

## Fiche n°1

### Les évolutions des dépenses de retraite et des revenus des retraités

#### Une progression des dépenses de retraite en 2000, 2001 et 2002 modérée en moyenne<sup>1</sup>

Selon les comptes de la protection sociale, les dépenses de vieillesse-survie représentaient 192,6Md€ en 2002, soit près de 12,6% du PIB. Cette part a augmenté de 0,2 point entre 2000 et 2002, essentiellement sous l'effet du ralentissement économique. Sur cette période, les dépenses de retraite ont augmenté moins vite que les autres prestations de protection sociale et leur part dans l'ensemble des prestations de protection sociale a diminué pour retrouver en 2002 son niveau de 1995 (43,5%).

Au cours des années 2000, 2001 et 2002, la croissance des dépenses de retraite a été modérée. Les taux de revalorisation<sup>2</sup> des principales prestations vieillesse ont été plus faibles que l'inflation et la croissance des effectifs de retraités a été freinée par l'arrivée à la retraite de classes d'âge creuses.

La croissance des dépenses a été un peu plus rapide pour les régimes de la fonction publique que dans le régime général (CNAV). Elle a été plus lente pour les régimes agricoles ou les régimes de non salariés.

#### L'évolution des dépenses de prestations des régimes de retraite en 2000, 2001 et 2002

|  | 2002<br>(en milliards d'euros) | Evolutions en termes réels (1) |      |      |
|--|--------------------------------|--------------------------------|------|------|
|  |                                | 2000                           | 2001 | 2002 |
| Régimes de base (ou uniques), dont                           | 133,9                          | 1,3%                           | 2,1% | 1,9% |
| Régime général (CNAV)  | 62,4                           | 1,4%                           | 2,6% | 2,2% |
| Régime des fonctionnaires de l'Etat                          | 30,5                           | 2,8%                           | 2,2% | 2,5% |
| Régime des fonctionnaires des collectivités locales (CNRACL) | 7,9                            | 4,1%                           | 4,8% | 4,6% |
| Autres régimes spéciaux                                      | 13,5                           | -0,3%                          | 0,7% | 0,1% |
| Régimes agricoles  | 13,2                           | -0,6%                          | 0,3% | 0,5% |
| Régimes de non salariés, non agricoles                       | 6,0                            | -0,4%                          | 1,1% | 0,5% |
| Régimes complémentaires ARRCO-AGIRC                          | 43,4                           | 1,2%                           | 2,5% | 1,5% |

(1) Valeurs déflatées de l'indice des prix de la dépense de consommation finale des ménages

Source : d'après les Comptes de la sécurité sociale, Direction de la sécurité sociale (DSS)

#### Une évolution des ressources favorable à l'équilibre des régimes, notamment pour la CNAV

La CNAV verse plus de 45% de la masse des pensions de l'ensemble des régimes de retraite de base (ou uniques). Elle est en excédent en 2000 (+508M€), 2001 (+1 518M€) et 2002 (+1 659M€).

Elle a bénéficié non seulement d'une croissance modérée de ses dépenses mais aussi d'une croissance relativement rapide de ses ressources, portée par le dynamisme de la masse salariale en 2000 et 2001. En particulier, la masse des cotisations sociales de la CNAV a fait un bond de 6,7% en 2001.

<sup>1</sup> Les chiffres définitifs de l'année 2003 ne sont pas encore disponibles.

<sup>2</sup> Hors les revalorisations dont bénéficient, le cas échéant, les fonctionnaires retraités du fait des revalorisations de salaire des fonctionnaires en activité de leur catégorie.

## **Des niveaux de pension très dispersés**

En 2001, les retraités âgés de 60 ans et plus percevaient un montant total de pension égal en moyenne à 1126€ par mois<sup>3</sup>.

Des disparités importantes de niveau de pension existent entre les générations, selon les régimes d'affiliation ou entre les hommes et les femmes.

Alors que l'écart s'est un peu réduit entre 1997 et 2001, l'avantage principal de droit direct pour les femmes était en 2001 plus de deux fois plus faible que celui des hommes (respectivement 650€ et 1 383€), en raison de carrières féminines plus brèves et souvent moins bien rémunérées. Les écarts entre les femmes et les hommes se réduisent un peu si l'on considère l'ensemble des pensions perçues (respectivement 848 € et 1 461 €), car les retraitées bénéficient fréquemment de pensions de réversion.

## **La conjoncture favorable de la fin des années 90 a davantage profité aux actifs qu'aux retraités**

Entre 1997 et 2001, le montant brut moyen de l'ensemble des pensions perçues par chaque retraité a augmenté de 4,4% en euros constants. Pour près des deux tiers, la hausse s'explique par le renouvellement de la population des retraités, les nouveaux entrants ayant des pensions nettement supérieures à celles des sortants (ceux qui décèdent). Dans les principaux régimes, la seule revalorisation des pensions a, au mieux, permis de stabiliser le pouvoir d'achat des pensions depuis 1997.

Les retraités auraient, en conséquence, moins profité de la conjoncture favorable de la fin des années 90 que les actifs. Leur situation a été, en revanche, plus favorable que celle des personnes ayant connu une période de chômage.

Selon l'INSEE<sup>4</sup>, le niveau de vie moyen aurait augmenté en euros constants, entre 1996 et 2001, de 6,9% pour les retraités et de 11,3% pour les actifs. L'augmentation de l'ensemble des revenus est plus importante que celle des retraites, mais elle est aussi répartie plus inégalement.

Depuis 1996, un certain nombre de retraités ont été rattrapés par le seuil de pauvreté relative, défini comme le niveau de vie égal à 50% du niveau de vie médian de l'ensemble de la population. En particulier, le minimum vieillesse, qui progresse pourtant un peu plus vite que les prix en moyenne, est passé sous ce seuil entre 1997 et 1998. La proportion de personnes en dessous du seuil de pauvreté relative était néanmoins plus faible en 2001 parmi les retraités (4%) qu'au sein de l'ensemble de la population (6,1%).

---

<sup>3</sup> Selon le dernier échantillon interrégimes de retraités exploité par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du Ministère des affaires sociales.

<sup>4</sup> « Evolution des niveaux de vie de 1996 à 2001 », N. Legendre, INSEE Première n°947, janvier 2004. Le niveau de vie est essentiellement estimé à partir des revenus déclarés au fisc. Il comprend, mais de manière incomplète, les revenus du patrimoine.

## Fiche n°2

### Les axes essentiels de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites

Dix ans après la réforme importante de 1993, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites est entrée progressivement en application à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Le rapport décrit cette réforme, à partir de l'exposé des motifs de la loi et du texte de ses dispositions. Il rassemble les premiers éléments de chiffrage des effets de la réforme et évoque quelques éléments de débat qui restent ouverts pour l'avenir.

#### Les principales caractéristiques de la réforme

- C'est une **réforme globale** qui, contrairement aux réformes antérieures (et, notamment, celle de 1993), concerne la plupart des régimes, privés ou publics, de base, complémentaires ou supplémentaires (dont une refonte totale du régime des professions libérales), à l'exception des régimes spéciaux de retraite<sup>5</sup>.

- C'est une réforme qui met en place **un processus d'adaptation à l'horizon 2020 du système d'assurance vieillesse aux évolutions démographiques et économiques** :

- . elle laisse les effets de la réforme de 1993 (Cf. *fiche n°11*) continuer de se produire et aller jusqu'à leur terme ;
- . elle édicte des règles et des principes nouveaux pour les 20 années à venir, voire au-delà, mais prévoit d'ici-là, **des possibilités d'ajustement, par le biais de rendez-vous quadriennaux** destinés à réexaminer les différents paramètres en fonction des données économiques et sociales, démographiques et financières.

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

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

- Enfin, la réforme affiche **un lien étroit entre politique de l'emploi et politique des retraites**.

#### Les principes de fonctionnement du système

Plusieurs principes directeurs sont énoncés dans l'exposé des motifs et dans le titre 1<sup>er</sup> de la loi. Certains sont la réaffirmation de principes antérieurs qui régissent le fonctionnement du système de l'assurance vieillesse depuis son origine, d'autres ont été introduits pour tenir compte des évolutions économiques, démographiques et sociales intervenues depuis.

---

<sup>5</sup> Autres que ceux de la fonction publique et des ouvriers de l'Etat.

- **Le choix d'un système par répartition, qui lie les droits à pension à l'activité professionnelle**, est réaffirmé, même si la loi facilite la constitution de compléments de retraite par capitalisation.

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

- L'exposé des motifs de la loi énonce **une référence de taux de remplacement pour la retraite de l'ordre, en moyenne, des deux tiers du revenu d'activité à l'horizon 2020**. En outre, le titre 1<sup>er</sup> de la loi **fixe un objectif précis de retraite, pour les salariés les plus modestes, égal en 2008 à 85% du Smic net au moment de la liquidation**. Cet objectif de retraite, comprenant le régime de base et les régimes complémentaires, doit bénéficier aux salariés ayant effectué une carrière complète et portera sur la retraite obtenue le jour de la liquidation.

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

- Les préoccupations **d'équité entre assurés et entre régimes** se traduisent à la fois par l'objectif de convergence progressive vers **de mêmes normes de durée d'activité et d'évolution des pensions**, par la prise en compte des **longues durées de carrière** et par l'amélioration de la situation des **polypensionnés**.

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

Les réformes de 1993 et de 2003 devraient permettre un équilibre des régimes par l'utilisation des trois paramètres classiques : niveau des pensions, allongement de la durée d'activité, ressources nouvelles. La principale économie faite en 1993 concerne le niveau des pensions. La réforme de 2003 met l'accent sur l'allongement de la durée d'activité et prévoit d'équilibrer les régimes par de nouvelles ressources. Elle aligne en grande partie, par ailleurs, les règles des régimes des fonctionnaires sur celles du régime général.

En attendant les nouvelles projections à long terme du système de retraite que le Conseil d'orientation des retraites doit commencer prochainement et qui devraient être achevées vers la mi-2005, les premiers chiffrages des effets de la réforme d'août 2003 ont été rassemblés (cf. *fiche n° 3*).

Par ailleurs, les principales questions que pose la réforme de 2003 et, notamment, le pari sur l'emploi sur lequel elle repose sont évoqués dans les *fiches n°s 4 et 5*.

## Fiche n°3

### Les premiers éléments de chiffrage des effets prévus de la réforme à l'horizon 2020

Les premiers éléments de chiffrage des effets de la réforme d'août 2003 ont été établis par les administrations et les régimes, en général avant la sortie des décrets<sup>6</sup>. Ils ne fournissent que des ordres de grandeur et devront être confirmés ou ajustés lors des projections que le Conseil d'orientation des retraites va prochainement conduire.

Les évaluations présentées ici ont été faites à partir de modèles économiques. Les chiffrages ont été établis par rapport au scénario économique de référence que le Conseil avait retenu en 2001.

#### L'impact de la réforme sur l'âge de départ à la retraite et le niveau des pensions

Sous les effets de l'allongement de la durée d'assurance de référence et de l'instauration de la surcote, en partie contrebalancés par les effets d'une réduction progressive de la décote, l'âge moyen de liquidation augmenterait d'environ 5 mois pour les salariés du secteur privé qui partiront à la retraite vers 2020. Il reculerait d'un peu plus d'1 an, si l'on y ajoute les effets de la réforme de 1993, et l'âge moyen de cessation d'activité augmenterait davantage si les taux d'activité après 55 ans étaient relevés.

Les effets de la réforme d'août 2003 sur l'âge moyen de liquidation seraient plus accentués dans la fonction publique, compte tenu de la hausse supplémentaire de 2,5 ans de la durée d'assurance de référence<sup>7</sup> entre 2004 et 2008 et de l'instauration progressive d'une décote. Les comportements d'activité des fonctionnaires sont cependant difficiles à prévoir. Selon les modèles de l'administration, le décalage de l'âge de départ à la retraite dans la fonction publique serait compris entre 1 an ½ et 2 ans ½ en 2020.

Si les salariés des secteurs privé et public retardent leur départ à la retraite conformément aux simulations, la réforme d'août 2003 aurait, en moyenne, un impact très faible sur le niveau des pensions à la liquidation, par rapport au scénario de référence qui intègre les effets de la réforme de 1993. Elle aurait cependant des effets contrastés sur la pension de chaque assuré, selon la carrière (secteur, salaire...) et l'âge effectif de départ à la retraite.

Il faut rappeler, cependant, que la réforme de 1993 et les décisions prises par les partenaires sociaux dans les régimes complémentaires conduisent, dans le secteur privé, à une baisse du niveau relatif des pensions à l'horizon 2020, c'est-à-dire une croissance plus faible que celle des salaires.

#### L'impact économique de la réforme

Dans un premier temps, la réforme d'août 2003 aurait un impact à la baisse sur la population active à la suite des départs anticipés à la retraite avant 60 ans des salariés ayant commencé à travailler jeunes. Dans un second temps, la réforme des barèmes des pensions conduirait à

---

<sup>6</sup> Ces premiers chiffrages ont été publiés pour la plupart dans le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2003 et le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004.

<sup>7</sup> Pour les salariés du secteur privé et les régimes alignés.

l'inverse à accroître la population active par le biais du recul de l'âge moyen de départ à la retraite. Au total, par rapport au scénario de référence, la population active serait plus faible d'environ 80 000 en 2004, l'écart s'atténuerait ensuite au fil du temps pour devenir positif aux alentours de 2010. Enfin, à l'horizon 2020, la hausse de la population active serait comprise entre 250 000 et 400 000, selon l'ampleur du recul effectif de l'âge de départ à la retraite.

La hausse de la population active se traduirait par une hausse du PIB potentiel comprise entre 1 et 1,5 point à l'horizon 2020. De plus, la croissance économique plus forte pourrait conduire à un surcroît de recettes pour les finances publiques équivalent à 0,5 point de PIB.

### L'impact de la réforme sur les comptes des régimes de retraite

Avant transferts de cotisations de l'assurance chômage vers l'assurance vieillesse, le besoin de financement du régime général serait réduit, à la suite de la réforme d'août 2003, de 4,3 à 5,3 milliards d'euros en 2020. L'équilibre financier serait atteint en 2020 par un transfert d'environ 2 points de cotisations chômage, représentant un peu plus de 10 milliards d'euros.

#### Impact de la réforme sur les comptes du régime général en 2020

(hors impact de la réforme sur les transferts de compensation)

|   |             | <i>en milliards d'euros 2000</i> |
|---|-------------|----------------------------------|
| Solde financier initial selon le COR (2001) | (a)         | -15,5                            |
| Réforme du barème de la pension             |             | +5,4 / +6,4                      |
| +0,2 point de cotisation (2006)             |             | +0,9                             |
| Autres mesures (*)                          |             | -2,0                             |
| Effet global des mesures précédentes        | (b)         | +4,3 / +5,3                      |
| Transferts de cotisations                   | (c)         | +10,2 / +11,2                    |
| Solde après mesures                         | (a)+(b)+(c) | 0                                |

(\*) *Retraite anticipée, réforme du minimum contributif, mesures « pluripensionnés »...*

Les départs à la retraite avant 60 ans coûteraient environ 850 à 900 millions d'euros chaque année, entre 2005 et 2008, à l'ARRCO et à l'AGIRC. L'allongement de la durée d'assurance de référence se traduirait ensuite par des économies pour les régimes complémentaires. Au total, en 2020, les deux mesures conduiraient à des économies de l'ordre de 4,75 milliards d'euros pour l'ensemble AGIRC-ARRCO-AGFF.

Pour les régimes de la fonction publique, les besoins de financement avant réforme en 2020 seraient comblés par les effets des mesures inscrites dans la loi à hauteur de 13 milliards d'euros et par un financement supplémentaire des employeurs publics à hauteur de 15 milliards d'euros.

#### Impact de la réforme sur les comptes des régimes de la fonction publique en 2020

(hors impact de la réforme sur les transferts de compensation)

|  |             | <i>en milliards d'euros 2000</i> |
|--|-------------|----------------------------------|
| Solde financier initial selon le COR (2001)    | (a)         | -28,0                            |
| Réforme du barème de la pension                |             | +9,3                             |
| Revalorisation des pensions sur les prix       |             | +4,5                             |
| Création du régime additionnel                 |             | -0,8                             |
| Effet global des mesures précédentes           | (b)         | +13,0                            |
| Efforts supplémentaires des employeurs publics | (c)         | +15,0                            |
| Solde après mesures                            | (a)+(b)+(c) | 0                                |

## Fiche n°4

### Quelques points de débat

#### I- Le financement de la réforme est-il assuré ?

- Selon les tableaux de financement établis au moment du vote de la loi, le solde net des mesures prises<sup>8</sup> s'établit en 2020 à **18 Mds€**, soit **un peu moins de la moitié du besoin de financement initial évalué pour 2020 à 43,5 Mds€** : un tiers des besoins de financement du régime général et la moitié de ceux des régimes de fonctionnaires. L'équilibre serait assuré par des ressources nouvelles.

|   | Régime général | Régimes de fonctionnaires | Ensemble  |
|---|----------------|---------------------------|-----------|
| Besoin de financement initial évalué par la loi pour 2020   | 15,5 Mds€      | 28 Mds€                   | 43,5 Mds€ |
| Solde net des mesures prises dans la loi                    | 5 Mds€         | 13 Mds€                   | 18 Mds€   |
| Redéploiement de cotisations d'assurance chômage (2 points) | 10 Mds€        |                           |           |
| Contribution des employeurs publics                         |                | 15 Mds€                   |           |

- Selon l'exposé des motifs de la loi, *"l'augmentation des cotisations vieillesse, dans le régime général, et l'effort accru des employeurs publics, en ce qui concerne les régimes de la fonction publique, permettront d'équilibrer notre système de retraite en 2020. Une augmentation de 0,2 point est d'ores et déjà prévue en 2006"*.

- La partie du financement de la réforme résultant du **redéploiement des cotisations chômage**, qui serait possible en cas de retour au plein emploi en 2010, soulève plusieurs interrogations : l'hypothèse économique retenue est-elle réaliste ? Que se passera-t'il si elle ne se vérifie pas ?

Le scénario de retour au plein emploi en 2010 correspond à celui que le Conseil d'orientation des retraites a retenu pour référence dans son premier rapport de 2001, en précisant clairement qu'il s'agissait d'un **scénario volontariste** qui suppose un contexte économique favorable ainsi que des actions fortes pour développer l'emploi, dans le cadre d'une politique de plein emploi.

**Si l'amélioration prévue ne se produisait pas, le choix serait alors ouvert entre un accroissement des recettes allouées aux régimes sans baisse équivalente des cotisations de chômage et un ajustement des droits à pension** (moindre revalorisation, modification du mode de calcul...).

<sup>8</sup> Mesures d'économies, telles que l'allongement de la durée d'assurance, et mesures ayant un coût telles que l'ouverture de possibilités de départ avant 60 ans ou les revalorisations du minimum contributif.

## II- Les efforts requis par la réforme sont-ils justement partagés ?

Quelques observations peuvent être faites au moment de la mise en œuvre de la réforme. Elles portent sur chaque grande catégorie de mesures retenues.

### *Durée d'assurance et âge du départ à la retraite*

- La question de l'**emploi et du travail** est tout à fait capitale pour que les assurés puissent prolonger effectivement leur activité. Il s'agira d'éviter les situations où des seniors ne pourraient obtenir une pension complète compte-tenu d'une inactivité non choisie.
- Chaque **génération** bénéficie de gains d'espérance de vie à 60 ans par rapport aux générations qui la précèdent et l'allongement de la durée d'assurance requise pour cette génération<sup>9</sup> se fait parallèlement à ces gains d'espérance de vie à 60 ans. Compte tenu de l'élévation de l'âge moyen de fin d'études observé pour les générations dont traite la réforme (1940 à 1960), la règle du partage des gains d'espérance de vie aboutit, en moyenne, à faire coïncider le moment où sont remplies les conditions d'âge (60 ans) et de durée d'assurance.
- Les effets de la réforme en termes d'âge de départ à la retraite sont fortement différenciés selon les **catégories sociales** en raison de la mesure particulière prise pour permettre le départ avant 60 ans des personnes entrées tôt dans la vie active et du rôle prééminent donné au critère durée d'assurance. Les effectifs des personnes concernées par la possibilité d'un départ avant 60 ans sont importants : 100 000 nouveaux liquidants par an au cours des prochaines années. Le dispositif n'est pas encore transposé dans la fonction publique.
- Un certain nombre d'assurés ont eu des **carrières difficiles** avec de longues périodes de chômage, ou des **carrières incomplètes** en raison d'interruptions d'activité. L'évolution de leur situation et de leurs droits au regard de la retraite devra faire l'objet d'une attention particulière.

### *Niveau des pensions*

Pour l'essentiel, le niveau des pensions résultera de la réforme de 1993, soit en moyenne environ 2/3 du revenu d'activité.

Diverses mesures ont, cependant, une incidence non négligeable pour certaines catégories de personnes.

- La modification du coefficient de proratisation qui conduit à réduire l'apport d'un trimestre validé en cas de durée validée inférieure à 160 trimestres touche les personnes qui ont des **carrières incomplètes** et donc plutôt des femmes<sup>10</sup>.
- Les personnes ayant cotisé sur de **faibles salaires** auront une pension garantie minimum, égale, au moment de la liquidation, à 85% du Smic net de prélèvements sociaux en 2008, pour une carrière complète. Cet objectif devrait être atteint par revalorisations successives du minimum contributif d'ici 2008 dans le régime général et les régimes alignés. Cette garantie ne joue qu'au moment de la liquidation et plus par la suite. Pour la fonction publique, la réforme a consisté en un rapprochement avec le régime général.
- Des mesures particulières sont prises pour assurer aux **polypensionnés** de certains régimes un traitement comparable à celui des unipensionnés<sup>11</sup>. Ces mesures améliorent le taux de remplacement mais ne traitent qu'une partie du problème.

<sup>9</sup> La réforme s'appliquant de façon différenciée selon les générations.

<sup>10</sup> Celles-ci devraient, cependant, globalement voir leur situation s'améliorer du fait de l'allongement de leur durée de carrière.

Après la liquidation, les pensions de la fonction publique sont désormais revalorisées comme celles du régime général et des régimes alignés en fonction de l'évolution des prix. Ce mode d'indexation garantit le maintien du pouvoir d'achat des retraites chaque année mais peut conduire à une **évolution des revenus des retraités** inférieure à celle des actifs employés. La loi prévoit que des mesures peuvent être prises au cours du réexamen quadriennal qu'elle prévoit. Le suivi du niveau des pensions comparé à celui des revenus d'activité est une des missions du Conseil d'orientation des retraites.

#### *Augmentation des recettes*

La réforme prévoit un transfert de points de cotisation chômage au bénéfice du régime général qui serait neutre pour les cotisants et des financements des employeurs publics au bénéfice des régimes de fonctionnaires.

Au total, la réforme alignant les règles de durée d'assurance, de décote et d'indexation des régimes de **fonctionnaires** sur celles du régime général, même si elle le fait progressivement d'ici 2020, aboutit à un effort particulier important des fonctionnaires, qui succède à l'effort demandé aux **salariés du secteur privé** lors de la réforme de 1993. S'agissant de la durée d'assurance et de l'indexation, la situation des fonctionnaires sera identique à celle des salariés du privé. En revanche, leur taux de remplacement au moment de la liquidation de leur pension ne subit aucune diminution dès lors qu'ils diffèrent leur départ en retraite, contrairement à ce qui est prévu pour les salariés du secteur privé et qui résulte des réformes intervenues dans le régime général et les régimes complémentaires au début des années 1990.

### **III- Comment apprécier les mesures incluses dans la réforme concernant les avantages familiaux et conjugaux ?**

Cette question est l'une des questions controversées de la réforme de 2003 qui, pourtant, ne traite que certains aspects des droits respectifs des hommes et des femmes vis-à-vis de la retraite. Les deux modifications principales apportées par la loi concernent les conditions d'attribution de certains avantages familiaux pour les fonctionnaires et les conditions d'ouverture du droit aux pensions de réversion.

- La première modification résulte de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (dite jurisprudence Griesmar) qui a jugé non conforme au principe d'égalité entre hommes et femmes le fait de réserver la bonification de durée de service de un an par enfant aux femmes fonctionnaires. La mise en conformité du droit avec la jurisprudence a conduit à ouvrir le droit aux hommes et à fixer une condition de cessation d'activité pour l'octroi de la bonification qui permet de valider désormais, pour les enfants nés après 2004, jusqu'à 3 ans par enfant (au lieu de 1 an avant la réforme). Lorsqu'il n'y a pas de cessation d'activité, la bonification n'est, en revanche, pour les enfants nés après 2004, que de 6 mois. Par ailleurs, cette condition pose, aujourd'hui, des difficultés de mise en œuvre pour les femmes ayant eu des enfants avant l'entrée en vigueur de la réforme, alors qu'elles ne relevaient à l'époque d'aucun régime de sécurité sociale.

La modification introduite crée une différence de traitement entre fonctionnaires et salariés du secteur privé. La Cour de justice des Communautés estime, en effet, que dans le régime général mais non dans les régimes spéciaux, des avantages familiaux particuliers peuvent être

---

<sup>11</sup> Régime général et régimes alignés (commerçants, artisans, salariés agricoles).

réservés aux femmes. Dès lors, la majoration de durée d'assurance de deux ans par enfant reste réservée aux femmes dans le régime général, et sans condition d'interruption d'activité.

- Le deuxième ensemble de modifications apportées par la loi concerne les conditions d'attribution des pensions de réversion. Les mesures prises conduisent à un rapprochement sensible des conditions requises dans les différents régimes (amélioration des pensions des veufs de fonctionnaires, allègement et simplification des conditions d'octroi des réversions dans le régime général). Des différences subsistent cependant avec le maintien d'une condition de ressources dans le régime général et les régimes alignés, alors qu'aucune condition de ce type n'existe dans les régimes du secteur public et les régimes complémentaires du secteur privé.

Au total, les questions concernant les avantages familiaux sont traitées de façons très différentes par les régimes.

Le Conseil estime que cette question de l'égalité entre hommes et femmes dans les régimes de retraite et des avantages familiaux sont essentielles pour l'avenir des retraites.

#### **IV- Comment les régimes par répartition et les compléments d'épargne-retraite vont-ils coexister ?**

La loi de 2003 affiche le choix de la répartition pour le financement des retraites, l'épargne-retraite ne devant jouer qu'un rôle complémentaire des régimes obligatoires. Elle complète les dispositifs existants pour répondre à la demande d'un accès de toutes les catégories socioprofessionnelles à l'épargne-retraite et de plus de sécurité et de transparence dans sa gestion.

Le Conseil d'orientation des retraites n'a pas étudié la question de l'épargne retraite dans son premier rapport, mais il lui a consacré une séance en septembre 2002. A la lumière de ces travaux et de la connaissance des situations existant dans les autres pays, on peut imaginer que la réforme conduise à l'un des trois scénarios suivants de coexistence des régimes de retraite obligatoires et des produits d'épargne retraite.

- Le premier scénario serait celui d'**un faible développement de l'épargne retraite dans les prochaines années**, les Français continuant à préférer des produits avec sortie en capital et, en particulier, l'assurance vie.
- Dans le deuxième scénario, l'épargne-retraite conduirait à **une déstabilisation partielle des régimes par répartition**. Ce n'est pas le scénario recherché par la réforme, mais certains estiment que cette déstabilisation pourrait résulter de deux facteurs : l'importance donnée par certaines entreprises à la rémunération indirecte augmenterait les inégalités entre salariés ; l'existence de compléments de retraite pourrait être mise en avant dans les régimes concernant notamment les cadres pour refuser des hausses de cotisation aux régimes obligatoires.
- Dans le troisième scénario, l'épargne retraite constituerait **un véritable complément de la retraite par répartition** pour les cadres et les non salariés ne bénéficiant pas d'un taux de remplacement très élevé, sans pour autant concurrencer les régimes obligatoires.

Il est difficile aujourd'hui de se prononcer sur le scénario le plus probable. Tout dépendra des choix qui seront faits dans le champ des retraites et en matière de politique de l'épargne.

## **V- Comment prendre en compte la pénibilité pour la retraite ?**

La loi fixe un délai de trois ans pour que s'engage une négociation interprofessionnelle sur le thème de la pénibilité pour les salariés du secteur privé. Des discussions ont déjà été engagées sur ce thème dans la fonction publique.

La question de la prise en compte de la pénibilité pour la retraite était évoquée dans le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites. Le Conseil y indiquait qu'une prise en compte de la pénibilité pour la retraite ne saurait dispenser de rechercher par tous les moyens une diminution des situations de travail pénible et de prévoir, lorsque cela paraît le plus approprié, des contreparties pour les salariés au moment où les situations de pénibilité se produisent. Il constatait, par ailleurs, qu'à l'heure actuelle, la prise en compte des situations de pénibilité pour la retraite se fait de façon très inégale pour les assurés, selon le régime dont ils relèvent, la branche ou le secteur auquel ils appartiennent, voire le type de poste qu'ils occupent. Par ailleurs, les dispositifs existants sont bien souvent extrêmement rigides et leur champ épouse mal une réalité qui évolue, les conditions d'exercice de certains métiers s'améliorant, cependant que de nouvelles formes de pénibilité apparaissent ailleurs.

L'orientation retenue par le Conseil s'exprimait ainsi : *« une approche dans laquelle, pour ouvrir des droits à bonification ou à retraite anticipée, on ne tienne pas seulement compte du secteur d'activité ou du métier mais également du poste effectivement occupé. Une identification des périodes correspondant à une activité pénible se ferait plus facilement au moment où elle est effectuée que lors de la liquidation de la pension. Dans cette perspective, l'étude de dispositifs permettant l'attribution de bonifications de durée d'assurance sur la base de situations constatées au niveau de l'entreprise ou de l'administration, dans un cadre collectif organisé et contrôlé paritairement, mériterait d'être conduite. Un tel dispositif nécessiterait sûrement que, sur le mode des cotisations à la branche des accidents du travail, une modulation des cotisations des employeurs soit prévue pour inciter à une réduction du nombre de postes identifiés comme pénibles ».*

**La réflexion du Conseil s'est poursuivie depuis par l'examen d'un rapport qui lui a été remis en 2003<sup>12</sup>. La principale proposition de ce rapport consiste à prendre en compte pour la retraite les pénibilités du travail entraînant une réduction de l'espérance de vie en bonne santé, en appliquant des critères s'appréciant poste par poste et définis en fonction des données épidémiologiques existantes.**

Ce rapport n'est qu'exploratoire et ne prétend pas régler toutes les modalités d'une prise en compte concrète de la pénibilité et de son financement. Il constitue cependant une base utile pour un chantier difficile dont on doit souligner qu'il devrait conduire à une négociation plus large sur les conditions de travail, thème éclipsé du champ de la négociation collective depuis que le chômage est la préoccupation dominante.

---

<sup>12</sup> Pénibilité et retraite. Y. Struillou, 2003, accessible sur le site du Conseil d'orientation des retraites à l'adresse : [www.cor-retraites.fr](http://www.cor-retraites.fr)

## Fiche n°5

### Le pari sur l'emploi

L'augmentation de l'emploi des seniors est un enjeu stratégique pour l'équilibre futur des régimes de retraite, mais aussi, plus largement pour assurer la croissance. **L'action sur l'emploi est aussi importante que l'ajustement des paramètres des régimes de retraite.** Le redéploiement des cotisations chômage sera impossible sans amélioration de l'emploi. Des taux d'emploi des seniors insuffisants pèseront sur leurs retraites.

Cette question a été, dès le début de ses travaux, une conviction forte du COR. Le fait que la loi de 2003 comporte plusieurs mesures concernant l'emploi des seniors est observé avec intérêt par le Conseil. Les évolutions des taux d'activité et des taux d'emploi des 55-64 ans plutôt favorables sur la période récente doivent être observées avec intérêt, mais avec beaucoup de précautions.

Rien n'est gagné pour autant, alors que la loi du 21 août 2003 fait un pari considérable sur l'emploi en général, et celui des seniors en particulier. (*Cf. Fiche n°4 : Quelques points de débat - Le financement est-il assuré ?*).

#### Une conviction forte du Conseil d'orientation des retraites, dès le début de ses travaux

Dès sa création, le Conseil d'orientation des retraites a mis en évidence qu'aucune réforme des retraites ne sera efficace ni même possible si l'emploi des seniors n'est pas valorisé, si les rapports entre l'âge et le travail ne sont pas fortement modifiés. Dans son premier rapport, le Conseil a estimé que l'amélioration de l'emploi des seniors était un objectif prioritaire des prochaines années pour la France. Cet objectif est d'ailleurs régulièrement rappelé à la France par les instances communautaires.

#### Une amélioration du taux d'emploi des plus de 55 ans dans la période récente

**Pour les 55-64 ans, le taux d'emploi a progressé de plus de 5 points entre mars 2000 et mars 2002, pour atteindre à cette date 39,3%.** La forte hausse depuis 2000 concerne les hommes aussi bien que les femmes et s'observe avant et après 60 ans.

#### Taux d'emploi dans la population des 55-64 ans (en %)

|          | Janvier 1990 | Mars 2000 | Mars 2001 | Mars 2002 | Moyenne annuelle 2002 | Moyenne annuelle 2003 |
|----------|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------------------|-----------------------|
| Ensemble | 35,6         | 34,2      | 36,5      | 39,3      | 39,2                  | 40,3                  |
| Femmes   | 28,8         | 30,2      | 31,8      | 34,6      | 34,9                  | 35,9                  |
| Hommes   | 43,0         | 38,4      | 41,4      | 44,2      | 43,6                  | 44,9                  |

Sources : Enquêtes Emploi, INSEE

Toutefois, cette amélioration s'explique essentiellement par des **effets de structure d'âge** et par l'arrivée dans cette tranche d'âge de générations de femmes plus actives. Elle ne témoigne pas d'un changement avéré de tendance dans les comportements.

### **Une liaison importante dans la loi du 21 août 2003 entre droit du travail et politique de la retraite**

Pour la première fois, une loi portant sur les retraites comporte des dispositions substantielles modifiant le code du travail et la réglementation de l'emploi : modification de l'âge auquel l'employeur peut mettre un salarié à la retraite ; resserrement des dispositifs de préretraite ; modifications de la "contribution Delalande" qui pénalise le licenciement de salariés âgés, etc. **C'est le signe que la forte liaison entre le droit du travail et le droit de la sécurité sociale, comme éléments de la politique des retraites, a été perçue par le législateur.**

### **Un chantier à poursuivre**

L'augmentation de l'activité des seniors ne peut se concevoir que dans le cadre d'une amélioration générale de l'emploi pour l'ensemble de la population. Une inflexion significative de la situation de l'emploi des seniors ne peut résulter seulement de mesures juridiques. Elle suppose la mise en œuvre concertée d'actions des différents acteurs intervenant dans le champ du travail et de l'emploi, (Etat, Régions, partenaires sociaux, employeurs).

**Dans le cadre fixé par la loi, il est capital que des initiatives fortes soient prises permettant une mobilisation générale,** aussi bien au niveau national que local, au niveau interprofessionnel, qu'à celui des branches, des entreprises et des administrations, pour permettre une remontée du taux d'activité des seniors dans les prochaines années. C'est une nécessité vitale pour l'équilibre des régimes de retraite, pour un bon fonctionnement du marché du travail et, plus largement, pour la croissance économique.

L'action à mener doit s'inscrire dans le cadre d'une grande mobilisation pour l'emploi qui suppose un diagnostic partagé, qui fait aujourd'hui largement défaut en France, et un ensemble d'actions concernant tous les âges. En aucun cas il ne s'agit de déplacer les problèmes d'une classe d'âge vers une autre.

Les axes d'action proposés par le Conseil d'orientation des retraites dans son premier rapport restent, aujourd'hui plus que jamais d'actualité, même si certaines des mesures proposées figurent dans la loi de 2003 ou dans les actions entreprises par le gouvernement (resserrement des dispositifs de cessation d'activité, aide publique au diagnostic et à la gestion des âges, formation au long de la vie).