

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 28 septembre 2016 à 9 h 30

« Audition de Madame Yannick Moreau, présidente du Comité de suivi des retraites »

Document n° 2

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

Troisième avis annuel du Comité de suivi des retraites

Comité de suivi des retraites, 11 juillet 2016

COMITE DE SUIVI DES RETRAITES
Troisième avis

11 juillet 2016

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
1. OBJECTIFS RELATIFS AUX MONTANTS DE RETRAITES	6
1.1. Les taux de remplacement	6
1.2. Le niveau de vie des retraités	13
2. OBJECTIF DE TRAITEMENT ÉQUITABLE DES ASSURÉS	17
2.1. L'équité entre générations	17
2.2. L'équité entre les sexes.....	21
2.3. La comparaison des droits à pension entre régimes.....	24
3. OBJECTIF DE PÉRENNITÉ FINANCIÈRE DU SYSTÈME DE RETRAITES.....	32
ANNEXE I : ANALYSES COMPLÉMENTAIRES SUR LE SYSTÈME DE RETRAITES	39
1-PRISE EN CONSIDÉRATION DE LA PÉNIBILITÉ AU TRAVAIL.....	39
2-DISPOSITIFS DE DÉPARTS EN RETRAITE ANTICIPÉE.....	42
ANNEXE II : DISCUSSIONS DU JURY CITOYEN.....	45
ANNEXE III : MISSIONS DU COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES.....	46
ANNEXE IV : COMPOSITION DU COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES	49

Introduction

1- Ce troisième avis du comité de suivi des retraites examine le respect des objectifs du système de retraites, qui ont été précisés par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites et sont désormais codifiés à l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale.

Comme dans ses deux précédents avis, ces objectifs et les indicateurs qui leur sont associés sont présentés selon trois grands axes : le montant des pensions et le niveau de vie des retraités (alinéas 1 et 3 de l'article), l'équité entre assurés (alinéa 2), la pérennité financière (alinéa 4).

Sont associés à ces objectifs une série d'indicateurs de suivi, qui ont été déterminés par un décret du 20 juin 2014, et dont les valeurs sont publiées chaque année dans le rapport élaboré par le Conseil d'orientation des retraites (COR). Ce troisième rapport d'évaluation et de perspectives des retraites a été rendu le 15 juin 2016. Il fournit les indicateurs prévus par le décret ainsi que des indicateurs complémentaires relatifs aux évolutions économiques et démographiques ou destinés à éclairer les enjeux du débat.

Le comité de suivi peut être conduit, s'il considère que le système de retraites s'éloigne de manière significative de ses objectifs, à formuler des recommandations au Parlement, au Gouvernement et aux organismes gérant des régimes de base ou complémentaires obligatoires.

La plupart des indicateurs projetés pour l'avenir sont examinés dans les cinq hypothèses de croissance à long terme étudiées par le COR avec une hypothèse de chômage à 7 %, et des variantes à 4,5% ou 10%. Pour la période 2016-2019, ces projections reprennent les hypothèses des dernières prévisions macro-économiques du Gouvernement, telles qu'elles figurent dans le programme de stabilité adressé à la Commission européenne en avril 2016. Le comité de suivi prend en outre en compte les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale sur la situation du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), rendues publiques le 7 juin 2016.

Tableau 1 : Hypothèses de long terme dans les scénarios et variantes économiques du COR

	Scénario 2%	Variante chômage 4,5%	Variante Chômage 10%	Scénario 1,8%	Scénario 1,5 %	Variante chômage 4,5%	Variante Chômage 10%	Scénario 1,3 %	Scénario 1%	Variante chômage 4,5%	Variante Chômage 10%
Croissance annuelle de la productivité du travail	2 %	2 %	2 %	1,8 %	1,5 %	1,5%	1,5%	1,3%	1 %	1 %	1 %
<i>Valeurs de long terme atteintes à partir de ...</i>	2028	2028	2028	2028	2026	2026	2026	2026	2026	2026	2026
Taux de chômage	7 %	4,5 %	10 %	7 %	7 %	4,5%	10%	7%	7%	4,5%	10%
<i>Valeurs de long terme atteintes à partir de ...</i>	2025	2027	2021	2025	2025	2027	2021	2025	2025	2027	2021

Source : COR, « *Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016* », Figures 1.8 et 1.9, p.20.

Ces scénarios peuvent être rapprochés avec intérêt des niveaux de croissance et de chômage que la France a connus depuis une vingtaine d'années.

Tableau 2 : Taux de croissance annuels moyens de la productivité horaire du travail et du revenu d'activité observés sur le long terme

	Rythme annuel moyen par sous-périodes			Rythme annuel moyen depuis 1990	
	1990-1998	1998-2008	2008-2015	Avant crise (1990-2008)	Y. c. crise (1990-2015)
Productivité apparente du travail, par heure travaillée	1,9%	1,5%	0,7%	1,7%	1,4%
Revenu d'activité bruts par heure	1,1%	1,6%	0,4%	1,4%	1,1%
Revenu d'activité bruts par tête	0,5%	1,1%	0,0%	0,9%	0,6%

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016 », Figures 1.12, p.23.

Les projections sont réalisées à législation constante : elles prennent notamment en compte les évolutions de la réglementation issues de la loi du 20 janvier 2014 et de l'accord national interprofessionnel relatif aux retraites complémentaires AGIRC-ARRCO-AGFF du 30 octobre 2015.

C'est sur le fondement de ces indicateurs, ainsi que des différentes analyses et statistiques produites par le COR, notamment lors de ses séances mensuelles, par les administrations compétentes, les caisses de retraites, les organismes de recherche que le comité de suivi évalue la situation du système au regard de ses objectifs en matière de solidarité, d'équité et de pérennité financière.

2- Comme les éléments d'information qui l'ont nourri, le contexte décrit par le précédent avis du comité de suivi a évolué.

Deux modifications du cadre juridique du système de retraites sont particulièrement à relever.

La première est la conclusion de la négociation interprofessionnelle sur les régimes de retraite complémentaire des salariés du secteur privé, sur laquelle le comité avait appelé l'attention dans son précédent avis.

Encadré n°1 : Les principales mesures de l'accord national interprofessionnel du 30 octobre 2015¹

Elles sont de deux ordres.

- A court terme (mise en œuvre en 2016), l'accord prévoit :

- une moindre revalorisation des pensions pendant trois ans (un point de moins que l'inflation), avec une « clause plancher » pour empêcher une diminution nominale. La mesure devrait rapporter 2,1 Mds€ à l'horizon 2020 ;

- une date de revalorisation des pensions décalée au 1er novembre (au lieu du 1er avril), pour un rendement de 1,3 Md€ ;

- une augmentation du prix d'achat du point pendant trois ans, de manière à diminuer le rendement des régimes pour le futur retraité. Alors que pour 100 euros, le salarié achète actuellement 6,56 points, il n'obtiendrait plus que 6 points dans trois ans. La mesure doit générer un rendement de 100 M€ à l'horizon de 2020 ;

¹ Une analyse détaillée de l'accord et de ses implications en matière de niveau des pensions et de comportements d'âge de départ a été menée lors de la réunion du COR du 13 avril 2016 consacrée aux « Travaux d'approfondissement sur les indicateurs en vue du rapport annuel de juin 2016 ». Il est à préciser que les chiffres mentionnés s'appuient sur des scénarios économiques et des hypothèses d'inflation différentes de celles retenues par le COR.

- une ouverture avant le 1er janvier 2018 d'une négociation nationale interprofessionnelle pour définir la notion d'encadrement.

• À moyen terme (à partir de 2019), l'accord prévoit :

- la mise en place (dès 2019 pour la génération 1957) d'un bonus-malus pour inciter les salariés à travailler un an de plus une fois qu'ils ont rempli les conditions nécessaires pour partir avec une retraite à taux plein (âge légal et durée de cotisation). Un salarié disposant de toutes ses annuités et qui prendrait sa retraite à 62 ans verrait sa retraite complémentaire amputée de 10 % par an pendant deux, voire trois ans, avant d'obtenir une retraite à taux plein à 65 ans (*coefficient de solidarité*). En revanche, s'il travaillait jusqu'à 63 ans, ce malus temporaire serait annulé. Il bénéficierait pendant un an d'un bonus de 10 % s'il restait deux ans de plus en activité, bonus qui grimperait à 20 % pour trois ans de plus et 30 % pour quatre ans de plus (*coefficient majorant*).

Les personnes pouvant partir dès 60 ans (carrières longues) et celles devant travailler au-delà de 62 ans pour avoir toutes leurs annuités seraient également concernées par ce système, qui s'appliquerait au maximum jusqu'à 67 ans. Les nouveaux retraités dont la pension est exonérée de CSG seraient dispensés ; ceux qui sont soumis à son taux réduit pourraient subir des décotes de 5 % pendant trois ans. Des dérogations seraient également prévues pour certaines catégories de salariés dont les salariés handicapés ou inaptes. Ce dispositif doit rapporter 500 M€ dès 2020 ;

- la création d'un régime unifié de retraite complémentaire, qui reprendra l'ensemble des droits et obligations des régimes AGIRC et ARRCO ;

- l'augmentation des cotisations patronales via une hausse de deux points (de 125% à 127 %) du taux d'appel, non créateur de droits, qui doit générer un rendement de 800M€ ;

- une nouvelle répartition des cotisations à l'AGIRC à hauteur de 60 % à la charge de l'employeur et de 40 % à la charge des salariés (contre respectivement 62 et 38 % actuellement), comme c'est le cas à l'ARRCO.

En second lieu, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a modifié, par son article 89, le mode de revalorisation des pensions des régimes de base. Auparavant, les pensions étaient revalorisées sur la base de l'évolution prévisionnelle en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac prévue, pour l'année considérée, dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances, corrigé de la révision de la prévision initiale d'inflation de l'année N-1. Afin d'éviter de se fonder sur des prévisions d'inflation qui donnent fréquemment lieu à correctif, la revalorisation sera désormais fonction de l'évolution de la valeur moyenne de l'indice des prix à la consommation calculée sur les douze derniers mois.

En raison de la faiblesse de l'inflation, les pensions de base n'ont pas été augmentées le 1er octobre 2014, l'ont été de 0,1% le 1er octobre 2015 et ne devraient pas être augmentées le 1er octobre 2016, selon les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2016. Le minimum vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées - ASPA) est revalorisé le 1er avril de chaque année, selon la valeur moyenne de l'indice des prix à la consommation calculée sur la période de février de l'année N-1 à janvier de l'année N. L'ASPA a été revalorisée de 0,1% au 1er avril 2016.

3- Ce troisième avis a fait l'objet de trois réunions du comité de suivi. Depuis son précédent avis, le comité s'est en outre, réuni à quatre reprises, afin d'approfondir son information ou sa réflexion sur des points tels que les différentes modalités d'indexation des droits de retraite, les évolutions des systèmes de retraites à l'étranger et les effets sur l'emploi des mesures d'âge ou de durée adoptées par les réformes des retraites.

Réuni le 5 juillet 2016, le jury citoyen prévu par la loi s'est exprimé sur les orientations retenues par le comité de suivi (cf. Annexe II). Les enjeux de la prise en compte de la pénibilité au travail et des dispositifs de retraite anticipée sont présentés en annexe I.

1. Objectifs relatifs aux montants de retraites

En décembre 2014, les retraités perçoivent, en moyenne, 1 322 euros bruts par mois de pension de droit direct, soit 1 230 euros nets². Depuis 2009 et les débuts de la crise, le montant moyen de la pension de droit direct a augmenté de 4% en euros constants. Cet accroissement résulte, à titre principal, de l'effet dit de « noria ». Il se traduit par l'arrivée à la retraite de générations ayant eu des carrières plus complètes et des rémunérations de meilleur niveau que celles des générations qui décèdent durant la même période.

Les objectifs du système français de retraites par répartition sont de garantir un niveau de vie satisfaisant aux retraités et de veiller dans ce cadre à la solidarité entre retraités et actifs d'une part et entre retraités d'autre part. En effet, le premier alinéa du II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale précise : « Le système de retraite par répartition assure aux retraités le versement de pensions en rapport avec les revenus qu'ils ont tirés de leur activité ». En outre, le troisième alinéa du même article dispose que « La Nation assigne également au système de retraites par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment (...) par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités ».

Comme dans ses deux précédents avis, le comité de suivi a souhaité évaluer le respect de ces objectifs selon une double approche : en premier lieu, à partir des taux de remplacement, qui déterminent, à la liquidation de la pension, le niveau de revenu assuré par la retraite par rapport au revenu d'activité antérieur ; en second lieu, à partir de l'examen du niveau de vie dont bénéficient les retraités, quels que soient leur âge et la date de liquidation de leurs pensions, notamment en comparaison avec le niveau de vie du reste de la population.

1.1. Les taux de remplacement

Le décret du 20 juin 2014 précise que l'indicateur de suivi de cet objectif est le taux de remplacement, projeté sur dix ans, d'un salarié non cadre, à carrière ininterrompue, relevant du régime général et d'une institution de retraite complémentaire des salariés et dont la rémunération est égale au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des salaires. Le taux de remplacement est défini comme le rapport entre la moyenne des pensions perçues l'année de la liquidation et le revenu moyen d'activité perçu lors de la dernière année d'activité. L'indicateur calculé par le COR rapporte, pour ce cas type, la pension moyenne nette perçue la première année de retraite au dernier salaire net.

Afin de tenir compte, en projection, du coefficient de solidarité introduit par l'accord AGIRC-ARRCO du 30 octobre 2015, le COR a choisi de présenter les projections de l'évolution du taux de remplacement avec et sans application de ce coefficient³. Il est rappelé que l'effet de celui-ci sera temporaire puisqu'il s'appliquera uniquement durant les trois premières années de retraite et dans la limite de l'âge de 67 ans (cf. Tableau 3).

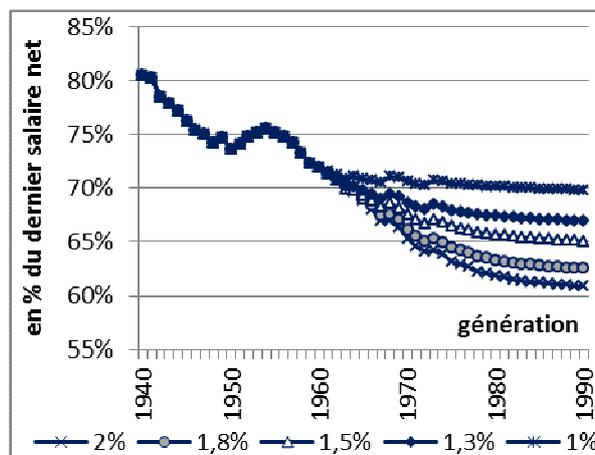
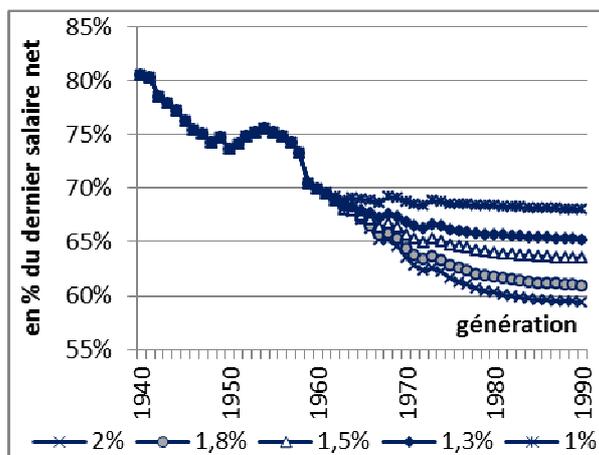
² DREES, « *Les retraités et les retraites* », édition 2016. Ces données se fondent sur l'analyse de l'échantillon inter-régimes de retraités pour 2012. Ne sont pas prises en compte les personnes ayant perçu un versement forfaitaire unique, qui ne bénéficient que de droits dérivés ou qui bénéficient de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

³ L'accord instaure, à partir du 1^{er} janvier 2019 et pour les générations nées à partir de 1957, des coefficients de solidarité et majorant temporaires. Pour ne pas subir les coefficients de solidarité (qui minorent la retraite complémentaire de 10 % durant trois ans), l'assuré doit décaler la date de liquidation de sa retraite complémentaire d'au moins un an par rapport à celle lui permettant de liquider au taux plein au régime de base. S'il diffère la date de liquidation de sa retraite complémentaire d'au moins deux ans, cette dernière sera majorée durant un an (de 10 %, 20 % ou 30 % selon l'ampleur du report). Cf. Encadré n°1.

Tableau 3 : Taux de remplacement net à la liquidation pour un cas type de salarié non-cadre à carrière complète

Y compris coefficient de solidarité à l'ARRCO

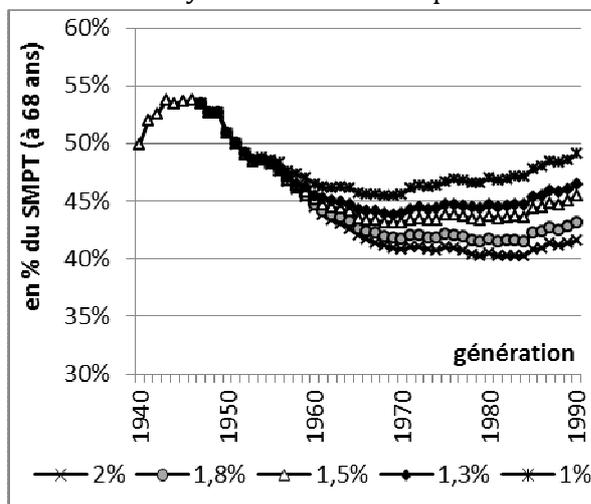
Hors coefficient de solidarité à l'ARRCO



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figures 2.18 et 2.19 (p.69)

Afin de prendre en compte la diversité des profils de carrière et de revenus que connaissent les générations et de mesurer les évolutions de ces profils entre les générations successives, le COR propose d'examiner également la pension moyenne relative, c'est-à-dire le montant moyen de pension à un âge donné (ici, 68 ans, âge qui permet de prendre en compte une génération dont la quasi-totalité a liquidé ses droits) rapporté à celui du revenu d'activité moyen de l'ensemble des personnes en emploi. Cet indicateur prend en compte l'ensemble des régimes.

Tableau 4 : Pension moyenne à 68 ans comparée au revenu d'activité moyen



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figure 2.18 (p.68).

♦ *L'évolution passée des taux de remplacement et leurs niveaux actuels.*

Le profil de carrière analysé par le cas type bénéficie aujourd'hui (pour la génération 1954 qui atteint en 2016 l'âge d'ouverture des droits à 61 ans et sept mois) d'un taux de remplacement de 75,5 %. Il bénéficie d'un départ anticipé pour carrière longue (cf. Annexe I), qui lui permet de partir à 60 ans sans décote ; son taux de remplacement serait de 75,4% s'il partait en retraite à l'âge du taux plein prévu pour sa génération (61 et sept mois) et de 87,8% s'il partait à l'âge d'annulation de la décote (66 ans et sept mois pour cette génération).

Le taux de remplacement net médian des anciens salariés (du public et du privé) de la génération 1946 est de 74,8% pour une carrière complète, avec une dispersion assez élevée : 20% de cette population bénéficie d'un taux de remplacement supérieur à 85%; 20% d'un taux inférieur à 60%⁴. Les taux de remplacement décroissent en fonction du salaire de fin de carrière, notamment en raison des modes de calcul (effets du plafonnement des salaires pris en compte dans le secteur privé, part des primes dans les rémunérations de la fonction publique) et des minimas de pension qui bénéficient aux bas salaires ; des taux de remplacement plus faibles ou plus élevés peuvent également résulter de ce que le salaire de fin de carrière est sensiblement éloigné du salaire de référence ayant servi de base au calcul de la pension.

A titre rétrospectif, on observe pour le cas-type du secteur privé une baisse (d'environ moins sept points de pourcentage) de ce taux de remplacement entre les générations nées en 1940 et en 1950. Elle s'explique pour l'essentiel par les réformes intervenues en matière de paramètres des pensions du régime général et des régimes alignés (passage des 10 aux 25 meilleures années pour le calcul du salaire de référence, indexation des droits à retraite - salaires portés au compte - sur l'inflation⁵), par la baisse de rendement des régimes complémentaires⁶. Concernant la fonction publique, on observe une baisse continue des taux de remplacement médians entre les générations nées en 1936 et 1946 qui s'explique par le fait que ce secteur regroupe des personnes de plus en plus qualifiées au fil des générations avec des salaires plus élevés en fin de carrière et des parts de primes plus importantes, ce qui conduit à une baisse mécanique des taux de remplacement⁷.

A l'inverse, en raison de l'effet de « *noria* » évoqué *supra* et de l'évolution de certains paramètres du système qui ont amélioré la situation des dernières générations ayant liquidé (développement des régimes complémentaires, augmentation des minima de pension, surcote, etc.), on constate une augmentation de la pension moyenne relative des retraités de 68 ans entre les générations 1940 et 1950⁸, ces différents facteurs ayant un impact plus fort que ceux qui conduisent à constater une baisse du taux de remplacement pour le cas type.

♦ *L'évolution à venir des taux de remplacement*

Du fait des modes d'indexation des droits à pension et des pensions liquidées ainsi que de la baisse du rendement des régimes complémentaires, une baisse des taux de remplacement devrait intervenir pour les générations nées à partir de la fin des années 1950, quel que soit l'indicateur retenu, avant que ces taux ne se stabilisent, selon des modalités différentes selon l'indicateur retenu et le niveau de la croissance.

⁴ COR, «*Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016*», figure 3.10 (p.113).

⁵ Cf. Encadré n°1, «*La prise en compte des salaires portés au compte*», pour une présentation des modes de revalorisation des droits acquis au titre des revenus d'activité cotisés, in Comité de suivi des retraites, Deuxième avis, Juillet 2015.

⁶ La hausse entre les générations 1950 et 1955 avait été expliquée en 2014 par le COR comme résultant de la hausse des taux de cotisations supportés par les actifs (qui minore le dénominateur du salaire net) et une faible augmentation du salaire moyen depuis la crise de 2008. Cf. COR, «*Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2014*», juin 2014, p.39.

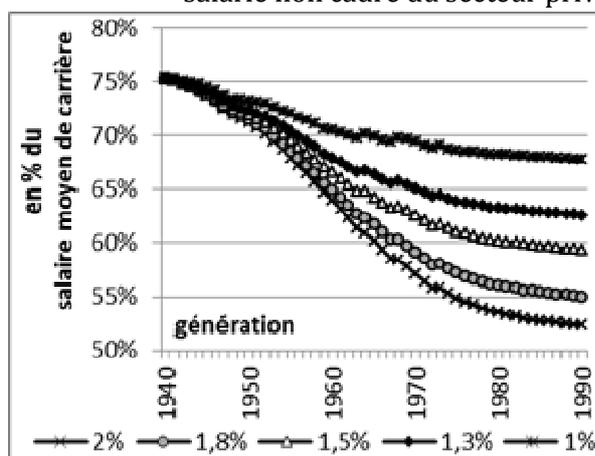
⁷ DREES, «*Le taux de remplacement du salaire par la retraite diminue au fil des générations*», Études et Résultats, n°926, Juillet 2015.

⁸ Cf. Tableau 4.

Si l'on examine les taux de remplacement à la liquidation projetés pour le cas type, on observe que les scénarios de forte croissance aboutissent mécaniquement, sous l'effet de l'indexation des droits à pension sur l'inflation, à une diminution plus marquée des taux de remplacement, et ceci sur un plus grand nombre de générations. En effet, l'indexation sur les prix a pour conséquence de creuser, cumulativement, année après année, les écarts entre les droits acquis et portés au compte et les revenus d'activité ; ces écarts sont d'autant plus importants que les scénarios économiques sont favorables et les revenus d'activité dynamiques. Dans un scénario de croissance annuelle des gains de productivité de 1%, la baisse s'interrompt dès les générations nées au milieu des années 1960 ; dans un scénario de 2%, elle se poursuivrait jusqu'aux générations nées vers 1980.

Si, d'autre part, on analyse l'évolution du taux de remplacement sur le cycle de vie, en rapportant la pension moyenne perçue par un individu pendant l'ensemble de sa retraite au salaire moyen perçu pendant la carrière, la baisse est de plus forte ampleur puisqu'à l'effet de l'indexation sur les prix des droits acquis en cours de carrière s'ajoute l'effet de l'indexation des pensions sur les prix. Pour le cas type, le taux de remplacement baisserait, selon le COR, de 75,3% pour la génération 1940 à une fourchette comprise entre 52,3% (croissance de 2%) et 67,8% (croissance de 1%) pour la génération 1990.

Tableau 5 : Taux de remplacement net moyen sur le cycle de vie pour le cas type de salarié non cadre du secteur privé



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figure 2.21 (p.71)

Enfin, si l'on considère l'indicateur plus macro-économique de la pension moyenne relative, qui rapporte la pension moyenne de l'ensemble des retraités au revenu d'activité moyen des actifs, on observe que cette pension moyenne relative décroîtrait sur toute la période de projection (à partir de 2016), après une longue période de hausse régulière. En effet, même si le montant en euros constants de la pension moyenne continuerait de croître en raison de l'effet de « noria », c'est-à-dire le remplacement des anciennes générations de retraités par des nouveaux retraités aux pensions en moyenne plus élevées, elle augmenterait moins vite que le revenu d'activité moyen. A nouveau, l'ampleur de cette diminution varierait très fortement selon le rythme de croissance des revenus d'activité réels (ou de la productivité du travail réelle). Ainsi, la pension moyenne relative des retraités diminuerait dans les cinq scénarios économiques entre 2013 et 2060, entre - 13 % si les revenus d'activité augmentent à long terme de 1 % par an en plus de l'inflation et - 32 % s'ils augmentent à long terme de 2 % par an au-delà de l'inflation⁹.

⁹ Étant cependant entendu que le montant de la pension n'est que l'un des éléments du niveau de vie des retraités et que la comparaison entre niveaux de vie des actifs et retraités doit aussi tenir compte des différences de configuration du foyer, des autres revenus, notamment de patrimoine, et des différences de prélèvements sociaux et fiscaux. Cf. COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», (p.45).

Quels que soient les scénarios économiques retenus, **le taux de remplacement net devrait rester, pour les cas types qui vont liquider leurs pensions dans les dix années à venir, supérieur au seuil de 2/3 mentionné par le décret du 20 juin 2014 pour servir de référence aux recommandations du comité¹⁰**. A plus long terme, le taux de remplacement resterait supérieur à ce seuil dans le scénario de croissance comprise entre 1 et 1,3% ; hors coefficient de solidarité AGIRC-ARRCO, **il baisserait en deçà du seuil de 66 % dans l'hypothèse d'une croissance supérieure à 1,3 % et, ceci, d'autant plus précocement que la croissance sera forte** (à partir de la génération née en 1973 dans un scénario de 1,5%, de la génération 1970 pour un scénario à 1,8%, de la génération 1969 pour un scénario à 2%).

♦ *Les conséquences pour l'avenir et le pilotage du système de retraites.*

Pour obtenir l'équilibre du système de retraites dans un contexte démographique évoluant sensiblement, les réformes ont joué en France sur trois leviers : l'augmentation des cotisations, l'élévation des âges de départ et le ralentissement des progrès des taux de remplacement. Les mesures prises dans les années 1970, tant pour le régime général que pour les retraites complémentaires, avaient conduit à un relèvement très sensible des taux de remplacement. C'est le freinage puis l'inversion de ce mouvement, qui ont été obtenus par le changement d'indexation salaire-prix dans le régime général. Compte tenu de son impact sur les dépenses, cette évolution des taux de remplacement est un levier déterminant pour l'équilibre financier à long terme du système, contribuant à lui permettre de faire face au défi démographique constitué par le passage en retraite des générations du baby-boom jusqu'en 2040 : dans les scénarios de croissance supérieure ou égale à 1,5%, cette baisse des taux de remplacement permet au système d'arriver à l'équilibre financier vers 2024-2025 puis d'être excédentaire, hors mesure nouvelle (Cf. troisième partie du présent avis). Comme l'a noté le rapport sur les projections réalisées au niveau européen, qui retiennent une hypothèse de croissance de 1,5 % et de chômage de 7,5 % à long terme, ce facteur, associé au dynamisme de la démographie française, pourrait conduire à terme à une baisse de la part des retraites dans la richesse nationale¹¹.

Cependant certains effets n'étaient pas nécessairement anticipés lorsque ces décisions ont été prises, sans les outils de prévision dont nous disposons. Pour autant, les choix faits en matière d'indexation n'ont pas fait l'objet d'ajustements depuis lors et il convient de relever que d'autres modes de revalorisation des droits acquis en cours de carrière et des pensions sont possibles, comme l'atteste la variété des règles adoptées dans les pays étrangers.

¹⁰ Article D. 114-4-0-14 du code de la sécurité sociale.

¹¹ Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières, « *The 2015 Ageing report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)* », mai 2015. Les principaux enseignements pour la France sont présentés dans deux documents intitulés « *L'exercice européen de projection des dépenses de retraites : à l'horizon 2060, leur poids dans le PIB reculerait fortement en France* », et reproduits dans Direction générale du Trésor, Trésor-Eco n°152, Août 2015 et INSEE, Insee Analyses n°21, Août 2015.

Tableau 6 : Les modes de revalorisation des droits en cours de carrière et des pensions liquidées

	Revalorisation des droits en cours de carrière	Revalorisation des pensions liquidées
Allemagne ¹²	Salaires nets de cotisation retraite. <i>Un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel de la valeur du point de retraite</i>	Salaires nets de cotisation retraite. <i>Un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel de la valeur du point de retraite</i>
Belgique	Prix	Prix
Canada	Salaires	Prix. <i>Une procédure, liée à la situation financière du régime à long terme, peut induire un gel des pensions jusqu'au retour à l'équilibre</i>
Espagne	Prix. Valeur nominale pour les deux dernières années d'activité.	Évolution des recettes, des dépenses et situation financière à court terme du régime <i>La revalorisation ne peut être inférieure à 0,25 % en nominal ; ni excéder 0,5 % en réel.</i>
États-Unis	Salaires	Prix
France ¹³	Prix	Prix
Italie	PIB	Prix
Japon	Salaires	Prix <i>Un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel des pensions.</i>
Pays-Bas	-	Salaires
Royaume-Uni	-	Max (prix ; salaires ; 2,5 %)
Suède	Salaires	Salaires - 1,6 % (réel) <i>Un facteur, lié à la situation financière du régime à long terme, peut être appliqué, sans limite d'effet</i>

Source : COR, « La revalorisation des pensions et des droits à la retraite : problématique et résultats de projection », document n°6 de la séance plénière du 11 février 2015.

Deux points doivent être soulignés quant au pilotage de cette évolution.

En premier lieu, le comité de suivi rappelle que l'évolution des taux de remplacement est de manière déterminante et, à ses yeux, excessive, dépendante du niveau des gains de productivité. Cette forte sensibilité est liée aux mécanismes d'indexation des droits acquis en cours de carrière et des pensions liquidées, qui évoluent selon l'inflation et indépendamment de la croissance observée.

¹² Ce facteur démographique a été largement utilisé par les responsables du système de retraites allemand.

¹³ Pour les régimes de base.

Il en résulte un éventail des possibles à long terme (cf. Tableaux 3 et 5) qui rend complexe, tant pour les experts que pour l'opinion, l'appréciation de la situation réelle du système et des défis auxquels il doit faire face. En effet, si toutes les projections financières à long terme présentent une amélioration très nette, sous l'effet des réformes menées¹⁴, l'ampleur des écarts selon les scénarios économiques reste constante. Cette variabilité des résultats est particulièrement apparente en matière de taux de remplacement, paramètre du système auquel nos citoyens sont naturellement sensibles.

En second lieu, le comité observe que l'équilibre du système de retraites à long terme est dépendant de l'évolution d'un élément, les taux de remplacement, que la diversité des régimes (de base et complémentaires) et de leurs paramètres rend difficile à piloter de manière globale. De manière simplifiée, trois grands modes de calcul des pensions existent : en annuités et en fonction du salaire de référence des 25 meilleures années (salariés du privé pour la pension de base avec une indexation des droits à retraite sur les prix), sur le dernier salaire hors primes (régimes publics), sur la carrière avec un décompte en points indexés de manière variable (régimes complémentaires des salariés du secteur privé et des régimes alignés, régimes des professions libérales). Des incertitudes fortes existent quant à l'équité que ces règles peuvent assurer à long terme pour des actifs de carrières comparables, dès lors que les régimes peuvent, chacun pour ce qui les concerne, faire des choix qui vont affecter les taux de remplacement de leurs assurés et, sur un plan global, l'évolution de la pension moyenne relative. Les exemples des coefficients de solidarité et majorants introduits par l'accord du 30 octobre 2015 ou de l'absence de visibilité des choix que feront les employeurs publics en matière de part des primes dans la rémunération de leurs agents en portent témoignage.

L'analyse de ces éléments conduit le comité de suivi à estimer que, en l'état, le système de retraites assure un taux de remplacement conforme aux objectifs définis par la loi, pour les individus proches du cas type du salarié relevant du régime général. Cette situation devrait se maintenir au cours des dix prochaines années. A plus long terme, cet objectif n'est pas atteint dès lors que la croissance est supérieure à 1,3%.

La variabilité des taux de remplacement selon les scénarios de croissance paraît, aux yeux du comité de suivi, de nature à fragiliser l'adhésion de nos concitoyens au système, ce qui justifie, comme il l'avait indiqué dans son précédent avis, une réflexion active sur des modes d'indexation qui rendent la trajectoire du système moins sensible à l'évolution de la croissance¹⁵.

Le comité de suivi se félicite donc que, conformément à sa demande, des travaux aient été engagés par les ministères en charge des affaires sociales et de l'économie sur des adaptations techniques de l'indexation des droits acquis en cours de carrière, qui pourraient permettre une détermination plus explicite et lisible des montants de pension et des taux de remplacement garantis par le système, dans les différents régimes.

¹⁴ En 2013, le solde du système projeté en 2060 variait d'un excédent de 0,5 point de PIB (scénario de 2% de croissance) à un déficit de 2,8 points de PIB (scénario de 1% de croissance), selon les travaux menés par la Commission pour l'avenir des retraites. En 2016, le troisième rapport du COR retient une fourchette comprise entre des excédents de +1,8 point de PIB (scénario de 2% de croissance) et des déficits de -1,4 point de PIB (scénario de 1% de croissance).

¹⁵ Des réflexions, qui commencent à être nombreuses, ont déjà été menées en ce sens. Cf. notamment Commission pour l'avenir des retraites, « *Nos retraites demain : vers l'équilibre financier et la justice* », juin 2013 ; COR, séance du 11 février 2015, dossier « *La revalorisation des pensions et des droits à la retraite : problématique et résultats de projection* », ainsi que les actes du colloque de décembre 2014, « *Systèmes de retraite, évolutions démographiques et croissance économique* » ; Antoine Bozio et Brigitte Dormont, « *Gouverner la protection sociale : transparence et efficacité* », Notes du Conseil d'analyse économique, n° 28, janvier 2016 ; Didier Blanchet, Antoine Bozio, Simon Rabaté « *Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ?* », Revue économique vol 67- 2016/4 (Juin 2016).

1.2. Le niveau de vie des retraités

L'appréciation de « la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour les retraités », objectif défini par l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale, requiert de suivre « l'évolution du pouvoir d'achat des retraités, avec une attention prioritaire à ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté » (article L. 114-4). Les textes prévoient la mesure de deux indicateurs : d'une part, le niveau de vie des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population, d'autre part, un indicateur plus spécifique rapportant, pour chaque génération et pour les deux sexes, le montant de la pension en deçà duquel se trouvent les 10% de retraités les moins favorisés avec le montant moyen de pension des retraités.

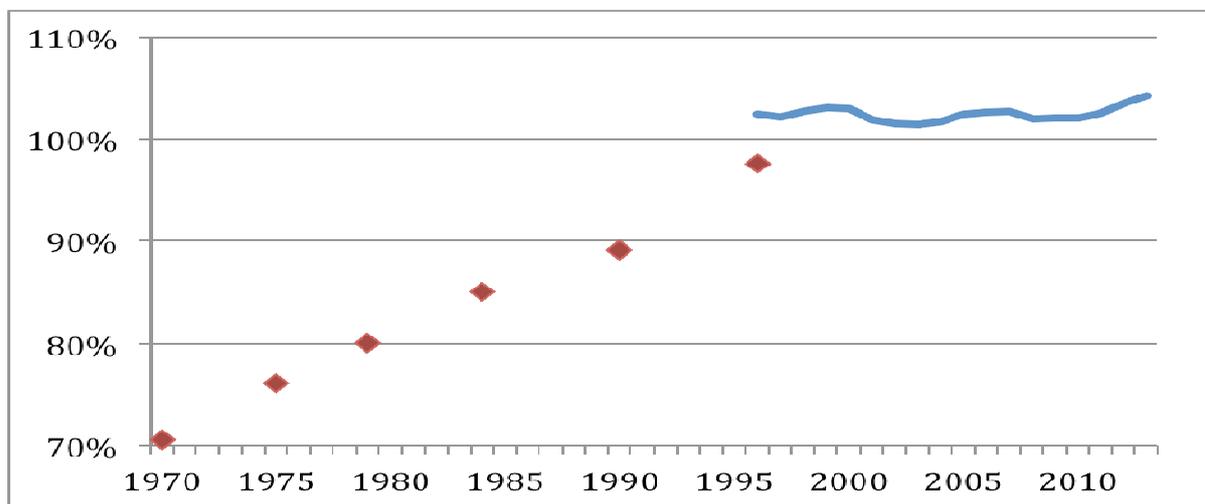
◆ Niveau de vie des retraités rapporté à l'ensemble de la population

Le montant total de la pension ne saurait, à lui seul, refléter le niveau de vie réel des retraités, qui disposent d'autres sources de revenus (notamment patrimoniaux), de transferts sociaux, et qui bénéficient de dispositifs fiscaux spécifiques. Ils connaissent, par ailleurs, en moyenne des niveaux de charges inférieurs à ceux des actifs (liés notamment à l'absence d'enfants à charge ou à la propriété de son logement principal).

C'est pourquoi l'indicateur s'attache à analyser le niveau de vie sur la base du revenu total disponible du ménage (prenant en compte non seulement la pension mais également l'ensemble des autres revenus et transferts nets d'impôts) rapporté au nombre d'unités de consommation (pour prendre en compte la taille du foyer). On notera toutefois qu'il ne tient pas compte de l'éventuelle propriété du logement.

En 2013, le niveau de vie moyen des retraités s'est établi à 105,4% de celui de l'ensemble de la population, contre 104,6% en 2012. Comparé au niveau de vie des seuls actifs, ce taux s'établit à 99% sur la période 1996-2013.

Tableau 7 : Évolution du rapport entre le niveau de vie moyen des retraités et celui de l'ensemble de la population entre 1970 et 2013

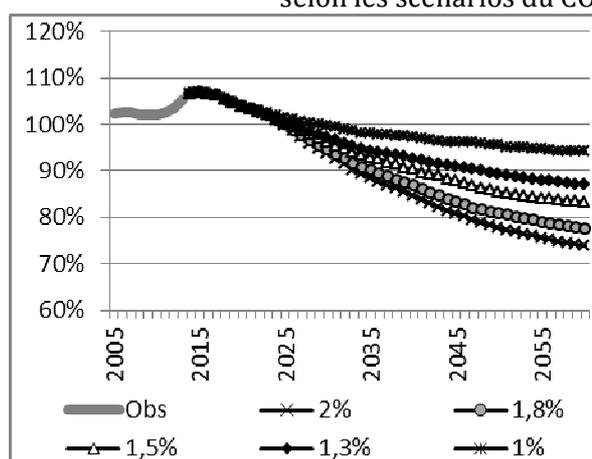


Source : CSR d'après le treizième rapport du COR, « Les retraités : un état des lieux de leur situation en France », décembre 2015.

Comme le montre le tableau 7, le niveau de vie des retraités a connu une période de croissance rapide à partir du début des années 1970, sous l'effet du développement des carrières complètes, notamment des femmes, de l'effet de « *noria* », de la montée en charge des régimes de base et complémentaires et de réformes des calculs des droits¹⁶ ou des dispositifs visant à lutter contre la pauvreté. Partant d'un taux moyen de 70% du niveau de vie des actifs en 1970, il a rejoint celui de l'ensemble de la population au milieu des années 1990 et s'est ensuite relativement stabilisé. La période de crise économique traversée depuis 2009 explique que la situation relative des retraités (qui ne sont pas concernés par le chômage, ni par la modération salariale) s'améliore par rapport au reste de la population sur la période récente et que le taux s'inscrive à la hausse (augmentant de 2,3 points en 4 ans).

Ainsi, alors que le niveau moyen des pensions de retraite ne représentait, en 2013, que 65,8% du revenu d'activité net moyen, l'ensemble des autres sources de revenus et dispositifs spécifiques dont disposent les retraités, ainsi que la taille en moyenne plus petite de leur ménage, leur permettent de disposer d'un niveau de vie supérieur au reste de la population. On notera par ailleurs qu'en moyenne, ce niveau passerait en 2013 de 105,4% à 109% si l'on tenait compte des loyers imputés nets (c'est à dire de la valeur locative du logement possédé nette des intérêts d'emprunts payés).

Tableau 8 : Niveau de vie des retraités, rapporté à l'ensemble de la population, projeté selon les scénarios du COR



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figure 2.16 (p.62)

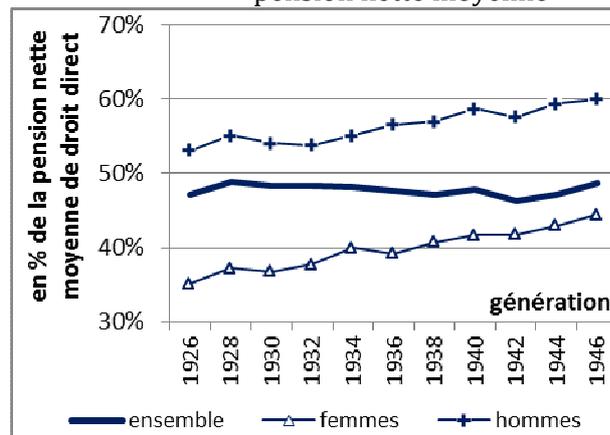
Quel que soit le scénario envisagé par le COR, le niveau de vie des retraités comparé à celui de la population (notamment des actifs) devrait se dégrader dans les 50 ans à venir. Le COR prévoit en effet une croissance moins rapide (mais toujours positive, en euros constants) des pensions moyennes des retraités que des revenus d'activités, ce qui entraînerait une diminution du niveau de vie relatif des retraités d'autant plus forte que la croissance de la productivité du travail (et donc des revenus d'activité réels) serait élevée. En 2060, le niveau de vie relatif des retraités serait compris entre 74% et 94% de celui de la population, selon le scénario retenu.

♦ *Rapport entre le seuil de pension nette des 10% les moins aisés de la population et la pension nette moyenne*

L'analyse du niveau de vie des retraités doit également porter sur les écarts de niveau de vie au sein de la population des retraités. Le deuxième indicateur, qui compare le seuil de pension nette moyenne (entre le 1er et 2ème décile) et la pension nette moyenne, en donne un premier aperçu.

¹⁶ Cf. la loi n° 71-1132 du 31 décembre 1971 portant amélioration des pensions de vieillesse du régime général de sécurité sociale et du régime des travailleurs salariés agricoles, dite loi Boulin.

Tableau 9 : Rapport entre le seuil de pension nette des 10 % les moins aisés et la pension nette moyenne



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figure 2.22 (p.72).
Champ : Retraités de droit direct, à carrières complètes.

Cet indicateur permet de mesurer la situation des 10% des retraités ayant une carrière complète et touchant les plus faibles pensions. **Les données montrent une stabilité relative de ce ratio entre les générations 1926 et 1946, entre 46% et 48% selon les années¹⁷.** Le tableau 9 illustre un changement important, celui de la forte féminisation de ce décile de retraités les plus pauvres : si la hausse du taux d'activité des femmes permet désormais à nombre d'entre elles d'avoir des carrières complètes, c'est à des niveaux de rémunération en moyenne inférieurs à ceux des hommes.

Cet indicateur rétrospectif peut être complété par la projection, réalisée par le COR¹⁸, de la situation d'un salarié à carrière complète entièrement cotisée au SMIC. Cette projection montre un risque de dégradation réelle de la situation de ces personnes. Ainsi, dans un contexte de croissance de la productivité du travail de 2% par an, leur taux de remplacement net à l'issue de la carrière pourrait chuter à 65% de leur revenu à la liquidation pour la génération 1990, très loin de l'objectif de 85% qui avait été fixé par la loi du 21 août 2003. Une telle situation, qui pourrait signifier une paupérisation significative des personnes concernées, appelle une vigilance particulière.

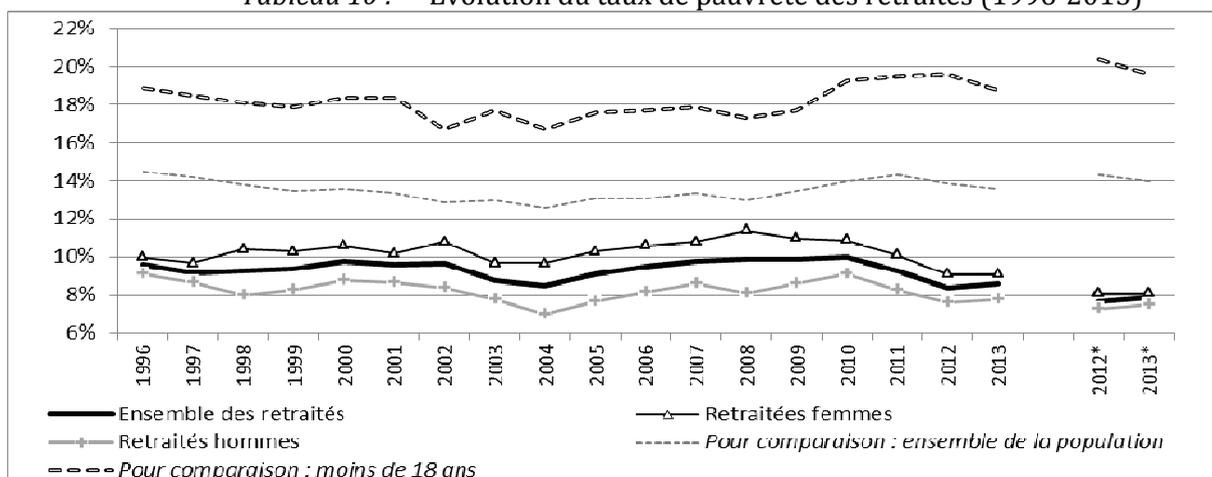
Aujourd'hui cependant, le taux de pauvreté de l'ensemble des retraités¹⁹, est inférieur de près de 6 points à celui de l'ensemble de la population (8% contre 14%). Il est même en diminution ces dernières années, en raison de la légère baisse constatée du niveau de vie médian de la population.

¹⁷ Les données présentées ici, calculées par la DREES en 2015, n'ont pas été réactualisées depuis le rapport du comité de suivi de juillet 2015.

¹⁸ Le COR n'est pas en mesure de procéder à une projection selon ses scénarios de l'indicateur relatif au rapport entre le seuil de pension nette des 10% les moins aisés et la pension nette moyenne, compte tenu de l'absence d'information en provenance de certains régimes.

¹⁹ Proportion de personnes dont le niveau de vie se situe en dessous du seuil de pauvreté, défini comme égal à 60% du niveau de vie médian.

Tableau 10 : Évolution du taux de pauvreté des retraités (1996-2013)



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figure 2.17 (p.63)

Le comité constate que l'objectif d'un niveau de vie satisfaisant des retraités est à ce jour assuré par le système de retraite. Le taux de pauvreté des retraités, inférieur à celui de la population totale, illustre la capacité du système à atténuer, au moment de la retraite, les écarts de revenus constatés au cours de la carrière.

Néanmoins, dans les différents scénarios de croissance, la divergence d'évolution entre les revenus des actifs et ceux des retraités pourrait faire resurgir un risque de pauvreté ce qui appelle, pour l'avenir, une vigilance particulière.

2. Objectif de traitement équitable des assurés

L'objectif d'un traitement équitable des assurés « au regard de la durée de leur retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent » est précisé au deuxième alinéa du II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale.

Pour évaluer le respect de cet objectif, trois critères sont retenus : l'équité entre générations, l'équité entre sexes et l'équité entre régimes.

Le décret du 20 juin 2014 pris en application de la loi du 20 janvier 2014 définit à cet effet deux indicateurs : la durée moyenne de versement de la pension, projetée sur 25 ans et le taux de remplacement d'un fonctionnaire de catégorie B, projeté sur dix ans.

2.1. L'équité entre générations

Analyser l'équité entre générations nécessite de comparer les efforts contributifs réalisés par chaque génération (permettant d'évaluer sa contribution au financement du système) avec les avantages qu'elle en retire, afin notamment de s'assurer que les réformes conduites depuis la fin des années 80 n'ont pas sensiblement pesé davantage sur certaines que sur d'autres.

Pour ce faire, le comité de suivi des retraites retient l'approche proposée par le COR dans son rapport annuel, en analysant l'équité selon quatre dimensions, présentées dans le tableau suivant.

Tableau 11 : Mesures de l'équité entre générations

	Composantes	Indicateurs
Avantages retirés du système de retraite	Montant de la pension	Taux de remplacement à la liquidation
		Niveau de vie moyen des retraités rapporté à la population
	Durée de la retraite	Durée moyenne de versement de la pension
Effort contributif	Taux de prélèvement	Taux de cotisation moyen pour la retraite sur l'ensemble de la carrière
	Durée de carrière	Durée moyenne de carrière

Les indicateurs relatifs aux taux de remplacement et au niveau de vie des retraités ayant déjà été présentés dans la première partie de ce rapport, les développements suivants s'attacheront à analyser les questions de durée de retraite, de taux de prélèvement et de durée de carrière. Ils s'appuieront, autant que possible, sur deux estimations : celle de la moyenne de l'ensemble des assurés d'une même génération et celle du cas type d'un salarié non cadre du secteur privé présentant une carrière complète.

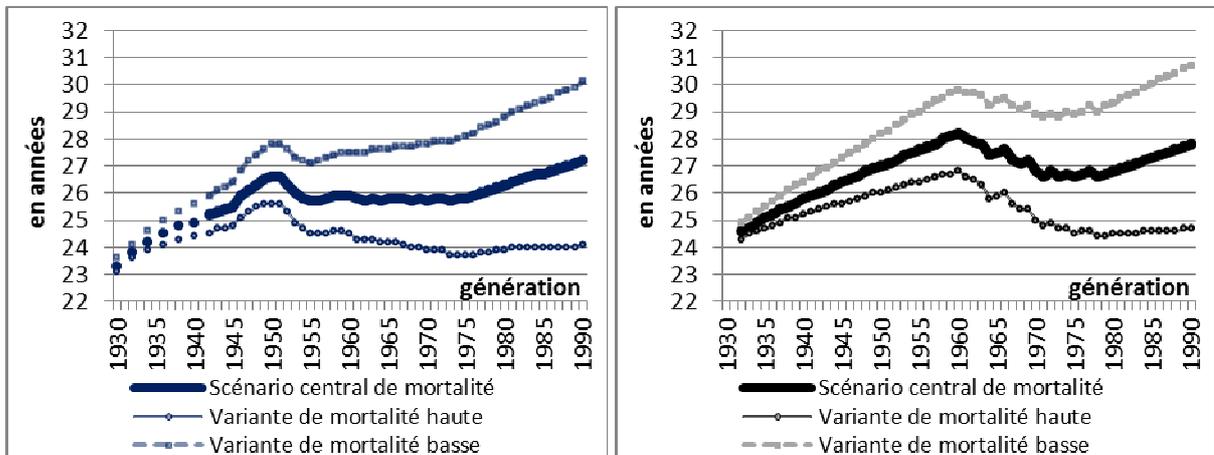
♦ *Le premier indicateur a trait à la durée de versement de la pension*

La durée de versement de la pension, qui correspond au nombre d'années passées en retraite, se mesure en calculant l'écart entre l'espérance de vie de chaque génération (calculée à 60 ans pour ne prendre en compte que les assurés atteignant l'âge de la retraite) et l'âge moyen de départ à la retraite de la génération.

Les graphiques ci-dessous présentent la durée de retraite en nombre d'années selon trois scénarios de mortalité élaborés par l'INSEE, en moyenne pour chaque génération et dans le cas type d'un salarié non cadre.

Tableau 12 : Durée de retraite en nombre d'années
Moyennes par génération

Cas type de non-cadre du privé (départ à la retraite au taux plein au régime général sans décote ni surcote)²⁰



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figure 2.24 (p.75)

Dans le scénario de mortalité centrale, la durée de retraite s'établit autour de 26 ans en moyenne (jusqu'à la génération 1975) puis monte jusqu'à 27,2 ans pour la dernière génération analysée (1990).

Elle augmente d'abord sous l'effet de la hausse de l'espérance de vie. Ainsi, la durée moyenne de retraite passe progressivement de 23,3 ans pour la génération née en 1930 à 26,6 ans pour la génération de 1951. Puis elle diminue entre les générations 1951 et 1955, en raison de l'entrée en vigueur de la réforme de 2010 décalant les âges de départ en retraite (l'âge moyen passant de 60 ans et 8 mois pour les personnes nées en 1950 à 62 ans en moyenne pour celles nées en 1955).

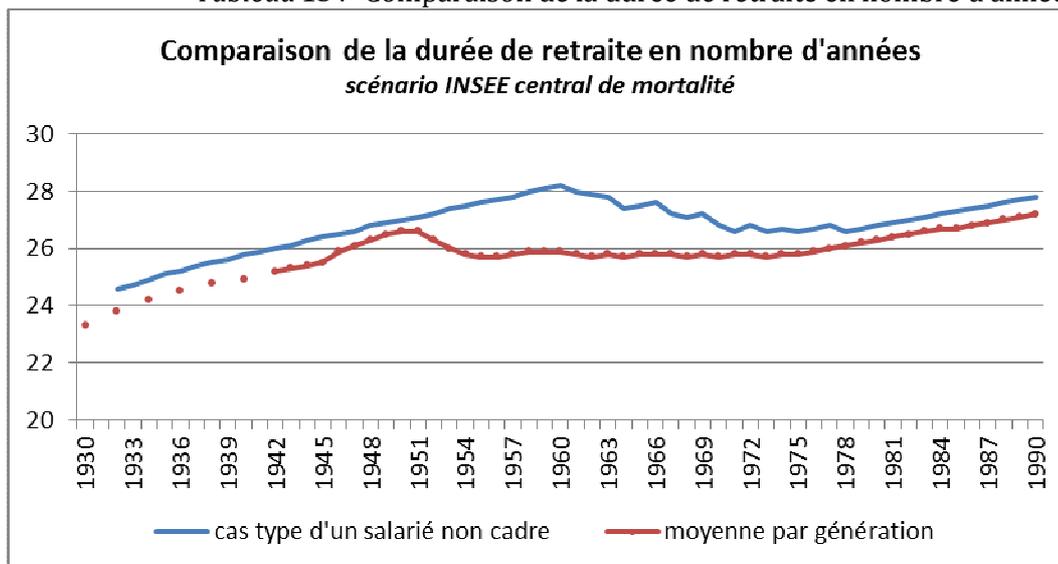
Pour les vingt générations nées après 1955 (n'ayant donc encore, dans leur grande majorité, pas liquidé leur pension), la durée de retraite devrait rester très stable, autour de 26 ans. Ces générations ont connu des âges de fin d'études plus élevés et sont notamment concernées par les augmentations de la durée de cotisation pour obtenir le taux plein, qui atteindra 43 ans pour la génération 1973. Pour elles, l'augmentation continue de l'espérance de vie serait donc absorbée par la hausse progressive de la durée de cotisations. Pour les plus jeunes générations, la durée de retraite devrait ensuite repartir à la hausse pour atteindre près de 27,2 ans pour la génération née en 1990 : à compter de la génération 1975, les dernières réformes des retraites auront achevé leur effet et seul subsistera, à législation constante, l'effet de la hausse prévisible de l'espérance de vie.

On notera que, dans le cas type d'un salarié non cadre du privé, la tendance est relativement similaire mais présente néanmoins des particularités :

- Le cas type, ayant commencé à travailler plus jeune que la moyenne des affiliés, a une espérance de durée de retraite supérieure à celle de l'ensemble de leur génération.
- Un écart s'est creusé entre les générations 1950 et 1960 en raison de l'entrée en vigueur des mesures relatives aux carrières longues, avant de diminuer de nouveau progressivement (le nombre de salariés concernés par ce dispositif étant appelé à diminuer avec le temps, compte tenu de la hausse progressive de l'âge d'entrée sur le marché du travail).

²⁰ Il est rappelé que l'individu présenté dans ce cas-type peut bénéficier d'un départ précoce grâce au dispositif carrières longues.

Tableau 13 : Comparaison de la durée de retraite en nombre d'années



Source : CSR, d'après COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», Figure 2.25, p76

Le COR mesure également cette durée de retraite en proportion de la durée de vie totale, afin de pouvoir comparer le temps moyen passé en retraite dans la vie des individus de chaque génération. L'indicateur ainsi calculé ne diffère pas fortement en tendance.

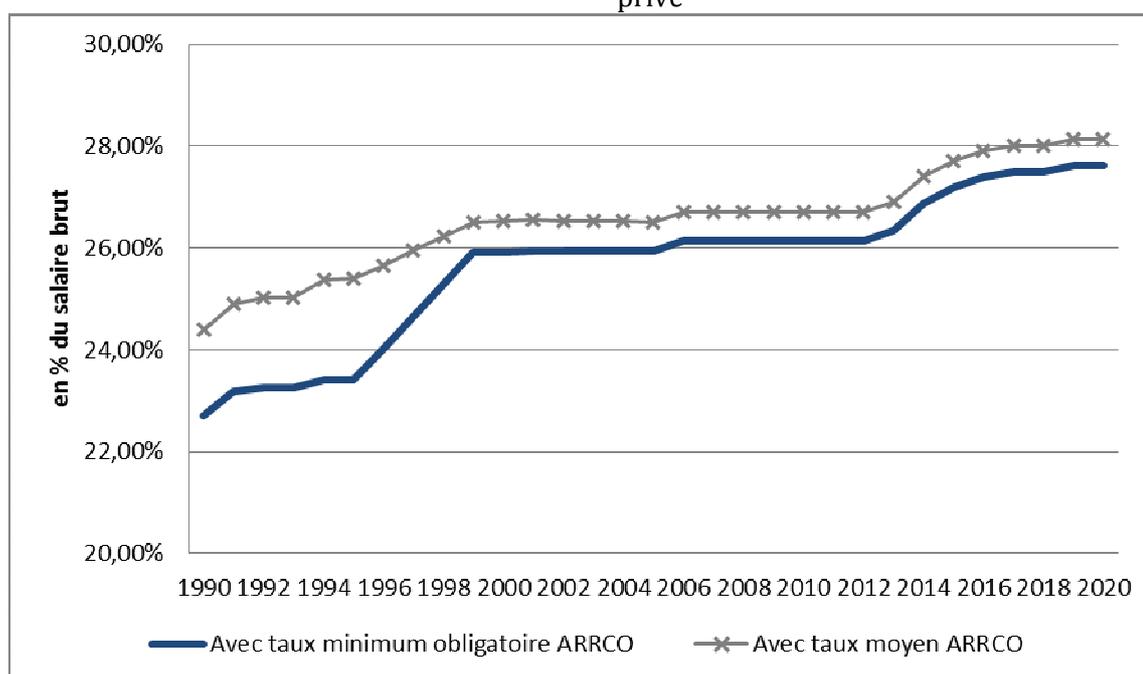
Il permet néanmoins de souligner que la « stabilisation » constatée entre les générations 1955 et 1975 correspond en réalité à une diminution légère de la durée de retraite en proportion du temps de vie, le taux passant, en moyenne par génération, de 29,5% pour la génération née en 1954 à 28,7% pour la génération née en 1975, avant de repartir à la hausse. Il permet également de constater que pour la dernière génération étudiée, celle née en 1990, la durée de retraite en proportion du temps de vie atteindrait 29,8%, contre un pic de 30,6% pour la génération née en 1950. Alors que l'indicateur en valeur absolue montrait que l'espérance de durée de retraite pour la génération née en 1990 était la plus élevée depuis 1940, cette deuxième approche permet donc de relativiser cette donnée.

Enfin, il convient de souligner la grande sensibilité de ces indicateurs aux scénarios de mortalité établis par l'INSEE, qui font varier les durées de retraite en valeur absolue jusqu'à plus ou moins trois ans pour la génération née en 1990 (entre 24 et 30 ans de durée de retraite) ; la réalisation de scénarios de mortalité différents du scénario central modifierait ainsi l'analyse comparée avec les générations les plus anciennes.

♦ *Deuxième indicateur : le taux de cotisation moyen sur l'ensemble de la carrière*

Comme le COR l'avait déjà souligné dans son rapport de 2015, l'indicateur relatif au taux moyen de cotisation sur l'ensemble de la carrière ne peut être correctement reconstitué en moyenne par génération, en raison d'un manque de données en provenance de la plupart des caisses de retraites. C'est pourquoi seul l'indicateur relatif au cas type d'un salarié non cadre du privé est ici présenté.

Tableau 14 : Taux de cotisation annuel pour la retraite du cas type de non cadre du privé



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figure 2.3 (p.41)

A compter de 2019, sous l'effet des augmentations déjà actées, **le taux de cotisation légal sous le plafond de la sécurité sociale sera, à législation constante, de 27,6% du salaire brut, ce qui est proche du seuil de 28%²¹ au-delà duquel le comité de suivi des retraites ne peut recommander d'augmentation des taux de cotisation.**

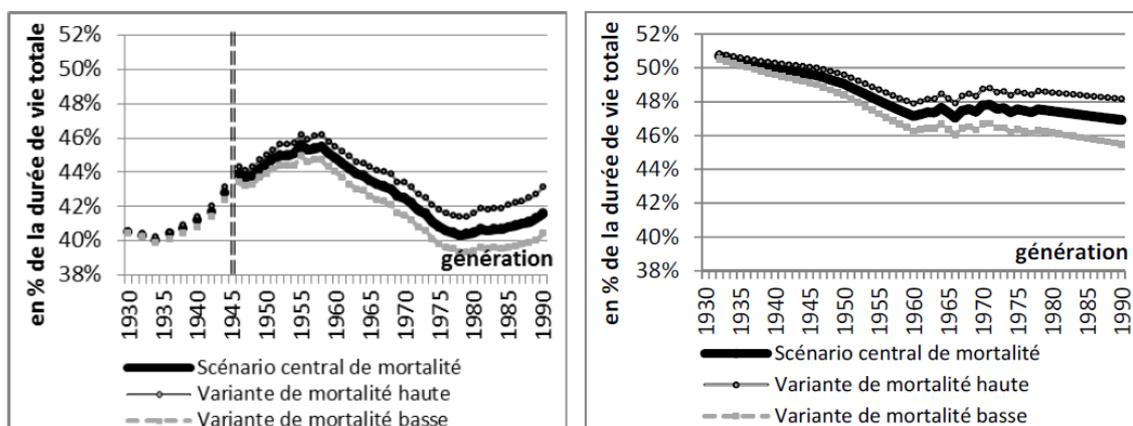
♦ *Troisième indicateur : la durée moyenne de carrière*

Pour mesurer la durée de carrière, troisième indicateur permettant d'évaluer l'équité du système entre générations, le COR retient une acception large, celle de la durée validée pour la retraite, qu'il s'agisse des trimestres réellement cotisés mais également des périodes assimilées (validées au titre du chômage, de la maladie, etc.) et des majorations d'assurance (notamment pour enfants). La durée moyenne de carrière est calculée par le COR en proportion de la durée de vie totale.

²¹ Article D114-4-0-13 du code de la sécurité sociale : « Les recommandations du comité de suivi des retraites mentionnées au II de l'article L. 114-4 ne peuvent tendre à augmenter au-delà de 28 % la somme des taux de cotisation d'assurance vieillesse assises sur les rémunérations ou gains pour un salarié non cadre, à carrière ininterrompue, relevant du régime général d'assurance vieillesse et d'une institution de retraite complémentaire mentionnée à l'article L. 921-4 et dont la rémunération mensuelle est égale au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des salaires. »

Tableau 15 : Durée de carrière en proportion de la durée de vie totale
Moyennes par génération

Cas type de non-cadre du privé
(départ à la retraite au taux plein au régime général sans décote ni surcote)



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figure 2.27 (p.80)

Les données relatives à la moyenne par génération et au cas type du salarié non cadre du privé divergent sensiblement.

Le cas type du salarié non cadre du privé est un individu ayant eu une carrière complète : par construction, la durée de carrière diminue proportionnellement à la durée de vie totale sous l'effet de la hausse de l'espérance de vie²² jusqu'aux générations de la fin des années 50, puis interviennent des fluctuations et une relative stabilisation, sous l'effet combiné des allongements de durée de cotisations et du décalage des bornes d'âge, qui viennent compenser la hausse de l'espérance de vie.

A l'inverse, l'évolution de la moyenne par génération, tous régimes confondus, prend en compte à la fois l'effet des mesures de réformes des régimes, mais aussi, voire surtout, l'effet du contexte économique (hausse importante du taux d'activité des femmes, entrées plus tardives dans l'emploi). Les durées validées devraient croître jusqu'aux générations nées à la fin des années 1950, avant de diminuer progressivement jusqu'aux générations nées vers 1975 (effet des entrées plus tardives dans l'emploi) puis d'augmenter à nouveau.

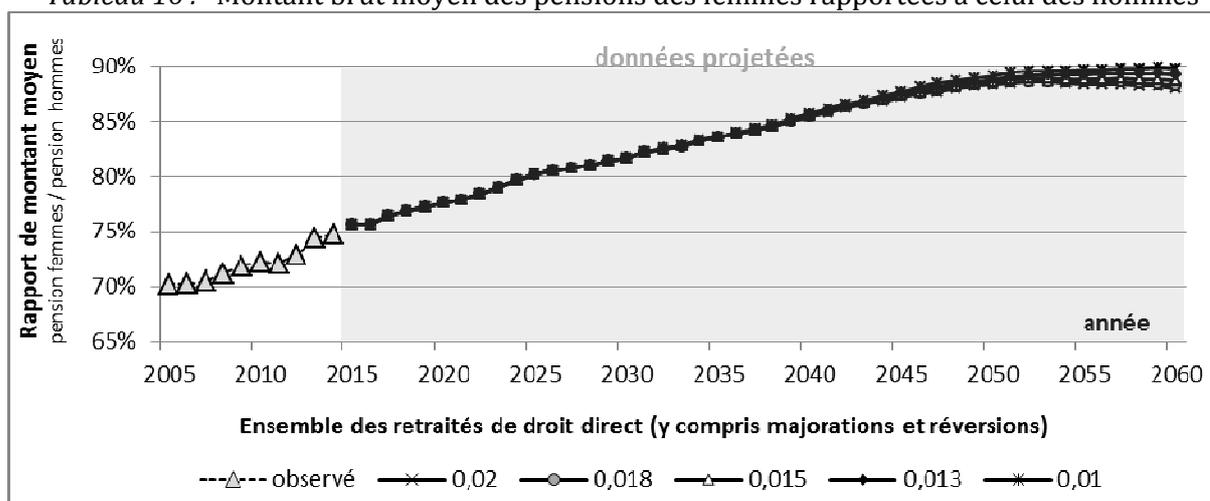
2.2. L'équité entre les sexes

L'équité du système de retraites entre les sexes peut se mesurer d'après les mêmes indicateurs que ceux relatifs à l'équité entre générations (niveau de pension, durée de retraite et durée de carrière). On compare ainsi les résultats pour les hommes et pour les femmes au sein d'une même génération mais aussi les projections.

²² L'espérance de vie prise en compte pour le cas-type du salarié non-cadre du privé étant la même que celle de l'ensemble de la population.

♦ *Comparaison du niveau des pensions*

Tableau 16 : Montant brut moyen des pensions des femmes rapportées à celui des hommes



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figure 2.28 (p.83)

Le graphique ci-dessus présente le montant brut moyen de la pension (y compris pensions de réversion et majorations pour trois enfants ou plus) perçue par les femmes en pourcentage de celui perçu par les hommes, en les projetant à horizon 2060. On y lit qu'en 2014, la pension des femmes s'élevait en moyenne à 74,8% de celle des hommes, un niveau équivalent à celui relevé en 2013. En dix ans, ce taux a augmenté de 4,6 points et devrait continuer à croître de manière continue pour atteindre, selon les scénarios macroéconomiques, entre 88% et 90%. Ainsi, en cinquante ans, l'écart de pension moyenne entre hommes et femmes, actuellement de 25 points, pourrait être ramené à une valeur comprise entre 10 et 12 points, soit une amélioration notable mais un écart qui reste néanmoins conséquent, en raison de différences persistantes de carrières professionnelles (tant en termes de salaires que de périodes d'activité).

Les femmes bénéficient, davantage que les hommes, des droits familiaux et des pensions de réversion. Ainsi, hors prise en compte des pensions de réversion et de la majoration pour famille nombreuse, le rapport entre les pensions moyennes de droit direct entre les femmes et les hommes tombe, en 2014, de 74% à 61%. Ce taux de 61% reflète, d'une part, les écarts de salaires entre hommes et femmes et, d'autre part, les effets de taux d'activité plus faibles et de carrières féminines davantage incomplètes.

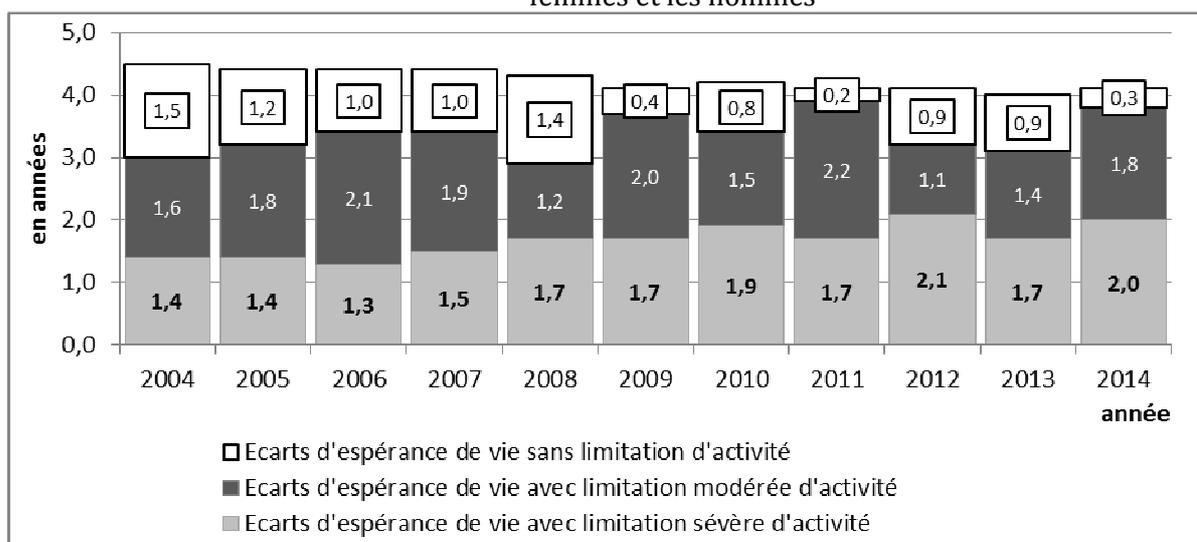
Les écarts entre niveaux de vie des retraités femmes et hommes sont cependant moindres que les écarts entre niveaux de pensions des unes et des autres. Ainsi, alors que la pension moyenne des femmes représentait, on l'a dit, environ 75% de celle des hommes au début des années 2010, leur niveau de vie moyen oscillait entre 95% et 96% de celui des hommes.

♦ *Comparaison des durées de retraite*

La durée moyenne de retraite des femmes est, en nombre d'années, très sensiblement supérieure à celle des hommes, et l'écart aurait tendance à s'accroître : autour de 4 années de retraites pour la génération 1930, près de 5 ans pour la génération 1990 (pour une espérance de vie à 60 ans également supérieure d'environ 5 ans). En proportion de l'espérance de vie, l'écart reste significatif mais devrait à l'inverse se réduire légèrement pour les générations les plus jeunes, en raison d'une diminution progressive de la différence d'espérance de vie hommes / femmes à 60 ans qui passerait, selon les projections démographiques du scénario central de l'INSEE, de 5,9 ans pour la génération 1930 à 4,6 ans pour la génération 1990.

Par ailleurs, cette différence doit être relativisée à l'aune de l'état de santé des retraités. En effet, comme le souligne l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale, l'équité doit s'analyser à l'aune non seulement de l'espérance de vie dans son ensemble, mais aussi à l'aune de l'espérance de vie « en bonne santé ». A cet égard, en s'appuyant sur un indicateur d'espérance de vie sans incapacité élaboré au niveau européen par l'EHLEIS²³, le COR conclut que, sur les quatre années de retraite supplémentaire dont disposent, en moyenne, les femmes, seule une année (soit 25%) correspondrait à une période sans limitation d'activité, le reste du temps se partageant pour moitié entre des périodes avec limitation modérée et d'autres avec une limitation sévère d'activité.

Tableau 17 : Écart d'espérance de vie à 65 ans avec et sans limitation d'activité entre les femmes et les hommes



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figure 2.33 (p.91)

♦ Comparaison des durées de carrière

L'allongement de la durée des carrières des femmes a contribué à faire converger leur durée de carrière vers celles des hommes.

La proportion de carrières complètes à la liquidation est passée de 40% à 56% des pensions liquidées par les femmes entre la génération née en 1926 et la génération née en 1946, quand cette proportion ne progressait pour les hommes que de 70% à 78%. Cette augmentation a permis de faire passer, en 20 ans, la durée moyenne de carrière des femmes de 75% (génération née en 1926) à 90% (génération née en 1946) de celle des hommes. Il convient cependant de noter que ce rapprochement résulte de l'amélioration des carrières mais aussi des majorations de durée d'assurance et de l'assurance vieillesse des parents au foyer, qui sont ici intégrées aux calculs.

Le COR dispose de données limitées pour modéliser l'évolution des durées de carrière des générations qui ne sont pas encore parties à la retraite. En s'appuyant sur celles du régime général, il prévoit que la durée moyenne de carrière des femmes devrait continuer à progresser plus rapidement que celle des hommes et la dépasser durablement (majorations de durée d'assurance incluses) à compter de la génération née en 1955 : elle en représenterait 102% à la génération née en 1990.

²³ European Health and Life Expectancy Information System.

Ces données méritent d'être affinées, afin de préciser les effets respectifs des majorations de durée d'assurance et de l'évolution des carrières des femmes. Dans son avis rendu en juillet 2015, le comité de suivi avait souligné la contribution importante, mais inégale selon les régimes, des droits familiaux à la réduction de ces écarts entre hommes et femmes. Il avait souligné leur forte dépendance à la situation des femmes sur le marché du travail et constaté que, malgré les efforts fournis en matière d'égalité professionnelle, le rythme de réduction des écarts (en termes de salaires et de déroulement de carrière) était faible, rendant ces dispositifs encore nécessaires, sous des formes qui pourraient être adaptées, à moyen et long terme²⁴.

2.3. La comparaison des droits à pension entre régimes

La mesure de l'équité du système de retraite entre les différents régimes est sans doute la plus délicate. Elle conduit à comparer des régimes qui présentent des différences importantes au regard de leurs paramètres (les règles de cotisation et de liquidation différant parfois sensiblement) qu'au regard des déroulements de carrière de leurs assurés.

Si une stricte comparaison entre régimes « toutes choses égales par ailleurs » n'est pas possible, il est possible de s'employer à retraiter les différentes données pour se rapprocher de l'esprit des indicateurs définis par la loi. Pour cette comparaison, les mêmes critères d'analyse sont utilisés pour mesurer l'équité entre régimes au regard d'une part des avantages acquis au titre des droits à pension (montant de la pension, taux de remplacement, âges de départ en retraite) et d'autre part de l'effort contributif fourni.

♦ *Concernant l'effort contributif, des difficultés méthodologiques*

La comparaison des efforts contributifs entre régimes est particulièrement mal aisée, en raison tout d'abord de la variété des règles de financement des différents régimes. La grande disparité des structures de ressources dont disposent les régimes rend en effet inopérante la seule comparaison des taux de cotisations sociales (salariales et patronales). En effet, de nombreux régimes sont intégrés financièrement avec le régime général, ou disposent de ressources fiscales, de subventions de l'État ou de transferts (notamment au titre de la compensation démographique).

Par ailleurs, la divergence des assiettes de cotisations, particulièrement forte concernant les professions indépendantes ou les fonctions publiques (absence de prise en compte des primes, régime additionnel – RAFP – excepté), crée une seconde difficulté car un taux de cotisation plus élevé dans un régime ne signifie pas nécessairement un effort contributif supérieur pour ses assurés si ce taux est appliqué à une assiette plus étroite²⁵.

Enfin, les régimes peuvent se trouver à des niveaux de leur évolution démographique variables ; c'est ainsi que le régime général, par exemple, voit le rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants évoluer plus lentement mais jusqu'à une date plus tardive que les régimes de la fonction publique.

♦ *Concernant les âges de départ*

Faute de données systématiques et complètes par régimes et en raison de la difficulté liée à l'analyse des carrières des polypensionnés, on analysera ici les âges de départ en retraite et non les durées de carrière.

²⁴ Des propositions de réforme ont été formulées pour les avantages familiaux notamment par la Commission pour l'avenir des retraites (in « *Nos retraites demain : vers l'équilibre financier et la justice* », juin 2013), pour les pensions de réversion par la Cour des comptes (in « *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale* », septembre 2015).

²⁵ Le COR propose dans son dernier rapport une évaluation de taux de prélèvements d'équilibre par régime, calculés en neutralisant les différences d'assiettes, de ressources, de situation démographique. Cf. COR, « *Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016* », pages 102 et s. et notamment la figure 3.4.

Un objectif de convergence des paramètres de retraites entre les régimes de fonctionnaires et les régimes de salariés du privé a été continuellement poursuivi depuis 2003. Désormais, les règles concernant les âges de départ, exception faite des règles d'âge relatives aux militaires, aux catégories actives de la fonction publique et des régimes spéciaux²⁶, les durées de cotisation, les taux de cotisation salariale sont aujourd'hui largement harmonisées.

Le tableau 18, réalisé par le COR, en donne un aperçu complet. Il ne traite néanmoins pas des écarts de droits sur les pensions de réversion et les droits familiaux, qui relèvent d'une analyse propre²⁷. L'annexe I.2 détaille, pour sa part, les règles relatives aux départs anticipés dans les différents régimes.

On soulignera néanmoins que l'accord AGIRC-ARRCO d'octobre 2015 pourrait contribuer à la résurgence d'un écart entre public (sédentaires) et privé. En créant un dispositif de bonus-malus visant à encourager les salariés à décaler la liquidation de leur pension au régime complémentaire, l'accord AGIRC-ARRCO pourrait pousser une petite partie des salariés du secteur privé à se maintenir en activité et donc à décaler également la liquidation de leur pension au régime de base.

²⁶ Des évolutions ont eu lieu aussi pour ces catégories, avec des décalages pour les âges de départ. Des décotes s'appliquent de surcroît. Voir à ce sujet le dossier de la séance du COR « *La retraite dans la fonction publique et les autres régimes spéciaux* », 25 mai 2016.

²⁷ Voir, pour une présentation des écarts entre régimes, les rapports publiés en 2015 par le Haut Conseil de la famille sur les droits familiaux de retraite (établi par Bertrand Fragonard) et par la Cour des comptes sur les pensions de réversion.

Tableau 18 : Paramètres des régimes de fonctionnaires sédentaires identiques ou en cours d'alignement sur ceux des salariés du privé

Paramètres relatifs à l'âge de départ à la retraite et à la durée requise	
Âge minimal légal de départ à la retraite	Droit commun et dispositifs de départs anticipés pour carrières longues : Règles identiques entre salariés du public et fonctionnaires (hors effet de l'accord AGIRC-ARRCO). Différences restantes : - Dispositifs spécifiques aux salariés du privé : retraite anticipée pour handicap (à partir de 55 ans), pour incapacité permanente (loi de 2010 : départ à partir de 60 ans), compte pénibilité (loi de 2014 : jusqu'à 2 ans d'anticipation) - Dispositifs spécifiques aux fonctionnaires : départs anticipés pour les parents de trois enfants et plus (départ possible dès 15 ans de service ; dispositif en voie d'extinction fermé pour les personnes ne réunissant pas les conditions avant 2011)
Âge d'annulation de la décote	Règles identiques à partir de la génération 1958 ; convergence progressive entre les générations 1946 et 1958
Durée requise pour le taux plein	Règles identiques à partir de la génération 1948 ; convergence progressive entre les générations 1944 et 1948 RAFP : pas de prise en compte de la durée d'assurance
Durée de référence pour la proratisation	Règles identiques pour toutes les générations
Coefficient de décote	Régimes de base et intégrés : règles identiques à partir de la génération 1955 ; convergence progressive entre les générations 1946 et 1955 AGIRC-ARRCO : coefficients de décote légèrement plus faibles que dans le régime de base
Coefficient de surcote	Régimes de base et intégrés : règles identiques pour toutes les générations RAFP : coefficients de surcote légèrement plus faibles que dans le régime intégré AGIRC-ARRCO : pas de surcote (mais acquisition de points supplémentaires)
Autres paramètres de retraite	
Taux de cotisation salariés	Identique à partir de 2020 ; convergence progressive entre 2010 et 2020
Minima de pension	Convergence partielle du calcul du minimum garanti sur celui du minimum contributif
Indexation des pensions	Identique entre régimes de base et intégrés depuis 2003, des règles différentes s'appliquant dans les régimes complémentaires.

Source : CSR d'après Lettre du COR, « Les différences de retraite entre salariés du privé et fonctionnaires », septembre 2015.

La comparaison des âges moyens de liquidation des nouveaux retraités par année²⁸ différenciant la situation des fonctionnaires sédentaires et des catégories actives témoigne de la très forte convergence des conditions de départs des fonctionnaires civils sédentaires avec les salariés du régime général. Parmi les retraités ayant liquidé leur pension en 2014, et en tenant compte pour tous les régimes des règles de départ anticipé, les anciens salariés du régime général sont partis en moyenne à 62,3 ans, quand les fonctionnaires sédentaires affiliés à la CNRACL (fonctions publique territoriale et hospitalière) sont partis à 62,8 ans et ceux de la fonction publique d'État à 62,1 ans. Les catégories actives des fonctions publiques, qui bénéficient de conditions d'âge et de durée de cotisations dérogatoires en raison de situations de travail spécifiques, ont, elles, liquidé leurs pensions autour de 58 ans.

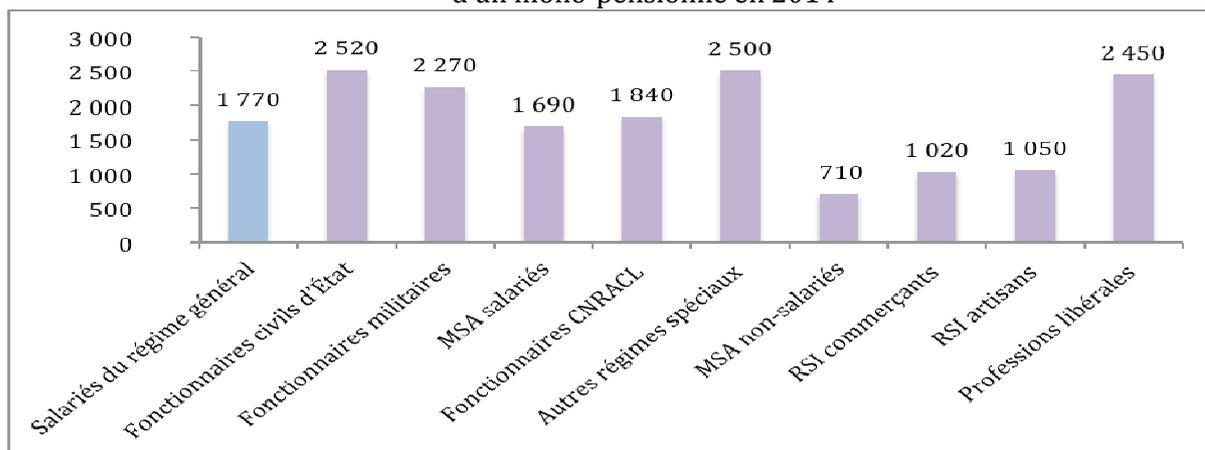
En raison du poids de ces catégories actives, les données comparant les âges moyens de liquidation de l'ensemble de la fonction publique aux autres régimes de retraites sont trompeuses. Pour la génération née en 1948, dernière génération entièrement partie à la retraite, l'âge moyen de liquidation était de 60,4 ans et varie entre 58,7 ans pour la CNRACL, 59 ans pour la fonction publique d'État et 61,1 ans pour le régime général²⁹. Ces écarts, de plus de deux ans entre le régime général et les régimes de la fonction publique, ne traduisent pas la situation de l'ensemble des fonctionnaires mais proviennent des dispositions avantageuses régissant les catégories actives.

Cette analyse montre que les analyses sur l'équité entre régimes ne doivent pas ignorer les situations très variées à l'intérieur de chacun des régimes observés.

♦ *Concernant les montants de pension*

La comparaison des pensions perçues par les seuls mono-pensionnés de droit direct, à laquelle procède le COR, met en lumière des écarts importants entre ressortissants des divers régimes³⁰. Les retraites les plus élevées sont perçues par les fonctionnaires d'État, compte tenu notamment de la part importante de personnels qualifiés, les salariés des régimes spéciaux et les professions libérales, quand les plus basses sont perçues par les non salariés du régime agricole et du RSI. On notera néanmoins que les polypensionnés de ces derniers régimes perçoivent des pensions plus élevées de 100 à 300 euros par mois.

Tableau 19 : Comparaison du montant mensuel brut moyen de la pension de droit direct d'un mono-pensionné en 2014



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figure 3.8 (p.110)

²⁸ Cet indicateur mélange des individus de plusieurs générations partis en retraite la même année et doit être interprété avec précaution.

²⁹ Cet âge moyen s'établit autour de 60,6 ans pour les salariés et exploitants agricoles ainsi que pour les artisans, et de 61,5 ans pour les commerçants.

³⁰ Cette analyse permet d'éviter les biais de comparaison introduits par la présence plus ou moins importante de polypensionnés dans le régime ou les différences de règles existant en matière de droits familiaux et conjugaux.

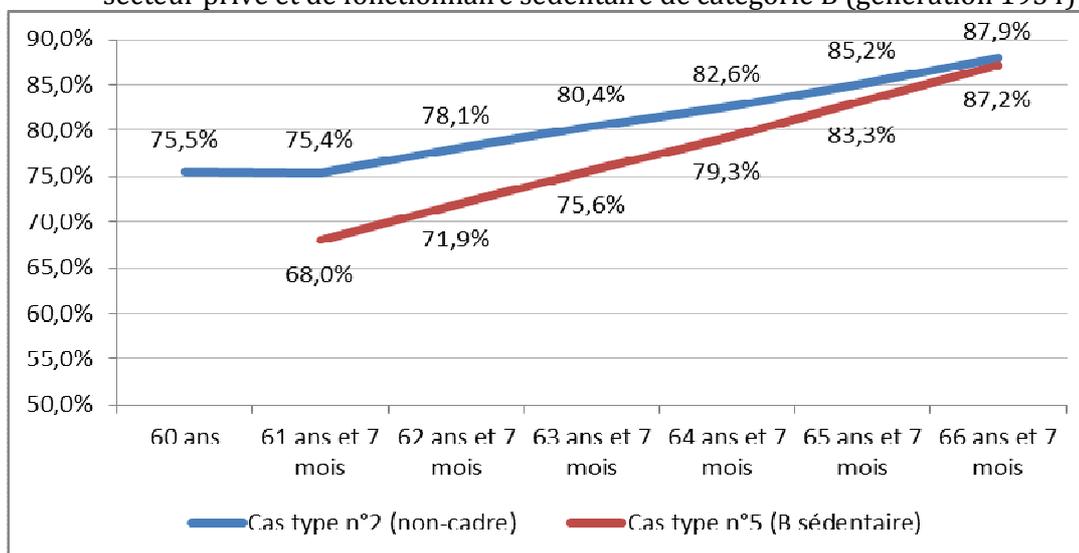
L'interprétation des écarts de montants mensuels de pension perçus par les assurés des différents régimes comprend un biais important. Les montants de pension étant directement corrélés aux niveaux des rémunérations touchées tout au long de la carrière, ainsi qu'à l'assiette de revenus pris en compte pour le calcul des droits³¹, la comparaison brute de ces montants est davantage le reflet des écarts de rémunération (liés aux niveaux de qualifications et aux professions concernées) qu'une mesure de l'équité entre les différents régimes.

♦ *L'indicateur de taux de remplacement net comparé invite à nuancer l'appréciation des différences de montants.*

Cet indicateur permet de mesurer le suivi de l'objectif d'équité du système au regard notamment des activités et parcours professionnels et des régimes dont relèvent les assurés.

Cet indicateur est défini comme le taux de remplacement, projeté sur dix ans, d'un assuré ayant effectué toute sa carrière comme agent sédentaire de la fonction publique de catégorie B. Le taux rapporte la moyenne des pensions perçues lors de l'année de liquidation au salaire moyen, primes comprises, de la dernière année d'activité. Ce taux de remplacement est estimé à 68% en cas de départ au taux plein (sans décote ni surcote) pour la génération 1954. Il serait de 87,2% en cas de départ à l'âge d'annulation de la décote. Il est donc inférieur à celui calculé pour le non cadre salarié du secteur privé (cf. Tableau 3), ce qui paraît conforme à la logique implicite du système puisque la rémunération du fonctionnaire est dans ce cas type supérieure et que le taux de remplacement médian diminue à mesure que le salaire de fin de carrière augmente. Si l'agent de catégorie B avait eu une carrière identique en tant que salarié du secteur privé et se voyait appliquer les règles de la CNAV et de l'ARRCO, son taux de remplacement à la liquidation serait plus élevé de 6,2 points (cette situation ne pouvant évidemment pas être généralisée à l'ensemble des profils de carrières).

Tableau 20 : Taux de remplacement net comparés des cas type de salarié non cadre du secteur privé et de fonctionnaire sédentaire de catégorie B (génération 1954)



Source : CSR d'après COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», Figure 2.20 (p.70)

Une analyse complémentaire, utile pour juger de l'équité de traitement entre public et privé, consiste à évaluer les taux de remplacement non plus sur cas types mais à partir des données de liquidation. Comme l'avait noté le comité de suivi dans son précédent avis, toutes carrières

³¹ Un biais particulièrement important existe dans la fonction publique, compte tenu de l'exclusion des primes de l'assiette, hors RAFF.

confondues, les anciens salariés du privé de la génération 1946 ont des taux de remplacement médians légèrement plus élevés (75,2 %) que les anciens salariés du public (73,9 %)³².

Comme dans les deux précédents rapports du COR, **le taux de remplacement pour ce cas type n'a pas été projeté, faute de pouvoir déterminer quelle sera la part des primes dans les rémunérations à venir des fonctionnaires**. Des décisions récentes (accord relatif à l'avenir de la fonction publique, qui prévoit une première étape de transformation de primes en points d'indice d'une part, annonce d'une revalorisation des primes pour les maîtres des écoles d'autre part) montrent à l'évidence la fragilité des prévisions en ce domaine. Or, l'objectif d'équité oblige à se poser la question de la lisibilité d'un système où une part importante de la rémunération des fonctionnaires n'est pas soumise à cotisations et génératrice de droits.

Selon la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la part des primes et indemnités (y compris indemnité de résidence et supplément familial de traitement) dans le salaire brut s'établit, en 2013 et en moyenne, à 22,4 % dans la fonction publique d'État (20,6 % hors indemnité de résidence et supplément familial de traitement), 23,3 % dans la fonction publique territoriale et 23,0 % dans le secteur hospitalier public³³. La croissance de la part de ces primes est forte sur la période récente : parmi les fonctionnaires d'État âgés de 55 à 59 ans, la part des primes est passée de 17,5% en 2009 à 19,5% en 2013. Elle conduit à des baisses de taux de remplacement à la liquidation, qui pourraient croître si elle se poursuivait : à titre d'exemple, pour le cas type du fonctionnaire sédentaire de catégorie B, une hausse de 1 point de la part des primes se traduirait pas une baisse de 0,8 point du taux de remplacement net³⁴.

Compte tenu du manque de prévisibilité de l'évolution de la part des primes dans la rémunération des agents publics, cette situation invite, ici encore, à s'interroger sur des modes de pilotage plus lisibles des taux de remplacement (cf. *supra*).

♦ *Comparaison par cas types entre régime général et fonction publique d'État*

Dans sa lettre de septembre 2015 consacrée aux différences de retraite entre salariés du privé et fonctionnaires, le COR propose une approche différente pour pouvoir comparer les taux de remplacement et les montants de pension, en raisonnant sur la base de carrières à salaires nets identiques (incluant donc toutes les primes des fonctionnaires, supposées être stables en proportion de la rémunération en projection) à tout âge (et âge de départ à la retraite inchangé).

En appliquant les règles de liquidation des salariés du régime général à trois cas-types de fonctionnaires présentant des structures de rémunérations différentes (cadre de catégorie A+ à fort niveau de primes, enseignant à faible niveau de prime, agent de catégorie B), le COR cherche à mesurer si l'un ou l'autre des régimes se révélerait dans l'ensemble plus avantageux que l'autre. Les résultats produits suffisent, selon le COR, « à montrer que l'application des règles de retraite des régimes des salariés du privé, plutôt que celles des régimes de la fonction publique, n'a pas un impact univoque ».

En matière de taux de remplacement, les résultats de l'étude montrent que le cas type de l'agent de catégorie B bénéficierait de taux de remplacement supérieurs avec les règles du régime général (taux de remplacement de 73% au régime général selon les taux de cotisations moyens ARRCO et AGIRC contre 68% selon les règles de la fonction publique) contrairement au cas type de l'enseignant qui verrait son taux de remplacement diminuer (taux de remplacement de 66% contre 76% selon les règles de la fonction publique). Le cas type du cadre de catégories A+ serait, lui, plutôt défavorisé (50% contre 53%), sauf si la projection se faisait sur la base du taux

³² DREES, « *Le taux de remplacement du salaire par la retraite diminue au fil des générations* », Études et Résultats, n°926, Juillet 2015.

³³ DGAFP, « *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* », édition 2015

³⁴ COR, « *La prise en compte de l'évolution des primes au fil des générations dans les cas types de fonctionnaires d'État du COR* », document n°15 de la séance du 25 mai 2016 dédiée à « *La retraite dans la fonction publique et les autres régimes spéciaux* ».

maximal de cotisation AGIRC tout au long de la carrière, auquel cas le niveau serait équivalent. Ces résultats très contrastés illustrent la dépendance de la comparaison en matière d'équité aux niveaux de primes et aux trajectoires de salaires. Les enseignants, qui bénéficient de rémunérations relativement basses en début de carrière et de taux de primes très faibles, sont davantage favorisés par les règles de liquidation du public (non prise en compte des primes et calcul sur les 6 derniers mois de salaires), alors que les agents démarrant leur carrière à des niveaux supérieurs de rémunération mais avec un niveau de primes plus élevé seraient avantagés par les règles du privé (25 meilleures années et prise en compte du salaire complet).

Le tableau 21 synthétise les conclusions des travaux du COR en matière d'effet de l'application des règles du régime général sur les fonctionnaires d'État. Il montre à quel point il est impossible de conclure qu'un régime serait plus avantageux que l'autre. Dans l'ensemble, l'application des règles du régime général augmenterait de 2,4% la pension moyenne des fonctionnaires sédentaires, masquant des écarts important entre agents de la fonction publique. Ils seraient 53% à bénéficier d'un changement de règle mais 47% à voir leurs pensions diminuer.

Tableau 21 : Simulation d'application des règles de retraite du privé aux carrières salariales des fonctionnaires d'État : analyse sur un échantillon représentatif (génération née en 1958)

	Variation moyenne du montant de pension en cas d'application des règles CNAV-AGIRC-ARRCO [au taux moyen de cotisation] plutôt que celles de la fonction publique	Proportion d'assurés pour qui les règles de retraite les plus favorables sont ...	
		... celles des régimes de fonctionnaires	... celles de la CNAV, de l'AGIRC et de l'ARRCO (au taux moyen de cotisation)
Ensemble	+ 2,4 %	47 %	53 %
Hommes	+ 0,9 %	53 %	47 %
Femmes	+ 3,9 %	43 %	56 %
Sédentaires	+ 3,8 %	44 %	56 %
Actifs	- 1,7 %	56 %	44 %
Non-cadres	+ 1 %	50 %	50 %
Cadres	+ 4,9 %	41 %	59 %
Polyaffiliés, principalement secteur privé	+ 0,7 %	54 %	44 %
Polyaffiliés, principalement secteur public	+ 2,9 %	45 %	55 %
Monoaffiliés du secteur public	+ 3 %	48 %	52 %

Source : Lettre du COR, « Les différences de retraite entre salariés du privé et fonctionnaires », septembre 2015. Précision : Hypothèses de salaires nets identiques à tous âges et de départ sans décote dans les régimes de la fonction publique

Sur l'équité entre générations, le comité constate que les réformes successivement intervenues ont contribué au partage des efforts nécessaires, bien que celle de 2010 ait eu, en raison de son rythme de mise en œuvre, un effet plus accentué sur les premières générations concernées.

Sur l'équité entre hommes et femmes, l'allongement de la durée de carrière des femmes est un facteur important de convergence. Mais en raison de la persistance d'écarts de rémunération et d'une durée de carrière des femmes (hors majorations de durée d'assurance) qui reste moindre, les droits familiaux et pensions de réversion contribuent aujourd'hui encore de manière forte à l'équité et à la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour les femmes.

Sur l'équité entre régimes, on constate un rapprochement des paramètres des principaux régimes, notamment entre les régimes de la fonction publique pour les sédentaires, le régime général et les régimes alignés. Pourtant, des différences de règles de liquidation persistent, ce qui pose question au regard des enjeux de transparence du système. L'impossibilité de comparer les règles des fonctions publiques avec celles des salariés du

privé, qui ne signifie pas que l'un ou l'autre des régimes serait plus avantageux pour ses affiliés, nuit au sentiment de juste partage des efforts, censé pourtant sous-tendre l'esprit des régimes de retraite par répartition.

Dans son deuxième avis, le comité de suivi des retraites, constatant l'importance de la question des primes des fonctionnaires dans la mesure de l'équité entre les régimes, appelait à un approfondissement des travaux du COR et des administrations compétentes sur la répartition des primes entre fonctionnaires et leur évolution prévisionnelle. Les travaux du COR publiés en septembre 2015 et complétés par la séance du 25 mai 2016 ont largement contribué à améliorer les connaissances en la matière. La situation spécifique des militaires reste moins éclairée. Ces travaux mettent en lumière que les inégalités entre fonctionnaires sont plus importantes qu'entre salariés et fonctionnaires sédentaires. Ils montrent les évolutions conséquentes réalisées depuis le début des années 2000 en matière d'équité entre les régimes mais illustrent aussi l'insuffisante lisibilité du système qui explique pourquoi ces progrès sont très souvent sous-estimés.

Ces travaux conduisent également à identifier les marges de progrès.

Elles concernent notamment les droits familiaux et les pensions de réversion, pour lesquels existent des disparités excessives entre les régimes. L'harmonisation est largement admise dans son principe. Elle touche des sujets sensibles mais devrait faire partie de la poursuite du mouvement engagé vers plus d'équité.

Elles concernent en outre la transparence, la lisibilité et la gouvernance du système de retraite. La coexistence de trois modes de calcul différents (selon le salaire de référence des 25 meilleures années, par points ou selon les six derniers mois de traitement sans les primes) rend notamment difficile un pilotage garantissant à terme l'équité.

3. Objectif de pérennité financière du système de retraites

Le quatrième alinéa du II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale dispose que : « La pérennité financière du système de retraite par répartition est assurée par des contributions réparties équitablement entre les générations et, au sein de chaque génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital. Elle suppose de rechercher le plein emploi ».

Le décret du 20 juin 2014 associe à cet objectif un indicateur : les soldes comptables annuels exprimés en droits constatés des régimes de retraite (base et complémentaire), projetés sur 25 ans et déterminés sur la base des prévisions financières des régimes sous-jacentes aux prévisions du programme de stabilité.

L'indicateur a été calculé par le COR dans son rapport annuel sur les évolutions et perspectives des retraites en France. Ces projections sont réalisées à horizon 2060 et à législation constante (compte tenu, en conséquence, de la loi du 20 janvier 2014 et des accords AGIRC-ARRCO du 30 octobre 2015). Elles se fondent, à court terme, sur les hypothèses macroéconomiques associées au programme de stabilité d'avril 2016, et, à long terme, sur les différents scénarios établis par le COR (Cf. Tableau 1).

Comme dans les précédents avis du comité de suivi, les résultats sont présentés avec deux conventions distinctes pour les régimes publics : i) la convention retenue par la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS), qui consiste, conformément à la réglementation actuelle, à ajuster chaque année jusqu'en 2060 le taux de contribution des employeurs de fonctionnaires d'État et les subventions d'équilibre versées aux régimes spéciaux concernés afin d'assurer l'équilibre financier de ces régimes, ii) la convention retenue par le COR qui conduit à faire évoluer la dotation de l'État comme la masse salariale de ces régimes (Cf. Tableaux 23 et 24).

L'appréciation de l'évolution du système de retraites au regard de son objectif de pérennité financière suppose d'évaluer successivement les prévisions de court terme rendues disponibles par les pouvoirs publics et les projections de long terme fournies par le COR, en tenant compte des différents risques et incertitudes sous-jacents à la trajectoire financière du système.

♦ *A court terme et malgré l'amélioration de la situation économique comme des comptes des régimes de base, les prévisions ne conduisent pas à prévoir un retour immédiat à l'équilibre financier du régime général et du fonds de solidarité vieillesse*

- Les hypothèses économiques du programme de stabilité d'avril ont été estimées plausibles par le Haut Conseil des finances publiques

Tableau 22 : Prévisions de croissance du PIB réel associées aux programmes de stabilité et projets de loi de financement de la sécurité sociale de 2015 et 2016

Document	Date	2015	2016	2017	2018	2019
PLFSS 2015	Septembre 2014	1,0%	1,7%	1,85%	1,85%	
P. Stab 2015-2018	Avril 2015	1,0%	1,5%	1,5%	1,75%	
PLFSS 2016	Septembre 2015	1,0%	1,5%	1,5%	1,8%	1,9%
P. Stab 2016-2019	Avril 2016	1,2%	1,5%	1,5%	1,75%	1,9%

Source : Programmes de stabilité 2015-2018 et 201-2019, LFSS pour 2015 et 2016

Le Haut Conseil des finances publiques a estimé, dans son avis d'avril 2016, que ces prévisions macroéconomiques étaient, s'agissant de 2016, accessibles tout en se situant en haut de la fourchette des prévisions économiques, et, pour la période 2017-2019, plausibles, même s'il a jugé l'accélération de fin de période fragile. Il a également souligné l'importance des risques concernant la croissance mondiale et notamment de la zone euro.

La note de conjoncture de l'INSEE de juin 2016 a retenu une prévision de croissance de 1,6% pour 2016, qui est plus élevée que celle retenue dans le programme de stabilité. L'INSEE considérait, en effet, que « les fondamentaux de cette croissance semblent désormais robustes », notamment sous l'effet de la demande intérieure mais notait que des aléas pesaient sur cette prévision. L'un d'entre eux, le référendum du Royaume-Uni en faveur de la sortie de l'Union européenne, vient de se réaliser. Il commande donc de conserver une certaine prudence dans un environnement international qui reste incertain (ralentissement des économies anglo-saxonnes, contraction du commerce mondial, problèmes inédits posés par les politiques monétaires non conventionnelles, volatilité financière, risques géopolitiques).

- La trajectoire financière des régimes de base et du fonds de solidarité vieillesse est heurtée

L'avis de 2015 précisait que « le solde des régimes obligatoires de base devait atteindre +1,6 Md€ en 2016 et +1,5 Md€ en 2017. Le déficit du FSV (-3,5 Mds€ en 2014) devait être constant jusqu'en 2017. »

Les prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016 se fondaient sur un excédent retrouvé de la branche vieillesse du régime général (0,5Md€ en 2016, 1,1 Md€ en 2017, 0,4Md€ en 2018) et de l'ensemble des régimes obligatoires de base (0,9 Md€ en 2016, 1,2 Md€ en 2017, 0 Md€ en 2018), la situation du FSV restant durablement déficitaire (-3,7Mds€ en 2016, -3,6Mds€ en 2017 et -2,8Mds€ en 2018).

Les dernières prévisions de la commission des comptes de juin 2016, qui ne portent que sur le régime général et le FSV ainsi que sur la seule année 2016, établissent leur déficit conjoint à -3,5Mds€ en 2016, avec une légère amélioration par rapport à la prévision examinée par le comité de suivi en juillet 2015 (-3,8 Md€), comme par rapport aux exercices précédents (4,2 Mds€ en 2014 et 6,5 Mds€ en 2013).

La trajectoire met en évidence une résorption progressive des déficits sur les deux prochains exercices avant que n'intervienne, en 2018 et 2019, une dégradation temporaire générée par plusieurs facteurs : l'arrêt des hausses de cotisation vieillesse, la fin progressive du relèvement de l'âge légal, sans relais immédiat de l'augmentation de la durée d'assurance (qui ne produira ses effets qu'à partir de 2020). La situation du FSV, et donc de l'emploi, pèse lourdement sur les comptes du système.

♦ *A l'échéance de 2020, le solde global du système serait de -0,2% du PIB, en amélioration très sensible par rapport aux anticipations qui prévalaient avant l'adoption des dernières réformes du système (-0,7% prévus en 2010)*

A échéance de 2020, les résultats sont en amélioration lente mais sensible, sous l'effet des réformes intervenues au cours de la dernière décennie (loi du 9 novembre 2010, loi du 20 janvier 2014 et, ce qui modifie sensiblement les données par rapport à l'avis du comité de 2015, accord sur les retraites complémentaires du 30 octobre 2015³⁵).

La chronique des projections de solde du système l'atteste. Le déficit projeté pour 2020 était de 0,7 % de PIB lors de la discussion de la réforme de 2010. Dans le premier rapport du COR de juin 2014, il était de 0,5 % du PIB ; il baissait à 0,4 % du PIB dans le deuxième rapport ; il ne serait plus que de 0,2 % du PIB dans le troisième rapport.

³⁵ L'accord vise à dégager 6,1 Mds€ d'économies à l'horizon 2020, ce qui limiterait le déficit des régimes à 2,3 Mds€ à cette date (8,4Mds€ de déficit étaient prévus dans la variante la plus favorable, hors mesure).

L'objectif, visé par la loi du 20 janvier 2014 pour l'avenir et la justice du système de retraite, de quasi retour (-300M€) à l'équilibre des régimes de base et du FSV en 2020, après équilibrage par l'État des régimes concernés, ne serait toutefois pas atteint, sauf amélioration de la conjoncture et/ou recours à des mesures nouvelles.

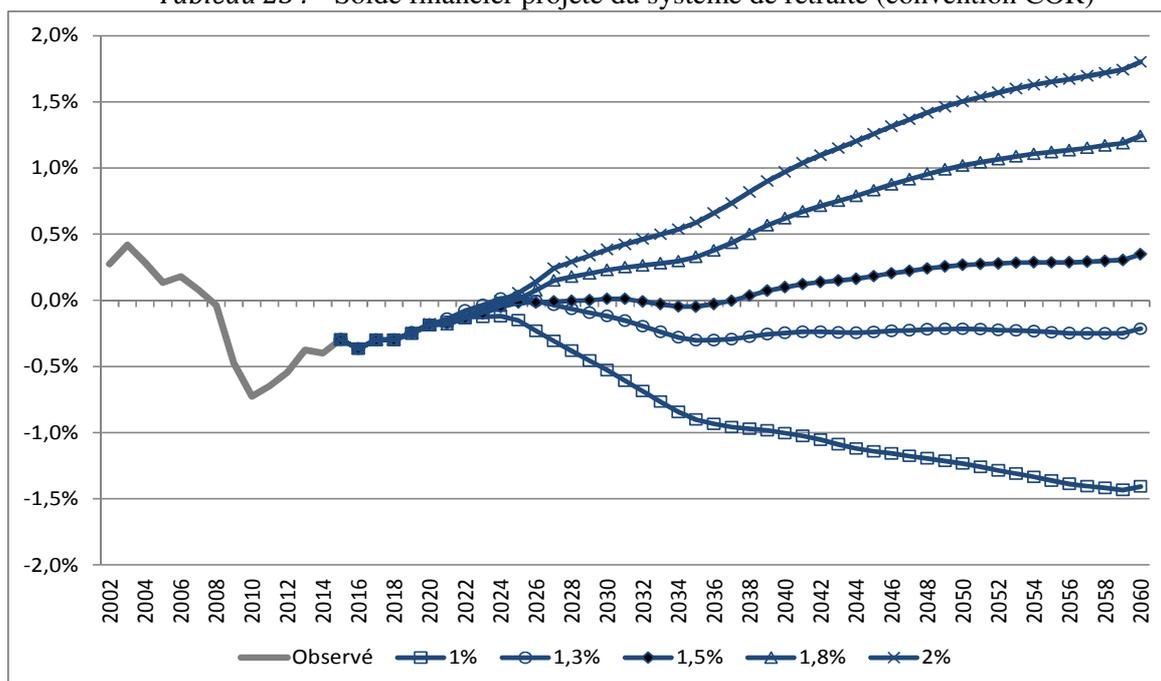
♦ *A long terme, le système de retraite est équilibré dans les scénarios favorables et médians du COR*

A partir d'un déficit projeté de 0,2 % du PIB en 2020, le déficit du système de retraites évoluerait de manière différenciée selon les différents scénarios de croissance de la productivité (+1% à +2% par an) et, dans une moindre mesure, du chômage (4,5 à 10%) de long terme.

Le système de retraite pourrait, en cas de croissance suffisante des revenus d'activité, revenir à l'équilibre financier et dégager des excédents à plus long terme ; dans le cadre des conventions du COR sur les régimes publics, l'équilibre serait ainsi atteint dès le milieu des années 2020 dans les scénarios à 1,3% (en 2023), 1,5 % (en 2025), 1,8 % et 2 % (en 2024).

À l'inverse, le système de retraite resterait durablement en besoin de financement en cas de croissance des revenus d'activité inférieure à 1,5 % par an à long terme. Dans le scénario à 1,3%, le système serait à l'équilibre entre 2023 et 2027, avant de se dégrader légèrement pour revenir à son niveau de départ (stabilisation à environ 0,2 % du PIB à partir du milieu des années 2030). Dans le scénario à 1 %, les besoins de financement augmenteraient en revanche régulièrement (-0,5 % de PIB en 2029, 1 % en 2037, 1,4 % à partir de 2055).

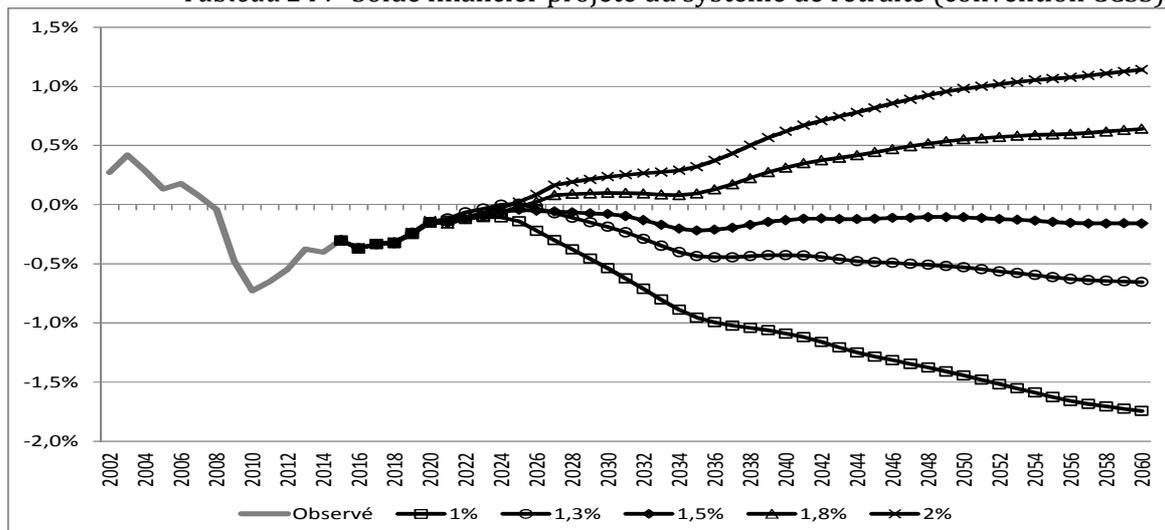
Tableau 23 : Solde financier projeté du système de retraite (convention COR)



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figure 2.7 (p.49)

La convention comptable relative aux cotisations des employeurs de fonctionnaires d'État et aux subventions d'équilibre des régimes spéciaux a un impact sensible sur les projections, à court comme à long terme. Sous la convention retenue par la CCSS, le solde financier serait légèrement amélioré à court terme et plus dégradé à long terme, dans tous les scénarios. Ce solde serait de l'ordre de -0,2 % du PIB du milieu des années 2020 jusqu'à 2060 dans le scénario à 1,5 % ; il serait en excédent dans les scénarios plus favorables, mais d'une ampleur un peu moins forte qu'avec la convention définie par le COR, et les besoins de financement seraient accrus par rapport à cette convention dans les scénarios les moins favorables.

Tableau 24 : Solde financier projeté du système de retraite (convention CCSS)



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figure 2.9 (p.49)

À horizon de 25 ans (de 2016 à 2040 inclus), le COR note que le système de retraite apparaît, en moyenne et dans le scénario à 1,5 %, en léger besoin de financement (- 0,1% du PIB des 25 prochaines années), les déficits accumulés au cours des quinze premières années de projection n'étant pas entièrement couverts par les excédents des dix années suivantes. Il serait en moyenne en excédent dans les scénarios 1,8 % et 2 % et en besoin de financement dans les scénarios à 1 % et 1,3 %.

Dans un scénario à 1,3%, le système serait à long terme modérément déficitaire (de l'ordre de 0,2 % du PIB), et ceci de manière stable. Dans un scénario de croissance de plus de 1,5%, les excédents constatés justifieraient, comme l'avait noté le comité dans son précédent avis, de conduire une réflexion sur l'utilisation de ces excédents : introduction de nouveaux mécanismes d'indexation limitant les baisses de taux de remplacement, redéploiements au profit des pensionnés, et notamment des plus âgés d'entre eux, baisses des prélèvements ou redéploiements de ceux-ci vers d'autres dépenses publiques. Inversement, les déficits croîtraient dans un scénario de faible croissance (1%) avec un niveau de déficit atteignant 1% du PIB à partir de 2037, et qui augmenterait ultérieurement : en cette dernière hypothèse, des mesures supplémentaires de rééquilibrage seraient donc requises.

Le troisième rapport annuel du COR³⁶ propose des exemples de trajectoires financièrement équilibrées dans les différents scénarios, par la mobilisation des trois leviers que sont l'âge de départ, le niveau des prélèvements et les taux de remplacement (pension moyenne relative).

³⁶ Cf. COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», (p.52 et suivantes).

Les différentes options relèvent de choix proprement politiques et qui requièrent des débats publics et des simulations techniques, notamment sur les conséquences des choix opérés. Ainsi, et à titre d'exemple, le recours à des mesures d'élévation des âges de départ peut s'accompagner à terme de coûts supplémentaires en raison de l'augmentation des droits constitués à retraite par la prolongation des durées cotisées et éventuellement des salaires de référence ; d'autre part, le rythme retenu ne serait pas sans incidence sur la situation de l'emploi pendant la période où cette élévation se produit. En revanche, il s'accompagnerait de gains pour les régimes de retraite en début de période et, progressivement, d'une élévation de la population active et du potentiel de croissance du PIB ainsi que de gains pour les finances publiques³⁷. De même, la réflexion sur les prélèvements doit tenir compte de nombreux paramètres, dont leur impact sur l'emploi, la compétitivité des entreprises ou l'équité entre les générations. Pour sa part, le comité examinera dans son prochain avis l'opportunité et les modalités éventuelles de mobilisation du fonds de réserve des retraites, avant 2024 et le terme des décaissements auxquels il procède en faveur de la CADES³⁸.

A court terme, la situation du chômage continue de peser sur les comptes des régimes obligatoires de base et du FSV.

A échéance de 2020, un déficit d'ordre modéré (0,2 % du PIB) subsiste. Il est toutefois moindre que ce qui était anticipé avant les réformes réalisées par les lois de 2010 et 2014 et les mesures prises par les partenaires sociaux en 2015.

A partir de 1,3% de croissance annuelle de la productivité, l'équilibre financier du système dans son ensemble serait atteint à compter du milieu des années 2020. Le système serait ultérieurement excédentaire avec des gains de productivité à 1,5% (quoiqu'en léger besoin de financement sur l'ensemble de la période 2020-2060) et connaîtrait un déficit limité à 0,2 % du PIB en cas de gains de productivité de 1,3%. Avec des hypothèses de croissance plus faibles, l'équilibre ne pourrait être atteint sans mesures complémentaires.

Le comité de suivi constate que les réformes successives ont permis de traiter les enjeux démographiques et le choc de 2008 mais qu'il subsiste une sensibilité forte aux hypothèses de croissance, dont des évolutions des indexations pourraient probablement limiter l'ampleur.

³⁷ La séance du 19 octobre 2016 du COR sera consacrée au thème : « Report de l'âge de la retraite : effets macroéconomiques ».

³⁸ La valeur de marché du portefeuille du FRR était de 36,7 Mds€ au 10 juillet 2015.

Au regard de l'analyse des indicateurs de suivi de notre système de retraites, le comité estime que la situation et les perspectives du système de retraites ne s'éloignent pas de façon significative des objectifs définis par la loi. Il ne formule pas de recommandations pour l'année en cours.

Le système français de retraites garantit, aujourd'hui et en moyenne, un niveau de vie satisfaisant aux retraités. La situation relative des femmes continue à s'améliorer en raison principalement de l'allongement de leurs durées de carrière. Les réformes ont enfin permis un rapprochement sensible de la situation des fonctionnaires sédentaires et des salariés du secteur privé, ce qui met davantage en lumière les écarts de traitement au sein de la fonction publique.

Dans des scénarios économiques favorables, le système tend vers l'équilibre financier, voire l'excédent. Les réformes faites depuis vingt ans permettent de faire face au changement démographique dès lors qu'une croissance d'environ 1,5% de la productivité est obtenue en moyenne sur longue période. Elles garantissent alors une évolution du niveau des retraites qui respecte les exigences d'équité entre générations.

De part et d'autre de ce seuil proche de 1,5%, le système de retraites doit faire face à des enjeux différents :

- en cas de croissance supérieure, la question essentielle est celle des taux de remplacement et du niveau de vie relatif des retraités et, par conséquent, des moyens à rechercher pour contenir le décrochage des revenus des actifs et des retraités ;**
- en cas de croissance inférieure, la question est celle de l'équilibre financier et, par conséquent, des mesures à prendre en mobilisant les trois leviers des âges de départ en retraite, des taux de remplacement et des prélèvements affectés au système.**

Quels que soient les scénarios économiques, la situation actuelle doit permettre d'envisager avec une sérénité raisonnable les évolutions qui restent à conduire pour :

- assurer une moindre sensibilité du système à la croissance, notamment en faisant évoluer l'indexation des droits à retraite,**
- continuer le mouvement qui a permis de rapprocher sensiblement les régimes de retraite, d'une part, en harmonisant les avantages familiaux et les pensions de réversion et, d'autre part, en rapprochant si possible les modes de calcul pour rendre le système plus lisible et plus aisé à piloter.**

Ces évolutions peuvent renforcer la confiance globale dans le système qui est sans doute aujourd'hui plus solide financièrement et moins inéquitable que ne le pensent souvent nos concitoyens.

Liste des annexes

Annexe I : Analyses complémentaires sur le système de retraites

Annexe II : Discussions du jury citoyen

Annexe III : Missions du comité de suivi des retraites

Annexe IV : Liste des membres du comité de suivi

Annexe I : Analyses complémentaires sur le système de retraites

La loi du 20 janvier 2014 prévoit que l'avis rendu par le comité examine la situation du système de retraite au regard d'autres éléments que les seuls indicateurs évoqués *supra* dans l'avis : notamment la prise en considération de la pénibilité au travail et l'impact des dispositifs de départs en retraite anticipés. Seront ici actualisés les éléments d'information présentés dans les deux premiers avis du comité.

1-Prise en considération de la pénibilité au travail

L'article L. 114-4 du code de la sécurité sociale dispose que le comité de suivi des retraites, dans son avis annuel, « *examine la situation du système de retraite au regard, en particulier, de la prise en considération de la pénibilité au travail* ». Après avoir rappelé le cadre légal de cette prise en considération, cette annexe présente les conditions de leur mise en œuvre entre juillet 2014 et juillet 2015.

1.1. Le cadre légal de la prise en considération de la pénibilité au travail

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a créé un nouveau droit à départ en retraite anticipé, à 60 ans au lieu de 62 ans, pour les salariés justifiant d'une incapacité permanente imputable à leur travail. Selon les articles L. 351-1-4 et D. 351-1-9 à D. 351-1-12 du code de la sécurité sociale, ce droit au départ à 60 ans est ouvert à deux catégories de personnes : celles dont le taux d'incapacité permanente est au moins égal à 20 %, lorsque l'incapacité a été reconnue au titre d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ayant entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle ; celles dont le taux d'incapacité est compris entre 10 % et 20 %, qui ont été exposées pendant 17 ans à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels et dont il peut être établi que leur incapacité est directement liée à ces facteurs de risque. Une commission pluridisciplinaire se prononce sur les demandes relevant de la seconde catégorie.

Sans abroger ce système, la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a créé un nouveau système de « compte personnel de prévention de la pénibilité » (C3P). A la suite d'une première mission de concertation sur la mise en œuvre du C3P, six décrets d'application ont été adoptés le 9 octobre 2014. Les principales caractéristiques du dispositif étaient les suivantes :

- ♦ Le compte concerne les salariés des personnes privées et les salariés des personnes publiques employés dans les conditions du droit privé. Les personnes affiliées à un régime spécial de retraite comportant un dispositif spécifique de reconnaissance et de compensation de la pénibilité en sont exclues.

- ◆ Des points sont attribués aux travailleurs concernés tout au long de leur carrière lorsque leur exposition à l'un des facteurs de pénibilité définis par décret³⁹ dépasse des seuils également fixés par décret. Pour chacun des 10 facteurs de pénibilité, les seuils sont définis à la fois en termes d'intensité et de temporalité de l'exposition. Par exemple, pour les températures extrêmes, des points sont attribués si les températures ont été inférieures à 5° C ou supérieures à 30 ° C pour une durée d'au moins 900 heures par an. L'employeur doit assurer la traçabilité des expositions en renseignant chaque année une « fiche de prévention des expositions », qu'il doit transmettre à la caisse de retraite et au salarié concerné.
- ◆ Le compte du salarié est crédité de 4 points par an en cas d'exposition à un seul facteur de pénibilité, le double en cas d'exposition à plusieurs facteurs, dans la limite de 100 points au total au cours de la carrière.
- ◆ Les points peuvent recevoir trois utilisations, à la décision du salarié : le financement d'actions de formation destinées à faciliter sa reconversion dans un emploi moins pénible (chaque point donne droit à 25 heures de formation); le financement d'un complément de rémunération en cas de passage à temps partiel (10 points permettent de financer le passage à mi-temps sans réduction de salaire pendant un trimestre); le financement d'une majoration de durée d'assurance (un « trimestre » de retraite) et d'un départ en retraite avant l'âge légal (10 permettent de partir à la retraite un trimestre plus tôt). Les 20 premiers points sont réservés à la formation professionnelle.
- ◆ La gestion du compte est assurée par la CNAV et les CARSAT. Ils enregistrent les points, assurent le versement des financements correspondants à chaque utilisation⁴⁰ et conduisent des contrôles des expositions effectives aux facteurs de pénibilité. La déclaration annuelle de l'exposition est faite dans le cadre de la DADS, et à terme de la DSN, et c'est sur la base de celle-ci que sont effectués le versement de la cotisation spécifique, la transmission des informations à la CARSAT pour la tenue des comptes personnels et l'édition de la fiche de prévention des expositions.
- ◆ Les différends entre les salariés et leurs employeurs sur la réalité des expositions sont soumis à une double procédure de réclamation préalable, d'abord devant l'employeur, puis devant la CARSAT après avis d'une commission composée d'administrateurs de la caisse, avant de pouvoir être soumis au tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS).
- ◆ Le financement du C3P est assuré par un établissement public, le « fonds chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité ». Le fonds est financé par une cotisation générale, à laquelle sont soumis tous les employeurs entrant dans le champ d'application du compte, et à une cotisation spécifique versée uniquement par les employeurs ayant des salariés au-delà des seuils d'exposition. Le taux de la cotisation générale est nul en 2015 et 2016, et fixé à 0,01 % à compter de 2017. Celui de la cotisation spécifique est fixé à 0,1 % en 2015 et 2016 et 0,2 % à partir de 2017 pour les salariés dépassant l'un des seuils ; ces taux sont doublés pour les salariés exposés à plusieurs facteurs de pénibilité.

1.2. La mise en œuvre

S'agissant du droit à départ en retraite anticipé créé par la loi du 9 novembre 2010, le nombre de bénéficiaires est demeuré limité (cf. point 2.)

³⁹ La loi dispose que ces facteurs doivent être liés à « des contraintes physiques marquées, à un environnement physique agressif ou à certains rythmes de travail susceptibles de laisser des traces durables identifiables et irréversibles sur sa santé ». Le décret a listé les 10 facteurs suivants : port de charges lourdes ; postures pénibles ; vibrations mécaniques ; agents chimiques dangereux ; activités exercées en milieu hyperbare ; températures extrêmes ; bruit ; travail de nuit ; travail en équipes successives alternantes ; travail répétitif ou cadence contrainte (« travail à la chaîne »).

⁴⁰ Pour la formation, il s'agit des financeurs d'actions de formation, les points du C3P servant à abonder le compte personnel de formation ; pour le complément de rémunération en temps partiel, il s'agit de l'employeur ; pour le départ anticipé en retraite, du régime de retraite concerné.

S'agissant du compte personnel de pénibilité, les décrets du 9 octobre 2014 prévoient que seuls sont pris en compte au titre de l'année 2015 quatre facteurs d'exposition : activités exercées en milieu hyperbare, travail de nuit, travail en équipes successives alternantes et travail à la chaîne.

Face aux fortes oppositions manifestées par les entreprises à la mise en œuvre du dispositif, le gouvernement a lancé au début de l'année 2015 une nouvelle mission de concertation, qui a remis son rapport en mai 2015⁴¹. Les propositions de ce rapport relevant du domaine de la loi ont été adoptées par le Parlement dans le cadre de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

Les principales modifications introduites sont les suivantes :

- ◆ La fiche individuelle d'exposition que l'employeur devait remettre au salarié chaque année et à son départ de l'entreprise est supprimée. Désormais, l'employeur devra seulement consigner l'information sur l'exposition du salarié dans la déclaration annuelle à la CARSAT, information qui est ensuite communiquée par celle-ci au salarié avec le nombre de points correspondants.
- ◆ Des accords de branche étendus relatifs à la prévention de la pénibilité ou, à défaut, des référentiels professionnels de branche homologués par arrêté ministériel, pourront déterminer les postes, métiers ou situations de travail exposés au-delà des seuils. Les employeurs qui appliqueront ces dispositions pour déclarer l'exposition de leurs travailleurs ne pourront faire l'objet d'une pénalité financière en cas de contrôle. Les employeurs restent cependant libres d'apprécier eux-mêmes l'exposition de leurs salariés au regard des seuils réglementaires, notamment dans les branches où aucun accord ou référentiel n'a été adopté.

Des décrets du 30 décembre 2015 ont précisé ces éléments.

L'entrée en vigueur des six derniers facteurs (postures pénibles, manutentions manuelles de charges, agents chimiques, vibrations mécaniques, températures extrêmes et bruit) a été repoussée du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 2016, les expositions étant devant être déclarées début 2017 dans le cadre de la DADS/DSN⁴². Afin que les salariés concernés ne soient pas pénalisés, ceux-ci bénéficieront exceptionnellement pour le second semestre 2016 des points équivalant à une année entière. Afin de faciliter la cartographie des postes exposés, les employeurs doivent pouvoir s'appuyer sur des « référentiels », modes d'emploi que les branches professionnelles sont censées établir⁴³. A ce stade, seul le secteur des distributeurs de boisson est parvenu à un accord sur ce type de référentiel. Une communication en Conseil des ministres du 6 juillet 2016 précise que « de nombreux secteurs et branches ont engagé des travaux pour construire leur référentiel. Il est désormais de la responsabilité des branches d'achever ces travaux et de garantir leur pleine effectivité afin de permettre à toutes les entreprises, et en particulier aux plus petites, de mettre en œuvre ce dispositif, au service de l'ambition fixée par la loi ».

Les quatre premiers facteurs ont donné lieu à des déclarations de 26 000 entreprises concernant plus de 500 000 salariés qui ont ainsi bénéficié de premiers « points pénibilité ». Ils peuvent d'ores et déjà ouvrir un espace personnel sur le site www.preventionpenibilite.fr, et vont recevoir leurs premiers relevés de points pénibilité. Certains salariés ont ainsi déjà pu utiliser leurs points pour partir à la retraite de manière anticipée.

D'autre part, le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs, actuellement en cours d'examen au Parlement, prévoit d'intégrer le C3P dans le cadre plus global du compte personnel d'activité (CPA). L'étude

⁴¹ C. Sirugue, G. Huot et M. Davy de Virville, *Compte personnel de prévention de la pénibilité : propositions pour un dispositif plus simple, plus sécurisé et mieux articulé avec la prévention*, mai 2015.

⁴² Cf. Décret n° 2015-1885 du 30 décembre 2015 relatif à la simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité.

⁴³ Cf. Décret n° 2015-1888 du 30 décembre 2015 relatif à la simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité et à la modification de certains facteurs et seuils de pénibilité.

d'impact du projet de loi précise que « Les systèmes qui assurent la gestion des comptes formation et de pénibilité gagneraient à être rapprochés au sein d'un dispositif unifié au travers du compte personnel d'activité. Cela garantirait à l'ensemble des titulaires un accès immédiat à l'ensemble des heures et des points crédités. » Le CPA constituera donc un point d'entrée unique (via un site internet) et aura donc vocation à réunir les différents droits et dispositifs utiles à la sécurisation des parcours professionnels. Dans sa rédaction résultant de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale, le projet de loi précise que le CPA « sera constitué du compte personnel de formation, du compte personnel de prévention de la pénibilité et du compte d'engagement citoyen ». Le CPA assurera la conversion des droits selon les modalités prévues par chacun des comptes le constituant.

La Caisse des dépôts et consignations (qui gère le CPF) et la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (qui gère le C3P) devront conclure une convention définissant les modalités d'articulation des différents comptes et de mobilisation par leur titulaire.

2-Dispositifs de départs en retraite anticipée

Les dernières générations ayant liquidé leurs retraites l'ont fait à des âges qui sont restés stables mais qui devraient croître sous l'effet de deux phénomènes :

- ♦ le relèvement des bornes d'âge, promu par la réforme de 2010, et qui est en train de faire passer progressivement l'âge légal d'ouverture des droits de départ à la retraite de 60 ans (nés avant le 1^{er} janvier 1951) à 62 ans (nés à partir de 1955) – ainsi que l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans,
- ♦ l'augmentation de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein (jusqu'à 43 ans de cotisation pour les générations nées après 1973).

Allant à rebours de cette évolution existent cependant des dispositifs de départ en retraite anticipée⁴⁴.

Pour les salariés du secteur privé, un départ anticipé à la retraite à 60 ans a été créé par la loi de 2003⁴⁵ pour les personnes ayant commencé à travailler jeunes et justifiant de longues carrières. Trois conditions d'ouverture du droit à la retraite anticipée devaient être vérifiées simultanément : une condition de début d'activité, une condition de durée d'assurance validée et une condition de durée d'assurance cotisée. La loi de 2010⁴⁶ a étendu le dispositif aux personnes ayant commencé à travailler avant l'âge de 18 ans (17 ans auparavant). Enfin, le dispositif a été élargi par un décret du 2 juillet 2012⁴⁷ qui en a assoupli le cadre et permet, pour les générations nées entre 1952 et 1957 et ayant commencé à travailler avant 20 ans, de partir en retraite entre 56 et 60 ans selon les cas, s'ils justifient d'une carrière complète cotisée (soit 164 trimestres pour la génération 1952), la condition de durée validée étant supprimée⁴⁸.

Pour la fonction publique, la mesure de retraite anticipée est progressivement entrée en vigueur entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2008 : le départ à 59 ans est possible depuis le 1^{er} janvier 2005, celui à 58 ans depuis le 1^{er} juillet 2006, le départ à 56 et 57 ans a été ouvert à compter du 1^{er} janvier 2008. Les conditions exigées en termes de durées validée et cotisée sont identiques à celles requises au régime général.

⁴⁴ Cf. notamment DARES Analyses n°024, « Les cessations anticipées d'activité en 2014 », mai 2016.

⁴⁵ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

⁴⁶ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

⁴⁷ Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse. Entre 2004 et 2008, le dispositif a concerné plus de 100 000 personnes par an, avant qu'il soit resserré (24 800 en 2009).

⁴⁸ Certains trimestres normalement validés sont assimilés à des périodes cotisées : quatre trimestres d'arrêt maladie, accident de travail ou chômage indemnisé, quatre trimestres de service militaire deux trimestres d'invalidité et, depuis la loi du 20 janvier 2014, tous les trimestres de maternité.

En 2014, est intervenu un nouvel assouplissement des règles sur la durée cotisée (prise en compte de trimestres au titre du chômage, de la maladie, des accidents du travail, de l'invalidité et de la maternité). Compte-tenu de ces évolutions législatives, les effectifs de départs devraient croître encore pour l'année 2014, avec des effectifs de départs de près de 160 000, selon le PLFSS pour 2016.

Tableau 25 : Effectifs de départs en retraite anticipée longues carrières

	2011	2012	2013	2014 (p)
Régime général	44 400	85 960	144 160	156990
RSI artisans	3 337	5 783	8 589	9 083
RSI commerçants	2 524	4 351	6 138	6 708
MSA salariés agricoles	6 024	8 719	17 828	17 828
MSA exploitants agricoles	1 280	2 746	4 576	4 452
Fonction publique territoriale	2 129	3 973	7 685	10 410
Fonction publique hospitalière	564	1 192	2 350	3 203
Fonction publique d'État	882	2 915	6 287	7 320

Source : Programme de qualité et d'efficience retraites (PLFSS 2016)

En outre, existent d'autres dispositifs :

- ♦ un départ anticipé *au titre du handicap* (incapacité permanente d'au moins 50%, depuis la loi du 20 janvier 2014), à partir de 55 ans et sous réserve d'une condition de durée minimale d'assurance cotisée et validée. La loi du 9 novembre 2010 ayant ouvert le champ de la retraite anticipée « handicap » aux assurés bénéficiant de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), le nombre de bénéficiaires a fortement crû en 2012 et 2013. En 2014, 2376 assurés du régime général ont bénéficié de cette disposition. Cependant, les nombres restent faibles, particulièrement dans les autres régimes (250 agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière, 140 artisans et commerçants),
- ♦ un départ anticipé *au titre de la pénibilité* (loi de 2010) qui permet de partir dès 60 ans, sous certaines conditions, notamment de taux d'incapacité permanente. Pour le régime général, 3078 retraites ont été attribuées en 2014 au titre de l'incapacité permanente pour 4 117 demandes déposées (un certain nombre de demande a été rejeté, mais d'autres peuvent être en cours d'attribution). Les rejets sont principalement liés aux avis rendus par les médecins conseil lors des passages en commission afin de reconnaître le taux d'incapacité. Sur les 10 474 attributions entre 2011 et 2014, 72% ont concerné des assurés présentant un taux d'incapacité permanente égal ou supérieur à 20%. S'agissant des autres régimes du secteur privé, et toujours pour 2014, environ 750 salariés agricoles et 250 exploitants agricoles ont bénéficié d'une retraite anticipée pour pénibilité. S'agissant de la fonction publique, le nombre de bénéficiaires d'une retraite anticipée s'élève en 2014 à environ 12 000 à la CNRACL (dont environ 10 000 à la fonction publique hospitalière et 2 000 à la fonction publique territoriale) et à 13 600 à la FPE. Ce dispositif va être remplacé par le compte personnel de prévention créé par la loi du 20 janvier 2014, qui est, pour partie, entré en vigueur le 1er janvier 2015, et pourra permettre aux assurés de déroger à l'âge minimal de droit commun, dans la limite de deux ans, en fonction du nombre de points qu'ils pourront mobiliser (cf. *supra*).
- ♦ Un dispositif analogue existe pour les *travailleurs de l'amiante* : au 31 décembre 2014, 18 881 retraités (dont 82% d'hommes) bénéficient d'une pension attribuée au titre de l'amiante contre 13 097 retraités à la fin de l'année précédente,

♦ enfin, un départ anticipé *en cas d'incapacité ou invalidité* (taux plein automatique à l'âge légal de départ de 62 ans, sans décote). En 2014, et pour la CNAV, les nouvelles pensions attribuées au titre de l'incapacité ont été au nombre de 41 943 et les nouvelles pensions substituées à une pension d'invalidité au nombre de 41 540. S'agissant des autres régimes du secteur privé, toujours en 2014, environ 10 750 salariés agricoles et 1 550 exploitants agricoles ont bénéficié d'une retraite anticipée pour incapacité ou invalidité. S'agissant de la fonction publique, le nombre de bénéficiaires d'une retraite anticipée pour invalidité s'élève en 2013 à environ 5 500 à la CNRACL (dont environ 1 800 à la fonction publique hospitalière et 3 700 à la fonction publique territoriale) et à 3 700 pour la fonction publique d'État.

Pour les régimes de la fonction publique, et outre le dispositif carrières longues, des règles particulières s'appliquent :

♦ les emplois classés en *catégories actives* conduisent à permettre le départ dès 52 ou 57 ans, sous réserve d'avoir 17 ans de service dans ces emplois. Des dispositions spécifiques existent aussi pour les militaires. Ils expliquent un âge moyen à la liquidation plus faible dans ces régimes, les départs précoces des catégories actives faisant baisser une moyenne qui serait, pour les seuls sédentaires, proche de celle du secteur privé⁴⁹.

♦ le dispositif de départ anticipé pour les *fonctionnaires ayant eu trois enfants* et accompli quinze années de services effectifs a été fermé, avec un dispositif transitoire, à partir du 1^{er} janvier 2012.

Enfin, concernant les autres régimes spéciaux, l'âge d'ouverture des droits est abaissé en fonction du type d'emploi, sous conditions d'une durée de service, et à un âge qui diffère selon le régime : 52 ou 57 ans à la RATP ou la SNCF, 55 ans pour les mineurs, 50 ans pour les marins etc. Les décrets relatifs aux régimes spéciaux autres que la fonction publique prévoient un rattrapage de l'élévation des bornes d'âge qui doit s'effectuer par paliers entre 2017 et 2022, voire 2024, pour les régimes les plus tardifs.

⁴⁹ Pour la génération 1948, l'âge moyen de liquidation varie, selon les régimes, de 58,7 ans pour la CNRACL et 59 ans pour la fonction publique d'État civile à 61,1 ans pour la CNAV et 61,5 ans pour le RSI commerçants. Ces moyennes masquent les disparités de situation entre les catégories sédentaires et les catégories actives, dont l'âge d'ouverture des droits est inférieur à 60 ans. Par exemple, les fonctionnaires sédentaires partis à la retraite en 2014 avaient, à la liquidation de leurs droits, en moyenne 62,8 ans à la CNRACL et 62,1 ans à la fonction publique d'État civile, soit un âge plus proche de celui des nouveaux retraités de la CNAV (62,3 ans). Les fonctionnaires de catégorie active avaient en revanche un âge plus jeune au moment de la liquidation de leurs droits en 2014 (58,0 et 58,5 ans respectivement à la fonction publique d'État civile et à la CNRACL). Source : COR, « *Évolutions et perspectives des retraites en France* », Rapport annuel 2016, p119.

Annexe II : Discussions du jury citoyen

1-La loi du 20 janvier 2014 prévoit que le comité de suivi des retraites soit accompagné dans ses travaux par un jury citoyen composé de neuf femmes et de neuf hommes tirés au sort.

Un décret du 20 juin 2014 a précisé que ce jury devait être « consulté » avant la remise des avis et recommandations du comité. Le comité de suivi soumet ses orientations au jury citoyen, qui en débat oralement et communique en retour au comité « le contenu de ses discussions ».

2-Le jury a été réuni le 5 juillet 2016 pour une journée de travaux, organisée en deux temps.

Comme l'année précédente, la matinée a été consacrée à la formation des jurés, prévue par le décret précité et dont les orientations sont déterminées par la présidente du comité de suivi. Elle comportait :

- une présentation, par le secrétariat général du conseil d'orientation des retraites, de son rapport annuel d'évaluation et de perspectives sur le système de retraites,
- une présentation, par le GIP Union retraite, des enjeux et réformes en matière de relations entre caisses et assurés,
- une présentation, par la direction de la sécurité sociale, des différents régimes publics et spéciaux.

Le quorum étant atteint, l'après-midi était dédiée à l'examen des orientations envisagées par le comité de suivi en vue du présent avis.

3- Le jury citoyen a marqué son accord avec les orientations qui lui étaient soumises.

Concernant le *niveau de vie des retraités et les montants de pension*, les jurés se sont interrogés sur les modes de calcul de l'inflation et les effets de la prise en compte de celle-ci dans la définition des droits à pension et des revalorisations des pensions.

Concernant *l'équité du système de retraites*, les jurés ont manifesté le souhait que des propositions concrètes de rapprochement des paramètres des régimes soient proposées. Ils ont jugé prioritaire l'harmonisation des règles s'appliquant aux pensions de réversion et se sont interrogés sur les moyens, désormais que les carrières des femmes se rapprochent de plus en plus de celles des hommes, de mobiliser les droits familiaux en faveur de l'amélioration du niveau de leurs pensions.

Concernant la *pérennité financière du système de retraites*, les jurés ont manifesté leur attachement à une répartition équitable des efforts entre retraités, salariés et entreprises et, en cas de résultats favorables de la croissance à long terme, à un partage équitable des fruits de celle-ci.

Alors que ce troisième exercice marquait la fin de leur mandat, les jurés ont souligné leur désir de pouvoir continuer à être régulièrement informés des évolutions du système par le COR et les administrations, demande que le comité de suivi appuie très favorablement.

Annexe III : Missions du comité de suivi des retraites

Placé auprès du premier ministre, le comité a trois missions : i) rendre un avis annuel (avant le 15 juillet) destiné à évaluer si le système s'éloigne, « de manière significative », de ses objectifs, ii) le cas échéant, émettre des recommandations de mesures correctrices, iii) réunir et consulter un jury citoyen sur ses avis et recommandations (cf. annexe II).

1- Les avis

Le 15 juillet au plus tard, le comité doit rendre un avis public s'appuyant notamment sur un rapport, rendu public le 15 juin par le COR, relatif aux indicateurs de suivi des objectifs du système de retraite.

a) Les **objectifs** du système sont précisés au II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale. Ils sont de quatre ordres :

- ◆ le versement de pensions en rapport avec les revenus tirés de l'activité (*objectif I*),
- ◆ un traitement équitable des assurés au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent (*objectif II*);
- ◆ la solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les hommes et les femmes, la prise en compte des périodes de privation involontaire d'emploi, la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités (*objectif III*) ;
- ◆ la pérennité financière assurée par une répartition équitable des contributions entre les générations et, au sein de chaque génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital (*objectif IV*).

b) Les **indicateurs de suivi** sont précisés par le décret simple du 20 juin 2014 (article D. 114-4-05 du code de la sécurité sociale) :

Pour l'objectif I,

- ◆ un taux de remplacement projeté sur dix ans. Ce taux est défini comme le rapport entre la moyenne des pensions perçues l'année de liquidation et le revenu moyen d'activité de la dernière année d'activité pour un salarié non cadre, relevant du régime général, à carrière ininterrompue avec une rémunération égale à la moyenne du 1^{er} tercile de la distribution des salaires.

Pour l'objectif II,

- ◆ la durée moyenne de versement de la pension, projetée sur 25 ans.
- ◆ un second taux de remplacement projeté sur dix ans. Ce taux est défini comme le rapport entre la moyenne des pensions perçues l'année de liquidation et le salaire moyen (y compris primes) de la dernière année d'activité pour un assuré ayant effectué toute sa carrière comme agent sédentaire de catégorie B de la fonction publique.

Pour l'objectif III,

- ◆ un indicateur d'inégalité entre retraités : par génération de retraités et par sexe, le rapport entre la valeur de la pension en-deçà de laquelle se trouve le premier décile de retraités et la valeur moyenne des pensions (pension moyenne des 10% les moins aisés/pension moyenne des retraités).

- ◆ le niveau de vie des retraités rapportés à celui de l'ensemble de la population, par sexe.

Pour l'objectif IV,

- ◆ les soldes comptables des régimes projetés sur 25 ans, dans le cadre macro-économique retenu par le programme de stabilité en cours.

c) L'**avis** s'appuie notamment sur les résultats donnés par ces indicateurs. Il a trois finalités :

- ◆ indiquer si le système s'éloigne, **de façon significative**, des objectifs. A cet effet, le comité examine, en particulier et en sus des indicateurs, la prise en compte de la pénibilité, la situation comparée des droits dans les différents régimes et les dispositifs de départ en retraite anticipée,

- ◆ analyser la situation comparée des femmes et des hommes, en tenant compte des différences de montants de pension, de durées d'assurance et de l'effet des avantages de pensions sur les écarts constatés,

- ◆ analyser l'évolution du pouvoir d'achat des retraités, et prioritairement des retraités pauvres.

Si l'avis constate une divergence significative par rapport aux objectifs, le comité adresse au Parlement, au Gouvernement et aux régimes de retraite (base et complémentaires) des recommandations.

2-Les recommandations

Encadrées par le législateur, elles portent sur :

- ◆ l'évolution de la durée d'assurance pour le taux plein, en prenant en compte l'évolution de l'espérance de vie, l'espérance de vie à 60 ans en bonne santé, l'espérance de vie sans incapacité, la durée de retraite, le niveau de la population active, le taux de chômage (notamment des jeunes et des seniors), les besoins de financement et la productivité ;

- ◆ les transferts du fonds de réserve des retraites ;

- ◆ en cas d'évolutions favorables, des mesures positives (renforçant la solidarité du système prioritairement au profit du pouvoir d'achat des retraités les plus modestes, de l'égalité entre femmes et hommes, de la prise en compte de la pénibilité et des accidents de la vie professionnelle) ;

- ◆ le niveau des taux de cotisation (base et complémentaire), **sans que l'augmentation recommandée excède une limite déterminée par décret**. L'article D. 114-4-0-13 précise que l'augmentation ne peut porter au-delà de 28% le prélèvement vieillesse sur les rémunérations d'un salarié non-cadre relevant du régime général, à carrière ininterrompue, et dont la rémunération mensuelle est égale au salaire moyen du premier tercile de distribution des salaires, ce qui donne une faible marge ;

- ◆ l'affectation d'autres ressources, notamment pour financer les prestations non contributives.

Les recommandations **ne peuvent avoir pour effet de faire baisser les taux de remplacement en deçà de limites déterminées par décret**. L'article D. 114-4-0-14 précise que les mesures recommandées ne peuvent conduire à diminuer en deçà des 2/3 le rapport entre la moyenne des pensions perçues l'année de la liquidation et le revenu moyen d'activité perçu pendant la dernière année d'activité.

En outre, l'article L. 4162-21 du code du travail évoque la prise en compte des recommandations du comité pour la détermination des taux de cotisation finançant le compte personnel de prévention de la pénibilité (article 10 de la loi du 20 janvier 2014).

Le Gouvernement présente au Parlement les suites qu'il entend donner à ces recommandations, le comité rendant, au plus tard, un an après publication de celles-ci, un avis public sur leur suivi.

3-Le jury citoyen

Le comité réunit et consulte un jury citoyen pour préparer ses avis et recommandations.

La loi prévoit que le jury « accompagne » les travaux du comité. Le décret précise qu'il est « consulté » avant la remise des avis et recommandations et prévoit que le comité soumette ses orientations au jury, qui en débat oralement et communique en retour au comité « le contenu de ses discussions ».

Annexe IV : Composition du comité de suivi des retraites

Membres

Mme Yannick MOREAU, présidente

M. Didier BLANCHET

Mme Marie DAUDE

M. Olivier GARNIER

Mme Florence PARLY

Rapporteurs

M. Philippe LAFFON

Mme Delphine ROUILLEAULT