

Avis de la Commission de garantie des retraites

LA COMMISSION DE GARANTIE DES RETRAITES,

Vu la loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, notamment son article 5 ;

Vu le décret n°2007-1219 du 10 août 2007 relatif au fonctionnement de la Commission de garantie des retraites ;

Vu les données d'espérance de vie à 60 ans transmises par le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ;

Après auditions de M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques, et de M. Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale ;

REND L'AVIS CI-APRES :

I- Aux termes du VII de l'article 5 de la loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, codifiées à l'article L. 114-4 du Code de la sécurité sociale, la Commission de garantie des retraites est « *chargée de veiller à la mise en œuvre des dispositions de l'article 5 de la loi du 21 août 2003* ». Elle « *constate l'évolution respective des durées d'assurance ou de services nécessaires pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein ou obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite ainsi que l'évolution de la durée moyenne de retraite. Elle propose, dans un avis rendu public, les conséquences qu'il y a lieu d'en tirer au regard de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 précitée* ».

Les dispositions du I de l'article 5 de la loi de 2003 posent le principe selon lequel « *la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein et la durée des services et bonifications nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite (...) évoluent de manière à maintenir constant, jusqu'en 2020, le rapport constaté, à la date de publication de la présente loi, entre ces durées et la durée moyenne de retraite* ».

Le troisième alinéa du I de l'article 5 de la loi de 2003 définit les durées moyennes de retraite à partir des estimations de l'espérance de vie à l'âge de soixante ans.

Entre 2003 et 2008, en application des articles 5 et 66 de la loi de 2003, cette durée d'assurance est maintenue à 40 ans dans le régime général et les régimes alignés, tandis que la durée de services dans les régimes de la fonction publique augmente d'un trimestre par an, passant de 37,5 ans à 40 ans. En 2008, les durées de référence auront donc convergé pour atteindre 40 ans.

Entre 2009 et 2012, la durée d'assurance et la durée de services seront « *majorées d'un trimestre par année pour atteindre quarante et une annuités en 2012* ». Aux termes du III de l'article 5 de la loi de 2003, ce passage à 41 ans de la durée d'assurance et de services s'applique de plein droit « *sauf si, au regard des évolutions présentées par le rapport mentionné au II* » élaboré par le Gouvernement avant le 31 décembre 2007 et de la règle de stabilisation du rapport entre les durées d'assurance ou de services et la durée moyenne de retraite à sa valeur de 2003, « *un décret pris après avis, rendus publics, de la Commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites ajuste le calendrier de mise en oeuvre de cette majoration* ».

Enfin, en vertu du V et VI de l'article 5 de la loi de 2003, la durée d'assurance ou de services nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein ou obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite est celle qui est en vigueur lorsque les assurés atteignent l'âge minimum de liquidation. Ce principe d'ajustement par génération, et non par année, garantit le maintien de la règle de durée d'assurance ou de services applicable à la génération à laquelle appartiennent les assurés, quelle que soit la date effective de leur départ en retraite.

II- Il résulte des dispositions ci-dessus que pour la période comprise entre 2009 et 2012 et à la différence de ce qui est prévu pour la période postérieure à 2012, l'évolution des durées d'assurance et de services est déterminée par la loi, sous réserve de la mise en œuvre de la procédure d'ajustement qu'elle prévoit.

Il appartient, dès lors, à la Commission de vérifier que le calendrier de mise en œuvre à compter de 2009 d'une majoration de durée d'assurance et de services « *d'un trimestre par année pour atteindre quarante et une annuités en 2012* » permet de satisfaire l'objectif, retenu par le législateur, qui est de maintenir constant le rapport constaté en 2003 entre durée d'assurance ou de services et durée moyenne de retraite.

A cette fin, il convient d'examiner les évolutions des durées d'assurance ou de services et celles des durées moyennes de retraite sur l'ensemble des années couvrant la période comprise entre 2003 et 2012.

L'avis rendu par la Commission s'appuie, conformément à la loi, sur le seul critère de l'examen de l'évolution des durées d'assurance et de services au regard des gains d'espérance de vie. Il appartiendra au Gouvernement de l'intégrer dans le rapport qu'il doit rendre public avant le 31 décembre 2007, présentant les évolutions de la situation de l'emploi et de la situation financière des régimes de retraite.

III- Les estimations de l'espérance de vie à l'âge de 60 ans, permettant d'établir les durées moyennes de retraite et calculées sur une base triennale, ont été transmises à la Commission de garantie des retraites par le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Ces estimations, ainsi que les règles de calcul fixées au I de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, permettent de déterminer les valeurs théoriques de durée d'assurance ou de services correspondant à une stabilisation arithmétique du rapport entre ces durées d'assurance ou de services et la durée moyenne de retraite.

Les différentes données apparaissent dans le tableau ci-après :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Durée d'assurance prévue par le législateur (III de l'article 5 de la loi de 2003) (1)	40	40	40	40	40	40	40,25	40,50	40,75	41
Estimations de l'espérance de vie à 60 ans transmises par le directeur général de l'INSEE (2)	22,39	22,46	22,59	22,72	22,84	23,03	23,21	23,28	23,52	23,74
Rapport entre la durée d'assurance prévue par le législateur (1) et la durée moyenne de retraite calculée à partir des estimations de l'espérance de vie à 60 ans (2)	1,79	1,78	1,77	1,76	1,75	1,74	1,75	1,78	1,79	1,80
Durée d'assurance permettant de stabiliser le rapport à sa valeur en 2003 (40/22,39) (3)	40	40,04	40,13	40,21	40,29	40,41	40,53	40,57	40,72	40,87
Ecart (en année) entre la durée d'assurance prévue par le législateur et la durée d'assurance permettant de stabiliser le rapport à sa valeur en 2003 (1) – (3)	0	-0,04	-0,13	-0,21	-0,29	-0,41	-0,28	-0,07	+0,03	+0,13

La Commission constate que le rapport entre la durée d'assurance ou de services prévue par le législateur et la durée moyenne de retraite s'est détérioré substantiellement entre 2004 et 2008. A compter de 2009, la majoration de la durée d'assurance et de services d'un trimestre par année en vue d'atteindre 41 ans en 2012 doit permettre de revenir progressivement au niveau du rapport constaté en 2003 : encore sensiblement inférieur en 2009, ce rapport se rapprocherait en 2010 de ce niveau, qu'il atteindrait en 2011, et serait légèrement supérieur à cette valeur en 2012.

Au demeurant, avec une durée d'assurance de 41 ans en 2012, ce rapport serait égal à la valeur constatée en 2003 en utilisant des tables de mortalité annuelles et non triennales, selon les éléments d'information fournis par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Il résulte de ces constatations que, pour la période de 2009 à 2012, l'augmentation des durées d'assurance et de services nécessaires pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein ou pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite, telle qu'elle est prévue par les dispositions du III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, à hauteur d'« *un trimestre par année pour atteindre 41 annuités en 2012* », permet de satisfaire à l'objectif, retenu par le législateur, qui est de maintenir constant le rapport constaté en 2003 entre durée d'assurance ou de services et durée moyenne de retraite.