu supérieur avec l'hypothèse de taux de chômage à 7 %.

LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS

Besoin de financement des régimes de retraite avant et après redéploiement de l'UNEDIC et contributions supplémentaires aux régimes de fonctionnaires ¹ – Taux de chômage à 7 % à partir de 2015

	2010	2020	2030	2040	2050
<i>En points de PIB</i>					
Besoin de financement des régimes avant redéploiement et contribution supplémentaire	-0,5	-1,3	-2,5	-3,3	-3,6
Redéploiement de l'UNEDIC à la CNAV	0,0	+0,3	+0,5	+0,5	+0,5
Contribution supplémentaire	+0,3	+0,6	+0,6	+0,6	+0,6
Besoin de financement des régimes après redéploiement et contributions supplémentaires	-0,2	-0,4	-1,4	-2,2	-2,5

1. Un signe moins correspond à un besoin de financement.
Source : COR, 2006.

Besoin de financement des régimes de retraite avant et après redéploiement de l'UNEDIC et contributions supplémentaires aux régimes de fonctionnaires ¹ – Taux de chômage à 9 % à partir de 2015

	2010	2020	2030	2040	2050
<i>En points de PIB</i>					
Besoin de financement des régimes avant redéploiement et contribution supplémentaire	-0,6	-1,6	-2,9	-3,7	-4,1
Redéploiement de l'UNEDIC à la CNAV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribution supplémentaire	+0,3	+0,6	+0,6	+0,6	+0,6
Besoin de financement des régimes après redéploiement et contributions supplémentaires	-0,3	-1,0	-2,3	-3,1	-3,5

1. Un signe moins correspond à un besoin de financement.
Source : COR, 2006.

Par rapport à une situation dans laquelle le taux de chômage resterait à 9 %, il se dégagerait une marge de manœuvre importante dès 2020 si le chômage reculait à 7 % à partir de 2015. En effet, le besoin de financement serait diminué de 0,6 point en 2020 et d'un point en 2050. Cette marge serait encore presque doublée si le chômage diminuait à 4,5 % à partir de 2015 puisqu'elle atteindrait un point de PIB en 2020 et près de 2 points en 2050.

Ces hypothèses de redéploiement envisagées en 2003 ont pour corollaire qu'une part significative des marges de manœuvre apportées par une amélioration de la situation économique serait consacrée au financement des retraites. Ne sont pas pris en compte ici les problèmes de financement d'autres besoins sociaux, notamment l'assurance maladie et la dépendance. Ceci ne signifie pas que le Conseil d'orientation des retraites ignore les incertitudes qui peuvent exister dans ces domaines mais il n'est pas

dans son rôle d'examiner les arbitrages entre l'ensemble des besoins sociaux. Il est clair d'ailleurs que l'amélioration de la situation économique faciliterait l'équilibre des autres comptes sociaux. Enfin, le but de ces développements est d'examiner le mode de financement envisagé en 2003. Il ne s'agit pas, à ce stade en tout cas, d'illustrer tous les éléments de choix financiers possibles.

II – Le Fonds de réserve pour les retraites

L'analyse de la situation financière des régimes en 2020 et en 2050 n'est pas modifiée par la prise en considération du Fonds de réserve pour les retraites (FRR), car les sommes affectées à ce fonds doivent être mises en réserve jusqu'en 2020 conformément à la loi et sont supposées ici être intégralement reversées au système de retraite à l'horizon de la projection (soit 2050). Les modalités de reversement n'ont toutefois pas été précisées par la loi. Le FRR a ainsi vocation à remplir une fonction de « lissage » pendant la phase de forte augmentation des dépenses de retraite liée à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby-boom*.

En 2020, les réserves n'auront donc pas encore été mobilisées pour couvrir une partie des besoins de financement des régimes ; en 2050, elles devraient être épuisées. En revanche, il est nécessaire de les prendre en compte dans l'analyse des modalités de financement des régimes entre 2020 et 2050.

Deux questions se posent à propos des sommes affectées au Fonds de réserve pour les retraites : Quel pourrait être le montant des réserves en 2020 ? Quelles seraient les modalités de décaissement après 2020 ?

Deux questions se posent alors :

- quel pourrait être le montant des réserves en 2020 ?
- quelles seraient les modalités d'utilisation des réserves après 2020 ?

L'exercice de projection du Conseil apporte des éléments de réponses à ces questions. Si, pour répondre à la première, des chiffrages ont pu être faits, la question des décaissements, qui a très peu été étudiée jusqu'ici, reste encore largement ouverte et il s'agit ici seulement de donner des points de repère utiles à une réflexion plus avancée.

1. Le montant des réserves en 2020

Les ressources du FRR sont constituées notamment par les excédents éventuels de la CNAV, tout ou partie des excédents du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), l'affectation de 65 % du produit du prélèvement de 2 % sur les revenus de placements et du patrimoine, des ressources exceptionnelles, telles que les versements sur les recettes tirées de la cession des licences de téléphonie mobile UMTS, les versements des caisses d'épargne ou le produit de cession d'actifs de l'État (Crédit Lyonnais, Autoroute du Sud de la France), et le produit des placements effectués pour le Fonds.

LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS

Parmi ces ressources, seule la fraction de la contribution de 2 % sur les revenus de placements et du patrimoine constitue une ressource pérenne et régulière du FRR. Ce dernier n'a bénéficié d'excédents du FSV qu'en 2001. Les versements au titre des excédents de la CNAV sont également incertains. Enfin, aucune ressource exceptionnelle n'est venue abonder le FRR depuis 2002.

Le montant des réserves s'élève à environ 23 milliards d'euros à la fin 2005.

À la fin 2005, le montant des réserves s'élève à environ 23 milliards d'euros

Le FRR gère par ailleurs, pour le compte de la CNAV, jusqu'en 2020, 40 % de la soulte que la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIÉG) a versée au régime général en contrepartie de l'opération d'adossement, ce qui représente un peu plus de 3 milliards d'euros. Cependant, dans l'ensemble de l'exercice de projection du Conseil, les opérations liées à l'adossement du régime des industries électriques et gazières ne sont pas retracées et cette somme n'est pas prise en compte dans les projections du FRR. En outre, la gestion par le FRR de 40 % de la soulte pour le compte de la CNAV est neutre sur l'ampleur des financements qui seront disponibles pour abonder les comptes des régimes éligibles après 2020 via le FRR.

Pour ces projections, ont été supposées affectées au FRR l'intégralité des excédents futurs de la CNAV et du FSV ainsi que les recettes dont les textes prévoient d'ores et déjà l'affectation, c'est-à-dire essentiellement la fraction de la contribution de 2 % sur les revenus de placements et du patrimoine.

Les calculs ont été faits selon trois scénarios macro-économiques qui se distinguent par les perspectives de chômage : le scénario de base, avec un taux de chômage qui se stabilise à 4,5 % à partir de 2015, le scénario de maintien d'un chômage de masse (taux de 9 % à partir de 2015) et le scénario intermédiaire de taux de chômage à 7 % à partir de 2015.

La situation financière de la CNAV et, surtout, celle du FSV dépendent, en effet, de la situation sur le marché du travail. En particulier, le FSV prend en charge les cotisations au titre des périodes de chômage validées par la CNAV et les cotisations de retraite complémentaire, ARRCO et AGIRC, au titre des périodes de chômage indemnisées par l'État.

Projeter les comptes du FSV est un exercice difficile. D'une part, les résultats sont très sensibles à l'hypothèse faite sur le chômage et, d'autre part, sur le passé, de nombreuses mesures nouvelles ont eu, année après année, un impact significatif sur ces comptes. En effet, à plusieurs reprises, des mesures ont été prises dans les lois de financement de la sécurité sociale qui ont diminué les ressources du FSV et amélioré celles d'autres comptes de telle sorte que les sommes qui ont été attribuées *in fine* au Fonds de réserve ont été inférieures à celles qui auraient été disponibles à législation constante. Le Conseil souhaite à cet égard rappeler l'ampleur des difficultés financières actuelles du

Les aléas de la gestion du FSV, supposé abonder le Fonds de réserve pour les retraites, accroissent les incertitudes sur le financement de ce Fonds

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

FSV, déjà soulignée dans plusieurs rapports (notamment ceux de la Cour des comptes et des commissions parlementaires). Celui-ci n'est plus en mesure d'assurer dans de bonnes conditions sa mission et de financer dans les délais prévus les dépenses mises à sa charge (voir l'encadré).

Dans le présent exercice, les projections du FSV sont réalisées « à réglementation constante », ce qui signifie qu'aucune modification de la nature ou du quantum des recettes affectées n'est opérée, pas plus que des dépenses prises en charge. Elles tiennent compte des éventuels reliquats de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) après répartition au profit de l'ORGANIC, de la CANCAVA et de la CANAM⁷¹.

Il est également supposé en projection que, dès que le FSV devient excédentaire, les excédents sont d'abord utilisés pour combler son déficit cumulé.

Ces hypothèses sont très conventionnelles car un excédent ou un déficit durable et important du FSV devrait conduire à une réflexion sur les recettes affectées ou les dépenses prises en charge. En conséquence, les projections des montants des réserves en 2020 sont à considérer avec une prudence particulière.

Quel que soit le contexte macro-économique, le rendement financier des placements du Fonds est supposé être de 4 % par an en termes réels. Cette hypothèse est justifiée par l'horizon long de placement du FRR et par ses possibilités de diversification. L'allocation stratégique définie au printemps 2003 par son conseil de surveillance privilégie ainsi un investissement en actions : 55 % contre 45 % pour les obligations.

Dans un scénario de taux de chômage à 4,5 % à partir de 2015 et « à réglementation constante », le montant des réserves en 2020 représenterait 127 milliards d'euros, soit 5,6 points de PIB

• **Le montant des réserves en 2020 dans un scénario de taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015**

Dans le scénario selon lequel le taux de chômage baisse fortement pour se stabiliser à partir de 2015 à 4,5 %, les réserves accumulées au sein du Fonds de réserve en 2020 représenteraient 127 milliards d'euros, soit 5,6 points de PIB.

Dans le cas d'un chômage ramené à 4,5 % le montant des réserves serait inférieur d'environ 20 % à l'objectif qui avait été envisagé lors de la création du FRR, à savoir 1 000 milliards de francs 2000, soit environ 160 milliards d'euros 2003. Pour atteindre cet objectif, il aurait été nécessaire par exemple de verser au FFR un abondement annuel régulier de 5 milliards d'euros depuis 1999 et ce jusqu'en 2020 alors que, dans le scénario de base, l'abondement annuel moyen entre 1999 et 2020 s'élèverait à 4,2 milliards d'euros.

71. Le régime des exploitants agricoles (FFIPSA) n'est plus destinataire d'attribution de C3S en 2005 et le transfert de C3S au FFIPSA est supposé nul en projection. On notera que la projection du solde créditeur de C3S, dont bénéficie le FSV, est fragile, en raison des aléas entourant les projections des comptes de la CANAM, de l'ORGANIC et de la CANCAVA.

La situation financière du Fonds de solidarité vieillesse (FSV)

Le FSV créé en 1993 a pour mission de financer, au moyen des recettes qui lui sont affectées, les avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale servis par les régimes de vieillesse de base de la sécurité sociale⁷². Cette prise en charge financière concerne le minimum vieillesse, certains avantages familiaux, les cotisations afférentes à des périodes non travaillées.

Le FSV présente un résultat annuel déficitaire depuis 2001. Le déficit annuel s'est creusé en 2002 (-1,4 milliard d'euros) et est resté élevé en 2003 (-0,9 milliard d'euros). En 2004, le déficit a été ramené à -0,6 milliard d'euros à la suite notamment du versement du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) d'un montant exceptionnel⁷³ de 1,3 milliard d'euros alors que la conjoncture économique et surtout le maintien du chômage à un niveau élevé contribuait à alourdir les charges. En 2005, la forte baisse du montant de C3S attribué au FSV se traduit par un déficit très important estimé à -2 milliards d'euros.

L'existence de ce déficit continu depuis 2001 tient, d'une part, à la forte croissance des dépenses notamment celle du financement de la retraite de base des chômeurs liée aux difficultés sur le marché de l'emploi depuis 2001 et, d'autre part, à l'évolution défavorable de la structure des recettes du FSV du fait des mesures successives prises dans les lois de financement de la sécurité sociale. De fait, depuis 2000, des recettes stables (part de CSG, droits sur les boissons, taxe de prévoyance) ont été remplacées par des recettes soit inférieures (diminution de la part de CSG de 1,3 point à 1,15 point en 2001 puis 1,05 point en 2002) soit sujettes à des fluctuations importantes (part de C3S affectée au FSV dépendant à la fois du rendement global de la contribution et de la situation financière des régimes de travailleurs indépendants, part des majorations de pensions prise en charge par la CNAF non stabilisée).

Compte tenu de soldes annuels déficitaires depuis l'exercice 2001, le solde cumulé du FSV, qui était de +1,2 milliard d'euros à fin 2001, est devenu pour la première fois déficitaire à la fin de l'année 2002 (-120 millions d'euros) et ne cesse de se dégrader depuis. À la fin de l'exercice 2005, le déficit cumulé s'élèverait à -3,7 milliards d'euros⁷⁴.

Face à l'insuffisance de ses ressources, le FSV est notamment contraint depuis 2002 de retarder le paiement des montants de cotisation chômage dus aux régimes de la CNAV et de la CCMSA. Cette situation a pour effet de dégrader la trésorerie de ces régimes qui supportent la charge financière du déficit sans la moindre compensation financière.

Les excédents du FSV contribueraient pour plus de la moitié aux abondements du FRR, hors revenus financiers des placements. L'évolution du montant des cotisations prises en charge par le FSV au titre du chômage serait freinée par la baisse du chômage. Le FSV dégagerait rapidement des excédents mais ces excédents seraient d'abord utilisés pour apurer progressivement son déficit cumulé. Le FRR ne bénéficierait d'excédents du FSV que vers 2010.

72. Depuis 2001, les cotisations de retraite complémentaire ARRCO et AGIRC au titre des périodes de préretraite et de chômage indemnisées par l'État sont également prises en charge par le FSV.

73. Jusqu'en 2004, le solde créditeur de C3S était affecté et reversé au FSV l'année suivante. Ce décalage est désormais supprimé et le solde est affecté au FSV durant le même exercice. De manière transitoire, pour l'exercice 2004, l'excédent relatif à l'année 2003 et celui prévisionnel de l'année 2004 ont été reversés au FSV ce qui explique l'importance du versement de la C3S.

74. Selon le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, le FSV resterait déficitaire à l'horizon 2009. Le déficit cumulé en 2009 serait de l'ordre de 8 milliards d'euros.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

La politique de placement du FRR a une incidence importante sur le montant des réserves puisque les revenus financiers représenteraient près de 30 % des réserves en 2020 dans l'hypothèse d'un taux de rendement annuel de 4 % en termes réels.

Décomposition du montant des réserves du FRR en 2020 dans le scénario de base (taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015)

Nature des réserves	En Mds€ 2003	Structure (%)	
Excédents de la CNAV	8	9 %	
Excédents du FSV	48	52 %	
2 % du patrimoine	29	32 %	
Autres	7	8 %	
Abondement total	92	100 %	72 %
Revenus financiers	36		28 %
Réserves en 2020 en % du PIB	127 5,6 %		100 %

Source : COR, 2006.

• Le montant des réserves en 2020 selon d'autres hypothèses de taux de chômage

Dans des scénarios de taux de chômage à 7 % et à 9 %, le montant des réserves en 2020 serait réduit respectivement de plus de 30 % et de près de 50 % par rapport au scénario d'un taux de chômage à 4,5 %

Dans les hypothèses contrastées de taux de chômage retenues pour la projection, le montant des réserves en 2020 est très sensible aux perspectives de chômage. Par rapport au scénario de base, il est réduit de 34 % si le taux de chômage se stabilise à 7 % à partir de 2015 et de 47 % si le taux de chômage reste à 9 %. Le montant des réserves s'établirait en 2020 à 84 milliards d'euros si le chômage revenait à 7 % en 2015 et à 67 milliards dans le cas d'un chômage à 9 %, contre 127 milliards avec l'hypothèse de taux de chômage à 4,5 %.

L'essentiel de la diminution des réserves s'explique par la moindre contribution du FSV à l'alimentation du Fonds de réserve. Dans le scénario de taux de chômage de 7 %, le FRR ne bénéficierait d'excédents du FSV que vers 2013, une fois le déficit cumulé du FSV apuré. Dans l'hypothèse d'une persistance d'un taux de chômage élevé de 9 %, le FSV serait déficitaire au moins jusqu'en 2020 et ne serait plus une source d'abondement du FRR.

Les 65 % de la contribution de 2 % sur les revenus de placements et du patrimoine deviendraient la principale source d'abondement du FRR, hors revenus financiers.

Dans les deux scénarios de taux de chômage supérieur à celui du scénario de base, l'abondement annuel moyen serait inférieur à celui qui a été observé entre 2000 et 2004. Aussi, dans ces scénarios, si le montant des revenus financiers est réduit en raison de la diminution des abondements

LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS

annuels, leur part dans le montant des réserves accumulées en 2020 augmente. Celle-ci avoisinerait les 40 % dans l'hypothèse d'un taux de chômage de 9 % à partir de 2015.

Décomposition du montant des réserves du FRR en 2020 dans le scénario de taux de chômage de 7 % à partir de 2015

Nature des réserves	En Md€ 2003	Structure (%)	
Excédents de la CNAV	7	12 %	
Excédents du FSV	15	27 %	
2 % du patrimoine	28	50 %	
Autres	7	12 %	
Abondement total	56	100 %	67 %
Revenus financiers	28		33 %
Réserves en 2020	84		100 %
en % du PIB	3,8 %		

Source : COR, 2006.

Décomposition du montant des réserves du FRR en 2020 dans le scénario de taux de chômage de 9 % à partir de 2015

Nature des réserves	En Md€ 2003	Structure (%)	
Excédents de la CNAV	6	15 %	
Excédents du FSV	0,3	1 %	
2 % du patrimoine	28	67 %	
Autres	7	17 %	
Abondement total	41	100 %	61 %
Revenus financiers	26		39 %
Réserves en 2020	67		100 %
en % du PIB	3,1 %		

Source : COR, 2006.

2. Les modalités d'utilisation des réserves après 2020

Réfléchir aux modalités d'utilisation des réserves après 2020 revient à examiner des éléments de réponse à toute une série de questions liées les unes aux autres, notamment :

- Quels seront les régimes bénéficiaires des versements du FRR ?
- Quelles seront les mesures prises pour équilibrer les comptes des régimes d'ici 2020 ?
- À quel horizon les réserves seront-elles épuisées ?
- Quel sera le rythme de décaissement des réserves au fil du temps ?

Les travaux de projection du Conseil ont été réalisés à législation constante. Selon la loi du 17 juillet 2001 modifiée par la loi du 21 août 2003, les réserves du FRR sont constituées au profit du régime général et des régimes alignés (la CANCAVA, l'ORGANIC et le régime des salariés agricoles). C'est donc ce champ qui a été retenu pour les régimes éligibles au FRR.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Les questions relatives à la durée de vie du FRR et au rythme de décaissement des réserves sont étroitement liées et dépendent des autres mesures qui seront prises pour couvrir in fine les besoins de financement des régimes

Dès l'origine, le FRR a été présenté comme un fonds temporaire (d'une durée de vie limitée) permettant de lisser les évolutions de cotisation pendant la phase de forte augmentation des dépenses de retraite liée à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby-boom*.

Il n'a pas vocation, contrairement aux fonds de réserve mis en place par exemple au Canada ou en Irlande, à devenir une source permanente de financement pour les régimes concernés, par le biais des revenus financiers qu'il génère ⁷⁵.

Les questions relatives à la durée de vie du FRR et au rythme de décaissement des réserves sont alors étroitement liées.

Le Fonds a pour fonction de lisser sur longue période l'évolution du taux de cotisation et de favoriser l'équité intergénérationnelle en réduisant la charge financière supplémentaire liée au papy-boom

La fonction d'un fonds de lissage est d'accumuler des réserves collectives puis de les utiliser pour financer une partie des prestations et lisser sur longue période l'évolution du taux de cotisation. Plus précisément ici, il s'agit de réduire la charge financière qui va peser sur les générations actives au moment de la forte hausse des dépenses de retraite liée au *papy-boom* et d'assurer au même moment une évolution plus régulière du taux de cotisation.

En théorie, la meilleure réponse à ces préoccupations serait de rendre linéaire le profil d'évolution du taux de cotisation pendant la phase de décaissement du Fonds. La hausse régulière du taux de cotisation, d'une part, répond à un critère d'équité entre les générations et, d'autre part, devrait conduire à des effets bénéfiques sur le fonctionnement du marché du travail, dans la mesure où le choc sur le coût du travail et la formation des salaires à la suite d'une augmentation brutale des taux de cotisation est alors atténué.

Dans l'hypothèse conventionnelle où aucune mesure supplémentaire d'économie n'est prise et où les besoins de financement des régimes éligibles après 2020 sont couverts par des hausses de cotisation et par les versements du Fonds, il apparaît que le montant des réserves, même dans le scénario de taux de chômage à 9 %, serait suffisant pour rendre linéaire la hausse du taux de cotisation entre 2020 et 2050 (voir encadré).

⁷⁵. Le montant des réserves accumulées d'ici 2020, même dans le scénario de base, est trop faible pour atteindre un tel objectif (à l'horizon 2050, les réserves devraient dépasser 15 % du PIB au Canada et 50 % du PIB en Irlande). Un calcul sommaire indique qu'il serait possible de couvrir chaque année, à partir de 2020 et de façon pérenne, seulement de 2 à 3 % environ de la masse des prestations des régimes éligibles au FRR par le biais des revenus financiers des placements du Fonds en l'absence de nouvelles mesures d'économie de prestations et d'abondements du FRR après 2020 autres que les revenus de ses placements.

Les décaissements du FRR en l'absence de nouvelles mesures d'économie

Les besoins de financement des régimes éligibles au FRR découlent des travaux de projection financière du Conseil, qui ont été présentés précédemment et dans lesquels aucune mesure de réforme touchant aux prestations, autre que celles déjà engagées (réformes de 1993 et de 2003 principalement), n'est prise. Selon cette présentation, l'équilibre des régimes est supposé être atteint *in fine* et si nécessaire par des hausses de cotisations.

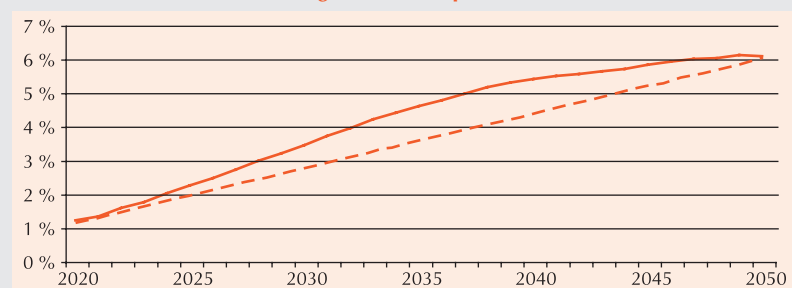
Besoins de financement des régimes éligibles* au FRR dans chacun des trois scénarios de taux de chômage (en Md€ 2003)¹

Scénario de taux de chômage	2020	2030	2040	2050
4,5 % à partir de 2015	-6,6	-22,2	-40,9	-53,6
7 % à partir de 2015	-7,8	-23,6	-42,6	-55,6
9 % à partir de 2015	-8,5	-24,6	-43,7	-56,8

1. Un signe - correspond à un besoin de financement.
* CNAV, CANCAVA, ORGANIC et régime des salariés agricoles.
Source : calculs DSS, COR, 2006.

Or, indépendamment même de l'utilisation des réserves, le profil d'évolution du taux de cotisation permettant d'équilibrer chaque année après 2020 les comptes des régimes éligibles est quasiment linéaire jusque vers 2040. Il s'infléchit ensuite mais la hausse de taux de cotisation, nécessaire pour équilibrer entre 2040 et 2050 les régimes, représenterait encore près de 0,7 point.

Hausse de taux de cotisation par rapport à son niveau de 2006 permettant d'équilibrer les comptes des régimes éligibles* au FRR entre 2020 et 2050 – Scénario de base (taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015)



• CNAV, CANCAVA, ORGANIC et régime des salariés agricoles.
Source : COR, 2005.

De ce fait, limiter l'horizon des décaissements du FRR à 2040 ne présenterait pas d'intérêt par rapport à l'objectif de lissage de la hausse du taux de cotisation et il n'est pas nécessaire d'avoir accumulé un montant important de réserves pour assurer *in fine* une évolution linéaire du taux de cotisation entre 2020 et 2050⁷⁶. Dans le scénario de base et, dans une moindre ampleur, dans le scénario de taux de chômage de 7 % à partir de 2015, le montant des réserves en 2020 suffirait très largement à remplir cet objectif. Dans le scénario de taux de chômage de 9 % à partir de 2015, il le remplirait tout juste.

⁷⁶ Pendant cette phase, le taux de rendement réel des placements devrait diminuer compte tenu des besoins de liquidités du FRR. Pour les chiffrages, il est supposé décroître, en fonction du montant des réserves restant au Fonds, de 4 % en 2020 jusqu'à 1,5 %, niveau proche du rendement réel des emprunts d'État à court terme.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Il est vrai que les masses financières en jeu pour réduire la charge financière qui va peser sur les générations actives après 2020 ne sont pas négligeables. Les réserves en 2020 représenteraient, par exemple, 30 % de la somme actualisée des besoins de financement supplémentaires des régimes éligibles entre 2020 et 2050 ⁷⁷ dans le scénario de base, 20 % dans le scénario de taux de chômage de 7 % à partir de 2015 et 15 % dans le scénario de taux de chômage de 9 % à partir de 2015.

Les réserves en 2020 représenteraient environ 30 % des besoins de financement supplémentaires des régimes éligibles entre 2020 et 2050 dans le scénario de base, environ 20 % dans le scénario de taux de chômage à 7 % et 15 % dans le scénario de taux de chômage à 9 %

En pratique, la chronique des décaissements du FRR dépendra des autres mesures qui seront prises pour couvrir *in fine* les besoins de financement des régimes, soit par un accroissement des recettes, soit par un ralentissement de la croissance des dépenses. En effet, le FRR ne doit en aucun cas, compte tenu de son caractère transitoire, dispenser les régimes des adaptations nécessaires mais il peut permettre à la fois de rendre ces adaptations plus progressives et d'éviter de reporter sur les générations futures des charges trop lourdes.

Définir par avance la chronique des décaissements jusqu'à l'extinction des réserves suppose d'avoir une très bonne visibilité des besoins de financement des régimes sur longue période. Compte tenu des incertitudes entourant les projections financières des régimes, une approche pragmatique devra être définie.

Le Conseil reconnaît l'intérêt de pouvoir disposer de réserves financières importantes d'ici 2020, afin de faciliter une mise en œuvre progressive de mesures d'ajustement touchant les recettes et/ou les dépenses des régimes, en fonction de l'actualisation régulière des projections financières des régimes et du montant restant des réserves.

La question du montant souhaitable des réserves à accumuler d'ici 2020 et celle de l'horizon des décaissements méritent cependant des investigations plus approfondies. Quoiqu'il en soit, il est important pour le Fonds de réserve que la définition d'une politique de décaissement ne soit pas effectuée trop tardivement. Elle commande, en effet, en partie les choix de placement qui dépendent des horizons auxquels les réserves seront mobilisées.

⁷⁷. On suppose que les régimes sont équilibrés jusqu'en 2020 par des hausses de cotisations. Après 2020, on estime les besoins de financement supplémentaires, à taux de cotisation constants par rapport à leur niveau de 2020. Le taux d'actualisation a été fixé égal à 3 %, ce qui est proche de la moyenne des taux de rendement des placements du FRR entre 2020 et 2050.

III – Les moyens de financement des régimes autres que ceux qui ont été envisagés en 2003

Le tableau ci-dessous rappelle les besoins de financement du système de retraite en 2020 et en 2050, selon différentes hypothèses de taux de chômage et selon que l'on prend ou non en compte les mesures qui avaient été annoncées dans l'exposé des motifs de la loi de 2003.

Besoin de financement en points de PIB selon l'hypothèse de taux de chômage, avant et après les mesures de financement envisagées en 2003 ¹

En % du PIB

	2020	2050
Taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015		
Besoin de financement avant les mesures envisagées en 2003	-0,8	-3,1
Besoin de financement après les mesures envisagées en 2003	0,0	-1,6
Taux de chômage de 7 % à partir de 2015		
Besoin de financement avant les mesures envisagées en 2003	-1,3	-3,6
Besoin de financement après les mesures envisagées en 2003	-0,4	-2,5
Taux de chômage de 9 % à partir de 2015		
Besoin de financement avant les mesures envisagées en 2003	-1,6	-4,1
Besoin de financement après les mesures envisagées en 2003	-1,0	-3,5

1. Redéploiement de l'UNEDIC à la CNAV et augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique.

Source : COR, 2006.

Ces résultats montrent que, si la situation sur le marché du travail ne s'améliore pas très significativement, des besoins de financement devraient apparaître dès 2020, même dans l'hypothèse d'une hausse de cotisation vieillesse gagée par une baisse de cotisation de la branche chômage et d'un accroissement des contributions aux régimes de la fonction publique. Les besoins de financement seraient accrus en 2050.

La réflexion sur les choix possibles pour assurer le financement des retraites, au-delà de ce que la réforme de 2003 met en œuvre, doit donc être poursuivie.

L'examen des hypothèses de financement jusqu'en 2020 envisagées en 2003 a été largement développé dans le rapport. Il doit être complété par un examen d'hypothèses alternatives pour 2020 ainsi que d'hypothèses de financement au-delà de 2020, puisque l'horizon de projection du rapport est 2050.

L'examen d'hypothèses alternatives de financement avant 2020 est rendu nécessaire notamment par la variété des hypothèses à envisager, en

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

particulier pour le chômage et la productivité, et par le fait qu'une part importante du financement repose sur des hausses de cotisation ou des contributions des employeurs publics qui peuvent être estimées excessives par certains.

Cet examen doit notamment prendre en compte les nouvelles orientations en matière de finances publiques, confortées par la tenue annuelle d'une Conférence nationale des finances publiques et la création d'un Conseil d'orientation des finances publiques. Lors de la première Conférence nationale en janvier 2006, l'accent a été mis sur la nécessité d'un désendettement public progressif et important, avec l'objectif de ramener la dette publique de 66 % à 60 % du PIB à l'horizon 2010. Pour atteindre cet objectif, le Premier ministre a fixé des normes de progression des dépenses publiques : évolution des dépenses de l'État selon l'inflation moins 1 point, évolution des dépenses des collectivités locales selon l'inflation et évolution des dépenses de sécurité sociale selon l'inflation plus 1 point.

Par ailleurs, dans une perspective d'équité entre les cotisants, il est difficile de ne pas imaginer que la nouvelle étape de hausse de la durée d'assurance prévue en 2008 ne s'accompagne de questions sur l'évolution des régimes spéciaux des entreprises publiques dont la réglementation n'a jusqu'ici pas évolué.

En outre, comme il a été indiqué ci-dessus, après 2020, aucune décision n'a été prise sur la poursuite de l'élévation de la durée de cotisation si l'espérance de vie continue à augmenter. La question d'un partage au-delà de 2020 des gains d'espérance de vie réalisés après cette date doit faire l'objet de réflexion dès lors que l'horizon de projection est 2050.

Les hypothèses alternatives de financement jusqu'en 2020 et au-delà de 2020 doivent être examinées et un certain nombre de questions demeurent encore. Elles feront l'objet d'un rapport du Conseil fin 2006.

Les autres alternatives de financement ainsi que les questions signalées au cours du présent rapport seront examinées plus largement dans le rapport que le Conseil va préparer pour la fin de l'année 2006 sur les enjeux de l'étape 2008.

Conclusion

Le deuxième exercice de projection réalisé par le Conseil d'orientation des retraites a permis d'actualiser les hypothèses utilisées et de prendre en compte les effets des mesures résultant de la réforme de 2003. On présentera en conclusion deux séries d'observations liées les unes à l'équilibre des réformes et les autres à l'évolution comparée du niveau de vie des actifs et des retraités.

Les besoins de financement

Les résultats présentés ont un statut assez différent selon l'horizon considéré.

Jusqu'en 2020, l'exercice intègre l'ensemble des mesures décidées en 2003. Il permet d'apprécier le chemin parcouru et celui qui reste à parcourir après la réforme. S'agissant des effets financiers de la réforme, les chiffres réalisés donnent des résultats très voisins de ceux qui ont été présentés au moment de la réforme de 2003. Compte tenu de la date d'entrée en vigueur des mesures (au plus tôt le 1^{er} janvier 2004) et du caractère extrêmement progressif de leur montée en charge, l'appréciation de ces effets reste cependant, pour le moment, purement évaluative. Ceci justifie que diverses variantes aient été réalisées en fonction de différentes hypothèses sur les comportements de départ en retraite induits par la réforme, hypothèses entre lesquelles seules les données effectivement observées au cours des prochaines années permettront de trancher.

À l'horizon de 2020, dans toutes les variantes considérées, des besoins de financement subsistent, avant prise en compte des mesures de financement supplémentaires envisagées au moment de la réforme (hausse de cotisations vieillesse compensées par des baisses de cotisations chômage, supposant une amélioration de la situation de l'emploi, et contributions supplémentaires aux régimes de la fonction publique).

À cet horizon, les hypothèses retenues en ce qui concerne l'emploi jouent un rôle de même ampleur que les hypothèses retenues en matière de productivité, si l'on s'en tient seulement à l'impact sur le besoin de financement des régimes. Si l'on tient compte en plus des marges de manœuvres qui pourraient apparaître dans les scénarios à 4,5 % et 7 % de chômage et que l'on décide d'utiliser tout ou partie de ces marges de manœuvre à la couverture des besoins de financement, l'importance des hypothèses de chômage apparaît beaucoup plus déterminante. Elles jouent, en effet,

doublément, d'une part, sur les recettes des régimes de retraite et, d'autre part, sur les marges de manœuvre apparaissant dans le cadre de l'assurance chômage et susceptibles d'être utilisées.

En outre, les allongements effectifs de durée d'activité prévus par la réforme sont plus réalistes dans une situation où l'emploi s'améliore durablement et où l'emploi des seniors évolue sensiblement.

La question de l'emploi et, plus particulièrement, de l'emploi des seniors, demeure ainsi, comme le Conseil l'a souligné à de nombreuses reprises, une question stratégique pour l'avenir des régimes de retraite. Prolongeant les mesures relatives au travail et à l'emploi qui figurent dans la loi du 21 août 2003, l'accord interprofessionnel et le plan d'action concerté pour l'emploi des seniors, arrêtés au début de l'année 2006, marquent une rupture importante et leurs résultats devront être suivis avec attention.

La question des recettes nouvelles susceptibles d'être dégagées au bénéfice des régimes de retraite, qui se pose évidemment différemment selon le contexte économique, reste, par ailleurs, en toute hypothèse, un enjeu pour le moyen terme.

Les hausses des contributions envisagées en 2003 pour les régimes de la fonction publique doivent être considérées dans le cadre des orientations qui ont été prises à la Conférence sur les finances publiques.

Enfin, il est possible que les gouvernements responsables des futures décisions décident d'utiliser d'éventuelles marges de redéploiement à la couverture de besoins autres que le financement de dépenses de retraites. Pour toutes ces raisons, les mesures qui pourraient diminuer les besoins de financement doivent faire l'objet d'un examen. Le Conseil les examinera, de même qu'il examinera des questions d'équité entre les cotisants qui peuvent se trouver posées en 2008, dans son prochain rapport.

Pour la période allant de 2020 à 2050, la projection n'intègre pas de nouvelles modifications des paramètres de fonctionnement des régimes de retraite. En particulier, la durée d'assurance requise pour le taux plein est stabilisée au niveau atteint en 2020. Pour cette période, seuls sont pris en compte les effets des mesures d'ores et déjà prévues par la réforme de 2003 et dont l'horizon est fixé à 2020. L'exercice est, à cet égard, conventionnel. Il permet cependant d'apprécier les besoins à couvrir à un horizon de très long terme, une fois passée l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby-boom*. Il mesure l'ampleur des écarts liés aux incertitudes relatives aux évolutions démographiques et économiques.

La situation comparée des actifs et des retraités

Aussi bien à l'horizon 2020 qu'à l'horizon 2050, la situation comparée des actifs et des retraités est très sensible aux hypothèses faites sur les âges de départ en retraite et sur les règles d'indexation retenues.

Les études conduites sur quelques cas-types montrent que, pour les assurés entrés tôt dans la vie active, la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein permettrait des départs à 60 ans à l'horizon 2020 dans des conditions analogues à celles qui prévalaient avant la réforme. Pour certaines femmes, la baisse de la décote pourrait, d'ailleurs, leur permettre de partir avant l'âge du taux plein avec des pénalités moins fortes et donc les conduire à anticiper l'âge de leur départ à la retraite. En sens inverse, pour des assurés entrés plus tardivement dans la vie active, dont la proportion s'accroît au fil des générations du fait de l'allongement de la durée des études, le maintien du niveau de pension par rapport à une situation sans réforme est tributaire de la possibilité de décaler le moment du départ à la retraite. Le maintien du taux plein à 65 ans atténue cependant les conséquences de cette situation.

Avant comme après réforme, l'hypothèse d'un maintien tout au long de la période de projection d'une indexation des pensions (et des salaires servant à leur calcul) sur les prix, couplée avec une augmentation du pouvoir d'achat des salaires, conduirait à une baisse du niveau relatif des pensions comparé à celui des salaires. Elle permettrait cependant une progression du pouvoir d'achat des pensions.

Pour toutes ces raisons, les conditions de mise en œuvre de l'allongement de la durée d'activité et les principes d'évolution des pensions relativement aux salaires sont des enjeux du débat futur sur les retraites. Les travaux du Conseil sur ces sujets devront se poursuivre, notamment dans la perspective du rendez-vous de 2008. Les constats et simulations présentés dans le présent rapport doivent, en effet, être complétés pour envisager non seulement des situations de monopensionnés ayant des carrières ininterrompues mais aussi les cas fréquents des polypensionnés et des personnes qui ont connu des aléas ou interruptions d'activité au long de leur carrière. Le débat doit se poursuivre, au sein du Conseil, sur les règles des régimes et des questions difficiles comme celles du traitement des différentes catégories d'assurés et plus particulièrement des titulaires de faibles pensions.

Le présent rapport s'appuie sur la présentation des résultats des projections et engage une première réflexion sur les questions qui pourraient être des enjeux lors de la prochaine échéance de la réforme des retraites prévue en 2008. Ces enjeux concernent des questions très variées, allant de l'évolution du minimum de pension au-delà de 2008 à la couverture des besoins de financement ou aux interrogations sur les régimes spéciaux. Le présent rapport doit être complété, avant la fin de l'année 2006, par un rapport approfondissant des éléments de problématique et de débat ainsi que, le cas échéant, des orientations sur ces enjeux.

La démarche retenue permettra, ainsi, de disposer en 2007 d'un ensemble de constats et d'analyses visant à éclairer le débat et à préparer les rapports et avis institutionnellement prévus pour la deuxième étape de la réforme des retraites.

Annexes

Liste des annexes

- 1 Remerciements
- 2 Article 6 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites
- 3 Décret n° 2004-453 du 28 mai 2004 relatif à la composition et à l'organisation du Conseil d'orientation des retraites
- 4 Composition nominative du Conseil d'orientation des retraites
- 5 Rapport d'activité du Conseil d'orientation des retraites
- 6 Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites et rédaction du rapport
- 7 Liste des sigles
- 8 Rappel de quelques données essentielles sur le système de retraite français
- 9 Textes d'application de la loi du 21 août 2003 restant à prendre
- 10 Présentation des régimes spéciaux de retraite
- 11 Scénario européen
- 12 Projections détaillées par régime
- 13 Comparaison avec l'exercice de 2001
- 14 L'enquête « Intentions de départ à la retraite »
- 15 Profils de carrière pour les cas-types

Annexe 1

Remerciements

Le Conseil d'orientation des retraites remercie :

- les équipes de la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) du ministère de l'Économie et des Finances et de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) qui ont réalisé les projections macro-économiques 2003-2050, nécessaires aux projections financières des régimes de retraite, en particulier M. E. Bretin pour la DGTPE et M. X. Timbeau pour l'OFCE ;
- les services de l'INSEE qui ont fourni des travaux particuliers pour la réalisation des projections démographiques et d'activité, principalement M. S. Lhermitte, ainsi que des simulations à l'aide du modèle DESTINIE, au sein de la division « Redistribution et politiques sociales » dirigée par M. C. Afsa ;
- les équipes de la direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES) du ministère de l'Emploi et de la Cohésion sociale qui ont fourni des travaux particuliers au Conseil et tout particulièrement l'équipe en charge de la maquette de projection globale du système de retraite qui a permis de réaliser de nombreuses variantes, en particulier M. B. Rapoport ;
- les services des Caisses de retraite qui ont pris une part très active aux travaux du Conseil en réalisant les projections des régimes et en apportant leur expertise spécifique ; en particulier, la direction de la prospective et de la coordination des études (DPCE) de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, dirigée par M. V. Poubelle, qui a développé un nouveau modèle de projection (PRISME) et a mis rapidement en œuvre une première version pour les besoins du Conseil ;
- les équipes de la direction du budget qui ont participé aux différents travaux du Conseil, notamment le bureau des retraites et des régimes spéciaux dirigé par M. T. Pellé qui gère le modèle de projection du régime de la fonction publique d'État, ARIANE ;
- les services de la direction de la sécurité sociale qui ont apporté, sous diverses formes, un soutien constant aux travaux du Conseil, en particulier pour la réalisation des projections des transferts de compensation, du Fonds de solidarité vieillesse et du Fonds de réserve pour les retraites, au sein des bureaux dirigés par M. L.-P. Pelé et M. E. Lefebvre ;
- les services de la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) qui ont participé aux différents travaux du Conseil, notamment le bureau « Retraites et redistribution » et en particulier M. A. Vincent ;

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

- M. J.-M. Palach, directeur du GIP info retraite, pour sa contribution sur le droit à l'information des assurés ;
- M. R. Briet, président du Fonds de réserve pour les retraites (FRR), pour ses réflexions sur la partie consacrée au FRR ;
- M. J. Cornu de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) et M. E. Marquer de l'Association française de la gestion financière (AFG) pour leurs informations sur les dispositifs d'épargne retraite.

Annexe 2

Article 6 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites

Article 6

I. - L'article L. 114-1-1 du Code de la sécurité sociale devient l'article L. 114-5.

II. - Le chapitre IV du titre I^{er} du livre I^{er} du même code est complété par une section 4 ainsi rédigée :

Conseil d'orientation des retraites

Art. L. 114-2. - Le Conseil d'orientation des retraites a pour missions :

- 1° de décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long termes des régimes de retraite légalement obligatoires, au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et d'élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière ;
- 2° d'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;
- 3° de mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite susmentionnés et de suivre l'évolution de ce financement ;
- 4° de formuler les avis prévus aux III et IV de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites ;
- 5° de participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ;
- 6° de suivre la mise en œuvre des principes communs aux régimes de retraite et l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités, ainsi que de l'ensemble des indicateurs des régimes de retraite, dont les taux de remplacement.

Le conseil formule toutes recommandations ou propositions de réforme qui lui paraissent de nature à faciliter la mise en œuvre des objectifs et principes énoncés aux articles 1^{er} à 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 précitée ainsi qu'aux trois premiers alinéas de l'article L. 161-17.

Le Conseil d'orientation des retraites est composé, outre son président nommé en conseil des ministres, notamment de représentants des assemblées parlementaires, des organisations professionnelles, syndicales, familiales et sociales les plus représentatives et des départements ministériels intéressés, ainsi que de personnalités qualifiées.

Les administrations de l'État, les établissements publics de l'État et les organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite légalement

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

obligatoire ou du régime d'assurance chômage sont tenus de communiquer au Conseil d'orientation des retraites les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui sont nécessaires au conseil pour l'exercice de ses missions. Le conseil fait connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans les programmes de travaux statistiques et d'études de ces administrations, organismes et établissements.

Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret.

Annexe 3

Décret n° 2004-453 du 28 mai 2004 relatif à la composition et à l'organisation du Conseil d'orientation des retraites

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de la santé et de la protection sociale,

Vu le Code de la sécurité sociale, notamment son article L. 114-2 ;

Vu la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, notamment son article 5,

Décète :

Article 1

Le chapitre IV du titre IV du livre I^{er} du Code de la sécurité sociale (troisième partie : Décrets) est complété par une section 4 ainsi rédigée :

« Section 4

« Conseil d'orientation des retraites

« Art. D. 114-4-0-1. - Le Conseil d'orientation des retraites est placé auprès du Premier ministre. Il remet un rapport au Premier ministre au moins une fois tous les deux ans. Préalablement à l'élaboration des rapports prévus au II et au IV de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le Conseil d'orientation des retraites remet un rapport d'ensemble analysant la situation des régimes de retraite. Ces rapports sont communiqués au Parlement et rendus publics.

« Art. D. 114-4-0-2. - Outre son président, le Conseil d'orientation des retraites est composé de trente-huit membres répartis comme suit :

« 1° Quatre députés et quatre sénateurs, respectivement désignés par l'Assemblée nationale et par le Sénat ;

« 2° Seize représentants des organisations professionnelles et syndicales :

« a) Deux représentants désignés par la Confédération générale du travail (CGT) ;

« b) Deux représentants désignés par la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;

« c) Deux représentants désignés par la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) ;

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

- « d) Un représentant désigné par la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;
- « e) Un représentant désigné par la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;
- « f) Deux représentants désignés par le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
- « g) Un représentant désigné par la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;
- « h) Un représentant désigné par l'Union professionnelle artisanale (UPA) ;
- « i) Un représentant désigné par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;
- « j) Un représentant désigné par l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) ;
- « k) Un représentant désigné par la Fédération syndicale unitaire (FSU) ;
- « l) Un représentant désigné par l'Union des fédérations de fonctionnaires (UNSA) ;

« 3° Le président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ou son représentant ;

« 4° Le vice-président du Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA) ou son représentant ;

« 5° Six représentants de l'État :

- « a) Le commissaire au Plan ;
- « b) Le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;
- « c) Le directeur de la sécurité sociale ;
- « d) Le directeur du budget ;
- « e) Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- « f) Le directeur de la prévision ;

« 6° Six personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience.

« Les membres du Conseil d'orientation des retraites mentionnés aux 2° et 6° sont nommés par arrêté du Premier ministre pour une durée de quatre ans. Celui-ci désigne parmi les membres mentionnés au 6° celui qui assure la suppléance du président du conseil en cas d'empêchement de ce dernier.

« Les membres mentionnés au 5° désignent un suppléant ayant au moins rang de sous-directeur.

« Toute personne ayant perdu la qualité en raison de laquelle elle a été nommée cesse d'appartenir au conseil. Les membres mentionnés aux 2° et 6° sont, dans ce cas, remplacés par une personne désignée pour la durée du mandat restant à courir. En outre, les désignations prévues au 1° sont renouvelées après chaque élection générale à l'Assemblée nationale en ce qui concerne les députés et après chaque renouvellement triennal du Sénat en ce qui concerne les sénateurs.

« Art. D. 114-4-0-3. - Le Conseil d'orientation des retraites se réunit sur convocation de son président.

« Art. D. 114-4-0-4. - Le Conseil d'orientation des retraites est assisté par un secrétaire général nommé par le Premier ministre. Le secrétaire général assure sous l'autorité du président l'organisation des travaux du conseil ainsi que l'établissement de ses rapports et la préparation de ses avis prévus au 4° de l'article L. 114-2. »

Article 2

Les membres du Conseil d'orientation des retraites nommés en application du décret n° 2000-393 du 10 mai 2000 portant création du Conseil d'orientation des retraites sont en fonction jusqu'au premier jour du mois suivant la publication au *Journal officiel* de l'arrêté pris pour l'application de l'article D. 114-4-0-2 du Code de la sécurité sociale.

Article 3

Le décret n° 2000-393 du 10 mai 2000 portant création du Conseil d'orientation des retraites est abrogé.

Article 4

Le présent décret sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 28 mai 2004

Jean-Pierre Raffarin

Annexe 4

Composition nominative du Conseil d'orientation des retraites (au 29 mars 2006 ¹)

Yannick MOREAU*
Présidente du Conseil d'orientation des retraites

Par ordre alphabétique :

Jean-Bernard BAYARD
Vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

Jean-Louis BESNARD
Représentant l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

Didier BLANCHET
Chef du département des études économiques d'ensemble à l'INSEE
(Personnalité qualifiée)

Sophie BOISSARD
Directrice générale du Centre d'analyse stratégique

Dany BOURDEAUX
Membre du Conseil national
Présidente de la Commission sociale de l'Union professionnelle artisanale (UPA)

Philippe BOUYOUX
Directeur des politiques économiques

Jean-René BUISSON
Président de la commission protection sociale au MEDEF

Bernard CARON
Directeur du GPA Protection sociale au MEDEF

Pierre-Yves CHANU
Conseiller confédéral de la Confédération générale du travail (CGT)

1. Date d'adoption du rapport par le Conseil.

* M. **Raphaël Hadas-Lebel** a été nommé président du Conseil d'orientation des retraites le 21 avril 2006.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Dominique-Jean CHERTIER
Directeur général adjoint des affaires sociales et institutionnelles
du groupe SAFRAN
(Personnalité qualifiée)

Jean-Baptiste de FOUCAULD
Inspecteur général des finances
(Personnalité qualifiée)

Jean-Louis DEROUSSEN
Responsable confédéral des retraites à la Confédération française
des travailleurs chrétiens (CFTC)

Bernard DEVY
Secrétaire confédéral de Force ouvrière (CGT-FO)

Claude DOMEIZEL
Sénateur

Pierre-Mathieu DUHAMEL
Directeur du budget

Jean GAEREMYNCK
Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle

Maxime GREMETZ
Député

Georges GRULOIS
Vice-président du Comité national des retraités et personnes âgées (CNRPA)

Jean-Pierre HUTIN
Représentant la Confédération générale des petites et moyennes
entreprises (CGPME)

Denis JACQUAT
Député

Jean-Jacques JEGOUX
Sénateur

Danièle KARNIEWICZ
Secrétaire nationale du pôle protection sociale de la Confédération
française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
(CFE-CGC)

André LARDEUX
Sénateur

Jean-Christophe LE DUGOU
Secrétaire confédéral de la Confédération générale du travail (CGT)

Jean-Claude LECHANOINE
Vice Président délégué de l'Union nationale des professions libérales
(UNAPL)

Dominique LECLERC
Sénateur

Dominique LIBAULT
Directeur de la sécurité sociale

Gérard NOGUES
Secrétaire général de la Fédération générale des fonctionnaires de Force
ouvrière (CGT-FO)

Maurice ODIN
Conseiller technique de l'Union nationale des associations familiales
(UNAF)

Paul PENY
Directeur général de l'administration et de la fonction publique

Alain PETITJEAN
Secrétaire confédéral de la Confédération française démocratique
du travail (CFDT)

Jean-Luc PREEL
Député

Daniel RALLET
Représentant de la Fédération syndicale unitaire (FSU)

Rolande RUELLAN
Conseiller Maître à la Cour des Comptes
(Personnalité qualifiée)

Pascal TERRASSE
Député

Jean-Marie TOULISSE
Secrétaire national de la Confédération française démocratique du travail
(CFDT)

Philippe TRAINAR
Directeur des affaires économiques, financières et internationales
de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA)
(Personnalité qualifiée)

Serge VOLKOFF
Directeur du Centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations
au travail (CREAPT)
(Personnalité qualifiée)

Annexe 5

Rapport d'activité du Conseil d'orientation des retraites 2004-2005 ²

Pour l'année 2004 et les premiers mois de l'année 2005, l'activité du Conseil d'orientation des retraites – structure d'expertise et de concertation créée par le décret du 10 mai 2000 – s'est poursuivie dans le cadre d'une composition élargie et de fonctions nouvelles que lui a conférées la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

I – Les missions du Conseil d'orientation des retraites et le rappel de ses principaux travaux de 2000 à 2003

Les textes ³ assignent au Conseil d'orientation des retraites **plusieurs missions** :

- décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long termes des régimes de retraite légalement obligatoires, au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et *élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière* ;
- apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;
- mener une réflexion prospective sur le financement des régimes de retraite et en suivre l'évolution ;
- formuler les avis préalables aux décisions à prendre tous les quatre ans sur les évolutions de la durée d'assurance dans les régimes ;
- participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ;
- suivre l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités, ainsi que de l'ensemble des indicateurs des régimes, dont les taux de remplacement.

Le Conseil doit aussi formuler des orientations ou propositions de réforme. *Il remet au Premier ministre, tous les deux ans au moins, un rapport communiqué au Parlement et rendu public.*

Le Conseil d'orientation des retraites développe sa réflexion de manière à la fois autonome et transversale, appuyé par un **Secrétariat général**

2. Des rapports d'activité du Conseil d'orientation des retraites pour les périodes précédentes (2000-2001, 2002-avril 2004) ont été publiés en annexe des deux premiers rapports du COR.

3. La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites consacre et élargit le rôle du Conseil d'orientation des retraites dans son article 6 (annexe n° 2) et le décret n° 2004-453 du 28 mai 2004 (annexe n° 3) fixe sa nouvelle composition et son organisation. La composition nominative des membres du Conseil figure en annexe n° 4.

d'une dizaine de personnes. Le Secrétaire général est placé sous l'autorité du Président du Conseil.

Conformément à ces missions, le Conseil d'orientation des retraites a, dès sa création, travaillé à un **premier exercice de projections financières** comportant naturellement de nombreuses variantes sur les hypothèses économiques et démographiques. L'ensemble des membres du Conseil a accepté de prendre les données chiffrées sur les besoins de financement des régimes à l'horizon 2040 comme point de départ de la réflexion. Le Conseil a proposé des orientations de fond sur l'avenir des retraites et a éclairé les choix possibles pour réaliser un équilibre financier. Tel était l'objet du **premier rapport du Conseil, remis au Premier ministre le 6 décembre 2001** ⁴.

Ces travaux collectifs ont été largement repris dans les médias et dans le débat public. Le rapport a été accompagné par la rédaction de plusieurs documents d'information, dont une brochure tirée à 100 000 exemplaires. Les travaux du Conseil ont également été utilisés dans la préparation des discussions qui se sont nouées ensuite entre le gouvernement et les partenaires sociaux au moment de l'élaboration de la réforme des retraites de 2003.

II – La poursuite de l'activité du Conseil d'orientation des retraites pour la période 2004 / août 2005

Après le décret du 28 mai 2004 et le mandat des premiers membres étant achevé, un arrêté du Premier ministre a nommé les membres du Conseil dans la composition nouvelle prévue par ce décret. La présidente a vu son mandat renouvelé par décret en Conseil des ministres.

Au cours de la période 2004-2005, l'activité du Conseil s'est inscrite dans un cadre juridique renouvelé par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, mais en conservant les méthodes de travail retenues par ses membres dès l'origine. La publication du **2^e rapport du COR** ⁵ ainsi que la tenue d'un colloque ont constitué les principaux temps forts de l'année 2004, et le renouvellement de l'exercice de projection financière des régimes, dont la nécessité est inscrite dans la loi du 21 août 2003, celui de l'année 2005.

1 – Les méthodes de travail du Conseil d'orientation des retraites

Pour la période considérée, les travaux du Conseil ont été menés, comme pour les années précédentes, selon des méthodes, un programme et un

⁴. *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations - Orientations et débats*, La Documentation française, Paris, 2002.

⁵. *Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information des assurés*, La Documentation française, Paris, 2004.

calendrier de travail arrêtés par ses membres. Les principes de fonctionnement définis à l'origine sont, en effet, restés les mêmes.

Les réunions du Conseil en formation plénière rassemblent les membres titulaires du Conseil (sans possibilité de représentation sauf en ce qui concerne les directeurs d'administration centrale et le Commissaire au plan, qui ont un suppléant désigné). Elles se tiennent à un rythme en général mensuel.

Des groupes de travail se réunissent entre les séances plénières. Ils ont pour objet soit la préparation d'une réunion plénière, soit l'approfondissement de la réflexion sur certains thèmes, à la demande du Conseil. Ils sont composés de membres du Conseil ou de leurs représentants, et permettent toujours d'associer un cercle plus large d'organismes, d'institutions et d'experts disposant de données utiles sur les sujets traités.

Séances plénières et groupes de travail se tiennent selon **un calendrier de travail et un ordre du jour** fixés par le Conseil sur proposition du Président.

La mise à disposition des documents de travail du Conseil est systématique : les dossiers de travail examinés en séance plénière et adressés aux membres avant la réunion sont diffusés auprès d'un public plus large dès la fin de la séance, avec le statut de documents de travail. L'ouverture d'un site Internet du Conseil en fin d'année 2002 permet la mise en ligne des documents préparés pour une séance du Conseil dès la fin de la réunion ⁶.

Le Conseil peut demander tous travaux ou études aux administrations et aux régimes de retraite. Il utilise très largement cette possibilité dans un travail en réseau qui fonctionne dans l'ensemble très bien, chacun des partenaires ayant un rôle bien défini et étant convaincu de l'intérêt de cette forme de travail. En outre, le **recours à des experts extérieurs** est possible, grâce aux moyens dont dispose le Conseil et qui lui permettent d'engager des études sur des sujets particuliers qui méritent des investigations approfondies.

La communication du Conseil intègre un caractère pédagogique. Le Conseil doit, en effet, répondre à une forte demande d'information pour le débat exprimée sous de multiples formes, aussi bien par les membres que par les médias et les milieux économiques, sociaux, administratifs et politiques. Les réponses apportées à ces demandes passent autant par l'élaboration de documents pédagogiques que par des participations à des auditions, colloques, tables rondes, voire séances de formation.

6. www.cor-retraites.fr. Sont par ailleurs en ligne sur ce site toutes les publications du Conseil (rapports, actes de colloques et documents pédagogiques) ainsi que les principaux rapports commandités par le Conseil à des experts ou des organismes extérieurs. Ces documents sont accessibles par thème et par recherche de mots-clés figurant dans les textes. Ils sont en général téléchargeables soit directement sur le site du Conseil, soit par lien avec d'autres sites (Insee, Drees, Caisse des dépôts, etc.).

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

2 – Le programme et le calendrier de travail du Conseil d'orientation des retraites en 2004

Le programme de travail du Conseil pour l'année 2004, arrêté par ses membres en fin d'année 2003, a été structuré autour de deux axes principaux : la préparation du deuxième rapport du Conseil, consacré aux réformes en France et à l'étranger ainsi qu'au droit à l'information des assurés, et le début du nouvel exercice de projections à long terme de l'équilibre des régimes de retraite, tâches toutes deux prévues par les textes constitutifs.

Programme de travail 2004 du Conseil d'orientation des retraites

21 janvier	Préparation du deuxième rapport : projet de plan et examen des parties relatives au droit à l'information des assurés en matière de retraite, l'égalité entre hommes et femmes et aux compléments de pension.
11 février	Préparation du deuxième rapport : <ul style="list-style-type: none">• examen des rédactions sur l'égalité entre les générations en matière de retraite ;• monographies de pays : Royaume-Uni ; États-Unis ; Pays-Bas ; Suède ; Italie.
24 mars	1 – Préparation du deuxième rapport : <ul style="list-style-type: none">• monographies de pays : Allemagne ; PECO• examen des rédactions sur l'Union européenne 2 – Plan du deuxième rapport
31 mars	Préparation du deuxième rapport : <ul style="list-style-type: none">• Suivi de l'assurance vieillesse, de l'emploi et des pensions ;• Droit à l'information des assurés ;• Cadrage pour les perspectives à long terme dans les différents pays : méthodologie.
14 avril	Préparation du deuxième rapport : Présentation de la réforme des retraites
5 mai	Préparation du deuxième rapport : Les réformes à l'étranger
18 mai	Colloque sur les comparaisons internationales en matière de retraites
28 mai	Examen d'ensemble du projet de rapport et adoption
1^{er} juillet	Début des travaux sur les projections
20 octobre	Présentation des scénarios économiques et discussion sur les variantes dans le cadre des travaux engagés par le Conseil
15 novembre	Pensions de réversion
24 novembre	<ul style="list-style-type: none">• Situation des seniors dans l'emploi• Enjeux de travail et de santé
15 décembre	Lancement des travaux sur les avantages familiaux et conjugaux

Ainsi, 12 réunions plénières du Conseil se sont tenues en 2004. Elles ont été consacrées, de janvier à mai, à la **préparation du deuxième rapport**, puis, de juin à octobre, au **lancement d'un nouvel exercice de projections à long terme des régimes de retraite** dont les données seront disponibles à l'automne 2005 et feront l'objet d'un troisième rapport du Conseil au début de l'année 2006.

En outre, une réunion plénière de novembre 2004 a été consacrée à la question de **l'emploi des seniors**, et une séance en décembre 2004 a eu pour objet le lancement des travaux préparatoires (commandes à divers

organismes) sur **les avantages familiaux et conjugaux**, sujet qui constituera un prochain chantier du Conseil d'orientation des retraites, et fera, après le rapport consacré aux projections financières, l'objet d'un rapport à la fin de l'année 2006 ou au début de l'année 2007.

À ce calendrier de travail arrêté par les membres du Conseil, s'est ajoutée la tenue d'une réunion supplémentaire du Conseil, le 15 novembre 2004, après la saisine du Conseil d'orientation des retraites par M. Douste Blazy, ministre de la santé et de la protection sociale, sur les **pensions de réversion**. À la suite de cette saisine, le Conseil a rendu un avis relatif aux questions soulevées par les décrets du 24 août 2004 sur les pensions de réversion, pris en application de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites. La préparation de l'avis a été assurée par des rencontres de la Présidente et de la Secrétaire générale avec tous les organismes concernés (organisations syndicales et patronales, FAVEC). Elle a nécessité des travaux techniques d'ailleurs révélateurs de l'ampleur du travail à faire pour mieux connaître ce domaine.

Enfin, le Conseil a organisé à Paris le 18 mai 2004 **un colloque** d'une journée, qui a rassemblé 500 personnes, sur **les comparaisons internationales en matière de retraites**. Les actes de ce colloque ont été publiés à la Documentation française ⁷.

Les groupes de travail ont continué à se réunir selon les mêmes modalités qu'auparavant. Chaque réunion plénière a été précédée d'une réunion en groupe de travail et il a été convenu de conserver les deux groupes de travail thématiques, « Prospective des retraites et inégalités » et « Emploi des seniors ». Dans la phase de préparation du deuxième rapport, les deux groupes se sont réunis en formation commune. Dix réunions de groupes de travail ont été organisées en 2004.

3 – Le programme et le calendrier de travail du Conseil d'orientation des retraites en 2005

En 2005, le programme de travail adopté par le Conseil s'est construit autour de deux axes principaux :

- **l'exercice de projection à long terme de l'équilibre des régimes de retraite**, lancé au second semestre 2004, qui devrait donner lieu à la publication d'un rapport du Conseil au début de l'année 2006. Six séances plénières avaient été programmées, à raison d'une séance par mois de février à septembre 2005, pour la réalisation de l'exercice de projection ainsi que la préparation et l'adoption du rapport. C'est dans le cadre de cet exercice de projection que doit être réalisé le travail demandé par l'Union européenne à chaque État-membre sur les projections à long terme (2050) de l'équilibre des régimes de retraite, sur la base d'hypothèses coordonnées

⁷. *Les retraites en Europe et aux États-Unis : des enseignements pour la France ?*, Colloque organisé par le Conseil d'orientation des retraites le 18 mai 2004, La Documentation française, Paris, 2004.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

entre les États. Des raisons d'ordre technique ont conduit à ajuster le calendrier pour suivre l'état d'avancement des travaux de projection ;

- la poursuite des travaux sur deux thèmes importants pour le Conseil : **l'emploi des seniors**, d'une part, et les questions d'**égalité entre les hommes et les femmes en matière de retraite et les avantages familiaux et conjugaux**, d'autre part.

Sur le premier thème, le Conseil estime qu'il a une vocation permanente de suivi et d'approfondissement, les décisions étant prises par la négociation collective ou dans le cadre du plan d'action concerté, prévus l'un et l'autre en 2005.

Par ailleurs, il est important de noter que des travaux spécifiques relatifs à la gestion des carrières dans la fonction publique ont été organisés en 2005, au sein d'un groupe de travail *ad hoc* sous la présidence de Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d'État, et avec le concours de M^{me} Berthod-Wurmser, rapporteur du groupe, chargée de mission à l'Inspection générale des affaires sociales. Les trois fonctions publiques sont concernées.

Les thèmes concernant la famille et la retraite ont fait l'objet d'un colloque à vocation exploratoire en décembre 2005, intitulé : « Retraites : droits individuels, droits familiaux, la recherche de l'égalité entre hommes et femmes ».

Programme de travail 2005 du Conseil d'orientation des retraites

16 février	- Les outils de projection - Le Fonds de réserve des retraites
20 avril	Projections financières par régimes (régimes des fonctions publiques, régimes spéciaux, non-salariés)
29 juin	- Droit à l'information des assurés - Modalités juridiques des cessations d'activité des 55-64 ans - Enquête sur les conditions du passage de l'activité à la retraite
10 octobre	- Projections financières par régimes (régimes des salariés du privé, régimes spéciaux) - Projections globales. Scénario de référence et variantes
26 octobre	Suite des travaux de projection
23 novembre	Début de l'examen du rapport
15 décembre (matin)	Retraites : droits individuels, droits familiaux, la recherche de l'égalité entre hommes et femmes (colloque)

15 réunions de groupes de travail ont été, de la même façon, programmées pour l'année 2005 pour l'ensemble du programme de travail.

4 – Les différentes formes d'expression du Conseil sur la période 2004-2005

Outre la diffusion des documents de travail, à la demande et sur Internet, mentionnée plus haut, les productions et la communication du Conseil sur la période considérée ont pris des formes diverses.

L'élaboration du **2^e rapport du Conseil d'orientation des retraites**, intitulé *Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information des assurés*. Comme le prévoient les textes constitutifs du Conseil, ce rapport a été remis au Premier ministre, le 3 juin 2004, et rendu public. Accompagné d'un dossier de presse qui en fait la synthèse, il est en ligne sur le site du COR ⁸ et a été publié par la Documentation française.

De façon concomitante, et pour ouvrir un débat collectif en faisant appel à des experts nationaux et internationaux, le Conseil d'orientation des retraites a organisé le 18 mai 2004 à Paris un **colloque** sur le thème : « *Les retraites en Europe et aux États-Unis : des enseignements pour la France ?* ». Cette manifestation a rencontré un certain succès, à un moment où la réforme des retraites française prévue par la loi du 21 août 2003 entrait en application. Les actes de ce colloque sont en ligne sur le site du Conseil, et ont été édités par la Documentation française.

Dans un contexte particulier et différent, le Conseil a, suite à la saisine du ministre de la Santé et de la Protection sociale, publié et mis en ligne sur son site Internet le 15 novembre 2004 un **avis relatif aux questions soulevées par les décrets du 24 août 2004 sur les pensions de réversion** pris en application de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Enfin, le Conseil s'est efforcé de répondre, comme dans les années antérieures, aux **diverses demandes d'information pour le débat** exprimées par les membres, les médias, les milieux économiques, sociaux, administratifs et politiques. Les réponses à ces demandes se sont traduites par des participations de la Présidente, du Secrétariat général ou des membres du Conseil à des colloques, débats publics, tables rondes, ou séances de formation, et par des réponses aux demandes de contribution adressées par la presse écrite et audiovisuelle.

5 – Les travaux d'étude et d'expertise

Le Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites commande des études ou participe à des travaux initiés par des structures proches. Ces études permettent d'alimenter la réflexion du Conseil et ses travaux.

En 2004 :

- Analyse de la méthode ouverte de coordination en matière de retraites dans l'Union européenne (OFCE, IRES) ;
- monographies sur les réformes des retraites dans différents pays : Allemagne, Italie, Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni, PECO (OFCE) ;
- projections à long terme de l'équilibre des régimes des pays considérés (OFCE, DREES) ;
- monographie sur les retraites au Japon (Proconsulting) ;

8. www.cor-retraites.fr

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

- monographie sur les retraites aux États-Unis (Lucy apRoberts) ;
- analyse des piliers de la retraite (OFCE) ;
- étude sur le pilotage politique des réformes des retraites dans les principaux pays d'Europe (Bruno Palier, chercheur au CNRS) ;
- recherche sur la référence à l'Union européenne dans les débats nationaux sur les retraites (Christelle Mandin, chercheur associé au CNRS) ;
- réalisation d'un scénario macro-économique à long terme (2050) et de variantes pour les projections des régimes de retraite (OFCE) ;
- étude sur les formes juridiques de la cessation d'activité des salariés de plus de 55 ans (Laboratoire interdisciplinaire de recherche sur les ressources humaines et l'emploi de l'Université des sciences sociales de Toulouse D). Cette étude a fait l'objet d'un rapport remis au Conseil et discuté lors de la réunion plénière du 29 juin 2005 ;
- enquête sur le thème « Santé et vie professionnelle après 50 ans » (Centre interservices de santé et de médecine de travail et CREAPT) ;
- participation à l'enquête « SHARE » via l'IRDES. Enquête réalisée simultanément dans onze pays européens auprès des plus de 50 ans sur le thème « Santé, vieillissement et retraite en Europe ». Elle a vocation à être panelisée en 2006 ;
- participation à l'enquête, confiée à Ipsos, sur les choix en matière de départ à la retraite, conjointement avec le ministère des finances, le ministère de la santé et de la protection sociale et la CNAV.

En 2005 :

- Étude en vue de l'élaboration de résultats sectoriels sur la santé et le travail des salariés âgés (CREAPT) ;
- étude comparative sur la situation des hommes et des femmes au regard des salaires et des pensions en Europe (Junior entreprise de l'ENSAE) ;
- lancement d'une enquête qualitative sur les attentes et les représentations vis-à-vis des avantages conjugaux et familiaux en matière de retraite (Ipsos) ;
- revue de la littérature française et étrangère des vingt dernières années sur la thématique de la famille et la question de l'égalité de traitement des hommes et des femmes, en vue de préparer le rapport du Conseil sur les liens entre ces thématiques et la retraite ; identification des grandes orientations alternatives et des lignes de cohérence concernant les thématiques famille et égalité entre hommes et femmes (Pierre Lenel) ;
- lancement d'une étude multicentrique (Allemagne, Italie, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni, États-Unis) sur la réglementation des pensions de réversion.
- lancement d'une étude sur l'organisation des modèles utilisés pour les projections des dépenses de retraite des régimes de protection sociale dans six pays européens (Italie, Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni, Espagne, Allemagne), les États-Unis et le Canada.

Annexe 6

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites et rédaction du rapport

La rédaction du présent rapport a été effectuée par le secrétariat général du Conseil, sous la direction de M^{me} Y. Moreau*, présidente du Conseil, et de M^{me} A.-M. Brocas, secrétaire générale.

Les autres membres du secrétariat général sont :

- M. Y. Guégano, secrétaire général adjoint, et M^{me} M. Reynaud, qui ont copiloté l'exercice de projection ;
- M^{me} M. Thiou et M^{me} D. Nicolas, qui ont assuré la réalisation du rapport ;
- et, par ordre alphabétique, M^{me} L. apRoberts, M^{me} N. Brian, M. G. Des-tré, M. C. Goanvic, M. J. Guez.

M^{me} G. Decisier et M^{lle} E. Raynaud, qui ont quitté le secrétariat général du Conseil, ont également participé à la rédaction du rapport.

* M. Raphaël Hadas-Lebel a été nommé président du Conseil d'orientation des retraites le 21 avril 2006.

Annexe 7

Liste des sigles

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AGFF	Association pour la gestion du fonds de financement (a remplacé l'Association pour la gestion de la structure financière, ASF)
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres pour les salariés du secteur privé
ARRCO	Association des régimes de retraites complémentaires pour les salariés du secteur privé
ASV	Allocation supplémentaire de vieillesse (des professions médicales)
AVPF	Assurance vieillesse des parents au foyer
BDF	Banque de France
BIT	Bureau international du travail
CAE	Conseil d'analyse économique
CAMR	Caisse autonome mutuelle retraite (aujourd'hui : Fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires)
CANAM	Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes
CANCAVA	Caisse autonome nationale de compensation d'assurance vieillesse artisanale
CANSSM	Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines
CARCD	Caisse autonome de retraite des chirurgiens dentistes
CARMF	Caisse autonome de retraite des médecins français
CARMPIMKO	Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs kinésithérapeutes, pédicures podologues, orthophonistes et orthoptiste
CAVIMAC	Caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

CAVP	Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens
CCIP	Chambre de commerce et d'industrie de Paris
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CFA	Congés de fin d'activité (secteur public)
CIPAV	Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse
CMP	Compte minimum de points
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAVPL	Caisse autonome d'assurance vieillesse des professions libérales
CNAVTS/ CNAV	Caisse autonome d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNBF	Caisse nationale des barreaux français
CNIEG	Caisse nationale des industries électriques et gazières
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
COR	Conseil d'orientation des retraites
CPA	Cessation progressive d'activité (secteur public)
CPCM	Régime des fonctionnaires civils et militaires
CPCRM	Code des pensions civiles et militaires de retraite
CPE	Comité de politique économique
CREA	Caisse de retraite de l'enseignement, des arts appliqués, du sport et du tourisme
CREAPT	Centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations au travail
CRPCEN	Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires
CSG	Contribution sociale généralisée
CSS	Code de la sécurité sociale
CTA	Contribution tarifaire sur les prestations de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel
DADS	Déclaration annuelle de données sociales

DGTPE	Direction générale du trésor et de la politique économique
DRE	Dispense de recherche d'emploi
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la santé et de la solidarité
DSS	Direction de la sécurité sociale
EDF	Électricité de France
ENIM	Établissements nationaux des invalides de la marine (régime des marins)
ENSAE	École nationale de la statistique et de l'administration économique
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
FAVEC	Fédération des associations des conjoints survivants
FFIPSA	Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles
FPE	Fonction publique d'État
FRR	Fonds de réserve pour les retraites
FSPOEIE	Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
GDF	Gaz de France
GIP	Groupement d'intérêt public
IAS	International accounting standard
IAS/IFRS	International accounting standard/International financial reporting standard
IEG	Industries électriques et gazières
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INPRSI	Instance nationale provisoire du régime social des indépendants
IRC	Institution de retraite complémentaire
IRCANTEC	Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (collectivités territoriales et hospitalières)

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

IRCEC	Institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création
IRDES	Institut de recherche et de documentation en économie de la santé
IRES	Institut de recherches économiques et sociales
ISU	Interlocuteur social unique
JO/JORF	Journal officiel de la République française
MSA	Mutualité sociale agricole, régime de base pour les exploitants agricoles
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NRCO	Nouveau régime complémentaire obligatoire des commerçants
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
ORGANIC	Caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce
PECO	Pays de l'Europe centrale et orientale
PIB	Produit intérieur brut
PRP	Préretraite progressive
PSD	Prestation spécifique dépendance
RACD	Régime de retraite complémentaire des auteurs et compositeurs dramatiques
RACL	Régime de retraite complémentaire des auteurs et compositeurs lyriques
RAFP	Régime additionnel de la fonction publique
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RSI	Régime social des indépendants
SASV	Service de l'allocation spéciale vieillesse
SEITA	Société d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNCF	Société nationale des chemins de fer
STIF	Syndicat des transports d'Île-de-France
UNEDIC	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

Annexe 8

Rappel de quelques données essentielles sur le système de retraite français

Le premier rapport du Conseil analysait de manière assez complète notre système de retraites. L'objet de la présente annexe est d'actualiser les données utiles pour connaître le système de retraite qui n'ont pas été développées dans le cours du présent rapport. L'annexe présente ainsi :

- 1) des éléments sur les apports du système de retraite par répartition,
- 2) des éléments sur la diversité des régimes et leur importance dans le système de sécurité sociale.

I – Les apports du système de retraite par répartition

- *L'augmentation de la durée de la retraite*

Au cours des dernières décennies, la durée de retraite a considérablement augmenté en raison de la hausse de l'espérance de vie. L'espérance de vie à 60 ans est, en effet, passée de 14 ans en 1932 à un peu plus de 20 ans en 2000 pour les hommes et de 16 ans à près de 26 ans pour les femmes.

En outre, compte tenu de la baisse de la mortalité entre 20 et 60 ans, les assurés sont de plus en plus nombreux à accéder à la retraite : la probabilité pour un actif âgé de 20 ans d'atteindre 60 ans est aujourd'hui supérieure à 90 % contre 70 % au début des années 1930.

Évolution de l'espérance de vie à la naissance et à 60 ans

		Espérance de vie à la naissance	Espérance de vie à 60 ans
Hommes	1932	55 ans	14 ans
	2000	75 ans	20 ans
	gain	+20 ans	+6 ans
Femmes	1932	60 ans	16 ans
	2000	83 ans	26 ans
	gain	+23 ans	+10 ans

Source : INSEE, calculs COR.

L'allongement de l'espérance de vie ne s'est pas traduit par une plus longue période de vie avec incapacité. Les gains d'espérance de vie sans incapacité sont, en effet, supérieurs aux gains d'espérance de vie totaux.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

• *L'indépendance financière des retraités*

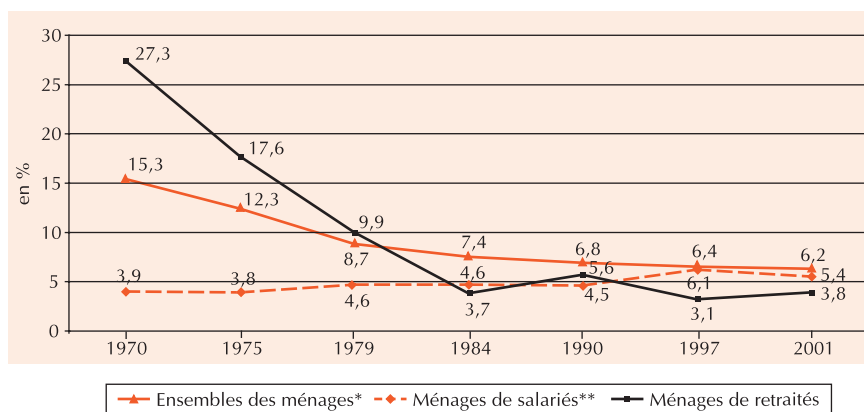
Les régimes de retraite par répartition permettent désormais une réelle indépendance financière des personnes âgées.

Le niveau de vie ⁹ moyen annuel des retraités était estimé en 2001 à 15 930 euros ¹⁰, soit un montant inférieur d'environ 11 % à celui des actifs (17 810 euros). Si l'on prend en compte l'ensemble des revenus du patrimoine, le niveau de vie moyen des retraités est presque équivalent à celui des actifs.

La pauvreté des ménages de retraités a fortement reculé au cours des dernières décennies. De 1970 à 1984, la proportion de ménages retraités vivant en dessous du seuil de pauvreté (fixé à 50 % du niveau de vie moyen) est passée d'environ 27 % à moins de 4 % et s'est maintenue ensuite à peu près à ce niveau. Depuis le début des années 1980, la proportion de ménages en dessous du seuil de pauvreté relative est plus faible parmi les retraités qu'au sein de l'ensemble de la population.

Le nombre d'allocataires du minimum vieillesse a été divisé par près de 3,5 depuis 1970, sous l'effet notamment de l'allongement des carrières féminines et de l'amélioration des dispositifs d'assurance des régimes de non-salariés. Le minimum vieillesse concernait cependant encore 620 000 personnes, environ, au 31 décembre 2004, souvent très âgées et essentiellement des femmes.

Évolution de la proportion de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté de 1970 à 2001



* Outre les salariés et les retraités, l'ensemble comprend les travailleurs indépendants et les autres inactifs.

** Les chômeurs ayant déjà travaillé sont intégrés dans la catégorie des salariés.

Source : d'après Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2003-2004.

9. Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation. Le niveau de vie est le même pour tous les individus d'un même ménage.

10. N. Legendre, « Évolution des niveaux de vie de 1996 à 2001 », *INSEE Première*, n° 947, janvier 2004.

II – La diversité des régimes et leur importance dans le système de sécurité sociale

L'assurance vieillesse, aujourd'hui généralisée à l'ensemble de la population active, est assurée par une multiplicité de régimes.

• *Une mosaïque de régimes*

Le système de retraite français juxtapose différents régimes organisés sur une base socioprofessionnelle. On peut distinguer trois grandes catégories de régimes de retraite : les régimes des salariés du secteur privé qui couvrent environ 70 % de la population active, les régimes des salariés du secteur public (fonction publique et entreprises publiques) qui représentent près de 20 % des actifs et les régimes des travailleurs non salariés qui concernent 10 % des actifs.

La couverture des salariés du secteur privé et des non-salariés est assurée par un système à deux niveaux qui comprend un régime de base et un régime complémentaire. Les salariés du secteur public sont couverts par des régimes spéciaux qui octroient, sans distinction, l'équivalent de la pension de base et du complément. Avec la loi de réforme de 2003, depuis le 1^{er} janvier 2005, les fonctionnaires de l'État et des collectivités locales sont affiliés en outre au régime additionnel de la fonction publique (RAFP), dont l'assiette de cotisation correspond aux primes des fonctionnaires prises en compte dans la limite de 20 % du traitement. Le tableau suivant donne une vision synthétique du système de retraite français.

• *Les différentes modalités d'acquisition des droits à la retraite*

Les modalités d'acquisition des droits à la retraite diffèrent entre les régimes. Pour les régimes spéciaux et la grande majorité des régimes de base, qui sont des régimes fonctionnant par annuités, les années cotisées donnent droit à une pension exprimée en pourcentage d'un salaire de référence. Pour le régime général et les régimes alignés, le salaire de référence correspond à la moyenne des 25 meilleurs salaires perçus par l'assuré au cours de la carrière ¹¹. En revanche, les régimes spéciaux fixent comme salaire de référence le dernier salaire d'activité.

La majorité des régimes complémentaires, notamment les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC des salariés du secteur privé, utilisent la technique des points. Chaque année, les cotisations versées sont converties en points de retraite en divisant les cotisations par le prix d'achat d'un point de retraite. En fin de carrière, le montant de la retraite est déterminé en multipliant l'ensemble des points accumulés par la valeur de service du point. Il dépend par construction de l'ensemble de la carrière.

11. À partir de 2008, au terme de la réforme de 1993.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Le système de retraite français

Catégorie professionnelle	Régime de base obligatoire	Régime complémentaire obligatoire
	Régimes de salariés	
Salariés du secteur privé	Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), régime général	ARRCO (cadres et non cadres) + AGIRC (cadres)
Contractuels du secteur public	Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), régime général	IRCANTEC (agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques)
Salariés agricoles	Mutualité sociale agricole (MSA), aligné sur le régime général	ARRCO (cadres et non cadres) + AGIRC (cadres)
Fonctionnaires civils et militaires de l'État	Régime spécial géré par le service des pensions + Régime additionnel de la fonction publique (RAFP)	
Fonctionnaires des hôpitaux et des collectivités locales	Régime spécial géré par la CNRACL + Régime additionnel de la fonction publique (RAFP)	
Salariés des entreprises publiques et autres régimes spéciaux	Régimes spéciaux de la SNCF, de la RATP, des industries électriques et gazières (CNIEG), des mines (CANSSM), des marins (ENIM), des ouvriers de l'État (FSPOEIE), des clercs et employés de notaires (CRPCEN), de la Banque de France, etc.	
	Régimes de non-salariés	
Artisans	CANCAVA aligné sur le régime général	Régime complémentaire obligatoire CANCAVA
Industriels et commerçants	ORGANIC aligné sur le régime général	Régime complémentaire obligatoire ORGANIC
Professions libérales	CNAVPL Caisse nationale des barreaux français (CNBF)	Régimes complémentaires obligatoires des sections (CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP, etc.) Régime complémentaire obligatoire CNBF
Exploitants agricoles	Mutualité sociale agricole (MSA)	Régime complémentaire obligatoire MSA

Les régimes de retraite ont en commun d'obéir à un principe de solidarité. Au niveau de la plupart d'entre eux, ceci se traduit notamment par la validation pour la retraite de périodes non travaillées (maladie, maternité, chômage, etc.) ainsi que par la garantie d'un montant minimal de retraite. De fait, dans le régime général et les régimes alignés, les assurés qui bénéficient d'une retraite à taux plein mais ont cotisé toute leur carrière sur de faibles revenus, voient leur retraite de base augmentée pour être portée à un montant minimum, le « minimum contributif ¹² ». Pour l'année 2006, le

12. Un objectif de retraite de base et complémentaire, après une carrière complète, égal à au moins 85 % du SMIC net est fixé par la loi de 2003 pour 2008.

minimum contributif est fixé à 6 760,82 euros¹³ par an. À ce minimum s'ajoute la pension des régimes complémentaires. Les fonctionnaires disposent également d'une prestation minimale de retraite, appelée « minimum garanti ». En 2004, 36 % des nouveaux retraités de droits propres du régime général ont perçu une pension portée au minimum contributif, le minimum garanti ayant concerné 38 % des liquidants de la CNRACL et 11 % des liquidants de la fonction publique civile.

Au niveau national, le système de retraite est complété par un minimum social garanti au titre de la solidarité nationale, le minimum vieillesse, qui est servi à toutes les personnes de 65 ans et plus dont les ressources sont inférieures à un certain seuil. Au 1^{er} janvier 2006, le montant du minimum vieillesse s'élève à 7 323,48 euros par an pour une personne seule.

• *Les effectifs de retraités et les masses de prestations*

En 2004, on estimait à environ 13,4 millions le nombre de retraités ayant droit du système de retraite français¹⁴. Le régime général est nettement prépondérant en terme de bénéficiaires (75 % des retraités de droit direct sont titulaires de droits au régime général), loin devant les régimes des salariés agricoles (14 %), des exploitants agricoles (14 %), des fonctionnaires de l'État (12 %) et de l'ORGANIC (6 %). Les autres régimes de base comptent tous pour moins de 5 % des effectifs.

Les prestations versées par les régimes de salariés du secteur privé (CNAV, AGIRC, ARRCO) et les régimes de la fonction publique (fonction publique d'État et CNRACL) représentent environ 85 % des prestations totales (193 milliards d'euros en 2004).

Au titre de l'exercice 2004, le régime général a ainsi versé près de 68 milliards d'euros de prestations (35 % des prestations totales) et les régimes complémentaires de l'ARRCO et de l'AGIRC ont versé ensemble 47 milliards d'euros (25 %). Le montant des prestations a atteint 34 milliards d'euros pour les fonctionnaires de l'État (18 % des prestations totales) et 9 milliards d'euros pour les fonctionnaires des collectivités locales (près de 5 %).

L'ensemble des autres régimes ont versé environ 35 milliards d'euros de prestations, le plus important étant le régime des exploitants agricoles (4,5 % des prestations totales).

13. Le montant du minimum contributif est majoré au titre des périodes effectivement cotisées. Au 1^{er} janvier 2006, il atteint 7 172,54 euros par an lorsque le total de ces périodes est supérieur ou égal à la durée d'assurance requise pour bénéficier du montant entier du minimum contributif. On notera par ailleurs qu'au montant du minimum contributif s'ajoute la retraite complémentaire ARRCO.

14. Source : *Études et résultats*, n° 454, décembre 2005, A. Deloffre.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Prestations des régimes de retraite en 2004

2004	En milliards d'euros 2004	En % des prestations totales
Régimes de base (ou uniques)		
Régime général (CNAV)	67,8	35,2
Régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État	33,9	17,6
Régime des fonctionnaires des hôpitaux et des collectivités locales (CNRACL)	8,9	4,6
SNCF	4,5	2,3
Industries électriques et gazières (CNIEG)	3,1	1,6
Mines (CANSSM)	1,9	1,0
Ouvriers de l'État (FSPOEIE)	1,6	0,8
Marins (ENIM)	1,0	0,5
Autres régimes spéciaux*	1,9	1,0
Salariés agricoles	4,8	2,5
Exploitants agricoles	8,4	4,4
Artisans (CANCVA)	2,3	1,2
Industriels et commerçants (ORGANIC)	3,0	1,6
Professions libérales (CNAVPL et CNBF)	0,7	0,4
Régimes complémentaires		
ARRCO	31,1	16,1
AGIRC	16,3	8,5
IRCANTEC	1,4	0,7
Prestations totales : régimes de base + régimes complémentaires	192,6	100,0

* Autres régimes spéciaux : RATP, Clercs et employés de notaires (CRPCEN), Banque de France, Cultes (CAVIMAC), SEITA, CCIP, Opéra de Paris, Comédie-Française.

Source : Comptes de la sécurité sociale 2005, DSS.

Annexe 9

Textes d'application de la loi du 21 août 2003 ¹⁵ restant à prendre (au 29 mars 2006 ¹⁶)

I – Hors fonction publique

Articles de la loi	Objet	Articles de loi codifiés	Décret (ou observations)
Article 5 III	Allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein de pension de 2009 à 2012	-	Avant le 1 ^{er} janvier 2008 (Décret simple)
Article 5 IV	Allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein de pension de 2012 à 2020	-	Avant les 1 ^{er} janvier 2012 et 2016 (Décret simple)
Article 5 VII	Commission de garantie des retraites	Code de la sécurité sociale Article L. 114-4	1 ^{er} trimestre 2006 (Décret simple)
Article 7	Commission de la compensation	Code de la sécurité sociale Article L. 114-3	1 ^{er} trimestre 2006
Article 9	Suppression progressive de la surcompensation après 2008 ¹	-	2009 (Décret simple)
Article 10	Droit à l'information sur la retraite	Code de la sécurité sociale Article L. 161-17	1 ^{er} semestre 2006 (Décret en Conseil d'État et décret simple)
Article 14	Répertoire national des retraites et des pensions (RNRP)	Code de la sécurité sociale Article L. 161-17-1	En cours de réévaluation (Décret en Conseil d'État)
Article 27	Revalorisation des pensions – Conférence tripartite	Code de la sécurité sociale Article L. 161-23-1	2007 (Décret simple)
Article 30	Retraite progressive	Code de la sécurité sociale Article L. 351-16	1 ^{er} semestre 2006 (Décret en Conseil d'État et décret simple)

1. Le décret n° 2006-161 du 13 février 2006 fixe le calendrier de la baisse progressive du taux d'application de la surcompensation pour les années 2005, 2006, 2007 et 2008.

15. Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

16. Date d'adoption du rapport par le Conseil.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Articles de la loi	Objet	Articles de loi codifiés	Décret (ou observations)
Article 116 I	Institutions de gestion de retraite supplémentaire – Modalités de fonctionnement	Code de la sécurité sociale Article L. 941-4	1 ^{er} semestre 2006 (Décret en Conseil d'État)
Article 116 II	Institutions de retraite supplémentaire existantes – Période transitoire	-	1 ^{er} semestre 2006 (Décret en Conseil d'État)
Article 116 III	Institutions de retraite supplémentaire existantes – Modalités de conversion des réserves et provisions en rente viagères	-	1 ^{er} semestre 2006 (Arrêté)
Article 116 VI	Institutions de gestion de retraite supplémentaire existantes – Modalités de transfert des provisions ou réserves	-	1 ^{er} semestre 2006 (Décret simple)

II – Fonction publique

Tous les textes d'application nécessaires à la mise en œuvre de la loi du 21 août 2003 pour les régimes de la fonction publique ont été publiés (Voir le rapport de Denis Jacquat, Assemblée nationale, 6 avril 2005).

Annexe 10

Présentation des régimes spéciaux de retraite

Introduction

Lors de la création du régime général des assurances sociales en 1930, puis du régime général de sécurité sociale en 1945, il existait pour les salariés de certaines entreprises ou de certaines branches professionnelles ou de certaines catégories professionnelles des régimes de retraite qui ont été dits « spéciaux » par opposition au régime général. Les ressortissants de ces régimes militèrent pour la plupart afin de rester affiliés à des régimes qui offraient une meilleure protection que le nouveau régime de droit commun. L'idée était d'ailleurs que les salariés verraient progressivement leurs garanties augmenter dans un mouvement d'égalité par le haut. Le mouvement consistant pour les régimes à refuser l'unification a d'ailleurs largement dépassé les régimes spéciaux de salariés mais s'est étendu, par exemple, aux artisans et commerçants¹⁷.

À l'époque, une solution aurait pu consister dans la création de « régimes chapeaux », assurant aux ressortissants de ces régimes le maintien de leurs avantages tout en les faisant participer au régime général. Mais la tendance qui prévalait à l'époque au maintien des régimes en place n'allait pas dans ce sens. Par ailleurs, les intéressés étaient opposés à cette solution, qui portait atteinte à un élément important de leur statut et de leur identité. Ils eurent d'autant plus facilement gain de cause que l'État, pour le régime spécial de référence dont il avait la responsabilité, celui des fonctionnaires, estimait souhaitable de conserver un régime particulier et entendait ne pas entrer dans le droit commun. Par ailleurs, dans ces régimes qui sont étroitement liés à une profession, (par exemple les marins), ou à une entreprise (par exemple la SNCF), la politique salariale et la politique sur les retraites sont étroitement liées, de telle sorte que les rapprochements ont toujours posé des problèmes particuliers¹⁸. L'origine et la légitimité de ces régimes sont donc avant tout d'ordre historique.

C'est dans ce contexte que l'ordonnance du 4 octobre 1945 a posé le principe du maintien d'un certain nombre de régimes spéciaux dont la liste figure au décret du 8 juin 1946 (aujourd'hui articles L. 711-1 et R. 711-1 du

17. La tendance au maintien du *statu quo* était très dominante à l'époque et les régimes prévoyant une faible protection sociale ont eu pendant longtemps le souhait primordial de conserver de faibles taux de cotisation.

18. L'augmentation des cotisations salariales est, par exemple, autant redoutée, mais pour des raisons différentes, par l'État que par les fonctionnaires.

Code de la sécurité sociale). Les régimes qui ont été maintenus correspondent pour l'essentiel à ceux des collectivités publiques et des entreprises assurant la gestion d'un service public ou d'une activité jugée essentielle pour la vie de la nation. Cette situation explique les particularismes de l'histoire de ces régimes.

Aucun régime spécial n'a été concerné par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale (loi dite « Balladur »). À la très importante exception près que constituent les régimes des fonctionnaires¹⁹, les régimes spéciaux n'ont pas non plus été réformés par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Cette situation accentue leur singularité et des interrogations existent sur leur ajustement aux conditions démographiques, économiques et financières qui ont conduit à réformer l'ensemble des autres régimes²⁰.

Il s'agit ici de présenter l'architecture des régimes spéciaux, et non de faire une comparaison des prestations servies.

I – Recensement des régimes spéciaux

L'annexe T au projet de loi de financement de la sécurité sociale²¹ donne la liste des régimes obligatoires de base. Pour 2003, ce document dénombre en matière d'assurance vieillesse, outre le régime général, 131 régimes de base. Toutefois, ne sont « spéciaux » au sens du Code de la sécurité sociale que les régimes qui préexistaient à l'ordonnance de 1945 (articles L. 711-1 et R. 711-1 du Code de la Sécurité sociale). Dans cette approche juridique, n'appartiennent donc pas à cette catégorie les régimes des professions indépendantes (régime des exploitants agricoles, ORGANIC et CANCAVA), ni divers régimes de création postérieure à la Libération (voir : recensement des régimes de base en fin d'annexe). Après que certains régimes ont été supprimés²² ou intégrés au régime général²³, il demeure 124 régimes spéciaux, dont 109 sont en voie d'extinction. Cette dernière situation concerne 102 régimes spéciaux des

19. Il s'agit des fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux (relevant de la CNRACL) ainsi que des ouvriers d'État (FSPOEIE) dont le régime est fortement lié à celui des fonctionnaires.

20. Les régimes des indépendants ont également été réformés en 2003.

21. L'annexe T accompagne une fois tous les trois ans la loi de financement de la sécurité sociale.

22. Banque d'Algérie ; chambre de commerce d'Armentières-Hazebrouck ; chambre de commerce de Boulogne-sur-Mer ; chambre de commerce de Dunkerque ; chambre de commerce de Lorient et du Morbihan ; chambre de commerce de Marseille ; chambre de commerce de Nantes ; chambre de commerce de Nice et des Alpes-Maritimes ; chambre de commerce de La Rochelle ; chambre de Commerce et port autonome du Havre ; compagnie des docks et entrepôts de Marseille ; compagnie fermière de Vichy ; employés de la condition des soies de Lyon ; forts des halles ; gardes forestiers auxiliaires ; Institut de France ; maîtres auxiliaires de l'État ; office scientifique et technique des pêches maritimes ; caisses d'épargne des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle ; Petit Parisien ; port autonome de Bordeaux ; portefaix des entrepôts de la Chambre de commerce de Nantes.

23. Agents de change ; Crédit foncier de France ; Compagnie générale des eaux ; chambre de commerce et d'industrie de Roubaix.

collectivités publiques d'Alsace et de Moselle ainsi que deux régimes relativement importants, celui des Chemins de fer secondaires d'intérêt général et chemins de fer d'intérêt local (ex CAMR) et celui de la SEITA.

Aujourd'hui, les régimes dits « spéciaux » mentionnés par l'article R. 711-1 du Code de la Sécurité sociale correspondent au régime des fonctionnaires de l'État (civils et militaires) ; aux fonctionnaires des collectivités locales et agents des hôpitaux (régime géré par la CNRACL) ; aux ouvriers de l'État (FSPOEIE) ; aux agents de la SNCF, à ceux des industries électriques et gazières²⁴ (IEG) ; à la RATP ; aux marins (Établissement national des invalides de la marine : ENIM) ; aux mineurs (Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines : CANSSM) ; à la Banque de France ; à la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) ; à l'Opéra national de Paris et à la Comédie-Française.

Il faut ajouter à cette liste le régime des clercs et employés de notaires (Caisse de Retraite et de Prévoyance des Clercs et Employés de Notaires : CRPCEN), créé par la loi du 12 juillet 1937 non cité en 1945 compte tenu des hésitations sur son devenir, mais qui relève de l'article L. 711-24 du Code de la Sécurité sociale et qui fait donc partie de la même problématique.

On peut enfin citer, pour être tout à fait exhaustif, le régime de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines pour son personnel, le régime de retraite des ministres des cultes d'Alsace-Moselle et ceux de l'Assemblée nationale et du Sénat²⁵. Ces régimes sont cependant à la fois d'un très faible poids démographique et relèvent d'une problématique particulière compte tenu de la spécificité de leurs ressortissants. Ils ne seront pas abordés par la présente étude.

Les textes intéressant les différents régimes étudiés sont recensés en fin d'annexe.

Les ressortissants actifs des régimes spéciaux (y compris les fonctions publiques) sont environ 4 660 000, tandis que les pensionnés de droit direct sont quelque 2 530 000 et que le nombre total des pensionnés atteint 3 420 000. Leur poids dans le système général des retraites est tout à fait significatif puisqu'ils représentent un peu moins de 22 % des retraités de droit direct, mais plus de 27 % des dépenses totales de retraite (voir les effectifs des différents régimes spéciaux en fin d'annexe).

Toutefois, si l'on exclut les régimes qui viennent d'être réformés, ce poids est bien moindre, même s'il demeure important : environ 500 000 actifs et 1 080 000 pensionnés. L'importance relative du nombre de pensionnés s'explique par l'évolution professionnelle des secteurs en cause. C'est

24. Le régime des industries électriques et gazières (IEG) correspond certes pour l'essentiel à EDF et GDF, mais déborde légèrement de ce cadre puisque le statut national s'applique de plein droit à tout le personnel de l'industrie électrique et gazière.

25. Le régime des cultes d'Alsace-Moselle et ceux de l'Assemblée nationale et du Sénat ne sont pas cités dans le Code de la sécurité sociale ; toutefois, ils sont antérieurs à l'ordonnance de 1945 et sont, à ce titre, considérés ici comme des régimes spéciaux.

ainsi que, de 1949 à 2004, la SNCF est passée de 437 000 à 173 000 salariés. Dans d'autres cas, l'âge plus précoce de la retraite a en partie joué le rôle que les préretraites ont joué dans certaines entreprises.

II – Caractéristiques communes des régimes spéciaux

S'agissant tout d'abord du type de ressortissants, les régimes spéciaux assurent la couverture vieillesse de salariés²⁶, pour la plupart employés sous statut²⁷, notion à laquelle est associée celle de carrière. Il s'agit dans la majorité des cas d'agents du secteur public, même si la notion de statut peut s'attacher à la profession plutôt qu'à l'entreprise (mineurs, marins).

Ils s'appliquent souvent à des emplois ou des métiers qui, à la création des régimes, étaient pénibles²⁸ ou dangereux, ce qui a conduit à l'existence de règles particulières (en particulier concernant l'âge de la retraite) et explique une forte dominante masculine²⁹ parmi les ressortissants (hormis les fonctionnaires et les clercs et employés de notaires).

Ils se caractérisent également par une forte dissymétrie dans le traitement des hommes et des femmes du point de vue des avantages familiaux, en termes d'âge d'ouverture des droits à la retraite, de réversion, de bonification de durée d'assurance. Cet écart de traitement a été largement corrigé pour le régime des fonctionnaires notamment dans le cadre de la loi du 21 août 2003, en raison de son incompatibilité avec la jurisprudence européenne relative à l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes. Les conséquences de cette jurisprudence n'ont sans doute pas été toutes tirées et posent de nombreux problèmes.

Les régimes spéciaux sont des régimes par répartition, fonctionnant en annuités. Ils s'opposent cependant au régime général (et aux régimes ali-gnés) par différentes caractéristiques :

- à l'exception du régime des mines, les régimes spéciaux assurent à la fois le régime de base et le régime complémentaire, qui ne sont pas distingués. En revanche, les entreprises ayant de tels régimes n'ont en général pas de régimes supplémentaires comme en ont certaines grandes entreprises ;

26. Une seule exception : le régime des marins, qui couvre aussi bien les artisans que les salariés dès lors que les uns et les autres sont embarqués à bord de navires. Mais dans ce régime, les artisans sont traités comme des salariés puisque les cotisations et prestations sont assises pour tous sur un salaire forfaitaire, dont le montant est fonction de la catégorie du marin.

27. Pour les agents autres que les fonctionnaires, le statut relève du droit privé. Le Code du travail s'applique à eux, sauf disposition spéciale du statut, disposition dont la légalité fait l'objet d'une importante jurisprudence (pour être légale, la disposition doit correspondre à un intérêt public). Les agents sous statut peuvent relever d'une convention collective.

28. La pénibilité pouvant découler, pour certains métiers, de la continuité du service public obligeant à des horaires en continu (transports publics). Ce n'est pas cependant une caractéristique générale (clercs de notaire, employés des chambres de commerce et d'industrie...).

29. La forte proportion masculine tend à se réduire, y compris dans les régimes d'entreprises ferroviaires et dans le régime des IEG, notamment du fait de la tertiarisation des emplois dans ces entreprises. La CRPCEN se démarque des autres régimes spéciaux quant à son degré de féminisation puisque les proportions respectives d'hommes et de femmes y sont inversées (20 %/80 %).

- la plupart des régimes accordent à tout ou partie de leurs ressortissants le droit à pension avant l'âge de 60 ans ;
- sauf dans le régime des mines dans lequel la pension est d'un montant forfaitaire, l'assiette de la pension ne prend pas en compte l'ensemble de la carrière, mais seulement le traitement de la dernière période d'activité ;
- faute d'avoir accompli une durée de stage de 15 ans, les agents sont reversés dans les régimes de droit commun (la plupart des grands régimes, fonctionnaires notamment) ou bénéficient d'une pension dont le calcul peut être moins avantageux et l'âge de jouissance plus tardif³⁰. Pour la SNCF, les IEG et la RATP, la pension est proportionnelle tant que l'agent n'a pas atteint 25 ans de carrière ;
- seuls les régimes récemment réformés accordent la réversion aux hommes et aux femmes dans les mêmes conditions ;
- il existe quelques différences de moindre importance, mais qui ne sont pas sans conséquences ; ainsi, le décompte des durées d'assurance est, dans les régimes spéciaux, effectuée de date à date, au jour près, tandis que le régime général valide des trimestres en fonction du montant des cotisations versées³¹ ;
- d'une manière générale, et toujours à l'exception du régime des mines, ces régimes sont largement inspirés de celui des pensions civiles et militaires de l'État, qui joue d'autant plus le rôle de régime de référence que les pouvoirs publics fixent ou approuvent leurs règles ;
- enfin, il convient de signaler que dans la plupart des régimes spéciaux³², la mise à la retraite d'office est possible dès lors que le droit à pension est ouvert, même si les intéressés n'ont pas fait le plein de leurs annuités, contrairement au droit commun du travail qui ne l'autorise que si le salarié remplit les conditions pour obtenir une pension à taux plein (article L. 122-14-13 du Code du travail).

N'ayant pas fait l'objet de réformes récentes³³, ces régimes ont conservé certaines caractéristiques du régime des fonctionnaires aujourd'hui disparues à la suite de l'intervention de la loi du 21 août 2003.

Sur le plan démographique, mis à part les régimes de fonctionnaires dont la proportion d'actifs est importante, le ratio actifs/pensionnés est beaucoup moins favorable que dans le régime général. Compte tenu de l'évolution des effectifs des professions concernées³⁴, le nombre des actifs est

30. Reversement dans les régimes de droit commun : fonctionnaires, FSPOEIE, IEG, SNCF, RATP, Banque de France ; droit à pension plus tardif et/ou droits minorés : mineurs, marins, clercs et employés de notaire, CCIP, Opéra, Comédie-Française.

31. Le régime général peut ainsi valider jusqu'à quatre trimestres pour une année civile partiellement travaillée là où un régime spécial ne validera que la période réellement cotisée.

32. C'est le cas en particulier pour la SNCF, la RATP, l'EDF et l'Opéra national de Paris ; en revanche, les marins sont soumis sur ce point au droit commun du travail.

33. Mis à part le régime de la CCIP, réformé en 1998 et celui des IEG en ce qui concerne son organisation et son financement, mais pas ses prestations.

34. Hors régimes réformés par la loi de 2003 (fonctionnaires, ouvriers d'État), le total des pensionnés est plus du double de celui des actifs (voir annexe 2).

même souvent inférieur à celui des pensionnés. Cette démographie défavorable se répercute sur la situation financière de ces régimes, dont les comptes sont équilibrés par les compensations (compensation généralisée et surcompensation entre régimes spéciaux) et les versements importants effectués soit par l'employeur, soit par l'État.

Il convient de noter également que, sauf en ce qui concerne les clercs de notaire et les marins, les carrières en tant qu'affilié à ces régimes sont presque exclusivement des carrières longues. Le mode de calcul de la pension en fonction du traitement de la dernière période et la durée de stage, en particulier, ont été définis à l'origine dans le but de fidéliser autant que possible les ressortissants.

III – Typologie des régimes spéciaux

Les régimes spéciaux sont souvent classés selon une typologie faisant référence soit à leur champ d'application (entreprise ou profession), soit à l'existence d'une caisse distincte de l'employeur.

La distinction entre les régimes d'entreprise et les autres n'est pas complètement satisfaisante. En effet, le régime des Industries électriques et gazières n'est pas un régime d'entreprise, et on ne sait comment classer le premier des régimes spéciaux, celui des fonctionnaires (l'État et les collectivités locales sont-ils des entreprises ?).

Une classification proche de la précédente consiste à se référer à l'existence ou non d'une caisse distincte de l'employeur pour le service des prestations. Cette classification a cependant l'inconvénient de séparer des régimes en réalité très proches, à savoir le régime des fonctionnaires de l'État d'une part, ceux des collectivités locales et hôpitaux ainsi que les ouvriers ressortissants du FSPOEIE d'autre part. De surcroît, de la même façon que le cas des Industries électriques et gazières montre qu'une pluralité d'employeurs n'implique pas nécessairement l'existence d'une caisse autonome, une caisse juridiquement distincte peut coexister avec un employeur unique ; c'est le cas pour l'Opéra national de Paris et pour la Comédie-Française, qui ont tous deux une caisse autonome (établissement d'utilité publique).

Une autre distinction peut être tirée des modes de fixation des règles de chacun des régimes. Certes, à la base de tous les régimes se trouvent des dispositions législatives et réglementaires (voir : droit applicable aux régimes spéciaux en fin d'annexe) ; mais le détail des règles applicables peut résulter soit de ces dispositions elles-mêmes (régimes des fonctionnaires de l'État ou locaux, des ouvriers d'État, des marins, des clercs et employés de notaires, des mines, de l'Opéra et de la Comédie-Française), soit, au moins en partie, de textes émanant des entreprises et soumis en principe à une approbation de l'État (SNCF, Industries électriques et gazières, jusqu'à une date récente, RATP, Banque de France, Chambre de commerce

et d'industrie de Paris). Cette différence de modalités, même si elle n'emporte pas en elle-même de conséquences juridiques, est révélatrice d'une réalité différente quant aux conditions du dialogue social.

Une typologie peut enfin être tirée de la situation des employeurs et des salariés concernés par les régimes spéciaux. Elle conduit à distinguer trois groupes de régime, d'importance inégale :

- les agents de l'État, des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif : fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et hôpitaux, ouvriers de l'État ;
- les agents des établissements publics à caractère industriel et commercial gérant un service public, EDF/GDF, SNCF, RATP, Banque de France, Opéra national de Paris et Comédie-Française ;
- les professions à statut, marins et mineurs, que leur employeur soit privé ou public.

Deux régimes demeurent « inclassables » dans ce cadre : celui des clercs de notaire, produit d'une histoire particulière, et celui de la CCIP qui est le seul survivant des régimes spéciaux des organismes publics autonomes, autrefois assez nombreux (chambres de commerce et ports autonomes).

Cette typologie est assez adaptée puisqu'elle recoupe des situations très différentes du point de vue des régimes de retraite.

- le premier groupe correspond aux régimes réformés à la suite de l'intervention de la loi du 8 août 2003 ;
- les agents des EPIC gérant un service public représentent la plus grande partie des autres actifs. On notera que les quatre régimes des grands établissements (EDF, SNCF, RATP et Banque de France) sont aussi (avec celui de la CCIP) ceux dont les règles sont approuvées par les pouvoirs publics et non directement fixées par eux ;
- le troisième groupe correspond à des professions marquées notamment par une diminution très importante de leurs effectifs ; cette situation les distingue du second groupe et justifie des particularités dans les solutions retenues.

Recensement des régimes de base

Régime	Organisme gestionnaire
Salariés du secteur privé	
Régime général	CNAVTS
Salariés agricoles	CMSA
Régimes des professions indépendantes	
Exploitants agricoles	CMSA
Industriels et commerçants (non salariés)	ORGANIC
Artisans	CANCAVA
Professions libérales (Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales gérant 13 sections professionnelles)	CNAVPL
Avocats (caisse nationale des barreaux français)	CNBF
Régimes spéciaux actifs	
Fonctionnaires de l'État	État
Fonctionnaires des collectivités locales et des hôpitaux	CNRACL
Régime des ouvriers des établissements industriels de l'État	FSPOEIE
Cheminots SNCF	SNCF
Industries électriques et gazières	IEG
Agents de la RATP	RATP
Agents de la Banque de France	Banque de France
Personnels de l'Opéra national de Paris	Caisse de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris
Personnels de la Comédie-Française	Caisse de retraite du personnel de la Comédie-Française
Marins	ENIM
Mineurs	CANSSM
Clercs et employés de notaires	CRPCEN
Personnel de la chambre de commerce et d'industrie de Paris	CCIP
Ministres des Cultes d'Alsace-Moselle	Préfecture du Bas-Rhin
Régimes de l'Assemblée nationale (distincts pour les députés et pour les personnels)	Assemblée nationale
Régimes du Sénat (distincts pour les sénateurs et pour les personnels)	Sénat

Régime	Organisme gestionnaire
Régimes spéciaux en voie d'extinction	
Fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires	Autrefois, CAMR
SEITA	
Imprimerie nationale	
Chemins de fer de l'Hérault	
Cantonniers de l'Isère	
Chemins de fer éthiopiens	
Régies ferroviaires d'Outre-mer	
Personnels des hôpitaux du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle	(9 régimes fin 2002)
Régimes spéciaux des communes de Moselle	(23 régimes fin 2002)
Régimes spéciaux des communes du Bas-Rhin	(16 régimes fin 2002)
Régimes spéciaux des communes du Haut-Rhin	(30 régimes fin 2002)
Organismes de sécurité sociale du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle	(15 régimes fin 2002)
Autres régimes spéciaux du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle	(9 régimes fin 2002)
Personnels de la Caisse du régime des mines	CANSSM
Autres régimes	
Régime des cultes (loi du 2 janvier 1978)	CAVIMAC
Travailleurs du secteur privé de la collectivité territoriale de Mayotte (Loi n° 85-10 du 3 janvier 1985 et décret n° 87-175 du 16 mars 1987)	
Travailleurs du secteur privé de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (Loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 et décret n° 89-110 du 20 février 1989)	
Conseil économique et social (pour les conseillers) : caisse instituée en application de la loi n° 57-761 du 10 juillet 1957 et maintenue par le décret n° 59-601 du 5 mai 1959 modifié	Conseil économique et social

Effectifs des différents régimes spéciaux

	Actifs	Pensionnés de droit direct	Pensionnés de droit dérivé	Total pensionnés
Fonctionnaires de l'État (et militaires)	2 395 228	1 262 489	350 906	1 613 395
Collectivités locales et hôpitaux	1 700 578	512 046	115 412	627 458
FSPOEIE	62 327	64 989	26 778	91 767
Sous-total régimes réformés par la loi de 2003	4 158 133	1 839 524	493 096	2 332 620
SNCF	178 770	197 500	118 500	316 000
IEG	153 782	101 683	42 272	143 955
RATP	41 949	29 848	12 743	42 591
Marins	43 690	73 892	48 342	122 234
Clercs et employés de notaire	40 398	40 312	7 041	47 353
Mines	20 322	233 425	160 456	393 881
Banque de France	15 417	11 827	2 998	14 825
Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris	3 879	1 986	473	2 459
Opéra et Opéra comique	1 672	1 128	316	1 444
Comédie-Française	336	249	92	341
Régime de retraite des ministres des cultes d'Alsace-Moselle	1405	741	79	820
CANSSM pour son personnel	495	653	92	745
Total autres régimes	502 115	693 244	393 404	1 086 648
Total général	4 660 248	2 532 768	886 500	3 419 268

Source : Annexe T au PLFSS 2003

Droit applicable aux régimes spéciaux

1. Textes communs à différents régimes

1.1. Code de la sécurité sociale

Articles L.O. 111-3 et L.O. 111-4 : lois de financement de la sécurité sociale (dispositions intéressant les régimes spéciaux).

Livre VII, titre 1^{er}, régimes spéciaux et plus particulièrement :

- article L. 711-1 (ancien article L. 3) : principe du maintien des régimes spéciaux ;
- article L. 711-12 : conditions de fixation des cotisations des régimes spéciaux ;
- article L. 715-1 : gestion par la CNAV du régime des chemins de fer d'intérêt secondaire ;
- article R. 711-1 : liste des régimes spéciaux ;
- article R. 711-17 : principe des prestations équivalentes à celles du régime général et de la conservation des avantages antérieurs ;
- article R. 711-24 : maintien à titre provisoire des régimes spéciaux hors de la liste de l'article R. 711-1.

Articles L. 222-6, L. 225-1-2, L. 921-1 et L. 922-1 (Possibilité d'adosser les régimes spéciaux au régime général et aux régimes complémentaires).

Articles D. 173-1 et D. 173-2 : coordination entre régimes.

1.2. Autres

Décret n° 91-613 du 28 juin 1991 fixant les taux des cotisations de divers régimes spéciaux de sécurité sociale (application de l'article L. 711-12 du CSS).

2. Textes spécifiques aux différents régimes

2.1. Fonctionnaires de l'État

CPCMR (et loi 2003-775 pour les dispositions temporaires).

2.2. CNRACL

CPCMR (et loi 2003-775 pour les dispositions temporaires) ³⁵.

Décret n° 47-1846 du 19 septembre 1947, portant règlement d'administration publique pour la constitution de la caisse nationale de retraites prévue à l'article 3 de l'ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945 relative aux services publics des départements et des communes et de leurs établissements publics.

Décret n° 99-1065 du 20 décembre 1999 relatif à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

³⁵. La loi n° 2003-775 réformant les retraites rend applicable à la CNRACL et au FSPOEIE une grande partie des modifications introduites dans le Code des pensions civiles et militaires.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

2.3. FSPOEIE

Loi du 21 mars 1928 (les dispositions de la loi précitée ont été, dans la presque totalité, abrogées et remplacées en 1949).

CPCMR (et loi 2003-775 pour les dispositions temporaires).

Décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004 relatif au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État.

Décrets n° 2004-1057 du 5 octobre 2004 relatif à la limite d'âge du personnel relevant du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État.

2.4. Mines

Article 17 de l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale.

Décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946, portant organisation de la sécurité sociale dans les mines (également fondé sur la délégation de pouvoir donné au gouvernement par l'article 171 de la loi de finances du 7 octobre 1946). Décret modifié par le décret n° 92-1354 du 24 décembre 1992 (*JO* du 27 décembre 1992), le décret n° 93-1048 du 2 septembre 1993 (*JO* du 8 septembre 1993) et le décret n° 2004-1172 du 2 novembre 2004.

2.5. Marins (ENIM)

Code des pensions de retraite des marins français (CPRM).

2.6. Clercs et employés de notaires

Loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires et modifiant certaines dispositions relatives à cette caisse.

CSS, article R. 711-24.

Décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990.

2.7. IEG

Article 47 de la loi de nationalisation du 8 avril 1946 (*JO* du 9 avril).

Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières (titre IV : le régime d'assurance vieillesse invalidité, décès, accidents du travail et maladies professionnelles des industries électriques et gazières).

Décret n° 46-1541 du 22 juin 1946 modifié approuvant le statut national du personnel des industries électriques et gazières ; étendu aux entreprises exclues de la nationalisation ou non transférées par un décret du 4 janvier 1949 (*JO* du 16 janvier) modifié par un décret du 18 mai 1949 (*JO* du

20 mai). Tous les textes sont soumis à l'avis préalable du conseil supérieur de l'électricité et du gaz.

2.8. SNCF

Lois des 21 juillet 1909 et 28 décembre 1911 relatives aux conditions de retraite du personnel des grands réseaux de chemins de fer d'intérêt général.

Décret loi du 19 avril 1934 et décret du 31 août 1937 portant création de la SNCF.

Règlement homologué par le ministre des transports.

2.9. RATP

Décret n° 59-157 du 7 janvier 1959, relatif à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France ³⁶.

Décret 59-1091 du 23 septembre 1959 portant statut de la régie autonome des transports parisiens.

2.10. Banque de France

Décret n° 68-300 du 29 mars 1968 modifié relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France et règlement annexé.

Délibérations du Conseil général de la Banque.

2.11. CCIP

Décret n° 97-1325 du 30 décembre 1997, portant approbation du règlement du régime spécial d'assurance vieillesse et d'assurance maladie du personnel de la chambre de commerce et d'industrie de Paris.

2.12. Opéra national de Paris

Loi du 14 janvier 1939 (article 5, participation de l'État aux pensions).

Décret n° 68-382 du 5 avril 1968, portant statut de la caisse de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris (le régime est géré par une caisse ayant le statut d'établissement d'utilité publique).

2.13. Comédie-Française

Décret n° 68-960 du 11 octobre 1968 modifiant le statut de la caisse de retraite du personnel de la Comédie-Française modifié (le régime est géré par une caisse ayant le statut d'établissement d'utilité publique).

36. Article 4 de ce décret (modifié par décret 2001-924 2001-10-09 art. 2 I, *JORF* 10 octobre 2001) : « Le statut du personnel de la Régie et le règlement des retraites en vigueur à la date de publication du présent décret ne peuvent être modifiés que par délibération du conseil d'administration de la Régie approuvée par le ministre des travaux publics, des transports et du tourisme et le ministre des finances et des affaires économiques. »

Annexe 11

Scénario européen

Le groupe de travail « Vieillesse » mandaté par le Comité de politique économique a mené un exercice de projection des retraites à l'échelle européenne. Pour la France, la décision a été prise d'articuler cet exercice avec celui du Conseil d'orientation des retraites, réalisé au niveau national.

La projection européenne est fondée sur un jeu d'hypothèses spécifiques. En effet, celles-ci ont été élaborées par le groupe de travail « Vieillesse » avec une méthodologie unique pour tous les pays européens. Des variantes ont été étudiées de façon à tester la sensibilité des résultats aux hypothèses.

Cette recherche de cohérence au niveau européen s'est traduite par des scénarios différents de ceux qui ont été retenus par le Conseil. En effet, les hypothèses relatives à la démographie et aux évolutions macro-économiques, et notamment aux taux d'activité, diffèrent sensiblement.

Le scénario de base européen sera d'abord présenté en indiquant les hypothèses sur lesquelles il est fondé ainsi que les principaux résultats. Les projections correspondant aux variantes seront ensuite décrites.

I – Scénario de base

• *Hypothèses sous-tendant la projection*

Démographie

Le CPE a retenu un indice de fécondité un peu supérieur à 1,8 enfant par femme, qui est l'hypothèse de base du Conseil. Partant de 1,89 enfant par femme en 2004, il diminuerait très légèrement pour s'établir à 1,85 enfant de 2030 à 2050.

Les hypothèses de mortalité du scénario européen sont moins favorables pour les hommes et les femmes que celles retenues par le COR pour le scénario de base. Les femmes auraient ainsi une espérance de vie de 87,9 ans en 2050 contre 91 ans dans le scénario du COR. Pour les hommes, l'écart entre les deux scénarios serait un peu moins marqué : leur espérance de vie serait de 82,3 ans en 2050 selon le scénario européen contre 84,3 ans dans le scénario national. En fait, l'hypothèse européenne s'apparente à l'hypothèse de mortalité haute du Conseil (dans laquelle l'espérance de vie des femmes est de 87,7 ans en 2050 et celle des hommes de 82,6 ans) sans que ces deux scénarios soient tout à fait identiques.

Le solde migratoire du scénario européen, égal à 64 000 personnes en 2004 diminuerait légèrement à 60 000 personnes en 2020 et 59 000 en

2050. L'hypothèse de base du COR correspond à un solde migratoire de 50 000 personnes par an sur toute la période de projection.

Cette différence dans les hypothèses se traduit par une population plus jeune selon le CPE, du fait d'une fécondité un peu plus élevée et d'une espérance de vie plus courte. La part des personnes de 65 ans et plus parmi les personnes de 15 ans et plus est de 20 % en 2004 selon les deux scénarios. Elle progresserait à 31,7 % selon le scénario européen et 34,3 % selon le scénario du COR. Par rapport à la projection nationale, cet écart est de nature à alléger les dépenses de retraites et les besoins de financement, toutes choses égales par ailleurs.

Évolutions macro-économiques

Les méthodes de projection des taux d'activité de la population ne sont pas les mêmes³⁷ et elles aboutissent à des résultats très sensiblement différents. Par exemple, en 2020, le taux d'activité des personnes de 15 à 71 ans serait de près de 64 % selon la méthode européenne et de 60 % selon la méthode de l'INSEE. En 2050, l'écart serait de 5 points. Ces évolutions de taux d'activité prennent en compte les effets de la réforme de 2003 sur la participation des seniors au marché du travail.

Le scénario macro-économique européen de base suppose que le taux de chômage se réduit jusqu'à 7 % en 2015 et se maintient ensuite à ce niveau. Cette hypothèse correspond à une des hypothèses étudiées par le Conseil.

La hausse de la productivité du travail s'élèverait progressivement à partir de la faible évolution actuelle (+1,1 %) pour atteindre une croissance de 1,7 % à partir de 2020. Le Conseil a retenu une hausse régulière de 1,8 % par an.

Au total, les hypothèses européennes sont globalement plus favorables à l'équilibre financier des régimes de retraite que les hypothèses du scénario de base du Conseil : la fécondité plus importante, l'espérance de vie plus faible, les migrations plus fortes, l'activité de la population plus élevée l'emportent sur le taux de chômage plus haut et les gains de productivité moins dynamiques.

Principaux résultats

L'effectif de retraités du scénario européen a été évalué à partir du scénario de base du Conseil, en tenant compte de la différence des hypothèses d'activité et de mortalité³⁸. La pension moyenne est celle du scénario de base du Conseil.

37. Eurostat utilise la méthode des cohortes dans laquelle le taux d'activité d'une génération à un certain âge dépend de son taux d'activité à un âge antérieur alors que l'INSEE projette les taux d'activité par âge à l'aide d'une fonction logistique.

38. À partir d'un effectif identique en 2003, il a été supposé que le taux de retraités (nombre de retraités relativement au nombre des inactifs de plus de 55 ans) évoluait comme le taux de retraités du scénario de base du Conseil.

La progression du nombre de cotisants serait marquée de 2003 à 2015 du fait de la hausse des taux d'activité et du recul du taux de chômage. Il y aurait 26,3 millions de cotisants en 2015 contre 24,4 millions en 2003. De 2015 à 2050, l'effectif de cotisants diminuerait lentement, comme la population active. En 2050, le nombre de cotisants serait néanmoins supérieur à celui de 2003 (25,5 millions de personnes).

Le nombre de retraités augmenterait de façon très importante jusqu'en 2040 et se stabiliserait ensuite. L'effectif de retraités atteindrait près de 20 millions de personnes en 2040 contre près de 13 millions en 2003.

Tant les évolutions du nombre de cotisants que celles du nombre des retraités sont plus favorables à l'équilibre des régimes que celles du scénario de base du COR. Dans le scénario européen, le ratio de dépendance démographique, qui rapporte le nombre de retraités au nombre de cotisants, passerait de 53 retraités pour 100 cotisants en 2003 à 78 en 2050. Dans le scénario du Conseil, en 2050, ce ratio atteindrait 91 retraités pour 100 cotisants.

La masse des pensions rapportée au PIB, égale à 12,8 % en 2003, correspondrait à 13,6 % en 2020 et à 14,8 % en 2050. En prenant comme point de départ une situation équilibrée en 2003, le besoin de financement correspondrait alors à -0,8 point de PIB en 2020 et à -1,9 point en 2050. L'estimation du déficit à couvrir est similaire à celle du scénario de base du COR pour 2020. En revanche, pour 2050, le besoin de financement serait nettement inférieur selon le scénario européen (-1,9 contre -3,1 points de PIB) du fait essentiellement de la plus courte espérance de vie ³⁹. En fait, cette estimation est peu éloignée du besoin de financement projeté par le COR avec l'hypothèse de mortalité haute (-2,3 points de PIB en 2050).

Scénario de base européen

	En % du PIB			
	2003	2010	2020	2050
Dépenses de retraites en part de PIB	12,8	12,9	13,6	14,8
Besoin de financement en part de PIB	0,0	-0,1	-0,8	-1,9

Note : un signe moins correspond à un besoin de financement.

Source : maquette DREES, COR, 2006.

II – Variantes

Cinq variantes ont été étudiées. Chaque variante se définit par le changement d'une seule hypothèse. Les hypothèses suivantes ont été modifiées :

- espérance de vie,
- taux de chômage,
- taux d'activité des salariés âgés,
- productivité (plus haute et plus basse).

³⁹. Le taux d'activité plus élevé du scénario européen contrebalance quasiment le taux de chômage et l'évolution de la productivité du travail moins favorables dans ce scénario.

- **Allongement de l'espérance de vie**

L'espérance de vie des femmes serait allongée de 1,3 an en 2050 (89,2 ans contre 87,9 ans dans le scénario de base) et celle des hommes de 1,6 an (83,9 ans contre 82,3 ans). Cette augmentation ne porte cependant pas l'espérance de vie des femmes et des hommes au niveau qui a été retenu dans le scénario de base du COR (91 ans pour les femmes et 84,3 ans pour les hommes en 2050).

Le ratio de dépendance démographique augmente un peu plus que dans le scénario de base, ce qui conduit à une part des retraites dans le PIB progressivement plus importante. Par rapport au scénario de base européen, le besoin de financement serait supérieur de 0,1 point de PIB en 2020 et de 0,6 point en 2050.

- **Recul plus marqué du taux de chômage**

Dans ce scénario, le taux de chômage se stabiliserait à 5,6 % à partir de 2015 au lieu de 7 % dans le scénario de base.

La croissance du PIB serait légèrement plus forte du fait de l'évolution plus favorable de l'emploi. Le besoin de financement en part de PIB serait un peu moins important, de 0,1 point en 2020 et en 2050.

- **Activité plus importante des seniors**

Le taux d'activité des personnes de 55 à 64 ans serait supérieur de 5 points en 2050 à ce qu'il est dans le scénario de base (59,2 % contre 54,1 %).

Dans cette hypothèse, la part des retraites dans le PIB et le besoin de financement seraient réduits de 0,3 point en 2020 et en 2050.

- **Productivité du travail plus élevée**

Par rapport au scénario de base, la croissance de la productivité augmenterait progressivement, l'écart atteignant 0,25 point en 2015. Le taux de croissance de la productivité tendrait vers 1,95 % contre 1,7 % dans le scénario de base.

La croissance du PIB serait alors plus forte, ainsi que celle des salaires. À terme, les pensions versées par personne en bénéficieraient. La résultante de ces deux effets en sens contraire sur le besoin de financement en part de PIB ne serait pas significative avant 2020 et serait relativement faible ensuite : le déficit serait réduit de 0,2 point en 2020 et de 0,4 point en 2050.

Productivité du travail moins élevée

Cette variante est symétrique de la variante précédente : la hausse de la productivité est réduite progressivement de 0,25 point par rapport au scénario de base. Elle atteindrait 1,45 % en 2015.

Ses effets sont de même ampleur mais de sens contraire à la variante de productivité plus haute. Le besoin de financement serait accru de 0,2 point en 2020 et de 0,5 point en 2050.

Variantes – Besoin de financement

	En % du PIB			
	2003	2010	2020	2050
Scénario de base	0,0	-0,1	-0,8	-1,9
Allongement de l'espérance de vie	0,0	-0,1	-0,9	-2,5
Taux de chômage à 5,6 %	0,0	0,0	-0,7	-1,8
Activité plus importante des <i>seniors</i>	0,0	+0,1	-0,5	-1,6
Productivité du travail plus élevée	0,0	-0,1	-0,6	-1,5
Productivité du travail moins élevée	0,0	-0,1	-1,0	-2,4

Note : un signe moins correspond à un besoin de financement.

Source : maquette DREES, COR, 2006.

Annexe 12

Projections détaillées par régime

À partir des scénarios transmis par le Conseil d'orientation des retraites, les régimes ont procédé aux projections de leurs recettes et de leurs dépenses, ce qui rend possible une analyse différenciée par régime de l'évolution des besoins de financement sur la période 2003-2050.

Les résultats du scénario de base, qui suppose notamment le retour à un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015, sont d'abord présentés. Ce scénario a fait l'objet du travail le plus abouti avec, pour chaque régime, une projection du solde technique, défini comme la différence entre la masse des cotisations et la masse des prestations, mais aussi une projection du solde élargi intégrant l'essentiel des recettes et dépenses dont l'équilibre financier du régime est tributaire. Il s'agit des transferts de compensation, des subventions d'équilibre, des cotisations implicites complémentaires (voir plus loin), des impôts et taxes affectés, des cotisations AVPF (assurance vieillesse des parents au foyer) versées au régime général par la caisse nationale d'allocations familiales, enfin des dépenses de gestion et d'action sociale.

Les régimes ont réalisé des projections de plusieurs variantes au scénario de base, dont les résultats sont présentés dans la suite de l'annexe. Pour chaque variante, une seule hypothèse est modifiée par rapport au scénario de base. Les variantes sont relatives :

- 1 - au taux de chômage et à l'emploi ;
- 2 - aux gains de productivité et donc à la croissance du salaire moyen par tête ;
- 3 - au mode d'indexation des pensions, des salaires portés au compte et des valeurs d'achat et de service du point (selon les régimes) ;
- 4 - à l'impact de la réforme de 2003 sur les âges de départ à la retraite.

Les deux premières séries de variantes n'ont été étudiées que par quelques régimes, les plus importants.

Pour les variantes, l'exercice a été limité à la projection des soldes techniques.

Quelques précisions relatives à l'exercice de projection des régimes doivent être apportées en introduction.

Ces projections ne prennent pas en compte la réforme du financement du régime des industries électriques et gazières, qu'il était difficile d'un point de vue technique d'intégrer sur toute la période de projection, ni les mesures de redressement à l'horizon 2020 annoncées dans l'exposé des motifs de la loi de 2003, ni les versements après 2020 du Fonds de réserves pour les retraites. Ces points sont développés dans le corps du rapport.

Le régime additionnel de la fonction publique est un régime en points qui doit provisionner l'intégralité de ses engagements. Chaque année, les ressources

prenant en compte les placements financiers du régime et les produits qu'ils sont susceptibles de générer doivent permettre de financer tous les droits à la retraite, présents et futurs, que les assurés ont d'ores et déjà acquis. La comparaison des recettes et dépenses de chaque année n'est donc pas pertinente pour ce régime, ni par conséquent les notions de solde technique et de solde élargi. Un indicateur financier pertinent est le montant des provisions du régime. C'est cet indicateur qui est présenté pour le régime additionnel.

Les résultats financiers sont exprimés en euros constants de l'année 2003, c'est-à-dire que les montants financiers ne sont pas augmentés de l'inflation après 2003. Pour autant, une somme identique en 2003 et en 2050 n'a pas la même signification car, entre-temps, le PIB exprimé en euros 2003 est supposé plus que doubler. Afin de faciliter les comparaisons entre différentes périodes, les masses financières sont également exprimées en pourcentage du PIB.

I – Le scénario de base

Les caractéristiques du scénario macro-économique de base sont les suivantes :

- démographie :
 - indice conjoncturel de fécondité : 1,8 enfant par femme,
 - espérance de vie : 84,3 ans pour les hommes et 91 ans pour les femmes en 2050,
 - solde migratoire : +50 000 personnes par an ;
- effet de la réforme de 2003 sur la population active : +400 000 personnes à partir de 2025 ;
- taux de chômage : 4,5 % à partir de 2015 et forte diminution des préretraités et des dispenses de recherche d'emploi ;
- productivité du travail : +1,8 % par an.

La réglementation des régimes prend en compte les mesures d'ores et déjà programmées notamment par la réforme de 2003 et l'accord AGIRC-ARRCO de novembre 2003, en particulier :

- durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite complète : 167 trimestres à partir de 2020 ;
- indexation des pensions, salaires portés au compte, valeurs d'achat et de service du point (à partir de 2008 pour l'ARRCO et l'AGIRC) sur les prix, à l'exception des régimes de la SNCF et de la Banque de France qui, selon la réglementation actuelle, sont plus favorables aux retraités ; avant 2008, les termes de l'accord AGIRC-ARRCO de novembre 2003 sont pris en compte ;
- hausse des taux de cotisation retraite au 1^{er} janvier 2006 de 0,2 point au régime général et dans les régimes alignés et de 0,3 point à l'AGIRC.

• *Pensions, cotisations et soldes techniques*

Les résultats présentés portent sur les évolutions des effectifs de cotisants et de retraités, des masses de cotisations et de prestations, enfin des soldes des différents régimes.

La projection des effectifs de cotisants découle de celle de l'emploi global. Toutefois, par rapport aux évolutions générales de l'emploi, des distinctions

qui tiennent compte de la spécificité des régimes concernant l'évolution des effectifs de cotisants ont été apportées. Un tableau retrace les hypothèses retenues pour chacun des régimes (tableau 1).

L'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby-boom*, conjuguée à la poursuite de l'allongement de l'espérance de vie aux âges élevés, conduirait sur la période de projection à une hausse importante des effectifs de retraités dans la plupart des régimes. Le tableau 2 illustre cette évolution.

Le « rapport démographique corrigé » correspond au rapport entre la somme du nombre de retraités de droit direct et de la moitié du nombre de retraités de droits dérivés d'une part et le nombre de cotisants d'autre part. Le tableau 3 présente l'évolution de cet indicateur sur la période de projection et permet d'apprécier le poids des évolutions démographiques sur la situation financière des régimes.

Les évolutions de la masse des cotisations et de la masse des pensions sont retracées dans les tableaux 4 à 6.

La masse des cotisations prend en compte, le cas échéant, les versements du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) au titre du chômage et des bonifications pour enfants. Pour les régimes de la fonction publique d'État, des industries électriques et gazières (IEG) et de la Banque de France, elle comprend une cotisation implicite à la charge de l'employeur. Cette cotisation correspond, pour l'année 2000 prise comme référence, à la différence entre la masse des prestations et la masse des cotisations à la charge des salariés. Après 2000 et en projection, la cotisation implicite est supposée évoluer comme la masse salariale du régime.

Les tableaux 7 à 10 présentent les soldes techniques des régimes, exprimés respectivement en milliards d'euros 2003, en pourcentage du PIB, en pourcentage de la masse des pensions et en pourcentage de la masse des cotisations. Ces tableaux permettent, pour chacun des régimes, de donner une première indication de l'ampleur des besoins de financement et des redressements à effectuer par l'augmentation des ressources ou par la modération des dépenses.

Les soldes des régimes complémentaires de l'ARRCO et de l'AGIRC intègrent les excédents de l'association pour la gestion du fonds de financement de ces régimes (AGFF) qui sont reversés aux deux régimes selon les dispositions de l'accord paritaire de novembre 2003.

Les soldes techniques se dégraderaient pour la très grande majorité des régimes. Tous les régimes afficheraient des besoins de financement à l'horizon 2050, à l'exception de la CNAVPL⁴⁰.

40. Le maintien d'excédents techniques à la CNAVPL jusqu'en 2050 résulte notamment du fait que, selon la nouvelle réglementation du régime, avec une indexation des pensions sur les prix, le rendement diminuerait sur toute la période de projection (valeur d'achat du point indexée *de facto* sur les salaires et valeur de service du point indexée sur les prix).

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Tableau 1 : Évolution du nombre de cotisants

Taux de croissance	Taux annuels moyens						Croissance totale
	de 2003 à 2010	de 2010 à 2015	de 2015 à 2020	de 2020 à 2030	de 2030 à 2040	de 2040 à 2050	
Régimes							
CNAV	0,9 %	0,9 %	0,0 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,3 %	4,0 %
MSA salariés agricoles	-0,2 %	-0,4 %	-0,4 %	-0,4 %	-0,4 %	-0,2 %	-14,2 %
ARRCO	0,9 %	0,9 %	0,0 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,3 %	4,3 %
AGIRC	1,9 %	1,7 %	0,5 %	0,2 %	0,0 %	-0,1 %	28,6 %
IRCANTEC	0,1 %	0,0 %	-0,2 %	-0,3 %	-0,2 %	-0,3 %	-7,2 %
FPE	-0,9 %	-0,7 %	-0,9 %	-0,6 %	-0,3 %	-0,2 %	-22,3 %
CNRACL	1,5 %	0,9 %	0,1 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,2 %	10,1 %
RAFP	-	0,0 %	-0,4 %	-0,4 %	-0,2 %	-0,2 %	-
FSPOEIE	-1,7 %	-1,7 %	-1,5 %	-1,1 %	-0,7 %	-0,5 %	-40,1 %
SNCF	-0,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-5,4 %
RATP	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,6 %
CNIEG	-0,9 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-5,9 %
Mines	-6,7 %	-11,4 %	-15,9 %	-19,9 %	-22,8 %	-100,0 %	-100,0 %
ENIM	-1,0 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,2 %	-13,9 %
CRPCEN	0,7 %	0,5 %	-0,2 %	-0,3 %	-0,2 %	-0,5 %	-3,4 %
Banque de France	-2,0 %	-2,5 %	-0,7 %	-0,2 %	0,1 %	0,1 %	-26,8 %
CANCAVA	0,8 %	0,6 %	-0,1 %	-0,3 %	-0,2 %	-0,3 %	0,3 %
ORGANIC	1,3 %	0,6 %	-0,2 %	-0,3 %	-0,2 %	-0,3 %	3,5 %
CNAVPL	1,7 %	0,6 %	-0,2 %	-0,3 %	-0,2 %	-0,3 %	6,5 %
MSA exploitants agricoles	-2,4 %	-2,4 %	-2,2 %	-1,9 %	-0,2 %	0,1 %	-46,0 %
CANCAVA complémentaire	0,8 %	0,6 %	-0,1 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,3 %	1,3 %
ORGANIC complémentaire	-	0,6 %	-0,2 %	-0,3 %	-0,2 %	-0,3 %	-
CNAVPL complémentaires*	0,6 %	-0,6 %	-0,8 %	0,0 %	0,6 %	0,5 %	9,3 %
MSA exploitants complémentaire	-1,9 %	-1,9 %	-1,9 %	-1,9 %	-0,3 %	0,1 %	-41,7 %

* CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP.

Source : COR, 2006.

Tableau 2 : Évolution du nombre de pensionnés de droit direct

Taux de croissance	Taux annuels moyens						Croissance totale
	de 2003 à 2010	de 2010 à 2015	de 2015 à 2020	de 2020 à 2030	de 2030 à 2040	de 2040 à 2050	
Régimes							
CNAV	2,7 %	2,7 %	2,3 %	2,1 %	1,4 %	0,5 %	129,3 %
MSA salariés agricoles	0,4 %	0,5 %	0,9 %	1,3 %	0,8 %	0,1 %	36,7 %
ARRCO	2,9 %	2,8 %	2,6 %	2,2 %	1,1 %	0,3 %	127,8 %
AGIRC	4,3 %	3,1 %	2,7 %	2,3 %	1,8 %	1,3 %	205,7 %
IRCANTEC	5,2 %	5,0 %	4,7 %	3,5 %	2,1 %	1,1 %	345,1 %
FPE	3,5 %	2,0 %	1,8 %	1,2 %	0,5 %	-0,2 %	78,3 %
CNRACL	5,7 %	4,3 %	3,5 %	2,6 %	1,5 %	0,7 %	247,5 %
RAFP	-	169,6 %	53,1 %	13,5 %	5,3 %	2,4 %	-
FSPOEIE	-1,6 %	-1,1 %	-0,7 %	-0,9 %	-1,3 %	-1,5 %	-43,2 %
SNCF	-0,4 %	0,3 %	-0,9 %	-0,8 %	0,1 %	0,4 %	-8,5 %
RATP	1,6 %	2,2 %	1,7 %	1,3 %	0,5 %	1,0 %	79,3 %
CNIEG	1,8 %	2,4 %	1,2 %	-0,3 %	-0,6 %	0,5 %	30,0 %
Mines	-2,9 %	-3,3 %	-4,0 %	-5,5 %	-7,1 %	-10,1 %	-94,7 %
ENIM	0,9 %	0,4 %	-0,3 %	-1,1 %	-1,4 %	-0,8 %	-22,8 %
CRPCEN	1,0 %	1,2 %	1,4 %	2,0 %	2,4 %	1,0 %	106,8 %
Banque de France	0,0 %	2,4 %	2,5 %	-0,1 %	-2,0 %	-1,8 %	-14,3 %
CANCAVA	2,4 %	1,3 %	1,8 %	1,6 %	0,7 %	0,3 %	79,0 %
ORGANIC	1,9 %	2,8 %	3,2 %	3,2 %	1,8 %	0,4 %	163,6 %
CNAVPL	5,9 %	6,0 %	4,8 %	2,9 %	1,2 %	0,6 %	299,8 %
MSA exploitants agricoles	-1,7 %	-2,1 %	-2,5 %	-2,4 %	-2,6 %	-2,5 %	-67,3 %
CANCAVA complémentaire	2,2 %	1,6 %	2,4 %	2,2 %	1,2 %	0,6 %	111,0 %
ORGANIC complémentaire	-	12,0 %	8,0 %	4,6 %	1,4 %	-0,3 %	-
CNAVPL complémentaires*	5,8 %	7,0 %	5,7 %	3,1 %	0,3 %	-0,5 %	264,2 %
MSA exploitants complémentaire	0,4 %	0,4 %	0,6 %	0,8 %	-0,7 %	-1,9 %	-9,9 %

* CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP.

Source : COR, 2006.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Tableau 3 : Rapport démographique corrigé
Rapport entre la somme du nombre de retraités de droit direct et la moitié
du nombre de retraités de droit dérivé d'une part et le nombre de cotisants,
d'autre part

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV	0,65	0,73	0,89	1,12	1,31	1,42
MSA salariés agricoles	3,09	3,26	3,62	4,19	4,73	4,97
ARRCO	0,55	0,62	0,76	0,94	1,06	1,12
AGIRC	0,48	0,56	0,66	0,81	0,96	1,09
IRCANTEC	0,56	0,76	1,20	1,74	2,18	2,49
FPE	0,66	0,87	1,12	1,35	1,48	1,51
CNRACL	0,37	0,48	0,66	0,86	1,03	1,13
RAFP	-	0	0,12	0,44	0,77	1,03
FSPOEIE	1,55	1,59	1,66	1,64	1,52	1,37
SNCF	1,44	1,46	1,36	1,22	1,22	1,24
RATP	0,76	0,81	0,94	1,05	1,09	1,20
CNIEG	0,88	1,05	1,23	1,20	1,15	1,20
Mines	17,48	25,39	84,87	470	-	-
ENIM	2,25	2,60	2,69	2,49	2,19	2,00
CRPCEN	1,08	1,09	1,20	1,47	1,89	2,17
Banque de France	0,87	1,01	1,47	1,48	1,24	1,03
CANCAVA	1,19	1,29	1,44	1,70	1,87	1,97
ORGANIC	1,31	1,36	1,74	2,40	2,91	3,11
CNAVPL	0,33	0,43	0,69	0,94	1,08	1,19
MSA exploitants agricoles	3,13	3,32	3,29	3,10	2,40	1,81
CANCAVA complémentaire	1,00	1,10	1,30	1,62	1,87	2,02
ORGANIC complémentaire	-	1,04	2,39	3,64	4,19	4,49
CNAVPL complémentaires*	0,27	0,37	0,71	0,97	0,99	0,94
MSA exploitants complémentaire	0,82	0,98	1,27	1,73	1,75	1,52

* CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP.

Source : COR, 2006.

Tableau 4 : Évolution de la masse des cotisations (y compris transferts du FSV)

Taux de croissance	Taux annuels moyens						Croissance totale
	de 2003 à 2010	de 2010 à 2015	de 2015 à 2020	de 2020 à 2030	de 2030 à 2040	de 2040 à 2050	
Régimes							
CNAV	2,5 %	2,1 %	1,7 %	1,6 %	1,6 %	1,6 %	131,5 %
MSA salariés agricoles	1,3 %	1,1 %	1,3 %	1,4 %	1,3 %	1,5 %	87,0 %
ARRCO	2,7 %	2,8 %	2,0 %	1,6 %	1,5 %	1,6 %	144,4 %
AGIRC	2,7 %	1,6 %	0,9 %	1,5 %	1,7 %	1,3 %	112,8 %
IRCANTEC	2,0 %	2,0 %	1,7 %	1,6 %	1,6 %	1,5 %	121,0 %
FPE	0,9 %	1,4 %	1,0 %	1,2 %	1,4 %	1,5 %	80,5 %
CNRACL	3,5 %	2,9 %	2,0 %	1,6 %	1,6 %	1,6 %	159,3 %
RAFP	-	1,9 %	1,4 %	1,4 %	1,5 %	1,6 %	-
FSPOEIE	0,5 %	0,1 %	0,3 %	0,6 %	1,1 %	1,3 %	43,1 %
SNCF	0,9 %	1,7 %	1,6 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %	107,2 %
RATP	2,4 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %	140,3 %
CNIEG	1,0 %	1,9 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %	119,3 %
Mines	-5,0 %	-10,4 %	-15,0 %	-19,5 %	-22,0 %	-100,0 %	-100,0 %
ENIM	-1,0 %	-0,3 %	-0,2 %	-0,1 %	-0,2 %	-0,2 %	-13,9 %
CRPCEN	2,3 %	2,3 %	1,6 %	1,0 %	1,0 %	1,9 %	109,8 %
Banque de France	-0,7 %	-0,5 %	0,7 %	1,4 %	1,7 %	1,8 %	56,6 %
CANCAVA	2,5 %	2,4 %	1,6 %	1,5 %	1,6 %	1,5 %	129,4 %
ORGANIC	3,4 %	2,4 %	1,6 %	1,5 %	1,6 %	1,5 %	143,6 %
CNAVPL	3,8 %	2,5 %	1,6 %	1,5 %	1,6 %	1,5 %	152,0 %
MSA exploitants agricoles	-1,0 %	-1,0 %	-0,7 %	-0,5 %	0,0 %	0,3 %	-16,7 %
CANCAVA complémentaire	4,9 %	2,5 %	1,7 %	1,6 %	1,6 %	1,5 %	174,0 %
ORGANIC complémentaire	-	2,4 %	1,7 %	1,5 %	1,6 %	1,5 %	-
CNAVPL complémentaires*	2,2 %	0,5 %	0,6 %	0,6 %	1,6 %	1,7 %	80,7 %
MSA exploitants complémentaire	-0,9 %	-1,0 %	-0,9 %	-0,7 %	0,8 %	1,5 %	-1,0 %

* CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP.

Source : COR, 2006.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Tableau 5 : Évolution de la masse des pensions

Indexation sur les prix

Taux de croissance	Taux annuels moyens						Croissance totale
	de 2003 à 2010	de 2010 à 2015	de 2015 à 2020	de 2020 à 2030	de 2030 à 2040	de 2040 à 2050	
Régimes							
CNAV	2,8 %	2,8 %	2,7 %	2,9 %	2,6 %	1,9 %	228,1 %
MSA salariés agricoles	0,6 %	0,7 %	1,1 %	1,4 %	0,9 %	0,3 %	47,2 %
ARRCO	3,3 %	2,9 %	2,8 %	2,5 %	1,8 %	1,6 %	196,0 %
AGIRC	3,1 %	2,3 %	1,9 %	1,5 %	1,5 %	1,7 %	141,5 %
IRCANTEC	4,2 %	4,5 %	4,4 %	3,6 %	2,9 %	2,5 %	402,2 %
FPE	3,4 %	2,3 %	2,4 %	2,2 %	2,0 %	1,6 %	185,8 %
CNRACL	5,8 %	4,3 %	3,8 %	3,3 %	2,7 %	2,3 %	395,7 %
RAFP	-	155,3 %	52,5 %	16,4 %	8,2 %	4,9 %	-
FSPOEIE	-0,5 %	-1,0 %	-0,4 %	-0,3 %	-0,3 %	0,0 %	-15,0 %
SNCF	0,7 %	1,5 %	0,1 %	0,4 %	1,2 %	1,7 %	57,6 %
RATP	2,2 %	3,1 %	2,7 %	2,4 %	1,7 %	2,7 %	206,4 %
CNIEG	2,0 %	3,2 %	2,3 %	0,7 %	0,8 %	2,3 %	121,7 %
Mines	-3,0 %	-3,6 %	-4,6 %	-5,9 %	-6,3 %	-7,5 %	-93,1 %
ENIM	-0,2 %	-0,6 %	-1,1 %	-1,5 %	-1,4 %	-0,8 %	-37,5 %
CRPCEN	0,6 %	0,5 %	0,7 %	2,0 %	2,6 %	1,3 %	98,0 %
Banque de France	0,9 %	4,4 %	6,6 %	2,3 %	-1,4 %	-1,0 %	80,1 %
CANCAVA	1,6 %	0,3 %	1,0 %	1,7 %	2,0 %	2,1 %	110,7 %
ORGANIC	1,2 %	1,6 %	1,7 %	2,1 %	1,6 %	0,9 %	102,9 %
CNAVPL	4,2 %	4,7 %	4,2 %	2,7 %	1,2 %	0,6 %	223,2 %
MSA exploitants agricoles	-1,5 %	-1,8 %	-1,9 %	-1,5 %	-2,0 %	-2,0 %	-57,1 %
CANCAVA complémentaire	3,3 %	2,9 %	3,1 %	2,9 %	2,5 %	2,2 %	258,9 %
ORGANIC complémentaire	-	4,5 %	5,0 %	5,3 %	3,9 %	2,7 %	-
CNAVPL complémentaires*	4,7 %	6,4 %	5,7 %	3,2 %	0,4 %	-0,6 %	232,8 %
MSA exploitants complémentaire	-1,3 %	-0,9 %	-0,2 %	0,9 %	0,0 %	-1,0 %	-15,1 %

* CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP.

Source : COR, 2006.

Tableau 6 : Masse des pensions en % du PIB

Indexation sur les prix

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV	4,03 %	4,11 %	4,42 %	5,03 %	5,55 %	5,75 %
MSA salariés agricoles	0,29 %	0,26 %	0,23 %	0,23 %	0,21 %	0,19 %
ARRCO	1,90 %	2,01 %	2,17 %	2,38 %	2,43 %	2,44 %
AGIRC	0,99 %	1,04 %	1,04 %	1,04 %	1,03 %	1,04 %
IRCANTEC	0,08 %	0,09 %	0,12 %	0,14 %	0,16 %	0,18 %
FPE	2,11 %	2,25 %	2,33 %	2,49 %	2,60 %	2,63 %
CNRACL	0,55 %	0,69 %	0,84 %	1,00 %	1,11 %	1,19 %
RAFP	0,00 %	0,00 %	0,01 %	0,03 %	0,05 %	0,07 %
FSPOEIE	0,10 %	0,08 %	0,06 %	0,05 %	0,04 %	0,04 %
SNCF	0,29 %	0,25 %	0,23 %	0,20 %	0,19 %	0,20 %
RATP	0,04 %	0,04 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %	0,06 %
CNIEG	0,19 %	0,19 %	0,20 %	0,19 %	0,17 %	0,19 %
Mines	0,12 %	0,08 %	0,04 %	0,02 %	0,01 %	0,00 %
ENIM	0,06 %	0,05 %	0,04 %	0,03 %	0,02 %	0,02 %
CRPCEN	0,03 %	0,03 %	0,02 %	0,02 %	0,03 %	0,03 %
Banque de France	0,02 %	0,02 %	0,03 %	0,03 %	0,02 %	0,02 %
CANCAVA	0,14 %	0,13 %	0,11 %	0,11 %	0,12 %	0,13 %
ORGANIC	0,19 %	0,17 %	0,16 %	0,17 %	0,17 %	0,16 %
CNAVPL	0,04 %	0,04 %	0,06 %	0,06 %	0,06 %	0,05 %
MSA exploitants agricoles	0,53 %	0,40 %	0,27 %	0,20 %	0,14 %	0,10 %
CANCAVA complémentaire	0,04 %	0,04 %	0,04 %	0,05 %	0,05 %	0,06 %
ORGANIC complémentaire	0,02 %	0,02 %	0,02 %	0,03 %	0,04 %	0,05 %
CNAVPL complémentaires*	0,05 %	0,05 %	0,08 %	0,10 %	0,08 %	0,07 %
MSA exploitants complémentaire	0,03 %	0,02 %	0,02 %	0,02 %	0,01 %	0,01 %
Ensemble	11,84 %	12,07 %	12,59 %	13,68 %	14,38 %	14,66 %

* CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP.

Source : COR, 2006.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Tableau 7 : Solde technique ¹ (hors compensation, subventions, impôts et taxes affectés, transferts divers)

Milliards d'euros 2003

Indexation sur les prix

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV	3,7	2,8	-4,3	-20,0	-39,1	-52,1
MSA salariés agricoles	-2,2	-2,2	-2,3	-2,6	-2,7	-2,3
ARRCO	6,2	6,1	6,0	1,8	-0,1	-0,0
AGIRC	0,6	0,2	-1,7	-1,9	-1,4	-3,1
IRCANTEC	0,5	0,3	-0,2	-0,9	-1,7	-2,6
FPE	-3,1	-10,1	-17,1	-25,4	-33,8	-40,3
CNRACL	2,8	1,8	-0,5	-4,5	-8,8	-13,0
RAFP	-	-	-	-	-	-
FSPOEIE	-1,1	-1,1	-0,9	-0,9	-0,8	-0,7
SNCF	-2,8	-2,9	-3,0	-2,8	-3,0	-3,5
RATP	-0,4	-0,5	-0,7	-0,9	-1,0	-1,4
CNIEG	-0,3	-0,6	-1,1	-0,8	-0,4	-0,8
Mines	-1,8	-1,5	-1,0	-0,5	-0,3	-0,1
ENIM	-0,9	-0,9	-0,8	-0,7	-0,6	-0,5
CRPCEN	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Banque de France	0,0	-0,1	-0,3	-0,4	-0,3	-0,1
CANCAVA	-0,7	-0,7	-0,5	-0,6	-0,9	-1,2
ORGANIC	-1,3	-1,1	-1,2	-1,6	-1,9	-1,9
CNAVPL	0,4	0,5	0,3	0,2	0,3	0,5
MSA exploitants agricoles	-7,0	-6,3	-5,1	-4,3	-3,3	-2,5
CANCAVA complémentaire	0,1	0,2	0,1	0,0	-0,2	-0,3
ORGANIC complémentaire	0,0	0,6	0,6	0,4	0,2	0,0
CNAVPL complémentaires*	0,4	0,3	-0,5	-1,1	-0,9	-0,5
MSA exploitants complémentaire	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1
Ensemble	-7,2	-15,1	-34,1	-67,8	-100,9	-126,7

1. Cotisations – prestations.

* CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP.

Source : COR, 2006.

Provisions du RAFP (régime additionnel de la fonction publique)

Milliards d'euros 2003

Indexation sur les prix

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Provisions du RAFP	1,4	9,1	27,4	51,3	76,1	99,2

Source : COR, 2006.

Tableau 8 : Solde technique en % du PIB des principaux régimes

Indexation sur les prix

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV	0,24 %	0,15 %	-0,19 %	-0,76 %	-1,27 %	-1,45 %
ARRCO	0,40 %	0,33 %	0,27 %	0,07 %	-0,00 %	-0,00 %
AGIRC	0,04 %	0,01 %	-0,07 %	-0,07 %	-0,05 %	-0,09 %
FPE	-0,20 %	-0,54 %	-0,76 %	-0,97 %	-1,10 %	-1,13 %
CNRACL	0,18 %	0,10 %	-0,02 %	-0,17 %	-0,28 %	-0,36 %
Autres régimes	-1,12 %	-0,86 %	-0,73 %	-0,67 %	-0,58 %	-0,51 %
Ensemble des régimes	-0,46 %	-0,82 %	-1,51 %	-2,58 %	-3,28 %	-3,54 %

Source : COR, 2006.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Tableau 9 : Solde technique en % de la masse des pensions

Indexation sur les prix

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV	6 %	4 %	-4 %	-15 %	-23 %	-25 %
MSA salariés agricoles	-48 %	-46 %	-44 %	-44 %	-41 %	-34 %
ARRCO	21 %	16 %	12 %	3 %	-0 %	-0 %
AGIRC	4 %	1 %	-7 %	-7 %	-5 %	-8 %
IRCANTEC	37 %	18 %	-8 %	-24 %	-34 %	-40 %
FPE	-10 %	-24 %	-32 %	-39 %	-42 %	-43 %
CNRACL	33 %	14 %	-3 %	-17 %	-26 %	-31 %
RAFP	-	-	-	-	-	-
FSPOEIE	-71 %	-69 %	-66 %	-63 %	-58 %	-52 %
SNCF	-62 %	-61 %	-58 %	-52 %	-50 %	-50 %
RATP	-59 %	-58 %	-63 %	-65 %	-65 %	-68 %
CNIEG	-11 %	-17 %	-25 %	-16 %	-8 %	-12 %
Mines	-96 %	-97 %	-99 %	-100 %	-100 %	-100 %
ENIM	-86 %	-86 %	-86 %	-84 %	-81 %	-80 %
CRPCEN	-18 %	-7 %	6 %	-4 %	-18 %	-13 %
Banque de France	-5 %	-15 %	-50 %	-54 %	-37 %	-17 %
CANCAVA	-33 %	-29 %	-19 %	-20 %	-23 %	-27 %
ORGANIC	-43 %	-34 %	-32 %	-36 %	-36 %	-32 %
CNAVPL	62 %	57 %	25 %	11 %	15 %	26 %
MSA exploitants agricoles	-86 %	-85 %	-84 %	-82 %	-78 %	-72 %
CANCAVA complémentaire	9 %	21 %	11 %	-3 %	-11 %	-17 %
OORGANIC complémentaire	13 %	169 %	107 %	43 %	14 %	2 %
CNAVPL complémentaires*	48 %	25 %	-27 %	-43 %	-36 %	-20 %
MSA exploitants complémentaire	-32 %	-30 %	-33 %	-43 %	-38 %	-21 %

* CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP.

Source : COR, 2006.

Tableau 10 : Solde technique en % de la masse des cotisations

Indexation sur les prix

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV	6 %	4 %	-4 %	-18 %	-30 %	-34 %
MSA salariés agricoles	-92 %	-84 %	-78 %	-78 %	-70 %	-51 %
ARRCO	17 %	14 %	11 %	3 %	-0 %	-0 %
AGIRC	4 %	1 %	-8 %	-8 %	-5 %	-9 %
IRCANTEC	27 %	15 %	-9 %	-32 %	-51 %	-66 %
FPE	-11 %	-32 %	-48 %	-63 %	-73 %	-75 %
CNRACL	25 %	12 %	-3 %	-21 %	-35 %	-44 %
RAFP	-	-	-	-	-	-
FSPOEIE	-251 %	-227 %	-198 %	-171 %	-136 %	-108 %
SNCF	-162 %	-158 %	-137 %	-109 %	-100 %	-99 %
RATP	-142 %	-140 %	-168 %	-185 %	-182 %	-209 %
CNIEG	-13 %	-21 %	-33 %	-20 %	-9 %	-14 %
Mines ¹	ns	ns	ns	ns	ns	ns
ENIM	-600 %	-639 %	-596 %	-506 %	-436 %	-408 %
CRPCEN	-21 %	-8 %	6 %	-4 %	-22 %	-15 %
Banque de France	-5 %	-17 %	-99 %	-117 %	-59 %	-21 %
CANCAVA	-50 %	-41 %	-23 %	-25 %	-30 %	-38 %
ORGANIC	-77 %	-52 %	-47 %	-56 %	-56 %	-47 %
CNAVPL	38 %	37 %	20 %	10 %	13 %	21 %
MSA exploitants agricoles	-597 %	-575 %	-509 %	-450 %	-352 %	-259 %
CANCAVA complémentaire	8 %	17 %	10 %	-3 %	-12 %	-20 %
ORGANIC complémentaire	11 %	63 %	52 %	30 %	12 %	2 %
CNAVPL complémentaires*	32 %	20 %	-37 %	-76 %	-57 %	-25 %
MSA exploitants complémentaire	-48 %	-43 %	-49 %	-75 %	-62 %	-26 %

1. Non significatif en raison de la modestie de la masse des cotisations (valeurs supérieures à 1 000 % en valeur absolue).

* CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP.

Source : COR, 2006.

• *Soldes élargis*

Les soldes techniques ne donnent qu'une vision partielle de la situation financière des régimes. Afin de mieux apprécier les dates où les déficits des régimes peuvent apparaître et leur importance, il est nécessaire de prendre en compte les catégories de dépenses et de recettes relevant de la solidarité entre régimes (transferts de compensation) ou d'une solidarité plus large (contributions complémentaires d'équilibre, impôts et taxes affectés) ainsi que des flux financiers divers.

Pour cela, comme pour l'exercice de 2001 du Conseil, les soldes élargis des régimes ont été calculés en ajoutant au solde technique les transferts de compensation, les subventions publiques et les cotisations implicites complémentaires, les impôts et les taxes affectés, les cotisations de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et les dépenses de gestion et d'action sociale.

Les produits et les frais financiers n'ont, en revanche, pas été inclus. En particulier, il n'a pas été tenu compte des réserves financières dont disposent les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO (respectivement de l'ordre de 15 et 45 milliards d'euros en début de période de projection), ni de leur gestion.

L'encadré ci-contre récapitule les différents éléments permettant de passer du solde technique au solde élargi.

L'analyse de la situation financière de certains régimes est sensiblement modifiée par la prise en compte des transferts de compensation (tableau 11A). Toutefois, en comparaison de l'évolution des masses de cotisations et de prestations, l'importance des flux de transferts de compensation a tendance à diminuer. Cette évolution s'explique par la diminution des transferts de compensation généralisée sous l'effet de la réduction des disparités des situations démographiques des régimes et par la réduction progressive des flux de compensation spécifique jusqu'à leur annulation en 2012.

Le régime des exploitants agricoles sur la première moitié de la période de projection, l'ORGANIC sur la seconde moitié, et le régime des salariés agricoles sur toute la période de projection sont les principaux bénéficiaires des transferts de compensation. Les principaux contributeurs sont le régime général, le régime des fonctionnaires de l'État, la CNRACL et la CNAVPL.

Les tableaux 11B et 11C présentent les soldes techniques, respectivement en milliards d'euros 2003 et en pourcentage du PIB, avec prise en compte des transferts de compensation, mais hors frais de gestion, subventions, impôts, cotisations implicites complémentaires et cotisations AVPF.

Les tableaux 12A et 12B retracent les soldes élargis, respectivement en milliards d'euros 2003 et en pourcentage du PIB, en incluant l'ensemble de ces postes. Pour le solde élargi, le régime des salariés agricoles est intégré à la CNAV, selon le principe d'intégration financière de ce régime au régime général.

Solde technique = cotisations
 (y compris cotisations implicites équilibrant le solde technique)
 + transferts du FSV pour le chômage et les majorations pour enfants
 - prestations

Passage du solde technique au « solde élargi »

Solde technique

+ cotisations implicites complémentaires équilibrant les transferts de compensation pour la fonction publique d'État ainsi que le déficit de certains régimes spéciaux (Banque de France, CNIEG, RATP, SNCF),
 + subventions, impôts et taxes affectées (CNAV, ORGANIC, CANCAVA, exploitants agricoles, SNCF, mines, marins),
 + cotisations AVPF (assurance vieillesse des parents au foyer) pour le régime général,
 + recettes de compensations, s'il y a lieu,
 - transferts de compensation, s'il y a lieu,
 - dépenses de gestion et d'action sociale,
 = « Solde élargi »

Des **cotisations implicites** sont estimées pour les régimes de la fonction publique d'État, des industries électriques et gazières (IEG), de la Banque de France et de la RATP. L'équilibre financier de ces régimes est assuré *in fine* par une cotisation à la charge des employeurs qui, rapportée à la masse salariale (l'assiette des cotisations), définit un taux de cotisation implicite. L'année de référence pour calculer le taux de cotisation implicite est l'année 2000 et il est supposé en projection que ce taux est constant ; en projection, les cotisations implicites évoluent en conséquence comme la masse salariale. Cette convention de présentation, adoptée par le Conseil en 2001, évite de « remettre les compteurs à zéro » par rapport au premier exercice de projection. Elle conduit à ne pas prendre en compte les efforts contributifs supplémentaires que les employeurs ont pu être amenés à faire depuis l'année 2000 pour équilibrer les comptes.

Pour les régimes de la fonction publique d'État, des IEG et de la Banque de France, une cotisation implicite permettant d'annuler le solde technique de l'année 2000 est calculé ; à cette cotisation s'ajoute une cotisation implicite complémentaire qui permet d'annuler le solde élargi de l'année 2000. Les taux de cotisation implicite et de cotisation implicite complémentaire en découlent. Pour le régime de la RATP, le solde technique recouvre une cotisation employeur réglementaire et le solde élargi prend en compte une cotisation implicite complémentaire qui annule ce solde en 2000.

Les **impôts affectés** et les **subventions** sont également projetés en pourcentage constant des masses salariales (ou assiettes de cotisation) des régimes concernés. Ainsi, pour le régime de la SNCF, la subvention publique est projetée de la même manière qu'une cotisation implicite et n'est plus par hypothèse une subvention d'équilibre : des déficits ou des excédents peuvent apparaître en projection.

Les **cotisations AVPF** (assurance vieillesse des parents au foyer) versées au régime général sont projetées en retenant une évolution suivant celle du salaire par tête et du nombre d'enfants.

Pour les **transferts de compensation**, les règles et formules de calcul en vigueur ont été utilisées, en tenant compte de la programmation dans la loi de réforme des retraites de 2003 de la disparition de la compensation spécifique à l'horizon 2012. La compensation spécifique entre régimes spéciaux est calculée en appliquant un taux aux montants à compenser. Ce taux a été réduit de 3 points par an, de telle sorte qu'il s'annule en 2012. Les autres paramètres utiles aux calculs des transferts de compensation ont été projetés par les régimes.

Les **dépenses de gestion et d'action sociale** ont généralement été supposées stables en euros constants. On n'a pas retracé les frais de gestion pour les fonctionnaires de l'État, ni pour les salariés et exploitants agricoles gérés globalement par la Mutualité sociale agricole. Ces frais de gestion ne sont, en effet, pas présentés de manière isolée dans le budget de l'État, ni dans celui de la Mutualité sociale agricole.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

À l'exception de la CNAVPL, les régimes participant à la compensation présentent en 2003 un solde technique, après compensation, négatif ou proche de zéro.

Au total, le besoin de financement de la CNAV, y compris le régime des salariés agricoles, s'élève à 5,6 milliards d'euros en 2020 (-0,2 % du PIB) et à 50,7 milliards d'euros en 2050 (-1,4 % du PIB), soit environ la moitié des besoins de financement de l'ensemble des régimes en 2050.

Si l'effort contributif des employeurs publics est stabilisé à son niveau de l'année 2000, les besoins de financement du régime de la fonction publique d'État et de la CNRACL représenteront en 2020 respectivement -14,0 et -2,0 milliards d'euros (soit -0,6 % et -0,1 % du PIB) et en 2050, respectivement -35,8 et -14,4 milliards d'euros (soit -1,0 % et -0,4 % du PIB).

Pour les régimes de la SNCF et des exploitants agricoles, l'apparition d'excédents en projection signifie que le rapport entre les financements publics et la masse des cotisations de ces régimes n'a pas besoin d'être maintenu à son niveau de l'année 2000 pour équilibrer les comptes.

Tableau 11 A : Transferts de compensation (compensation généralisée entre salariés et non-salariés + compensation spécifique entre régimes spéciaux)

Milliards d'euros 2003

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV	5,1	4,7	4,2	4,2	3,7	3,4
MSA salariés agricoles	-2,2	-2,1	-2,2	-2,7	-3,0	-3,0
FPE	2,1	1,0	0,6	0,7	1,0	1,1
CNRA CL	2,8	1,7	1,4	1,4	1,4	1,2
FSPOEIE	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
SNCF	-0,4	-0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
RATP	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
CNIEG	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Mines	-1,4	-0,5	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
ENIM	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
CRPCEN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Banque de France	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CAVIMAC	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
CANCAVA	-0,4	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,5
ORGANIC	-0,9	-0,9	-1,2	-1,8	-2,3	-2,6
CNAVPL	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2
MSA exploitants Agricoles	-4,3	-3,7	-2,4	-1,5	-0,8	-0,3
Autres régimes*	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Ensemble	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

* Régimes participant aux transferts de compensation mais ne participant pas à l'exercice de projection du COR.

Note : les régimes complémentaires ne participent pas aux transferts de compensation.

Note de lecture : signe (-) : le régime reçoit.

Source : COR, 2006.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Tableau 11 B : Solde technique + compensation (hors frais de gestion, subventions, impôts, cotisations implicites complémentaires, cotisations AVPF)

Milliards d'euros 2003

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV	-1,4	-1,8	-8,4	-24,2	-42,8	-55,5
MSA Salariés Agricoles	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,3	0,8
ARRCO	6,2	6,1	6,0	1,8	-0,1	0,0
AGIRC	0,6	0,2	-1,7	-1,9	-1,4	-3,1
IRCANTEC	0,5	0,3	-0,2	-0,9	-1,7	-2,6
FPE	-5,3	-11,1	-17,7	-26,1	-34,7	-41,5
CNRACL	0,0	0,0	-1,9	-5,9	-10,2	-14,3
RAFP	-	-	-	-	-	-
FSPOEIE	-0,9	-1,0	-0,9	-0,9	-0,8	-0,7
SNCF	-2,3	-2,8	-3,0	-2,9	-3,2	-3,8
RATP	-0,4	-0,5	-0,7	-0,9	-1,1	-1,5
CNIEG	-0,5	-0,7	-1,2	-0,9	-0,6	-1,1
Mines	-0,4	-1,0	-0,8	-0,4	-0,2	-0,1
ENIM	-0,6	-0,7	-0,7	-0,6	-0,5	-0,4
CRPCEN	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Banque de France	0,0	-0,1	-0,3	-0,4	-0,3	-0,1
CANCAVA	-0,3	-0,3	0,0	-0,2	-0,4	-0,8
ORGANIC	-0,3	-0,2	0,0	0,2	0,4	0,7
CNAVPL	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3
MSA exploitants Agricoles	-2,7	-2,5	-2,7	-2,8	-2,5	-2,2
CANCAVA complémentaire	0,1	0,2	0,1	0,0	-0,2	-0,3
ORGANIC complémentaire	0,0	0,6	0,6	0,4	0,2	0,0
CNAVPL complémentaire*	0,4	0,3	-0,5	-1,1	-0,9	-0,5
MSA exploitants complémentaires	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1
Ensemble	-7,2	-15,1	-34,0	-67,7	-100,9	-126,6

* CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP.

Source : COR, 2006.

**Tableau 11 C : Solde technique + compensation des principaux régimes
(hors frais de gestion, subventions, impôts, cotisations implicites
complémentaires, cotisations AVPF)**

En % du PIB

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV	-0,09 %	-0,10 %	-0,37 %	-0,92 %	-1,39 %	-1,55 %
AGIRC	0,04 %	0,01 %	-0,07 %	-0,07 %	-0,05 %	-0,09 %
ARRCO	0,40 %	0,33 %	0,27 %	0,07 %	0,00 %	0,00 %
IRCANTEC	0,03 %	0,02 %	-0,01 %	-0,04 %	-0,06 %	-0,07 %
FPE	-0,34 %	-0,60 %	-0,78 %	-0,99 %	-1,13 %	-1,16 %
CNRACL	0,00 %	0,00 %	-0,08 %	-0,22 %	-0,33 %	-0,40 %
Autres régimes	-0,51 %	-0,47 %	-0,45 %	-0,40 %	-0,32 %	-0,27 %
Ensemble	-0,46 %	-0,81 %	-1,51 %	-2,57 %	-3,28 %	-3,54 %

Source : COR, 2006.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Tableau 12 A : Solde élargi

Milliards d'euros 2003

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV + Salariés agricoles	1,7	0,9	-5,6	-20,9	-39,0	-50,7
ARRCO	5,0	4,7	4,6	0,4	-1,6	-1,5
AGIRC	0,3	-0,2	-2,1	-2,3	-1,8	-3,5
IRCANTEC ¹	0,2	0,0	-0,5	-1,3	-2,1	-3,0
FPE	-2,1	-7,8	-14,0	-21,9	-29,9	-35,8
CNRACL	0,0	0,0	-2,0	-6,0	-10,2	-14,4
RAFP	-	-	-	-	-	-
FSPOEIE	-0,9	-1,0	-0,9	-0,9	-0,8	-0,7
SNCF	0,0	-0,3	0,0	0,7	1,0	1,3
RATP	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,3
CNIEG	-0,3	-0,5	-1,0	-0,6	-0,3	-0,6
Mines	-0,1	-0,8	-0,8	-0,5	-0,3	-0,2
ENIM	0,0	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,1
CRPCEN	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,1
Banque de France	0,0	-0,1	-0,3	-0,5	-0,3	-0,1
CANCAVA	-0,4	0,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,7
ORGANIC	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4
CNAVPL	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,3
MSA exploitants Agricoles	-0,3	-0,1	-0,3	-0,4	0,0	0,4
CANCAVA complémentaire	0,0	0,1	0,1	-0,1	-0,2	-0,4
ORGANIC complémentaire	0,0	0,5	0,5	0,3	0,1	0,0
CNAVPL complémentaire*	0,3	0,2	-0,5	-1,1	-1,0	-0,5
MSA exploitants complémentaires	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1
Ensemble	3,3	-4,0	-22,7	-55,0	-86,4	-109,7

* CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP.

1. Y compris transferts pour titularisation.

Note : dans la maquette de la DREES, le besoin de financement des régimes est supposé nul en 2003.

Source : COR, 2006.

Tableau 12 B : Solde élargi des principaux régimes

En % du PIB

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV + Salariés agricoles	0,11 %	0,05 %	-0,25 %	-0,79 %	-1,27 %	-1,42 %
AGIRC	0,02 %	-0,01 %	-0,09 %	-0,09 %	-0,06 %	-0,10 %
ARRCO	0,32 %	0,25 %	0,20 %	0,02 %	-0,05 %	-0,04 %
FPE	-0,14 %	-0,42 %	-0,62 %	-0,83 %	-0,97 %	-1,00 %
CNRACL	0,00 %	0,00 %	-0,09 %	-0,23 %	-0,33 %	-0,40 %
Autres régimes	-0,11 %	-0,10 %	-0,17 %	-0,18 %	-0,14 %	-0,12 %
Ensemble	0,20 %	-0,23 %	-1,01 %	-2,10 %	-2,82 %	-3,07 %

Note : dans la maquette de la DREES, le besoin de financement des régimes est supposé nul en 2003.

Source : COR, 2006.

• Solde de l'ensemble du système de retraite

Le tableau 13 consolidé présente le solde général obtenu par agrégation des soldes des régimes. Par définition, les montants des transferts de compensation s'annulent.

La croissance de la masse des cotisations, y compris les transferts du FSV, est légèrement inférieure à celle du PIB en raison du moindre dynamisme des transferts du FSV au titre du chômage et des majorations pour enfant.

Le montant des financements complémentaires (cotisations AVPF, cotisations implicites complémentaires, impôt et subventions) s'élève à 13,8 milliards d'euros en 2003, 15,3 milliards d'euros en 2020 et 21,2 milliards d'euros en 2050. Sa progression sur toute la période de projection est près de deux fois plus faible que celle de la masse des cotisations en raison notamment de l'évolution des cotisations AVPF, qui sont liées au nombre d'enfant, et de celle du poste des impôts et subventions, qui correspond à des régimes dont l'importance tend à décroître sur la période de projection (régimes des exploitants agricoles, des mines et des marins) et dont le montant est supposé progresser comme la masse salariale de ces régimes.

Au total, entre 2003 et 2050, le solde élargi de l'ensemble des régimes passe de +0,2 % du PIB à -3,1 % du PIB.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Tableau 13 : Passage au solde élargi de l'ensemble des régimes

Milliards d'euros 2003

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
Cotisations et transferts du FSV	177,2	208,2	250,4	291,3	339,8	395,8
Cotisations AVPF	3,9	3,8	3,7	4,0	4,1	4,6
Cotisations implicites complémentaires	3,8	4,1	4,7	5,3	6,2	7,2
Impôt et Subventions	6,1	7,0	6,9	7,4	8,3	9,4
Total recettes élargies des régimes	191,0	223,1	265,7	308,0	358,5	417,1
Total Prestations	184,4	223,3	284,5	359,1	440,8	522,5
Gestion, Action sociale	3,4	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2
Total Dépenses	187,8	227,1	288,4	363,1	444,9	526,8
Soldes						
Solde Cotisations – Prestations	-7,2	-15,1	-34,1	-67,8	-100,9	-126,7
Solde élargi des Régimes	3,3	-4,0	-22,7	-55,0	-86,4	-109,7
Solde élargi en % du PIB	0,20 %	-0,23 %	-1,01 %	-2,10 %	-2,82 %	-3,07 %

Note : dans la maquette de la DREES, le besoin de financement des régimes est supposé nul en 2003.

Source : COR, 2006.

La dégradation de l'équilibre financier du système est atténuée si l'on prend en compte l'évolution du solde du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) (tableau 14).

Les projections du FSV sont réalisées « à réglementation constante », ce qui signifie qu'aucune modification de la nature ou du quantum des recettes affectées n'est opérée, pas plus que des dépenses prises en charge. Ces hypothèses sont très conventionnelles car un déséquilibre durable et important du FSV, dans un sens ou dans l'autre, devrait conduire à une réflexion sur les recettes affectées ou les dépenses prises en charge.

Le solde du FSV devient positif en début de période de projection. Le FSV cumule assez rapidement de forts excédents sous l'effet du faible dynamisme de ses charges par rapport à ses ressources, notamment en raison de la baisse relative du coût du minimum vieillesse et des effets de la diminution du chômage inscrite dans le scénario de base.

Au total, le solde global incluant le solde du FSV se dégrade de -2,9 points de PIB passant de + 0,1 % en 2003 à -2,8 % en 2050.

Ces ordres de grandeur sont les mêmes que ceux obtenus avec la maquette de la DREES.

Tableau 14 : Prise en compte du solde du FSV

Milliards d'euros 2003

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
Solde FSV	-0,9	2,5	5,8	6,5	8,0	9,7
Solde FSV en % du PIB	-0,06 %	0,13 %	0,26 %	0,25 %	0,26 %	0,27 %
Recettes Régimes + FSV	190,1	225,6	271,5	314,5	366,5	426,7
Recettes en % du PIB	12,21 %	12,20 %	12,01 %	11,96 %	11,91 %	11,91 %
Solde global	2,4	-1,6	-16,9	-48,6	-78,4	-100,0
Solde en % du PIB	0,15 %	-0,08 %	-0,75 %	-1,85 %	-2,55 %	-2,79 %

Source : COR, 2006.

II – Les projections selon différentes hypothèses de chômage et d'emploi

La CNAV, l'ARRCO et l'AGIRC ont réalisé des projections selon les quatre variantes d'évolution du taux de chômage : 4,5 % à partir de 2010, au lieu de 2015 dans le scénario de base, et 3 %, 7 % et 9 % à partir de 2015.

Les tableaux 15A et 15B retracent, pour chaque variante, les soldes techniques des trois régimes exprimés respectivement en milliards d'euros 2003 et en % du PIB.

Selon ces variantes, le solde technique en 2020 est compris entre -6,2 et -3,9 milliards d'euros pour la CNAV, entre +3,5 et +6,6 milliards d'euros pour l'ARRCO et entre -2,9 et -1,3 milliard d'euros pour l'AGIRC. En 2050, les fourchettes sont plus larges : entre -55,1 et -51,5 milliards d'euros pour la CNAV, entre -3,9 et +1,0 milliard d'euros pour l'ARRCO, et entre -5,0 et -2,5 milliards d'euros pour l'AGIRC.

Pour le régime de la fonction publique d'État, il n'y a pas de lien direct entre le chômage et l'évolution des effectifs de fonctionnaires. Pour apprécier la sensibilité des résultats aux hypothèses d'emploi, le régime de la fonction publique d'État a fait l'objet d'une variante de stabilité en niveau du nombre de fonctionnaires, qui correspond à l'hypothèse qui avait été retenue lors de l'exercice de 2001 (tableau 15C).

Selon, cette hypothèse, les fonctionnaires en activité sont plus nombreux que dans le scénario de base de 15 % en 2020 et de 30 % en 2050. Ces effectifs supplémentaires généreraient immédiatement des cotisations supplémentaires et un peu plus tard des prestations supplémentaires. Par rapport au scénario central, le déficit technique du régime de la fonction publique d'État est réduit de près de 30 % en 2020 et de 6 % en 2050.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Tableau 15 A : Solde technique ¹ (hors compensation, subventions, impôts et taxes affectés, transferts divers)

Milliards d'euros 2003

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
Taux de chômage de 3 % à partir de 2015						
CNAV	3,7	3,0	-3,9	-19,6	-38,6	-51,5
ARRCO	6,2	6,4	6,6	2,6	0,7	1,0
AGIRC	0,6	0,4	-1,3	-1,5	-0,9	-2,5
Taux de chômage de 4,5 % dès 2010						
CNAV	3,7	3,5	-4,2	-20,0	-39,1	-52,1
ARRCO	6,2	7,1	6,0	1,8	-0,2	-0,0
AGIRC	0,6	0,8	-1,7	-2,0	-1,5	-3,2
Taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015 (scénario de base)						
CNAV	3,7	2,8	-4,3	-20,0	-39,1	-52,1
ARRCO	6,2	6,1	6,0	1,8	-0,1	-0,0
AGIRC	0,6	0,2	-1,7	-1,9	-1,4	-3,1
Taux de chômage de 7 % à partir de 2015						
CNAV	3,7	2,3	-5,5	-21,4	-40,7	-54,0
ARRCO	6,2	5,5	4,5	0,1	-2,1	-2,3
AGIRC	0,6	-0,2	-2,4	-2,8	-2,4	-4,2
Taux de chômage de 9 % à partir de 2015						
CNAV	3,7	1,9	-6,2	-22,2	-41,7	-55,1
ARRCO	6,2	5,0	3,5	-1,0	-3,4	-3,9
AGIRC	0,6	-0,5	-2,9	-3,4	-3,1	-5,0

1. Cotisations – prestations.
Source : COR, 2006.

Tableau 15 B : Solde technique ¹ (hors compensation, subventions, impôts et taxes affectés, transferts divers)

En % du PIB

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
Taux de chômage de 3 % à partir de 2015						
CNAV	0,24 %	0,16 %	-0,17 %	-0,73 %	-1,24 %	-1,42 %
ARRCO	0,40 %	0,34 %	0,29 %	0,10 %	0,02 %	0,03 %
AGIRC	0,04 %	0,02 %	-0,05 %	-0,05 %	-0,03 %	-0,07 %
Taux de chômage de 4,5 % dès 2010						
CNAV	0,24 %	0,18 %	-0,19 %	-0,76 %	-1,27 %	-1,45 %
ARRCO	0,40 %	0,37 %	0,27 %	0,07 %	-0,01 %	0,00 %
AGIRC	0,04 %	0,04 %	-0,08 %	-0,07 %	-0,05 %	-0,09 %
Taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015 (scénario de base)						
CNAV	0,24 %	0,15 %	-0,19 %	-0,76 %	-1,27 %	-1,45 %
ARRCO	0,40 %	0,33 %	0,27 %	0,07 %	0,00 %	0,00 %
AGIRC	0,04 %	0,01 %	-0,07 %	-0,07 %	-0,05 %	-0,09 %
Taux de chômage de 7 % à partir de 2015						
CNAV	0,24 %	0,12 %	-0,25 %	-0,84 %	-1,37 %	-1,56 %
ARRCO	0,40 %	0,30 %	0,21 %	0,01 %	-0,07 %	-0,07 %
AGIRC	0,04 %	-0,01 %	-0,11 %	-0,11 %	-0,08 %	-0,12 %
Taux de chômage de 9 % à partir de 2015						
CNAV	0,24 %	0,11 %	-0,29 %	-0,90 %	-1,43 %	-1,63 %
ARRCO	0,40 %	0,28 %	0,17 %	-0,04 %	-0,12 %	-0,11 %
AGIRC	0,04 %	-0,03 %	-0,14 %	-0,14 %	-0,11 %	-0,15 %

1. Cotisations – prestations.
Source : COR, 2006.

Tableau 15C : Fonction publique d'État – Variante relative aux effectifs de cotisants

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
Scénario de base						
Effectifs de cotisants en millions	2,5	2,3	2,2	2,0	2,0	1,9
Solde technique en milliards d'euros 2003	-3,1	-10,1	-17,1	-25,4	-33,8	-40,3
Solde technique en % du PIB	-0,20 %	-0,54 %	-0,76 %	-0,97 %	-1,10 %	-1,13 %
Hypothèse : stabilité en niveau des effectifs de cotisants						
Effectifs de cotisants en millions	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Solde technique en milliards d'euros 2003	-3,1	-8,3	-12,4	-18,3	-26,9	-37,9
Solde technique en % du PIB	-0,20 %	-0,45 %	-0,56 %	-0,71 %	-0,89 %	-1,07 %

Source : COR, 2006.

III – Les projections selon différentes hypothèses de productivité

La CNAV, l'ARRCO et l'AGIRC ont réalisé une projection dans l'hypothèse de croissance de la productivité du travail plus faible, égale à +1,0 % par an (contre +1,8 % par an dans le scénario de base).

Les tableaux 16A et 16B présentent les soldes techniques de ces régimes, respectivement en milliards d'euros 2003 et en pourcentage du PIB, dans les deux hypothèses de productivité du travail.

Dans l'hypothèse de gains de productivité de +1,0 % par an, le solde technique des régimes est davantage dégradé sur toute la période de projection. Les excédents de l'ARRCO s'effacent vers 2020 et le régime affiche un déficit technique de -17,7 milliards d'euros en 2050, alors que le régime est excédentaire sur quasiment toute la période de projection dans l'hypothèse de gains de productivité de +1,8 % par an. En 2050, le déficit de la CNAV s'établit à -75,2 milliards d'euros, contre -52,1 milliards d'euros dans le scénario de base, et celui de l'AGIRC à -8,2 milliards d'euros, contre -3,1 milliards d'euros.

Dans l'hypothèse de gains de productivité de 1,0 % par an, la croissance du PIB serait également fortement réduite. Exprimés en part de PIB, les déficits de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC en 2050 apparaissent davantage dégradés. Ils s'établissent respectivement à -3,01 %, -0,71 % et -0,33 % du PIB.

Tableau 16 A : Solde technique ¹ (hors compensation, subventions, impôts et taxes affectés, transferts divers)

Milliards d'euros 2003

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
Productivité du travail : +1,8 % par an						
CNAV	3,7	2,8	-4,3	-20,0	-39,1	-52,1
ARRCO	6,2	6,1	6,0	1,8	-0,1	0,0
AGIRC	0,6	0,2	-1,7	-1,9	-1,4	-3,1
Productivité du travail : +1,0 % par an						
CNAV	3,7	-1,2	-15,6	-37,6	-60,6	-75,2
ARRCO	6,2	3,9	-0,6	-9,0	-14,8	-17,7
AGIRC	0,6	-0,8	-4,2	-5,9	-6,5	-8,2

1. Cotisations – prestations.

Source : COR, 2006.

Tableau 16 B : Solde technique ¹ (hors compensation, subventions, impôts et taxes affectés, transferts divers)

En % du PIB

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
Productivité du travail : +1,8 % par an						
CNAV	0,24 %	0,15 %	-0,19 %	-0,76 %	-1,27 %	-1,45 %
ARRCO	0,40 %	0,33 %	0,27 %	0,07 %	0,00 %	0,00 %
AGIRC	0,04 %	0,01 %	-0,07 %	-0,07 %	-0,05 %	-0,09 %
Productivité du travail : +1,0 % par an						
CNAV	0,24 %	-0,07 %	-0,78 %	-1,75 %	-2,61 %	-3,01 %
ARRCO	0,40 %	0,22 %	-0,03 %	-0,42 %	-0,64 %	-0,71 %
AGIRC	0,04 %	-0,04 %	-0,21 %	-0,27 %	-0,28 %	-0,33 %

1. Cotisations – prestations.

Source : COR, 2006.

IV – Les projections selon différentes hypothèses d'indexation

Le principe général d'indexation des pensions et des salaires portés au compte sur les prix a été retenu pour les projections du scénario de base, sauf pour les régimes de la SNCF et de la Banque de France dont la réglementation actuelle est plus favorable aux retraités. En variante, les régimes ont réalisé une projection dans l'hypothèse où les pensions et les salaires portés au compte sont revalorisés sur les prix +0,9 point par an, hypothèse qui est proche, en moyenne sur la période de projection, d'une indexation sur le salaire moyen net.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Les hypothèses d'indexation qui ont été retenues pour le minimum contributif après 2008, d'une part, et le minimum garanti après 2013, d'autre part ⁴¹, tiennent compte des différents types de réglementation, dans la variante d'indexation sur les prix +0,9 point par an.

Comme l'hypothèse d'indexation n'affecte que les pensions liquidées pour les régimes de la fonction publique, on a supposé que le minimum garanti évoluait comme dans le scénario d'indexation sur les prix, en l'occurrence comme les prix, et que les pensions portées au minimum garanti évoluaient ensuite comme les prix +0,9 point par an.

Dans la mesure où l'indexation sur les prix +0,9 point par an conduit à augmenter les pensions à la liquidation par le biais de l'indexation plus forte des salaires portés au compte pour la CNAV et les régimes alignés, on a supposé que le minimum contributif évoluait également plus vite que dans le scénario d'indexation sur les prix, de +0,9 % par an en termes réels, et que les pensions portées au minimum contributif progressaient comme les prix +0,9 point par an.

L'hypothèse d'indexation sur les prix +0,9 point par an n'a pas la même traduction pour tous les régimes et il importe de distinguer les régimes selon leurs spécificités en termes d'indexation.

On peut définir à cet égard trois types de régimes, parmi les régimes qui ont participé à l'exercice de projection du Conseil :

- le régime général et les régimes alignés (la MSA salariés, la MSA exploitants, la CANCAVA et l'ORGANIC), pour lesquels le même index est retenu pour revaloriser les pensions et les salaires portés au compte ;
- les régimes complémentaires en points (l'AGIRC, l'ARRCO, l'IRCANTEC), pour lesquels la question de l'indexation se pose distinctement pour la valeur d'achat du point et pour la valeur de service du point, le rapport entre ces deux valeurs constituant le rendement technique du régime ;
- les régimes de la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux (FSPOEIE, CNIEG, CRPCEN, RATP et SNCF ⁴²), pour lesquels, le calcul de la pension se faisant sur le dernier salaire, l'hypothèse d'indexation n'affecte que les pensions une fois liquidées.

Les conséquences sur la masse des pensions de l'hypothèse d'indexation sur les prix +0,9 point par an pour cette troisième catégorie de régimes seraient de moindre importance que pour les deux premières catégories, car l'hypothèse d'indexation ne modifie pas les pensions à la date de liquidation et n'affecte que les pensions servies.

⁴¹. La loi de réforme de 2003 précise les évolutions du minimum contributif jusqu'en 2008 et celles du minimum garanti jusqu'en 2013.

⁴². Le régime de la Banque de France appartient à cette catégorie mais, avec le modèle actuel utilisé par le régime, il n'a pas été possible de projeter la variante d'indexation sur les prix +0,9 point par an.

Quatre régimes obéissent à des règles spécifiques et doivent être considérés isolément lorsqu'on s'intéresse au mode d'indexation :

- la CNAVPL, pour laquelle, à la suite de la réforme de 2003, l'hypothèse d'indexation concerne la valeur de service du point, alors que, compte tenu de la réglementation du régime, la valeur d'achat du point évolue *de facto* comme les salaires ;
- le régime des marins (ENIM), pour lequel l'hypothèse d'indexation concerne les salaires forfaitaires, qui non seulement correspondent à l'assiette des cotisations mais aussi déterminent les pensions servies par le régime au moment de la liquidation des droits et au cours de la retraite ;
- le régime des mines, pour lequel l'hypothèse d'indexation n'affecte que les pensions une fois liquidées, mais seulement pour les assurés qui ont cotisé au régime depuis 1987, compte tenu du décret n° 2002-800 du 3 mai 2002⁴³ ;
- enfin, le régime additionnel de la fonction publique (RAFP), dont le rendement technique (rapport entre la valeur de service du point et la valeur d'achat du point) doit être ajusté en fonction des hypothèses d'indexation retenues pour les valeurs de service et d'achat du point, afin de constituer des provisions suffisantes pour couvrir intégralement les engagements du régime.

Pour la CNAVPL et l'ENIM, la variante d'indexation conduirait à une forte hausse de la masse des pensions par rapport à l'hypothèse d'indexation sur les prix, de +0,9 point par an. En effet, la valeur du point pour la CNAVPL et les salaires forfaitaires pour l'ENIM, dont dépendent les pensions à la liquidation des droits et les pensions liquidées, progresseraient plus vite de 0,9 point par an. De plus, l'ENIM est le seul régime parmi ceux étudiés pour lequel la variante d'indexation modifierait sensiblement la masse des cotisations, dans la mesure où la masse des cotisations de l'ENIM augmente au même rythme que les salaires forfaitaires.

Pour le régime des mines, la progression de la masse des pensions dans l'hypothèse d'indexation sur les prix +0,9 point par an, par rapport au scénario de base d'indexation sur les prix, serait un peu moins forte que pour les deux régimes précédents en raison des dispositions prises en 2002, visant à rétablir une certaine égalité de traitement avec un salarié du régime général ayant cotisé sur une base forfaitaire.

Enfin, contrairement aux autres régimes, la masse des pensions servies par le RAFP serait plus faible dans la variante d'indexation sur les prix +0,9 point par an que dans l'hypothèse d'indexation sur les prix. En effet, le régime, qui doit constituer une provision lui permettant de couvrir tous

43. La pension du régime est égale au nombre de trimestres validés multiplié par la valeur du trimestre, ce qui, dans le régime général, reviendrait à calculer la pension sur la base d'un salaire annuel moyen forfaitaire. Comme la valeur du trimestre a évolué globalement comme les prix depuis 1987, cela revenait à ne jamais prendre en compte l'évolution des salaires. Le mécanisme instauré par le décret du 3 mai 2002 consiste à majorer la pension à la liquidation pour rétablir une certaine égalité de traitement avec un salarié du régime général ayant cotisé sur une base forfaitaire. Ce mécanisme s'applique pour les ex-cotisants s'ils ont cessé leur activité minière après 1987.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

ses engagements de retraite, doit arbitrer entre le niveau des pensions à la liquidation et la marge de manœuvre qu'il se laisse en matière de revalorisation future des retraites.

La variante d'indexation n'a pas ou très peu d'impact sur la masse des cotisations, en dehors du cas particulier du régime des marins. L'effet porte pour l'essentiel sur la masse des pensions et se répercute directement sur le solde technique. Le tableau 17A présente les écarts de masse de pension des régimes entre les deux hypothèses d'indexation et les tableaux 17B et 17C présentent les soldes techniques des régimes pour l'hypothèse d'indexation sur les prix +0,9 point par an.

Tableau 17 A : Écart de masse des pensions entre l'hypothèse d'indexation sur les prix +0,9 point par an et l'hypothèse d'indexation sur les prix*

Régimes	2020	2050
CNAV + régimes alignés		
CNAV	+9,8 %	+27,6 %
MSA salariés	+12,0 %	+27,6 %
CANCAVA	+13,0 %	+27,7 %
ORGANIC	+16,7 %	+35,6 %
MSA exploitants ¹	+15,3 %	+53,6 %
Régimes complémentaires en points ²		
ARRCO (rendement constant après 2008)	+10,9 %	+29,6 %
AGIRC (rendement constant après 2008)	+13,4 %	+28,5 %
IRCANTEC	+14,9 %	+30,1 %
Régimes de la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux		
Fonction publique d'État	+10,8 %	+15,7 %
CNRA	+9,4 %	+16,6 %
FSPOEIE	+11,3 %	+17,4 %
CNIEG	+9,0 %	+8,8 %
CRPCEN	+11,9 %	+16,5 %
RATP	+10,3 %	+18,6 %
SNCF*	+5,0 %	+7,4 %
Régimes obéissant à des règles spécifiques		
CNAVPL	+14,4 %	+49,7 %
Mines	+14,9 %	+39,6 %
ENIM	+15,8 %	+50,8 %
RAFP	-54,8 %	-9,1 %

* Sauf pour la SNCF, dont l'hypothèse de base est une indexation des pensions sur les prix +0,5 % par an pour tenir compte de la péréquation entre l'évolution des salaires et l'évolution des pensions.

1. L'effet plus important de l'indexation sur le régime des exploitants agricoles en 2050 s'explique par la forte proportion d'exploitants agricoles bénéficiant du minimum contributif et par le fait que ce dernier est supposé progresser également comme les prix +0,9 point par an.

2. On compare une hypothèse où valeur d'achat et valeur de service du point sont indexées sur prix +0,9 point par an, à l'hypothèse où elles sont indexées sur les prix.

Source : COR, 2006.

**Tableau 17 B : Hypothèse indexation sur les prix +0,9 point par an.
Solde technique ¹ (hors compensation, subventions, impôts et taxes affectés, transferts divers)**

Milliards d'euros 2003

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV	3,7	1,0	-13,8	-40,3	-75,2	-107,4
MSA salariés agricoles	-2,2	-2,4	-2,9	-3,6	-4,1	-4,0
ARRCO	6,2	5,4	0,6	-10,1	-19,2	-25,9
AGIRC	0,6	-0,6	-4,7	-7,4	-9,3	-13,2
IRCANTEC	0,5	0,2	-0,6	-1,8	-3,1	-4,5
FPE	-3,1	-12,7	-22,9	-34,5	-45,9	-55,3
CNRACL	2,8	1,3	-2,3	-8,0	-14,2	-20,1
RAFP	-	-	-	-	-	-
FSPOEIE	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,0	-0,9
SNCF	-2,8	-3,0	-3,2	-3,1	-3,4	-4,0
RATP	-0,4	-0,5	-0,8	-1,0	-1,3	-1,8
CNIEG	-0,3	-0,8	-1,5	-1,3	-0,9	-1,4
Mines	-1,8	-1,5	-1,1	-0,6	-0,4	-0,2
ENIM	-0,9	-0,9	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8
CRPCEN	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,3	-0,3
CANCAVA	-0,7	-0,8	-0,8	-1,2	-1,8	-2,5
ORGANIC	-1,3	-1,3	-1,8	-2,8	-3,6	-3,9
CNAVPL	0,4	0,4	0,1	-0,2	-0,4	-0,5
MSA exploitants agricoles	-7,0	-6,7	-6,0	-5,6	-5,0	-4,4
Ensemble*	-7,5	-24,2	-63,5	-123,7	-189,6	-251,1

1. Cotisations – prestations.

* Hors Banque de France et régimes complémentaires de la CANCAVA, de l'ORGANIC et de la CNAVPL.

Source : COR, 2006.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

**Tableau 17 C : Hypothèse indexation sur les prix +0,9 point par an.
Solde technique ¹ (hors compensation, subventions, impôts et taxes affectés, transferts divers)**

En % du PIB

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV	0,24 %	0,05 %	-0,61 %	-1,53 %	-2,44 %	-3,00 %
ARRCO	0,40 %	0,29 %	0,03 %	-0,38 %	-0,62 %	-0,72 %
AGIRC	0,04 %	-0,03 %	-0,21 %	-0,28 %	-0,30 %	-0,37 %
FPE	-0,20 %	-0,69 %	-1,01 %	-1,31 %	-1,49 %	-1,54 %
CNRACL	0,18 %	0,07 %	-0,10 %	-0,31 %	-0,46 %	-0,56 %
Autres régimes	-1,13 %	-0,97 %	-0,89 %	-0,88 %	-0,85 %	-0,82 %
Ensemble*	-0,48 %	-1,31 %	-2,81 %	-4,70 %	-6,16 %	-7,01 %

1. Cotisations – prestations.

* Hors Banque de France et régimes complémentaires de la CANCAVA, de l'ORGANIC et de la CNAVPL.

Source : COR, 2006.

Pour les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, l'hypothèse d'une poursuite après 2008 des termes de l'accord actuel (indexation de la valeur d'achat du point sur le salaire moyen et de la valeur de service du point sur les prix) a également été étudiée (tableau 17D).

Tableau 17 D : Hypothèse poursuite des termes de l'accord AGIRC-ARRCO actuel

Milliards d'euros 2003

	Mode d'indexation	2003	2010	2020	2030	2040	2050
Masse des pensions							
ARRCO	Poursuite de l'accord	29,6	37,1	48,5	59,6	65,9	68,2
	Scénario de base (prix-prix)	29,6	37,1	49,0	62,6	74,8	87,5
AGIRC	Poursuite de l'accord	15,4	19,2	23,4	26,1	27,5	28,2
	Scénario de base (prix-prix)	15,4	19,2	23,6	27,4	31,6	37,3
Soldes techniques							
ARRCO	Poursuite de l'accord	6,2	6,1	6,4	4,7	8,4	19,0
	Scénario de base (prix-prix)	6,2	6,1	6,0	1,8	-0,1	-0,0
AGIRC	Poursuite de l'accord	0,6	0,2	-1,2	0,0	4,0	7,7
	Scénario de base (prix-prix)	0,6	0,2	-1,7	-1,9	-1,4	-3,1

Source : COR, 2006.

V – Les projections selon l’impact de la réforme sur les comportements d’activité

Dans le scénario de base, la réforme de 2003 inciterait en moyenne les personnes à prolonger leur activité. Le recul de l’âge moyen de départ à la retraite lié à la modification des barèmes de pension serait à terme de l’ordre de 2 mois ⁴⁴ dans le secteur privé et d’environ 1 an ½ pour les fonctionnaires civils, ce qui conduirait au total à un surcroît de population active d’environ +400 000 personnes à partir de 2025.

Ces hypothèses sont fragiles et deux variantes au scénario de base, portant sur l’impact de la modification des barèmes de pension introduite par la réforme de 2003 sur les âges de liquidation et la population active, ont été examinées par tous les régimes concernés par la réforme. Dans une variante, il est supposé que la réforme n’a pas d’impact sur les comportements d’activité en dehors des retraites anticipées pour carrière longue (tableaux 18A et 18B) ; dans l’autre variante, il est supposé que les effets sur les âges de liquidation et la population active sont les doubles de ceux retenus dans le scénario de base (tableaux 19A et 19B).

Les évolutions sont commentées dans le corps du texte, au chapitre 3 de la troisième partie.

Tableau 18A : Hypothèse impact limité aux départs anticipés. Solde technique ¹ (hors compensation, subventions, impôts et taxes affectés, transferts divers)

Milliards d’euros 2003

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV	3,7	2,2	-7,7	-22,4	-39,6	-53,3
MSA salariés agricoles	-2,2	-2,2	-2,3	-2,7	-2,7	-2,3
ARRCO	6,2	5,4	4,3	0,7	-0,7	-1,0
AGIRC	0,6	-0,1	-2,1	-2,2	-1,6	-3,2
IRCANTEC	0,5	0,3	-0,3	-1,0	-1,7	-2,6
FPE	-3,1	-10,2	-18,7	-24,4	-29,6	-33,4
CNRACL	2,8	1,6	-1,8	-6,0	-10,4	-15,3
CANCAVA	-0,7	-0,7	-0,6	-0,7	-0,9	-1,3
ORGANIC	-1,3	-1,1	-1,4	-1,9	-2,1	-2,1
CNAVPL	0,4	0,5	0,3	0,2	0,3	0,5
MSA exploitants agricoles	-7,0	-6,3	-5,2	-4,3	-3,3	-2,5
Ensemble*	-7,2	-17,2	-42,9	-71,9	-99,0	-123,0

1. Cotisations – prestations.

* Y compris Banque de France et régimes complémentaires de la CANCAVA, de l’ORGANIC et de la CNAVPL.

Source : COR, 2006.

44. L’hypothèse d’un recul d’activité de deux mois peut paraître faible mais, outre le fait que des variantes ont été simulées, il faut tenir compte de ce que l’allongement à 40 ans a déjà été réalisé dans le secteur privé ; les mesures allant dans le sens de l’augmentation de la durée d’activité (allongement de la durée de cotisation à partir de 2008 et surcote) voient, en outre, leurs effets diminués par la portée de la baisse de la décote de 10 % à 5 % dans le régime général.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

**Tableau 18B : Hypothèse impact limité aux départs anticipés.
Solde technique ¹ (hors compensation, subventions, impôts et taxes affectés, transferts divers)**

En % du PIB

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV	0,24 %	0,12 %	-0,35 %	-0,87 %	-1,31 %	-1,51 %
MSA salariés agricoles	-0,14 %	-0,12 %	-0,11 %	-0,10 %	-0,09 %	-0,06 %
ARRCO	0,40 %	0,29 %	0,19 %	0,03 %	-0,02 %	-0,03 %
AGIRC	0,04 %	-0,01 %	-0,09 %	-0,09 %	-0,05 %	-0,09 %
IRCANTEC	0,03 %	0,02 %	-0,01 %	-0,04 %	-0,06 %	-0,07 %
FPE	-0,20 %	-0,56 %	-0,84 %	-0,94 %	-0,98 %	-0,95 %
CNRACL	0,18 %	0,09 %	-0,08 %	-0,23 %	-0,34 %	-0,43 %
CANCAVA	-0,05 %	-0,04 %	-0,03 %	-0,03 %	-0,03 %	-0,04 %
ORGANIC	-0,08 %	-0,06 %	-0,06 %	-0,07 %	-0,07 %	-0,06 %
CNAVPL	0,02 %	0,02 %	0,01 %	0,01 %	0,01 %	0,01 %
MSA exploitants agricoles	-0,45 %	-0,34 %	-0,23 %	-0,17 %	-0,11 %	-0,07 %
Ensemble*	-0,46 %	-0,94 %	-1,93 %	-2,78 %	-3,27 %	-3,49 %

1. Cotisations – prestations.

* Y compris Banque de France et régimes complémentaires de la CANCAVA, de l'ORGANIC et de la CNAVPL.

Source : COR, 2006.

**Tableau 19A : Hypothèse impact double du scénario de base.
Solde technique ¹ (hors compensation, subventions, impôts et taxes affectés, transferts divers)**

Milliards d'euros 2003

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV	3,7	3,5	-1,8	-17,9	-38,5	-53,1
MSA salariés agricoles	-2,2	-2,1	-2,2	-2,6	-2,6	-2,3
ARRCO	6,2	6,8	7,6	3,2	0,9	1,4
AGIRC	0,6	0,5	-1,3	-1,6	-0,9	-2,7
IRCANTEC	0,5	0,3	-0,2	-0,9	-1,7	-2,5
FPE	-3,1	-9,5	-14,5	-24,0	-33,3	-40,4
CNRACL	2,8	1,9	1,0	-2,8	-6,9	-10,4
CANCAVA	-0,7	-0,7	-0,4	-0,5	-0,8	-1,2
ORGANIC	-1,3	-1,1	-1,2	-1,7	-2,0	-1,9
CNAVPL	0,4	0,5	0,3	0,2	0,3	0,5
MSA exploitants agricoles	-7,0	-6,2	-5,0	-4,2	-3,3	-2,5
Ensemble*	-7,2	-12,6	-25,3	-60,6	-96,4	-123,2

1. Cotisations – prestations.

* Y compris Banque de France et régimes complémentaires de la CANCAVA, de l'ORGANIC et de la CNAVPL.

Source : COR, 2006.

**Tableau 19B : Hypothèse impact double du scénario de base.
Solde technique ¹ (hors compensation, subventions, impôts et taxes affectés, transferts divers)**

En % du PIB

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV	0,24 %	0,19 %	-0,08 %	-0,67 %	-1,23 %	-1,46 %
MSA salariés agricoles	-0,14 %	-0,11 %	-0,10 %	-0,10 %	-0,08 %	-0,06 %
ARRCO	0,40 %	0,36 %	0,33 %	0,12 %	0,03 %	0,04 %
AGIRC	0,04 %	0,03 %	-0,06 %	-0,06 %	-0,03 %	-0,08 %
IRCANTEC	0,03 %	0,02 %	-0,01 %	-0,03 %	-0,05 %	-0,07 %
FPE	-0,20 %	-0,51 %	-0,63 %	-0,90 %	-1,07 %	-1,11 %
CNRACL	0,18 %	0,10 %	0,05 %	-0,11 %	-0,22 %	-0,29 %
CANCAVA	-0,05 %	-0,04 %	-0,02 %	-0,02 %	-0,03 %	-0,03 %
ORGANIC	-0,08 %	-0,06 %	-0,05 %	-0,06 %	-0,06 %	-0,05 %
CNAVPL	0,02 %	0,03 %	0,01 %	0,01 %	0,01 %	0,01 %
MSA exploitants agricoles	-0,45 %	-0,34 %	-0,22 %	-0,16 %	-0,11 %	-0,07 %
Ensemble*	-0,46 %	-0,68 %	-1,10 %	-2,27 %	-3,09 %	-3,39 %

1. Cotisations – prestations.

* Y compris Banque de France et régimes complémentaires de la CANCAVA, de l'ORGANIC et de la CNAVPL.

Source : COR, 2006.

Annexe 13

Comparaison avec l'exercice de 2001

Les projections du premier rapport (2001) étaient fondées sur des hypothèses différentes de celles qui sont retenues dans les projections actuelles. Les hypothèses démographiques sont cependant identiques en ce qui concerne les variables démographiques retenues dans la maquette globale de la DREES. Les régimes avaient continué de se fonder sur les projections précédentes de l'INSEE, leurs travaux ayant débuté avant la nouvelle publication. Les hypothèses macro-économiques ont été modifiées. D'abord, le taux de chômage atteindrait son niveau d'équilibre de 4,5 % à partir de 2015 et non plus de 2010 selon les projections de 2001. Ensuite, la productivité du travail progresserait un peu plus rapidement que dans la version précédente (+1,8 % contre +1,6 %). Enfin, les taux d'activité sont un peu moins élevés dans les projections actuelles, notamment pour les jeunes.

Les écarts globaux seront présentés en se fondant sur les résultats de la maquette de la DREES et sur une synthèse des projections réalisées par les plus grands régimes. Les différences concernant ces régimes seront ensuite décrites plus en détail.

I – Vue d'ensemble des différences entre les projections de 2006 et de 2001

- **Écarts des projections issues de la maquette de la DREES**

L'analyse des écarts entre les deux exercices est fondée sur les projections de l'équilibre financier du système de retraite avant réforme, réalisées par les principaux régimes ayant été réformés et par la DREES dans le cadre de sa maquette.

Le tableau suivant fait apparaître les écarts d'estimation entre les projections actuelles avant réforme, issues de la maquette de la DREES, et celles qui figureraient dans le premier rapport ⁴⁵.

⁴⁵. Sans prise en compte du FRR.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Écarts des projections des exercices 2006 et 2001

En points de PIB	2000	2003	2020	2040
Cotisations				
COR 2001	12,8	12,8	12,8	12,8
COR 2006	12,6	12,8	12,8	12,8
Dépenses				
COR 2001	12,6	12,2	14,1	16,3
COR 2006	12,4	12,8	14,5	16,7
Solde				
COR 2001	0,2	0,5	-1,3	-3,5
COR 2006	0,2	0,0	-1,7	-3,9

En 2000, le solde est excédentaire dans les deux versions à hauteur de 0,2 % du PIB, bien que les cotisations et les dépenses aient été révisées. Il apparaît un écart en 2003 qui provient essentiellement d'une croissance moins dynamique du PIB de 2000 à 2003 dans la version actuelle (qui augmente mécaniquement la part des pensions dans le PIB).

La dégradation du solde de 2003 à 2040 serait identique dans les deux versions : le solde technique diminuerait de 4 points de PIB dont environ 1,8 point serait acquis entre 2003 et 2020.

La répartition entre effectifs et pension moyenne n'est pas la même dans les deux versions. La pension moyenne croît plus rapidement dans la projection actuelle mais les effectifs augmentent plus lentement. La façon dont les polypensionnés, dont la prise en compte est particulièrement délicate, ont été traités a été différente.

• *Écarts des projections des principaux régimes considérés globalement*

Les régimes dont les résultats sont étudiés sont le régime général et les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, y compris AGFF, ainsi que les régimes de la fonction publique, fonction publique d'État et CNRACL.

Le besoin de financement de ces régimes, considéré globalement est peu différent dans les deux exercices. L'estimation du déficit serait un peu moins importante dans la projection actuelle du fait d'une masse de pensions versée moins élevée, l'écart restant faible. Pour la quasi totalité de ces régimes, la pension moyenne évoluerait plus lentement. En revanche les effectifs de retraités croîtraient plus rapidement dans la version actuelle.

Une des raisons de ces révisions provient de l'augmentation du nombre des polypensionnés plus rapide que dans la projection de 2001. Ce point mérite plusieurs remarques :

- d'une part, le fait qu'il y ait davantage de polypensionnés a révisé à la hausse les effectifs de retraités dans chaque régime et a pesé sur la pension moyenne puisqu'elle est servie par chaque régime en fonction d'une période de cotisation plus courte ;
- d'autre part, la consolidation des régimes qui supprime les doubles, voire triples comptes de retraités a conduit à une évolution plus lente de l'effectif total de retraités et plus rapide de la pension moyenne. Il se trouve ainsi que les écarts sur la projection agrégée sont opposés à ceux des régimes pris isolément.

Les effectifs ont été révisés en hausse pour une deuxième raison : dans les fonctions publiques les tables de mortalité ont en effet été modifiées entre les deux exercices dans le sens d'un allongement de l'espérance de vie.

La pension moyenne a aussi été révisée en baisse dans les régimes complémentaires, du fait de l'accord de 2003 qui a pour conséquence de réduire le rendement des régimes. À la CNRACL, les effets sur les pensions de l'article L. 16 du Code des pensions civiles et militaires ont été mieux pris en compte. Cette modification a conduit à une estimation plus modérée de l'évolution de la pension moyenne.

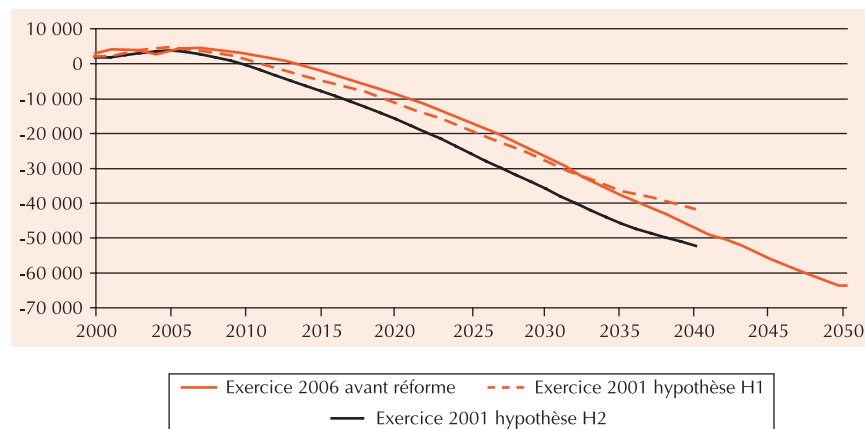
II – Différences pour les principaux régimes

• *Écarts des projections de la CNAV*

Dans l'exercice mené en 2001, deux hypothèses d'évolution de la pension moyenne servie par le régime général avaient été considérées. Sur la période de projection 2001-2040, la pension moyenne augmentait de 0,9 % par an selon la première hypothèse (H1) et de 1,1 % selon la seconde (H2).

Au début des années 2000, le solde technique tel qu'il est calculé actuellement avant prise en compte de la réforme de 2003 est très proche des évaluations de 2001. Il s'en écarte ensuite pour se situer à un niveau de déficit un peu moins dégradé. En 2020, dans la présente version du compte de la CNAV, le solde technique s'établirait à -9,2 milliards d'euros 2003 contre -11,6 milliards d'euros 2003 dans l'hypothèse H1 et -16,0 milliards d'euros dans l'hypothèse H2. De 2020 à 2040, on observerait une dégradation plus rapide que dans les versions de 2001 et le déficit se situerait en 2040 au milieu de la fourchette estimée en 2001 (-47,4 milliards d'euros 2003 contre -42,0 et -52,5 milliards d'euros 2003).

Solde technique de la CNAV (en millions d'euros 2003)



Source : COR, 2006.

Écart en 2020

En 2020, le solde technique du compte actuel de la CNAV est supérieur aux évaluations faites pour le premier rapport (l'écart est de +2,4 milliards d'euros vis-à-vis de l'hypothèse H1 et +6,8 milliards d'euros vis-à-vis de l'hypothèse H2).

Dans la première hypothèse, cet écart de +2,4 milliards d'euros s'explique pour les deux tiers par un surcroît de ressources (cotisations et versements du FSV au titre des cotisations chômage, des majorations pour enfants et conjoint à charge) et pour un tiers par de moindres dépenses de pensions.

Dans la version actuelle, la masse des cotisations et des versements du FSV dépasse celle de 2001 d'environ 1,5 milliard d'euros 2003. Cet écart traduit les différences d'hypothèses de hausse du salaire moyen. Le premier rapport reposait sur l'hypothèse que le salaire moyen allait croître de 1,6 % en moyenne par an tandis que le rapport actuel se fonde sur une hypothèse plus favorable (1,8 %).

Selon l'estimation actuelle de la CNAV, en 2020, la masse des pensions sera inférieure de 0,9 milliard d'euros à l'évaluation effectuée en 2001 sous l'hypothèse H1. Cet écart représente moins de 1 % du montant des pensions. Il aurait tendance à se réduire rapidement pour s'inverser (en 2023, les deux estimations seraient égales) et devenir positif.

L'écart de -0,9 milliard d'euros constaté en 2020 entre le compte actuel et celui de 2001 sous l'hypothèse H1 provient d'un écart de -0,2 milliard d'euros pour les pensions de droit direct et de -0,6 milliard pour les droits

dérivés. L'écart en 2003 sur l'ensemble des pensions est minime et ce sont surtout les évolutions entre 2003 et 2020 qui sont à l'origine des différences.

La proximité des évaluations de la masse des pensions de droit direct recouvre néanmoins des différences. Les effectifs de pensionnés de droit direct augmentent plus rapidement dans l'exercice actuel et la pension moyenne plus lentement. Plusieurs raisons de la croissance plus importante des effectifs peuvent être avancées.

- D'une part, les effectifs de retraités ne sont pas calculés en se fondant sur les mêmes hypothèses démographiques. Entre les deux versions de comptes, le scénario démographique a été modifié : les comptes des régimes du rapport de 2001 ont été effectués en s'appuyant sur les projections démographiques de l'INSEE réalisées en 1995 et issues du recensement de 1990 tandis que le compte actuel reprend comme hypothèse les projections actuelles de l'INSEE datant de 2003 et fondées sur le recensement de 1999. Entre les deux projections, la mortalité a été un peu revue en baisse (selon la projection de 2003, en 2040, l'espérance de vie des hommes à 60 ans gagnerait 0,8 an et celle des femmes 0,4 an par rapport à leurs espérances de vie calculées dans la projection de 1995). Cet effet n'est cependant pas massif puisque, selon la CNAV, cette modification conduit à un effectif supplémentaire de personnes de 60 ans et plus, de 141 000 personnes environ (0,8 %) en 2020.

- D'autre part, la croissance des effectifs avait peut-être été sous-estimée dans le premier rapport. Dans les comptes de 2001, les effectifs de retraités étaient calculés en projection en faisant l'hypothèse que la proportion des personnes ayant acquis un droit au régime général par rapport à la population résidente en France se stabiliserait à un niveau inférieur (90 %) à la part observée pour les générations connues (108 % pour celle de 1940, soit la dernière génération connue⁴⁶). Or, il apparaît que ce n'est pas le cas : selon l'EIC, plus de 97 % des personnes des générations de 1942 à 1970 étaient ayants droit du régime général, comme c'est déjà le cas pour les générations de 1934 et 1938. En fait, ce fort pourcentage s'explique par l'augmentation du nombre de personnes qui passent par plusieurs régimes de retraite au cours de leur vie. En projection, selon le modèle actuel de la CNAV, ce développement des polypensionnés se poursuivrait.

Il faut noter que la croissance de la part des polypensionnés a comme corollaire une évolution moins rapide de la pension versée par un seul régime, puisque cette pension ne correspond pas à la totalité de la vie professionnelle de la personne et sera complétée par les pensions versées par les autres régimes. En effet, la hausse plus rapide des effectifs est compensée presque totalement par une croissance plus lente de la pension moyenne de droit direct.

46. Source : CNAV, ratios calculés à partir des données administratives de la CNAV.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

En résumé, le fait qu'en 2020 le compte actuel de la CNAV soit moins dégradé que celui de 2001 avec l'hypothèse H1 trouve son origine essentiellement dans l'hypothèse plus favorable d'évolution de salaire moyen et une évolution un peu plus modérée des pensions de réversion, la masse des pensions de droit direct étant sensiblement identique à l'évaluation effectuée avec l'hypothèse H1.

Ce n'est pas le cas si l'on se réfère à l'hypothèse H2, caractérisée par une évolution plus rapide de la pension moyenne qu'avec H1. L'écart entre le compte actuel et celui de 2001 avec l'hypothèse H2 s'élargit de ce fait.

Écart en 2040

En 2040, le solde technique du compte actuel de la CNAV se situerait au milieu de la fourchette estimée dans le premier rapport. Il atteindrait -47,4 milliards d'euros 2003 contre -42,0 milliards d'euros (H1) et -52,5 milliards (H2).

Dans le compte actuel, la masse des cotisations dépasse l'estimation de 2001 (d'environ 10 milliards d'euros), du fait essentiellement de l'évolution plus rapide des salaires par tête.

Jouant sur le solde en sens inverse, la masse des pensions évaluée actuellement est plus importante qu'en 2001, quelle que soit l'hypothèse considérée, H1 ou H2 : les pensions sont supérieures de plus de 15 milliards d'euros à celles de l'exercice 2001 dans la première hypothèse et de près de 5 milliards d'euros dans la seconde hypothèse. Les pensions de réversion contribuent assez faiblement à ces écarts (pour 7 % à 8 %), l'essentiel provenant des pensions de droit propre.

Résumé des écarts en 2020 et en 2040 entre le compte actuel avant réforme et celui de 2001

En milliards d'euros 2003

Postes	2020	2040
Cotisations et versements du FSV*	+1,5	+10,1
Masse des pensions vis-à-vis de H1	-0,9	+15,5
Écart de solde technique (H1)	+2,4	-5,4
Masse des pensions vis-à-vis de H2	-5,5	+4,6
Écart de solde technique (H2)	+6,9	+5,1

* Les versements du FSV sont légèrement différents selon les hypothèses H1 et H2. Les données indiquées ici correspondent à l'hypothèse H1.

• Écarts des projections des régimes complémentaires

La seule différence en termes de réglementation tient à la prise en compte dans les nouvelles projections (avant loi d'août 2003) des termes de l'accord paritaire de novembre 2003, qui instaure une décroissance du rendement des régimes de l'ARRCO et de l'AGIRC jusqu'à fin 2008, avec indexation

de la valeur d'achat du point sur l'évolution du salaire moyen et de la valeur de service du point sur l'évolution des prix. Au-delà de 2008, le mode d'indexation est identique à celui de l'exercice 2001⁴⁷ avec revalorisation, suivant l'évolution des prix, des valeurs d'achat et de service du point.

Pour les deux exercices, les masses de cotisations et de prestations incluent les versements pris en charge par l'AGFF au titre de la « retraite à 60 ans ». Par ailleurs, selon les dispositions de l'accord de novembre 2003, les excédents de l'AGFF doivent désormais être intégrés aux comptes de l'ARRCO et de l'AGIRC. Il en a été tenu compte dans les nouvelles projections mais, pour faciliter la comparaison des résultats avec ceux de l'exercice 2001, les comptes de l'ARRCO et de l'AGIRC présentés ici n'intègrent pas les excédents de l'AGFF qui sont redistribués *in fine* entre les deux régimes. Le solde global de l'AGFF avant redistribution est présenté dans le tableau comparatif final.

Les projections des comptes de l'ARRCO

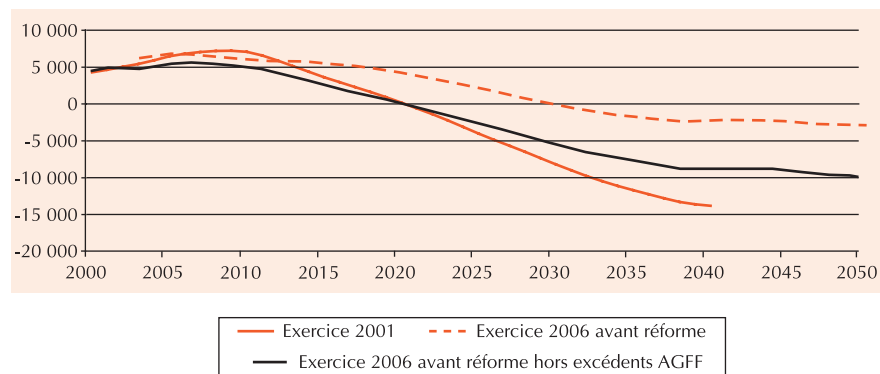
Par rapport à l'exercice 2001, la situation financière du compte actuel de l'ARRCO, avant prise en compte de la réforme de 2003, est moins favorable jusqu'en 2020, avec des excédents moindres et meilleure au-delà avec des déficits plus faibles.

Sur la période 2000-2020, les masses de prestations sont très proches entre les deux exercices. En revanche, la masse des cotisations est inférieure aux évaluations faites pour le premier rapport en raison d'une évolution des effectifs de cotisants moins dynamique jusqu'en 2010 (+6,6 % entre 2003 et 2010 contre +11,9 %). À cette date, le solde projeté du compte actuel est inférieur de 2 milliards d'euros 2003 à l'estimation réalisée en 2001. Sous l'effet de la croissance plus vive du salaire moyen par tête dans le nouvel exercice (+1,8 % en moyenne annuelle contre +1,6 %), l'écart se réduit progressivement et, en 2020, les soldes des deux exercices coïncident avec des estimations quasi identiques des montants des ressources et des charges du régime.

Entre 2020 et 2040, comparativement à l'exercice 2001, la situation du régime est moins dégradée et l'écart entre les soldes se creuse continûment sous les effets conjugués d'une hausse plus vive de la masse des cotisations et d'un moindre dynamisme de la masse des pensions. En 2040, le résultat technique est supérieur d'environ 5 milliards d'euros 2003 à l'estimation faite en 2001 (-9 milliards d'euros contre -14 milliards d'euros). Cet écart s'explique pour 60 % par un surcroît de ressources lié à l'hypothèse de croissance du salaire moyen plus haute que celle qui avait été retenue en 2001 et, pour le reste, par une estimation inférieure de la masse des pensions, qui proviendrait entre autres de la prise en compte de l'accord de novembre de 2003 dans le nouvel exercice de projection.

47. Il était supposé, dans l'exercice 2001, le prolongement sur l'ensemble de la période de projection de l'accord du 10 février 2001 indexant sur les prix les valeurs d'achat et de service du point.

Solde technique de l'ARRCO (en millions d'euros 2003)



Source : COR, 2006.

Les projections des comptes de l'AGIRC

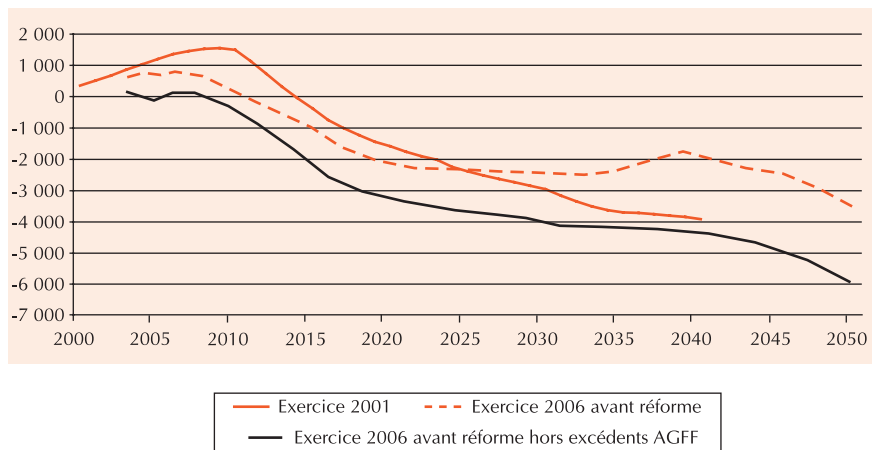
Comparativement à l'exercice 2001, la situation financière de l'AGIRC avant prise en compte de la réforme de 2003 est plus dégradée sur l'ensemble de la période de projection. En 2020, l'écart est de -1,7 milliard d'euros 2003. Il diminue ensuite pour atteindre -450 millions d'euros en 2040, date à laquelle le déficit technique du régime s'élève à environ -4,5 milliards d'euros.

Cet écart s'explique en partie par des ressources inférieures à celles projetées en 2001 (écart d'environ -3,3 milliards d'euros en 2020 et de -4,8 milliards d'euros en 2040), en raison notamment d'une hypothèse de croissance des salaires des cadres, en moyenne, moins favorable que celle retenue pour l'exercice 2001 ⁴⁸.

La masse des pensions évolue moins vite d'après les nouvelles projections, compte tenu notamment des effets de l'accord de novembre 2003. L'écart est croissant à partir de 2012 (écart de -1,6 milliard d'euros en 2020 et de -4,3 milliards en 2040) mais l'effet sur le solde technique ne suffit pas à compenser celui du moindre dynamisme des cotisations.

⁴⁸. Pour l'exercice 2005, il a été supposé que la croissance du salaire moyen des cadres resterait inférieure en projection à la croissance du salaire moyen des non-cadres (+1,8 % par an). L'écart de taux annuel de croissance, de -0,5 point en début de période et correspondant à l'observation sur les années récentes, se réduirait progressivement tout au long de la période de projection. En moyenne, jusqu'en 2040, cette hypothèse conduirait pour le salaire des cadres à un rythme annuel de croissance (+1,55 %) légèrement inférieur à celui qui avait été retenu en 2001.

Solde technique de l'AGIRC (en millions d'euros 2003)



Source : COR, 2006.

Les projections des comptes de l'AGFF

La comparaison des résultats des nouvelles projections, hors effets de la réforme d'août 2003, avec ceux de l'exercice 2001 fait apparaître des écarts importants relatifs à la situation financière de l'AGFF. Le solde est positif dans les deux exercices mais l'excédent est supérieur avec les nouvelles projections, de +1,7 milliard d'euros en 2020 et de +3 milliards d'euros en 2040.

Ces écarts s'expliquent en partie par la prise en compte, dans le nouvel exercice, d'un recul de l'âge moyen de départ à la retraite des hommes assurés à l'ARRCO ou à l'AGIRC lié aux effets, au fil des générations, de l'allongement de la durée des études et de la réforme de 1993. À défaut d'estimation précise, il a été supposé un recul d'un an entre 2003 et 2030. Par rapport à l'exercice 2001, pour lequel cet effet n'avait pas été pris en compte, le décalage d'une année de l'âge moyen de départ à la retraite des hommes a pour effet de diminuer sensiblement les charges de l'AGFF puisqu'il conduit à réduire de 25 % à 30 % la durée moyenne de prise en charge de prestations par l'AGFF (entre la date de liquidation et le moment où le retraité atteint l'âge de 65 ans).

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Comparatif des exercices 2001 et 2006 avant réforme

En milliards d'euros 2003

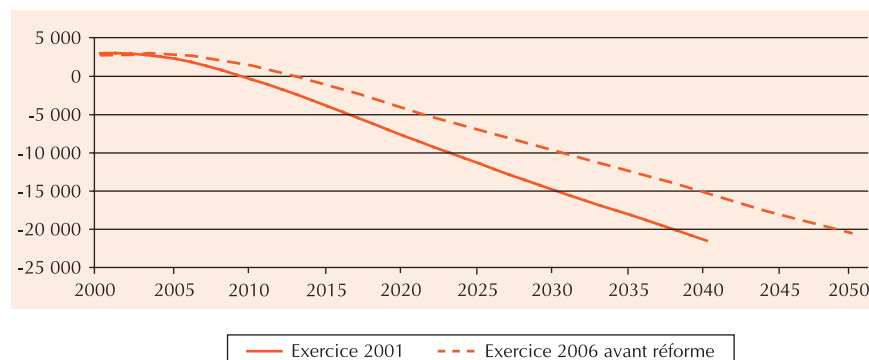
	2005	2020	2040
Solde ARRCO hors excédents AGFF			
Exercice 2001	6,3	0,0	-14,0
Exercice 2006	5,2	-0,1	-9,0
Solde AGIRC hors excédents AGFF			
Exercice 2001	1,2	-1,6	-4,0
Exercice 2006	-0,1	-3,3	-4,4
Excédents AGFF			
Exercice 2001	2,7	3,7	6,2
Exercice 2006	2,3	5,4	9,2
Solde ARRCO + AGIRC + AGFF			
Exercice 2001	10,2	2,1	-11,8
Exercice 2006	7,4	2,0	-4,2

Source : COR, 2006.

• Écarts des projections de la CNRACL

Par rapport à l'exercice 2001, selon les nouvelles projections, la situation financière de la CNRACL, avant prise en compte de la réforme de 2003, est moins dégradée sur l'ensemble de la période de projection. Le solde technique de la CNRACL deviendrait négatif vers 2013 selon les nouvelles projections, soit trois années plus tard que selon les estimations de l'exercice 2001. La CNRACL dégagerait en 2040 un déficit technique de -15,5 milliards d'euros, contre -21,7 milliards d'euros selon l'exercice 2001.

Solde technique du régime de la CNRACL (en millions d'euros 2003)



Source : COR, 2006.

Les écarts avec le premier exercice de projection du Conseil s'expliquent, d'une part, par une évolution plus dynamique de la masse des cotisations et, d'autre part, par une croissance moins rapide de la masse des prestations.

Les effectifs cotisants de la CNRACL sont supérieurs à ceux de l'exercice 2001 qui, après une phase d'augmentation jusqu'en 2008, étaient supposés stables à environ 1,8 million de personnes. Selon les nouvelles projections, la hausse est encore plus forte en début de période de projection et la phase de croissance se prolongerait jusque vers 2020 en raison, notamment, de la prise en compte dans le présent exercice des mesures récentes de décentralisation. L'écart d'effectifs cotisants entre les deux exercices est ainsi croissant jusqu'en 2020 (+270 000 en 2020). Après 2020, l'écart se réduit car, pour le nouvel exercice, les effectifs cotisants de la CNRACL sont supposés diminuer parallèlement à l'emploi total. En 2040, ils représentent 1,95 million de personnes (environ +10 % par rapport à l'exercice 2001).

Conjuguée à une hypothèse de croissance annuelle du salaire moyen plus rapide (+1,8 % au lieu de +1,6 % dans l'exercice 2001) et à la prise en compte des hausses de taux de cotisation à la charge des employeurs intervenues depuis 2001⁴⁹, la plus forte hausse en moyenne du nombre de cotisants conduit à une augmentation plus vive de la masse des cotisations que dans l'exercice 2001. Les ressources du régime atteindraient 18,2 milliards d'euros en 2020 et 25,0 milliards d'euros en 2040, soit des écarts de près de +20 % par rapport aux montants projetés en 2001.

Les perspectives d'évolution du nombre de retraités sont dynamiques dans les deux exercices mais, du fait d'une révision à la baisse de la mortalité⁵⁰ et d'une hypothèse de croissance supérieure des effectifs de cotisants, les retraités de la CNRACL sont plus nombreux selon les nouvelles projections que dans l'exercice 2001, d'environ +120 000 en 2020 (+8,2 %) et +300 000 en 2040 (+15,3 %).

L'effet sur la masse des pensions de la hausse plus vive du nombre de retraités serait toutefois plus que contrebalancé par celui de la croissance plus faible de la pension moyenne ; cette révision à la baisse résulte d'une meilleure prise en compte, dans les nouvelles projections, des effets sur les pensions de l'application de l'article L16 du Code des pensions civiles et militaires de retraite, qui transpose aux retraités les réformes statutaires appliquées aux actifs⁵¹.

49. Le taux de cotisation à la charge des collectivités locales est passé de 26,1 % en 2001 à 27,3 % en 2005.

50. La révision des tables de mortalité entre les deux exercices est importante. Outre les gains supplémentaires d'espérance de vie estimés par l'INSEE depuis le premier exercice, la CNRACL a tenu compte, pour la première fois, de la mortalité plus faible de ses assurés, telle qu'elle est observée par le régime. La CNRACL a ainsi été conduite à décaler la table prospective de l'INSEE de deux années pour les hommes et de six années pour les femmes pour l'ajuster au mieux à la mortalité de ses assurés.

51. La réforme de 2003 a supprimé cet article.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Au total, la masse des pensions, selon le nouvel exercice avant réforme de 2003, est inférieure à celle de l'exercice 2001, de -850 millions d'euros en 2020 (-3,6 %) et -2,6 milliards d'euros en 2040 (-6,0 %).

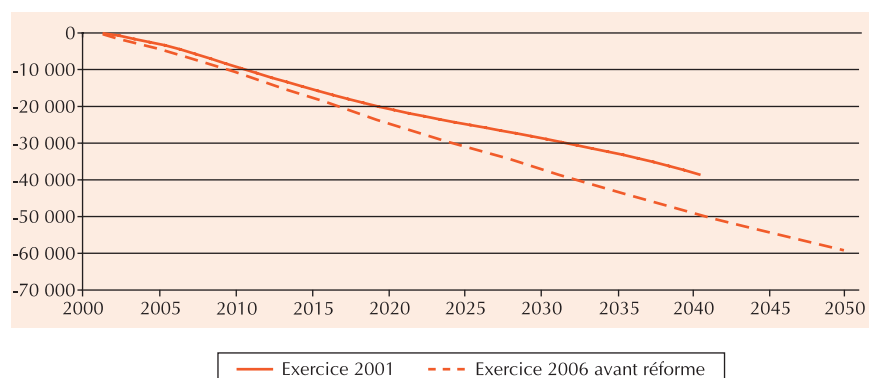
La conjonction d'une évolution moins rapide des prestations et d'une croissance plus soutenue des cotisations conduit à réviser à la hausse le résultat projeté du régime (avant réforme de 2003) par rapport à l'exercice 2001, de +3,6 milliards d'euros en 2020 (+45 %) et de +6,2 milliards d'euros en 2040 (environ +30 %). Cette amélioration relative provient surtout du surcroît de ressources, à hauteur de 75 % en 2020 et de 60 % en 2040.

• *Écarts des projections de la fonction publique d'État*

Les comptes du régime de la fonction publique d'État ont également été projetés sous l'ancienne législation, afin d'en comparer les résultats avec ceux de l'exercice 2001. Ils ont été établis en supposant que le taux de cotisation implicite de l'État était stabilisé à son niveau estimé pour l'année 2000, à l'instar de ce qui avait été fait pour l'exercice 2001. L'effort contributif supplémentaire que l'État a dû fournir pour équilibrer les comptes entre 2000 et 2003 n'est donc pas pris en compte.

Par rapport à l'exercice 2001, le compte, hors réforme de 2003, serait plus dégradé sur l'ensemble de la période de projection. En 2020, le solde technique serait de -25,4 milliards d'euros contre -21,4 milliards d'euros selon l'exercice 2001. De 2020 à 2040, le déficit du régime se creuserait plus rapidement encore selon les nouvelles projections et atteindrait -50,0 milliards d'euros en 2040, au lieu de -38,9 milliards d'euros 2003 selon le précédent exercice.

Solde technique du régime de la fonction publique d'État (en millions d'euros 2003)



Source : COR, 2006.

Ces différences s'expliquent par des écarts en termes de masses de cotisation et de masses de prestation projetées, d'ampleur différente.

L'évolution de la masse des cotisations du régime est déterminée par celle des effectifs de cotisants et par celle du salaire moyen par tête.

Dans l'exercice 2001, il avait été supposé une stabilité des effectifs de fonctionnaires au niveau de 2,5 millions de cotisants sur l'ensemble de la période de projection. Dans le cadre de l'exercice 2006, de nouvelles hypothèses d'évolution des effectifs ont été adoptées. Elles tiennent compte des éléments de contexte connus depuis le premier rapport du Conseil, principalement les mesures de décentralisation votées par le Parlement et le changement de statut de France Télécom ; en conséquence, les effectifs de fonctionnaires passeraient d'environ 2,5 millions de cotisants en 2003 à un peu moins de 2 millions en 2040, soit à cet horizon un niveau inférieur d'environ 20 % à celui projeté en 2001.

Par rapport à l'exercice 2001, l'effet de la baisse des effectifs de cotisants sur les ressources du régime ne serait pas compensé par l'augmentation plus rapide du revenu moyen (+1,8 % par an contre +1,6 % dans l'exercice 2001). Au total, la masse des cotisations serait inférieure dans l'exercice 2006, l'écart avec les projections de 2001 étant croissant sur l'ensemble de la période de projection (-16,5 % en 2020 et de -21 % en 2040).

Selon les nouvelles projections, avant prise en compte de la réforme de 2003, le nombre des fonctionnaires retraités de l'État progresserait un peu plus rapidement que selon l'exercice 2001, compte tenu essentiellement de la révision à la baisse de la mortalité entre les deux exercices⁵². Malgré cela, la masse des prestations selon l'exercice 2006 serait très légèrement inférieure à celle projetée en 2001 (écarts de -4,5 % en 2020 et de -1,2 % en 2040) en raison d'une progression plus lente du montant de la pension moyenne.

Au total, par rapport à l'exercice 2001, le moindre dynamisme des ressources du régime ne serait pas totalement compensé par la hausse moins rapide des prestations. Le solde technique serait plus dégradé d'environ 4 milliards d'euros en 2020 et de 11 milliards d'euros en 2040.

52. D'une part, les tables de mortalité de l'INSEE ont été révisées dans le sens d'un allongement de l'espérance de vie, d'autre part, le différentiel de mortalité entre les fonctionnaires de l'État et le reste de la population (l'espérance de vie moyenne des fonctionnaires est supérieure à celle de l'ensemble de la population) a été révisé à la hausse entre les deux exercices.

Annexe 14

L'enquête : « Intentions de départ à la retraite »

Une enquête sur les intentions de départ à la retraite a été réalisée au cours du premier trimestre 2005 par l'institut de sondage IPSOS⁵³. Cette enquête s'inspire de l'enquête SVP 50 (Santé et vie professionnelle après 50 ans), menée en 2003 par des médecins du travail auprès d'un échantillon de 11 000 salariés de 50 ans et plus⁵⁴.

L'enquête « Intentions de départs à la retraite » porte également sur l'ensemble des motifs de départ à la retraite mais le nombre de personnes interrogées est moins important que dans SVP 50. Elle innove en ce qui concerne le questionnement sur les effets des facteurs financiers sur les décisions de départ. De plus, elle a été conçue comme une enquête pilote, dont les enseignements aideront à la conception d'une enquête plus vaste. Sur cette base, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de la santé et de la solidarité a l'intention de réaliser en 2007 une enquête complémentaire à l'échantillon inter-régimes de cotisants (EIC) relative aux modalités de choix de départ à la retraite. L'enquête complémentaire permettra ainsi de compléter, sur un sous-échantillon, les informations contenues dans l'EIC.

L'exploitation des données de l'enquête pilote est en cours et seuls de premiers résultats « à plat » sont disponibles. Après un rappel des principales caractéristiques de l'enquête, ces résultats sont présentés ainsi que les précautions nécessaires à leur interprétation.

I – Champ et questionnaire de l'enquête

Trois objectifs principaux sont poursuivis par l'enquête :

- évaluer le degré d'information des assurés proches de la retraite et leur perception des nouveaux mécanismes mis en place par la réforme de 2003 ;
- mesurer l'influence des barèmes et des facteurs financiers sur les intentions de départ à la retraite ;
- plus globalement, identifier et hiérarchiser les motifs avancés de départ à la retraite.

53. Elle a été initiée par la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) du ministère de l'économie et des finances et mise en œuvre au sein d'un comité de pilotage associant, outre la DGTPE, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), le Conseil d'orientation des retraites, la direction de la Recherche, des Études et de l'Évaluation statistique (DREES) du ministère de la santé et de la solidarité et l'INSEE. Le comité de pilotage est également chargé de l'exploitation des données.

54. S. Volkoff, F. Bardot, *Gérontologie & Société*, n° 111, 2005.

Cette enquête, individuelle et menée en face à face, a été conduite auprès de personnes en emploi ⁵⁵, habitant en France métropolitaine et ayant entre 54 et 59 ans.

1 000 personnes relevant du régime général et 400 agents de la fonction publique civile de l'État et des collectivités locales (hors police, agents hospitaliers et postes et télécommunications) ont été interrogés.

L'échantillon des affiliés au régime général a été restreint à des assurés qui seront monopensionnés pour la plupart ou polypensionnés avec de longues durées d'affiliation au régime général.

Le questionnaire permet, dans un premier temps, de caractériser la personne interrogée et, éventuellement, son conjoint ainsi que les autres membres du foyer. Il vise, dans un second temps, à révéler les préférences en matière de départ à la retraite.

Pour cela, la personne est d'abord interrogée sur ses conditions de travail, son état de santé, ses activités extraprofessionnelles et ses revenus. On lui pose ensuite des questions plus directement liées à la retraite, autour des thèmes suivants : connaissance de ses droits à la retraite, âge de départ à la retraite et montant de la pension, intention de départ à la retraite en fonction du conjoint, enfin intention de départ à la retraite et niveau d'épargne.

Le questionnaire, rempli par un enquêteur, a donné lieu à une collecte assistée par informatique. Son originalité réside notamment dans le fait d'utiliser les réponses de la personne interrogée pour fournir la matière aux questions suivantes, qui visent à évaluer sa sensibilité aux barèmes et incitations financières.

Aussi, le module relatif au thème « âge de départ à la retraite et montant de la pension » est particulièrement développé afin d'essayer d'estimer *in fine* l'influence des barèmes et des facteurs financiers sur les intentions de départ à la retraite.

L'une des originalités de l'enquête a été de prévoir un rapprochement des données ainsi collectées et des données administratives détenues par le régime général concernant la carrière des assurés de la CNAV enquêtés ⁵⁶.

II – Premiers résultats à plat de l'enquête

Une première exploitation à plat des résultats de l'enquête permet de mettre en avant quelques faits saillants concernant les conditions de travail et de santé de la population interrogée, ses motivations générales de départ à la retraite et son niveau d'information en matière de droit à la retraite. Des exploitations plus approfondies des résultats permettront

55. Hors chômage, dispenses de recherche d'emplois et préretraites.

56. Les données ainsi appariées ont été rendues anonymes pour satisfaire aux exigences de la CNIL.

d'affiner ce panorama général ⁵⁷ et, notamment, de mieux cerner la relation établie par les personnes interrogées entre l'âge de départ à la retraite et le niveau de la pension.

Les personnes interrogées sont dans plus de 80 % des cas satisfaites, voire très satisfaites de leur emploi actuel. Cette proportion est un peu plus élevée parmi les fonctionnaires que parmi les salariés du privé. Mais l'évaluation plus détaillée de l'emploi actuel (niveau de rémunération, degré d'intérêt, relations avec la hiérarchie...) est plus contrastée et les principaux motifs de satisfaction ou d'insatisfaction diffèrent selon le statut. Le sentiment d'être mal payé est plus largement partagé par les salariés du privé alors que celui de ne pas avoir les moyens de faire un travail de bonne qualité l'est davantage par les fonctionnaires interrogés.

Si les personnes concernées par l'enquête dressent un bilan plutôt positif de leur état de santé global (dans neuf cas sur dix environ, elles se déclarent en bonne ou très bonne santé), moins d'un tiers se considèrent en très bonne santé et les réponses aux questions plus spécifiques révèlent, là encore, une situation plus contrastée. Par exemple, dans six cas sur dix environ, la personne, fonctionnaire ou salarié du privé, dit avoir souvent ou de temps en temps des douleurs physiques ; la proportion est identique pour les personnes qui disent se sentir souvent ou de temps en temps nerveuses ou irritables.

L'état de santé est d'ailleurs le critère qui compte ou comptera le plus dans le choix du moment de leur départ à la retraite pour près de la moitié des personnes interrogées, qu'elles soient fonctionnaires ou salariées du privé. Près d'une personne sur quatre cite en premier lieu le temps libre dont elle pourra bénéficier une fois à la retraite et environ une sur cinq le niveau de vie dont elle pense disposer une fois à la retraite ⁵⁸.

Ces réponses doivent toutefois être interprétées avec précaution. Le mauvais état de santé peut être cité comme un risque qui, s'il se produit, sera déterminant, mais on peut espérer qu'une bonne partie des personnes, parmi celles qui citent la santé comme un critère essentiel, resteront en bonne santé jusqu'à leur départ à la retraite et qu'alors d'autres considérations interviendront dans leur choix de départ à la retraite.

Ceci sera vrai pour peu que les personnes aient effectivement le choix, car le sentiment de pouvoir choisir le moment du départ à la retraite n'est pas partagé par tous : seuls environ quatre salariés du privé sur dix et un peu plus de la moitié des fonctionnaires interrogés ont ce sentiment.

57. Pour une première exploitation par la DREES, voir Benoît Rapoport, « Les intentions de départ à la retraite des salariés du privé âgés de 54 à 59 ans », *Études et Résultats*, n° 478, mars 2006.

58. Les autres réponses possibles à la question « qu'est-ce qui compte ou comptera le plus dans le choix du moment de votre départ en retraite ? » étaient : « la situation de votre conjoint ou de vos proches », « votre situation professionnelle », « aucun des critères cités » et « ne sais pas ».

Une explication possible du sentiment de ne pas pouvoir choisir le moment du départ à la retraite tient à l'impression dominante d'être plutôt mal ou très mal informé sur ses droits en matière de retraite, qui est partagée par près de deux salariés du privé sur trois et la moitié des fonctionnaires. Ce sentiment se réduit toutefois sensiblement avec l'âge puisqu'à 59 ans, près de la moitié des salariés du privé et six fonctionnaires sur dix déclarent au contraire être plutôt bien ou très bien informés.

III – Quelques précautions d'interprétation des résultats de l'enquête

Tous ces résultats doivent être analysés avec recul.

Les personnes interrogées sont proches de la retraite et encore en emploi. L'enquête ne nous renseigne donc pas sur les intentions de départ à la retraite des personnes âgées de 54 à 59 ans mais en dehors de l'emploi, ni sur celles des générations plus jeunes.

La mise en place du droit à l'information en matière de retraite, avec notamment l'envoi systématique à l'âge de 55 ans d'une « estimation indicative globale », pour différents âges de départ à la retraite, des droits que la personne se sera constitués dans l'ensemble des régimes légalement obligatoires, devrait progressivement permettre un meilleur degré d'information. Elle pourrait ainsi conduire à modifier les motifs de départ à la retraite, en accentuant l'influence des barèmes de pension sur les choix de départ à la retraite.

Les questions portent enfin sur les intentions de départ à la retraite, mais ces intentions sont susceptibles d'évoluer d'ici le départ à la retraite et les choix effectifs de départ à la retraite pourront *in fine* différer des intentions déclarées lors de l'enquête. Il sera intéressant alors de comparer ces choix effectifs aux intentions déclarées, ce que la CNAV sera en mesure de faire.

Les résultats de cette enquête pilote, une fois qu'ils auront été analysés plus précisément et en attendant les enseignements d'une enquête plus vaste, devraient permettre de mieux cerner les intentions de départ à la retraite. Ils pourront servir en particulier à affiner les hypothèses de comportement d'activité introduites dans les modèles de projection.

Il reste que seule l'observation des comportements effectifs de départ à la retraite au cours des prochaines années, dans un contexte où les paramètres des régimes évoluent en fonction des générations, permettra d'avoir une juste appréciation des effets de la réforme de 2003 sur les situations individuelles.

Annexe 15

Profils de carrière pour les cas-types

L'étude de cas-types porte sur des cas de monopensionnés du régime général et des régimes de la fonction publique (fonction publique d'État et CNRACL). Les pensions servies par les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC ainsi que par le régime additionnel de la fonction publique, créé par la loi de 2003, ont également été prises en compte.

I – Les salariés du secteur privé

Deux profils de carrière sont considérés pour les salariés du secteur public, l'un pour les cadres, l'autre pour les non-cadres. La distinction cadre / non-cadre est justifiée par le fait que les droits à la retraite diffèrent selon le statut du salarié : les non-cadres acquièrent des droits au régime général et à l'ARRCO ; les cadres sont affiliés non seulement au régime général et à l'ARRCO mais également à l'AGIRC. La part de la pension du régime général dans la pension totale est de fait plus faible pour les cadres que pour les non-cadres, ce qui tend à atténuer les effets de la réforme de 2003 sur la pension totale des cadres.

Le profil du cadre correspond au profil moyen par âge des assurés de l'AGIRC de la génération 1943⁵⁹.

L'équivalent pour les non-cadres n'est pas disponible et la chronique du salaire moyen des affiliés à l'ARRCO (tous âges confondus) ne reflète pas un profil de carrière individuel satisfaisant, caractérisé par un ralentissement de la croissance du salaire en fin de période d'activité.

Pour les non-cadres, l'étude s'appuie sur un profil de carrière représentatif des profils de carrière de non-cadres de la génération 1948, extrait d'un travail original de l'INSEE réalisé à partir des déclarations annuelles de données sociales⁶⁰. Ce travail a conduit à extraire trois profils qui, parmi toutes les combinaisons possibles de profils de carrière (au nombre de trois), sont les plus représentatifs, selon la méthodologie retenue par l'INSEE, de l'ensemble des carrières complètes des salariés non-cadres nés en 1948. Le profil à plus bas salaires présente une évolution de salaire en partie marquée par des passages à des emplois à temps partiel qui ne sont pas

59. Profil estimé par la direction technique de l'AGIRC-ARRCO.

60. Travaux de M. Koubi (2004) ayant servi de support à une étude de la DREES sur cas-types réalisée par E. Raynaud (*Études et Résultats*, n° 331, août 2004). Voir également l'annexe 12 du deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites (2004).

l'objet de l'étude. Parmi les deux autres profils, a été retenu le profil de carrière du non-cadre à plus hauts salaires ⁶¹.

II – Les fonctionnaires

Les pensions à la liquidation versées par le régime de la fonction publique d'État et la CNRACL sont calculées en fonction du dernier traitement. Elles ne dépendent donc pas du profil de carrière. Le taux de prime, rapportant le montant des primes au traitement hors primes du fonctionnaire, est en revanche un paramètre essentiel lorsqu'on s'intéresse au taux de remplacement de la dernière rémunération globale (primes comprises) par la première pension.

Il est certes nécessaire de connaître les profils de carrière pour estimer les montants de pension du régime additionnel mais, compte tenu de la relative faiblesse des cotisations versées ⁶², les taux de remplacement de ce régime seront faibles. Au total, les profils de carrière ont peu d'impact sur les taux de remplacement de la dernière rémunération globale (primes comprises) par la première pension globale (pension du régime additionnel comprise).

Pour illustrer les effets de la réforme de 2003 sur le cas d'un fonctionnaire, le parti a été pris de ne retenir qu'un seul profil de carrière, construit à partir de la grille indiciaire des attachés territoriaux, l'une des catégories parmi celles les plus représentées au sein de la fonction publique. Le taux de prime moyen des attachés territoriaux est estimé à 20 %, ce qui est proche du taux de prime moyen de l'ensemble des fonctionnaires et correspond à l'assiette maximale de cotisation au régime additionnel. Le taux de prime est supposé constant sur toute la carrière.

On rappellera dans quel sens et avec quelle ampleur les résultats sont modifiés dans l'hypothèse d'un taux de prime plus faible ou plus élevé.

III – Des profils de carrière exprimés en pourcentage du salaire moyen dans l'économie

Les profils de carrière ont été exprimés en pourcentage du salaire moyen par tête dans l'économie, ce qui a conduit à définir des profils relatifs de carrière ⁶³. En projection, le salaire moyen est supposé progresser conformément aux hypothèses retenues pour les projections financières à long terme

61. Les travaux techniques ont en fait porté sur les deux profils de carrière et les résultats obtenus sont très proches.

62. Taux global de cotisation de 10 % sur une assiette représentant au maximum 20 % du traitement.

63. La série de salaire moyen utilisée pour le passé est la série longue de l'INSEE des salariés à temps complet extraite des DADS. Le fait de rapporter le salaire de la personne au salaire moyen dans l'économie conduit à gommer une bonne partie des effets de la conjoncture sur les évolutions salariales.

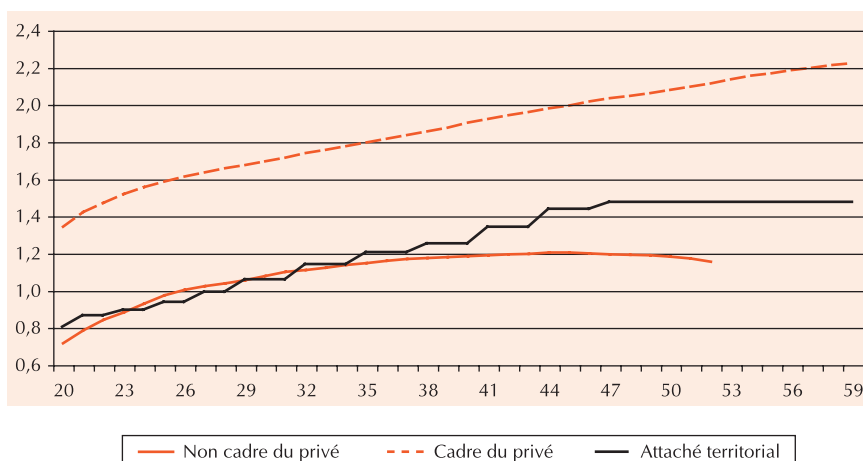
des régimes (soit +1,8 % par an ⁶⁴) et les profils de salaire en euros se déduisent des projections du salaire moyen et du profil relatif de carrière, qui est supposé stable au fil des générations pour chaque cas-type étudié ⁶⁵.

Comme le plafond de la sécurité sociale progresse comme le salaire moyen en projection, les profils de carrière rapportés au plafond de la sécurité sociale sont stables au fil des générations. La méthode assure ainsi une certaine neutralité des profils de carrière par rapport à la réglementation des régimes des salariés du secteur privé qui dépend du plafond de la sécurité sociale.

Dans le cas des fonctionnaires, il n'a pas été possible, comme pour les salariés du secteur privé, de reconstituer des carrières réelles passées. Pour cela, il aurait fallu remonter aux années 1960 et reconstituer au fil des années les grilles indiciaires par âge, qui ont évolué au cours du temps.

À défaut, la carrière retenue pour le cas du fonctionnaire a été construite à partir de la grille indiciaire des attachés territoriaux en vigueur. Cette grille a été exprimée en proportion du salaire moyen dans l'économie en 2003, compte tenu de la valeur moyenne du point d'indice fonction publique en 2003. En projection, le traitement en euros se déduit du profil relatif de carrière ainsi obtenu et du salaire moyen dans l'économie projeté.

Profil de rémunération par âge rapporté au salaire moyen dans l'économie



Rémunération y compris primes dans le cas de l'attaché territorial.
Les rémunérations sont supposées stables en euros constants après 59 ans (52 ans pour le non-cadre du privé).
Source : COR, 2006.

64. Cette hausse intègre des effets de structure de la population employée et les salaires individuels peuvent progresser différemment.

65. Au-delà de 59 ans (52 ans pour le non-cadre du secteur privé), le salaire est supposé stable en euros constants.

Table des matières

Sommaire	3
Introduction	5
PREMIÈRE PARTIE	
Le contexte des projections	9
Chapitre 1	
La mise en application de la réforme des retraites dans le régime général et la fonction publique	13
I – Les axes essentiels de la réforme des retraites	14
1. Les principales caractéristiques de la réforme	14
2. Les principes de fonctionnement du système de retraite ...	15
II – Un éclairage sur quelques mesures.	16
1. Les pensions de réversion	16
2. Les bonifications pour enfants et les départs anticipés des parents de trois enfants dans la fonction publique	17
3. Le droit à l’information des assurés	18
Chapitre 2	
Les réformes intervenues ou en projet hors du champ du régime général et de la fonction publique	21
I – La fusion des régimes des commerçants et des artisans : le régime social des indépendants (RSI)	22
II – Les restructurations au sein des régimes des professions libérales.	23
1. La réforme de la Caisse nationale d’assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL).....	23
2. La fusion de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d’assurance vieillesse (CIPAV) et de la Caisse de retraite de l’enseignement, des arts appliqués, du sport et du tourisme (CREA)	23

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

III – Les réformes comptables et d'organisation en cours dans certains régimes spéciaux ; les autres réformes en cours ..	24
1. Les réformes comptables et d'organisation pour la branche des industries électriques et gazières et pour la RATP	25
2. Des processus d'intégration ou de rapprochement des règles	30
IV – Les évolutions des régimes complémentaires	30
1. L'aboutissement de la réforme des institutions de retraite complémentaire engagée en 1994	31
2. Les évolutions de l'ARRCO et de l'AGIRC	31
3. Les évolutions de l'IRCANTEC	33
4. La création de régimes complémentaires particuliers	34
Chapitre 3	
Les initiatives relatives à l'emploi des seniors	39
I – La négociation collective relative à l'emploi des seniors et à la pénibilité et le projet de plan d'action concerté	40
1. La négociation collective sur l'emploi des seniors	40
2. La négociation sur la pénibilité	41
3. Le projet de plan national d'action pour l'emploi des seniors	41
II – Les initiatives prises par les employeurs publics	43
III – Remarques sur les évolutions en cours concernant l'emploi des seniors	44
1. Remarques générales	44
2. Remarques relatives à l'accord et au projet de plan d'action concerté des seniors	45
3. Remarques sur les mesures concernant les fonctionnaires ..	45

DEUXIÈME PARTIE

Les hypothèses de projection

Chapitre 1

Champ et méthodes de projection

I – Le cadre général des projections

1. La période couverte par les projections

TABLE DES MATIÈRES

2. La méthode générale de projection	52
3. Le champ des régimes étudiés	53
II – Les modèles de projection	53
1. Les modèles des régimes	54
2. La maquette globale de la DREES	56
Chapitre 2	
Les hypothèses démographiques	59
I – Les données démographiques prises en compte	60
1. Naissances et fécondité	60
2. Espérance de vie et décès	63
3. Les migrations	67
II – La modification de la composition par âge de la population	68
1. La baisse de la population en âge de travailler	68
2. L'augmentation de la population des plus âgés	69
3. La hausse du ratio de dépendance démographique	70
4. L'évolution de l'ensemble de la population	71
Chapitre 3	
Les hypothèses économiques	73
I – Population active et emploi	74
1. Les facteurs d'évolution des comportements d'activité	74
2. Évolution de la population active	79
3. Évolution de la population active occupée	81
II – Productivité du travail	83
III – La croissance potentielle de moyen et long terme	84
Chapitre 4	
Les hypothèses relatives à la réglementation	89
I – Des projections à législation constante	89
1. La prise en compte de la réforme de 2003	90
2. Les moyens de financement des régimes	91
3. Les hypothèses de revalorisation des pensions	92

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

II – Les variantes liées à la réglementation des régimes	94
1. L'indexation des pensions sur le salaire moyen net.....	95
2. Les variantes d'indexation des valeurs d'achat et de service du point dans les régimes complémentaires	95
3. La stabilisation du rapport entre la pension moyenne nette et le salaire moyen net	96

TROISIÈME PARTIE

Les résultats des projections	99
--	----

Chapitre 1

Les perspectives financières après réforme et avant la prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003	103
---	-----

I – Les résultats dans le cadre du scénario de base	104
1. Les résultats globaux.....	104
2. Les résultats des régimes	107

II – Les résultats des variantes démographiques	113
1. Les variantes de fécondité.....	113
2. Les variantes de mortalité	114
3. Les variantes d'immigration	115

III – Les résultats des variantes de chômage et d'emploi	117
1. Les résultats globaux.....	117
2. Les résultats des régimes	118

IV – Les variantes de productivité	120
1. Impact de la productivité sur les besoins de financement du système de retraite	121
2. Impact de la productivité sur les besoins de financement de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC.....	122

Chapitre 2	
Les évolutions de pensions et de revenus d'activité, selon différentes hypothèses d'indexation et de productivité	125
I – L'évolution des pensions nettes et des revenus nets d'activité dans le scénario de base, avec indexation sur les prix et rééquilibrage	126
II – Les variantes réglementaires portant sur l'évolution des pensions	127
1. Variante d'indexation des pensions sur le salaire moyen net	128
2. Variante dans laquelle la pension moyenne nette est supposée évoluer comme le salaire moyen net	131
III – Les variantes de productivité	134
Chapitre 3	
Les effets de la réforme de 2003 avant la prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003	137
I – Les effets de la réforme de 2003 sur les comptes et les besoins de financement avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003	138
1. La méthode d'évaluation de la réforme et les hypothèses sur les décalages d'âge de départ à la retraite qu'elle peut induire	138
2. Les effets globaux de la réforme de 2003 sur le système d'assurance vieillesse	141
3. Les effets de la réforme de 2003 sur la situation financière des régimes	142
4. Les effets des mesures d'application immédiate	147
5. L'épargne retraite	152
II – L'impact de la réforme de 2003 sur les situations individuelles	155
1. Les objectifs et les caractéristiques de l'étude sur cas-types	156
2. Les effets de la réforme de 2003 sur les situations individuelles	158
3. Quelques réflexions sur les indicateurs étudiés	172

Chapitre 4	
Les moyens de financement du système de retraite	175
I – La hausse des cotisations vieillesse « gagée » par une baisse des cotisations de la branche chômage et l'accroissement des contributions aux régimes de la fonction publique, envisagés en 2003	176
1. Scénario de retour à un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015.	176
2. Scénarios de taux de chômage à 7 % et 9 % à partir de 2015.	180
II – Le Fonds de réserve pour les retraites	182
1. Le montant des réserves en 2020	182
2. Les modalités d'utilisation des réserves après 2020.	187
III – Les moyens de financement des régimes autres que ceux qui ont été envisagés en 2003	191
Conclusion	193
Annexes	197
Annexe 1	
Remerciements	201
Annexe 2	
Article 6 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.	203
Annexe 3	
Décret n° 2004-453 du 28 mai 2004 relatif à la composition et à l'organisation du Conseil d'orientation des retraites	205
Annexe 4	
Composition nominative du Conseil d'orientation des retraites (au 29 mars 2006)	209
Annexe 5	
Rapport d'activité du Conseil d'orientation des retraites 2004-2005	213

TABLE DES MATIÈRES

Annexe 6 Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites et rédaction du rapport	221
Annexe 7 Liste des sigles	223
Annexe 8 Rappel de quelques données essentielles sur le système de retraite français	227
Annexe 9 Textes d'application de la loi du 21 août 2003 restant à prendre (au 29 mars 2006)	233
Annexe 10 Présentation des régimes spéciaux de retraite	235
Annexe 11 Scénario européen	249
Annexe 12 Projections détaillées par régime	255
Annexe 13 Comparaison avec l'exercice de 2001	291
Annexe 14 L'enquête : « Intentions de départ à la retraite »	305
Annexe 15 Profils de carrière pour les cas-types	309