

# La lettre du Conseil d'Orientation des Retraites

## Le rendez-vous de 2008 sur les retraites

2008 est l'année du premier rendez-vous quadriennal prévu par la loi du 21 août 2003 sur les retraites. Ces rendez-vous, qui constituent un apport important de la réforme de 2003, visent à permettre le pilotage dans la durée du système de retraite, en faisant régulièrement le point sur les questions relatives à l'équilibre financier des régimes de retraite et à l'équité du système. Ils sont l'occasion d'une discussion sur l'ensemble de ces questions entre représentants de l'État et partenaires sociaux.

La loi prévoit que chaque rendez-vous s'ouvre par la remise au parlement d'un rapport du gouvernement sur la situation de l'emploi et du système de retraite, qui s'appuie notamment sur les travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR). Dans ce cadre, le COR a mis à jour ses projections d'évolution à moyen et long terme du système de retraite et a adopté en novembre 2007 son cinquième rapport « Retraites : 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008 », dont cette lettre résume les principaux éléments. Ce rapport, qui n'exclut pas, dans certains cas, l'existence de points de vue différents au sein du Conseil, ne vise pas à proposer des réformes « clé en main », mais à élaborer un diagnostic et à présenter les choix qui s'offrent à l'État et aux partenaires sociaux.

### La situation actuelle

Compte tenu de la généralisation de l'assurance vieillesse à l'ensemble des professions, le système de retraite par répartition, qui permet au plus grand nombre de bénéficier d'un nombre significatif d'années de retraite en bonne santé, s'est progressivement enraciné. En effet, l'espérance de vie à 60 ans est passée de 15 ans environ dans les années 1930 à près de 24 ans aujourd'hui. Même s'il existe encore des situations préoccupantes, la pauvreté qui caractérisait la situation des retraités dans les années 1960 a fortement reculé depuis les années 1970. Parallèlement, la viabilité financière du système de retraite a été confortée, à la suite des réformes entreprises dès les années 1990 et

complétées par la loi de 2003. Le besoin de financement du système de retraite était estimé à 4 points de PIB en 2040 dans le premier rapport du COR en 2001. Il est aujourd'hui projeté à 1,8 point de PIB en 2040 et 1,7 point de PIB en 2050, dans le scénario de base du COR, eu égard à l'amélioration des perspectives démographiques.

Pour autant, selon les dernières projections du COR, les conditions d'un retour à l'équilibre des régimes de retraite et l'évolution à long terme du niveau des retraites posent question. Ces perspectives contribuent à nourrir une inquiétude sur la pérennité de notre système de retraite, surtout chez les jeunes générations. C'est à cette inquiétude qu'il est important de répondre, dans le cadre défini par l'article 1 de la loi de 2003 selon lequel « la Nation réaffirme solennellement le

choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations ».

### *La situation des régimes de retraite*

Constitué d'un grand nombre de régimes différents, le système de retraite verse aujourd'hui environ 230 Mds€ de pensions chaque année, l'équivalent de 13 % de la richesse nationale.

La plupart des régimes font face actuellement à l'arrivée à l'âge de la retraite de générations nombreuses, les premières du *baby-boom* de l'après-guerre. Le nombre de départs en retraite à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) est ainsi passé d'environ 500 000 par an au début de la décennie à 750 000 en 2007 et 2008. À cela, s'ajoute le succès du dispositif de départ anticipé pour carrière longue, mis en place par la réforme de 2003 pour les personnes ayant commencé à travailler très jeunes (environ 100 000 départs par an, pour un coût de 2,2 Mds€ en 2007). Enfin, la majorité des salariés aspire à partir à la retraite dès que possible.

En conséquence, le déficit de la CNAV, qui était d'un peu moins de 1,9 Md€ en 2005 et 2006, se creuse pour atteindre 4,6 Mds€ en 2007.

### *L'évolution des retraites et des taux de remplacement*

Le montant moyen brut mensuel de la retraite s'élevait en 2004 (dernière année connue) à 1 636 € pour les hommes et à 1 020 € pour les femmes. Il a progressé au-delà de l'inflation d'environ +1 % par an en moyenne entre 2000 et 2004.

L'effet de renouvellement des générations, ou effet *noria*, explique que le niveau moyen des retraites progresse plus vite que les prix, alors que les retraites déjà liquidées sont pour la plupart indexées sur les prix. Deux tendances contraires sont en fait à l'œuvre actuellement. D'une part, chaque génération a connu de meilleures carrières salariales que la génération précédente (en particulier pour les femmes), ce qui contribue à augmenter les droits à la retraite au fil des générations. D'autre part, les réformes successives des régimes de base (en 1993 et 2003) et les derniers accords des régimes complémentaires (en 1996 et 2003 notamment) conduisent à des règles d'acquisition des droits à la retraite moins

favorables au fil des générations. Au total, la première tendance l'a emporté jusqu'ici et l'effet *noria* est demeuré globalement positif sur les années récentes.

Les effets des réformes au fil des générations peuvent être illustrés par ceux de la réforme de 1993 sur le taux de remplacement brut à la CNAV, après une carrière complète rémunérée au plafond de la sécurité sociale. Ce taux, qui rapporte la première pension versée par la CNAV au dernier salaire perçu, est passé d'environ 50 % pour les personnes parties en retraite dans les années 1980 à 46,5 % pour celles parties en 2006, et avoisinerait 40 % pour celles qui partiront dans une vingtaine d'années sous l'hypothèse, en projection, d'une progression du plafond de la sécurité sociale de 1,8 % par an au-delà de l'inflation (45 % sous l'hypothèse d'une progression de 1 % par an). La baisse du taux de remplacement au fil des générations, sur cette période, est la conséquence de la revalorisation des salaires pris en compte pour calculer le montant de la pension de la CNAV, qui se fait sur les prix, et du passage des 10 aux 25 meilleures années de salaires pour le calcul de la retraite.

Les taux de remplacement sont plus élevés quand on prend également en compte les pensions servies par les régimes complémentaires obligatoires et les prélèvements sociaux (qui sont plus faibles sur les retraites que sur les salaires). Ainsi, sur la base de cas-types étudiés par le COR, le taux de remplacement net total (CNAV et complémentaire) pour un salarié du secteur privé, ayant effectué une carrière complète, serait actuellement de l'ordre de 80 % pour un non cadre et de 60 % pour un cadre.

### *Le niveau de vie des retraités*

Les retraites représentent environ 80 % du revenu avant impôts des ménages de retraités. Le niveau de vie moyen des plus de 65 ans – qui s'obtient en rapportant les revenus du ménage à sa taille en « unités de consommation » – a augmenté de +0,8 % par an en termes réels entre 1996 et 2005. Contrairement à la période 1970-1996, il a progressé un peu moins rapidement que le niveau de vie moyen de l'ensemble de la population (+1,3 % par an).

Bien que les pensions soient en moyenne plus faibles que les salaires, le niveau de vie moyen des retraités apparaît aujourd'hui assez proche de celui des actifs. En effet, les retraités n'ont en général pas d'enfants à charge, contrairement aux actifs, ce qui leur permet d'atteindre un meilleur niveau de vie pour un même revenu. Plus précisément, le niveau de vie des retraités est inférieur de 15 % à celui des actifs si l'on se base seulement sur les revenus d'activité ou de remplacement nets de transferts fiscaux et sociaux, mais cet écart est quasiment nul (2 %) une fois que l'on prend en compte les revenus du patrimoine et le fait que les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement. La prise en compte des revenus du patrimoine fait toutefois débat, dans la mesure où ils sont souvent le fruit d'une épargne antérieure et où ils sont très variables d'un retraité à l'autre.

La situation était très différente au début des années 1970 où le niveau de vie des retraités était inférieur de près de 40 % à celui des actifs (en ne prenant en compte que les revenus d'activité et de remplacement).

Les mêmes tendances se lisent dans l'évolution du nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse et de la proportion de retraités pauvres.

À sa création en 1956, plus de 2,5 millions de personnes bénéficiaient du minimum vieillesse. C'est le cas d'environ 600 000 personnes aujourd'hui, soit 4 % de la population âgée de 60 ans et plus. Alors que la pauvreté, définie par un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian des Français, touchait plus de 30 % des retraités en 1970, le taux de pauvreté des plus de 65 ans était en 2003 de 7 à 9 %, selon que l'on prend en compte ou non l'avantage pour les propriétaires de ne pas payer de loyers, et nettement inférieur au taux de pauvreté des moins de 55 ans (de 13 à 15 %).

Les inégalités entre retraités sont toutefois très importantes. Les 10 % des retraités les plus aisés disposent d'un niveau de vie près de trois fois supérieur à celui des 10 % les plus modestes ; encore cet écart ne tient-il pas compte des revenus du patrimoine. Les générations de retraités les plus âgées ont par ailleurs un niveau de vie

inférieur aux générations de retraités les plus jeunes. Or ce sont également les plus âgés qui sont le plus confrontés au risque de dépendance. Le risque de pauvreté est relativement élevé pour certains groupes de retraités qui méritent à cet égard une attention particulière, notamment les femmes âgées dont les revenus sont essentiellement constitués de pensions de réversion.

### *Les âges de départ en retraite et de cessation d'activité*

En 2006, l'âge moyen de départ en retraite (c'est-à-dire l'âge de liquidation de la retraite, qui est distinct de l'âge de sortie du marché du travail) s'élevait, au régime général, à 60,7 ans pour les hommes et 61,7 ans pour les femmes, ces moyennes masquant des pics de départ à 60 ans et 65 ans. L'âge moyen de sortie définitive du marché du travail est plus faible, d'environ 58,5 ans pour les hommes et 59 ans pour les femmes selon l'OCDE. Entre les deux, les personnes sont soit en préretraite, soit au chômage et, le cas échéant, dispensées de recherche d'emploi (DRE), soit dans un autre dispositif de cessation anticipée d'activité ou en inactivité. L'âge de sortie du marché du travail a fortement baissé à la fin des années 1970 et au début des années 1980, puis s'est stabilisé, avant de diminuer à nouveau dans la seconde partie des années 1990.

### *L'emploi des seniors*

Dès son premier rapport en 2001, le COR a souligné l'enjeu pour les retraites que représentent l'emploi en général et l'emploi des seniors en particulier.

La situation de l'emploi se répercute en effet directement sur le nombre de cotisants, et donc sur les recettes des régimes de retraite. Elle affecte également la situation financière de l'assurance chômage, et donc les possibilités de transfert de cotisations entre chômage et retraite telles qu'envisagées dans le cadre de la réforme de 2003.

Les liens entre emploi et âge de la retraite sont particulièrement forts. Le report de l'âge de départ en retraite ne donne lieu à un allongement des carrières que si les seniors restent en emploi ;

sinon, il conduit à une augmentation d'autres formes de non emploi que la retraite (chômage, préretraite...). À l'inverse, les règles relatives aux retraites sont susceptibles de peser sur l'âge de fin de carrière. Un report des âges de départ en retraite peut ainsi favoriser à terme l'emploi des seniors s'il permet aux salariés et aux employeurs de se préparer à l'allongement des carrières.

La France se caractérise par un faible taux d'emploi des 55-64 ans (38,1 % en 2006, contre 43,6 % pour l'Union européenne) et loin de la cible de 50 % fixée au niveau communautaire. À 60 ans, seule une personne sur quatre est en emploi en France, ce taux étant de 40 % environ à 59 ans.

Dans le secteur privé, fin 2006, environ 700 000 personnes étaient en préretraite publique, au chômage et dispensées de recherche d'emploi, ou en départ anticipé pour carrière longue. À ces effectifs viennent s'ajouter les préretraites d'entreprise.

Dans le secteur public, les départs en retraite avant 60 ans (catégories actives et parents d'au moins 3 enfants) ont représenté, en 2005, 49 % des départs pour les fonctionnaires civils de l'État, 23 % pour les fonctionnaires des collectivités territoriales et 73 % pour les fonctionnaires hospitaliers.

Pour faire face à cette situation, le Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010, qui fait suite à un accord national interprofessionnel de fin 2005, a été adopté par le gouvernement en 2006. Le recul manque à ce jour pour apprécier ses effets sur les comportements des salariés et des employeurs. Ces comportements sont probablement assez inertes, les personnes proches de la retraite étant peu susceptibles de changer leur date de départ et les mentalités évoluant lentement.

Face à l'enjeu, et pour accélérer les changements de comportement, de nouvelles mesures ont été prises en 2008, avec notamment une taxation plus forte des préretraites d'entreprise et des indemnités de mise à la retraite par l'employeur.

### *Les réformes à l'étranger*

Les réformes récentes à l'étranger mettent l'accent d'une part sur le relèvement des âges légaux de retraite et d'autre part sur une refonte des barèmes de pension visant à inciter au recul effectif du départ en retraite et à intégrer les perspectives démographiques.

L'Italie (de 57 à 61 ans), l'Allemagne et les États-Unis (de 65 à 67 ans) ainsi que le Royaume-Uni (de 65 à 68 ans) ont ainsi décidé de retarder l'âge d'ouverture des droits et/ou l'âge d'obtention d'une pension complète de leurs systèmes publics de retraite. Ces réformes sont étalées sur quelques décennies à l'exception de l'Italie, avec un relèvement progressif des âges légaux, et ont été annoncées bien avant leur entrée en vigueur (par exemple, en Allemagne, l'âge ouvrant droit à une pension complète doit augmenter de 65 ans à 67 ans entre 2011 et 2034).

Ces réformes s'accompagnent d'incitations au recul effectif du départ en retraite : par un système de minoration et/ou de majoration de pension (décote/surcote) en Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis ; ou en calculant la pension en fonction de l'espérance de vie à l'âge du départ en retraite en Italie et en Suède.

Toutefois, ces pays n'ont pas tous les mêmes performances en matière d'emploi des 55-64 ans (en 2006) : le Royaume-Uni (58 %), les États-Unis (62 %) et la Suède (70 %) ont historiquement de meilleurs résultats que l'Italie (33 %), l'Allemagne (48 %) et les Pays-Bas (49 %) malgré des progrès récents (pour mémoire, 38 % en France). Pour les pays caractérisés par un faible taux d'emploi aux âges élevés, la prise en compte de l'emploi des seniors constitue une composante complémentaire indispensable du processus de recul de l'âge de liquidation des droits.

## Les perspectives à moyen et long terme

Pour ses projections à long terme, le COR a retenu un scénario de base et réalisé de nombreuses variantes afin de mesurer la sensibilité des résultats obtenus aux différentes hypothèses démographiques et économiques. Des incertitudes pèsent en effet aux horizons considérés (2020 et 2050).

### Le scénario de base

Le scénario de base est un scénario volontariste dans lequel le taux de chômage diminuerait pour représenter 4,5 % de la population active en 2015 et au-delà. Les facteurs démographiques, notamment l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby-boom* et l'allongement de l'espérance de vie à 60 ans (+1,1 an tous les dix ans en projection), ont un poids considérable dans l'équilibre à long terme des régimes de retraite. Le rapport entre le nombre des 60 ans et plus et celui des 20-59 ans passerait d'environ 40 % en 2000 à environ 70 % en 2050.

Hypothèses démographiques (scénario de base)	
* Natalité	1,9 enfant par femme
* Mortalité	Allongement de l'espérance de vie à la naissance entre 2000 et 2050 de 75,3 à 83,8 ans pour les hommes de 82,8 à 89,0 ans pour les femmes
* Immigration	Solde migratoire de + 100 000 personnes par an
Hypothèses économiques et de comportement (scénario de base)	
* Chômage	Retour au plein emploi en 2015, avec un taux de chômage de 4,5 %, puis stabilisation à ce niveau
* Productivité	Augmentation annuelle de la productivité du travail de +1,8 %
* Taux d'activité	La réforme de 2003 conduirait à + 400 000 actifs à terme, avec une montée en charge très progressive en début de période de projection
Hypothèses réglementaires (scénario de base)	
* Durée d'assurance (taux plein)	Passage de 40 à 41 ans en 2012, et à 41,5 ans en 2020, puis maintien à 41,5 ans jusqu'en 2050
* Revalorisation des pensions	Sur les prix

Le besoin de financement du système de retraite passerait, en euros constants de 2006, de 4,2 Mds€ en 2006 à 24,8 Mds€ en 2020 et 68,8 Mds€ en 2050.

### Dépenses et besoin de financement du système de retraite

	2006	2020	2050
Dépenses de retraite (en points de PIB)	13,1	14,1	14,7
Besoin de financement (en points de PIB)	-0,2	-1,0	-1,7
Besoin de financement (en Mds€ 2006)	-4,2	-24,8	-68,8

Source : 5ème rapport du COR, 2007. Le signe « moins » correspond à un besoin de financement.

Pour l'établissement de ces projections, la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein est supposée passer de 40 ans pour la génération 1948 (60 ans en 2008) à 41 ans pour celle née en 1952 (60 ans en 2012), comme prévu par la loi de 2003. Après 2012, l'hypothèse retenue est

celle d'une augmentation à 41,5 ans à l'horizon 2020 (suivant le principe posé par la loi de 2003 d'un partage des gains d'espérance de vie à 60 ans entre durées d'assurance et de retraite), et d'une stabilisation au-delà.

L'âge moyen effectif de départ en retraite à la CNAV passerait de 60,7 ans en 2006 à 62,2 ans en 2020 et 63,2 ans en 2050 pour les hommes (respectivement 61,7 ans, 62,1 ans et 62,3 ans pour les femmes).

Sur la période de projection, la pension moyenne de l'ensemble des retraités augmenterait plus vite que les prix, de 1,2 % par an en termes réels (+60 % au total entre 2006 et 2050). Cependant, elle progresserait moins vite que le revenu d'activité moyen : à titre illustratif, le ratio pension moyenne nette/revenu d'activité moyen net se dégraderait de plus de 20 % entre 2006 et 2050 si les besoins de financement du système de retraite étaient intégralement financés par des hausses de cotisations sur les actifs. Cette baisse s'expliquerait notamment par le passage à l'indexation des

pensions sur les prix et par des baisses de taux de remplacement au fil des générations lorsque les assurés ne décalent pas suffisamment leur date de départ en retraite.

À âge de départ en retraite inchangé, les taux de remplacement (base et complémentaires), estimés pour quelques carrières illustratives dans le secteur privé, baisseraient ainsi d'environ 10 points entre les générations 1938 et 1985, si les rendements des régimes complémentaires étaient stabilisés en projection (d'environ 20 points s'ils continuaient à diminuer selon les termes de l'accord actuel). Cette baisse serait plus faible si l'âge de départ en retraite n'était pas supposé inchangé, mais s'il augmentait de façon à maintenir un certain niveau de retraite.

### Taux de remplacement net à 65 ans après une carrière continue de 40 ans, au fil des générations

Génération née en ...		1938	1955	1985
<b>Non cadre</b>	CNAV	55,9 %	51,8 %	50,1 %
	Régime complémentaire (*)	27,6 %	25,0 %	23,3 %
	<b>Total</b>	<b>83,6 %</b>	<b>76,8 %</b>	<b>73,5 %</b>
<b>Cadre</b>	CNAV	26,9 %	23,8 %	23,1 %
	Régimes complémentaires (*)	37,2 %	32,9 %	30,1 %
	<b>Total</b>	<b>64,1 %</b>	<b>56,7 %</b>	<b>53,2 %</b>

(\*) Dans l'hypothèse de stabilisation des rendements ARRCO-AGIRC avec indexation sur les prix.

Source : 5ème rapport du COR, 2007.

#### Les variantes

Les variantes présentées ci-après illustrent certaines incertitudes entourant les projections. Par exemple, selon l'hypothèse de mortalité retenue, le besoin de financement du système de retraite en 2050 varie de 2 points de PIB. Dans le scénario de base, les pensions et les salaires portés au compte sont supposés indexés sur les prix, conformément

à la loi de 2003. Une variante d'indexation sur « prix +0,9 point par an » avait été réalisée dans les précédentes projections en 2005. Contrairement au scénario de base, le ratio pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net augmenterait d'ici 2050, d'environ 20 %, et le besoin de financement en 2050 serait plus que doublé.

## Besoin de financement (en points de PIB)

	2020	2050
<b>Scénario de base</b>	-1,0	-1,7
<b>Sensibilité aux hypothèses économiques</b>		
Chômage plus élevé : 7 % à partir de 2015	-1,4	-2,0
Productivité plus basse : 1,5 % par an	-1,4	-2,8
<b>Sensibilité aux hypothèses démographiques</b>		
<b>Natalité</b>		
Plus haute : 2,1 enfant par femme	-1,0	-0,9
Plus basse : 1,7 enfant par femme	-1,0	-2,5
<b>Mortalité</b>		
Plus haute : espérances de vie plus courtes	-0,9	-0,7
Plus basse : espérances de vie plus longues	-1,2	-2,7
<b>Immigration</b>		
Plus haute : +150 000 par an	-0,9	-1,2
Plus basse : +50 000 par an	-1,2	-2,2

Source : 5ème rapport du COR, 2007. Le signe « moins » indique un besoin de financement.

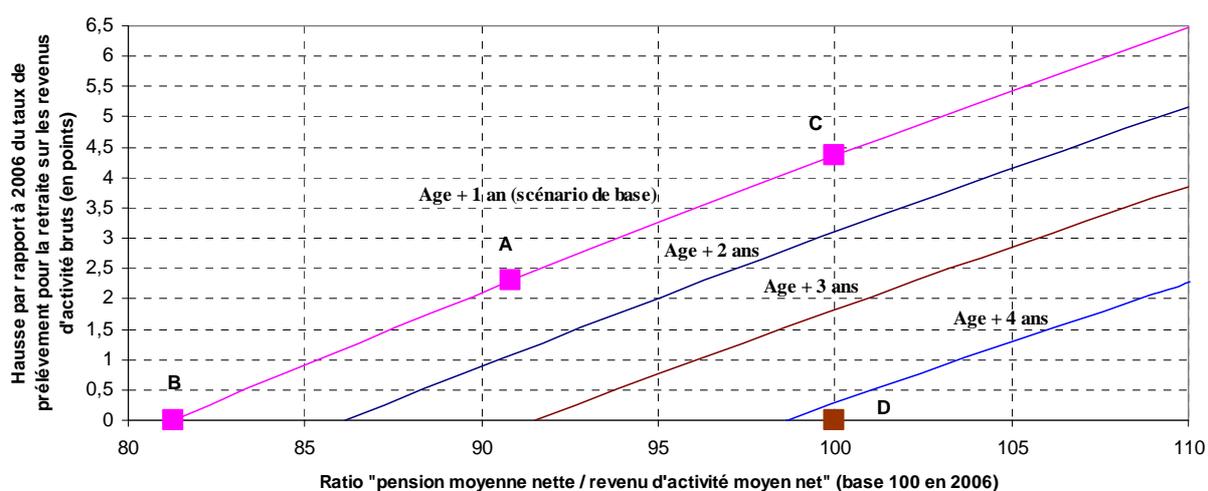
### Les conditions d'équilibre du système de retraite : l'abaque

L'abaque est une grille d'analyse qui combine les trois grandeurs clés permettant d'équilibrer le système de retraite : le niveau des pensions, le

niveau des cotisations, et l'âge de départ en retraite. Dans une optique de pilotage, il permet de fixer les ordres de grandeur des ajustements nécessaires pour équilibrer le système de retraite à un horizon donné (2020 pour l'abaque représenté ci-après).

### L'abaque

Les trois leviers d'action en 2020 : prélèvements, niveau de pension et âge de la retraite



L'âge de référence correspond à l'âge moyen effectif de départ en retraite en 2006.

Source : 5ème rapport du COR, 2007.

Dans le scénario de base, dans lequel l'âge effectif de départ en retraite augmente d'environ un an entre 2006 et 2020 et la durée d'assurance est de 41,5 ans en 2020, le besoin de financement du système de retraite est évalué à 1 % du PIB en 2020. Il serait couvert, par exemple, par une hausse du taux de cotisation de 2,3 points de 2006 à 2020. Dans ce cas, le ratio pension moyenne nette/revenu d'activité moyen net baisserait d'environ 9 % (point A de l'abaque). Alternativement, par rapport à une situation de référence où l'âge de départ en retraite augmenterait en ligne avec le scénario de base, le besoin de financement pourrait être couvert, en ne changeant qu'un seul des trois paramètres, par : une baisse du ratio pension moyenne nette/revenu d'activité moyen net de 18 %, (point B) ; une augmentation du taux de cotisation de 4,5 points (point C) ; ou, enfin, un décalage de l'âge effectif de départ en retraite au total de plus de 4 ans entre 2006 et 2020 (point D).

## Les questions du rendez-vous de 2008

### *Comment évolue la durée d'assurance, compte tenu des gains d'espérance de vie à 60 ans ?*

La réforme de 2003 est fondée sur le principe d'un partage des gains d'espérance de vie à 60 ans entre durées d'assurance et de retraite, dans l'objectif de garantir un haut niveau de retraite par l'allongement de la durée d'activité. Ce principe vise à partager le temps de vie supplémentaire après 60 ans des générations successives de façon équilibrée entre travail et retraite : les jeunes générations travailleront plus longtemps et elles auront aussi des retraites plus longues. À cet effet, la loi a mis en place une procédure de hausse de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, qui est au cœur de chaque rendez-vous quadriennal. Pour la période de 2009 à 2012, la loi prévoit un calendrier d'augmentation de la durée d'assurance, à raison d'un trimestre par an, qui peut être ajusté par le gouvernement après avoir pris l'avis de la Commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites.

La Commission de garantie des retraites, dans sa séance du 29 octobre 2007, a établi qu'une hausse

de la durée d'assurance d'un trimestre par an, pour atteindre 41 ans en 2012, permet de maintenir globalement constant le rapport constaté en 2003 entre durée d'assurance et durée moyenne de retraite.

Toutefois, l'allongement de la durée d'assurance (de 40 à 41,5 ans d'ici 2020 selon les projections) n'entraîne pas forcément un décalage de même ampleur de l'âge effectif moyen de départ en retraite : d'après le scénario de base du COR, cet âge moyen de départ ne reculerait que de 0,2 an dans le secteur privé du fait de la réforme de 2003 (allongement de 40 à 41,5 ans, mais aussi, en particulier, réduction de la décote et mise en place de la surcote). Les simulations mettent en évidence l'impact différencié de la réforme pour les inactifs et les actifs juste avant la retraite, et le rôle crucial de l'emploi des seniors. En effet, le report de l'âge de départ dépend de la possibilité d'être en emploi au moment du départ en retraite, ce qui souligne l'importance d'actions plus efficaces en faveur de l'emploi des seniors.

Le COR a également jugé utile une réflexion sur le décompte de la durée d'assurance, souvent complexe et qui diffère selon les régimes.

Enfin, la pénibilité au travail, dans la mesure où elle entraîne une réduction de l'espérance de vie en bonne santé, est à prendre en compte dans la perspective d'allongement de la durée d'assurance.

### *Comment assurer l'équilibre financier des régimes de retraite ?*

La dégradation des comptes à court terme, notamment ceux du régime général, et le creusement rapide des déficits d'ici 2020 posent la question de l'équilibre financier des régimes de retraite. Comme le montre bien l'abaque, il existe essentiellement trois grands leviers : le niveau des cotisations, ou plus généralement des ressources, le niveau des pensions, et l'âge de départ.

En 2003, il avait été envisagé, dans l'hypothèse d'une nette amélioration de l'emploi, des hausses de cotisations à l'assurance vieillesse compensées par des baisses de cotisations à l'assurance chômage (l'UNEDIC). Ce schéma suppose toutefois une poursuite de la baisse du chômage et de la hausse des excédents de l'UNEDIC. De plus, les calendriers prévisionnels d'amélioration des

comptes de l'UNEDIC et de dégradation de ceux de la CNAV ne coïncident pas exactement, ce qui rend plus délicate la mise en œuvre de ce mode de financement. La solution à cette question devra être recherchée en liaison avec les partenaires sociaux, gestionnaires de l'UNEDIC.

Des hypothèses alternatives de ressources, telles que d'éventuelles hausses de cotisations ou d'autres transferts de recettes, pourraient également être examinées et une mise à plat des différentes mesures d'exonération de cotisations sociales paraît indispensable.

La réflexion sur les ressources à long terme du système de retraite doit conduire également à préciser le rôle que l'on entend faire jouer au Fonds de réserve des retraites, dont le montant des réserves était évalué à 34,5 Mds€ fin 2007. Cela suppose de pouvoir répondre en particulier aux questions suivantes : quelles seront précisément les modalités d'intervention du FRR, avec quels montants de réserves en 2020 ? Quel est son horizon et quel sera son calendrier de décaissement après 2020 ? Le Fonds de réserve a en effet été créé afin de lisser dans le temps, et donc entre les générations, les hausses de prélèvement qui seront nécessaires pour assurer la pérennité des régimes de retraite, grâce à l'accumulation de réserves jusqu'en 2020.

Enfin, la question du financement des régimes de retraite ne peut s'abstraire d'une réflexion sur les moyens de parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses et le principe pourrait être posé de proposer des modalités de financement pour chaque mesure conduisant à augmenter les dépenses de retraite.

### *Quelle politique en faveur de l'emploi des seniors ?*

Le relèvement du taux d'emploi, plus particulièrement du taux d'emploi des seniors, est un levier essentiel pour assurer l'équilibre financier des régimes de retraite. Il implique des changements importants de comportement tant des salariés que des employeurs, publics et privés.

Pour les employeurs, au-delà de leur attitude quant à l'emploi des seniors, ces changements de comportement renvoient, entre autres, aux conditions de travail et d'emploi, à la formation

tout au long de la vie, à l'aménagement des carrières et à la gestion anticipative de l'emploi.

Le COR estime qu'il est nécessaire de conduire une politique de l'emploi en cohérence avec la loi de 2003. La priorité doit être de permettre aux seniors de rester en emploi au moins jusqu'à 60 ans, ce qui suppose une amélioration de la situation du marché du travail et un rehaussement du taux d'emploi en général.

Le COR a ainsi identifié un certain nombre de dispositions qui limitent l'augmentation de la durée effective d'activité : dispositifs de départ précoce, évolution de la décote au régime général et dans la fonction publique, âges légaux de 60 et 65 ans, rachats de trimestres de cotisation, modes d'attribution et de calcul des minima de pension... La légitimité de ces mesures doit certes être resituée par rapport aux objectifs pour lesquels elles ont été conçues, en particulier en matière d'équité, mais aussi en tenant compte de l'enjeu du relèvement du taux d'emploi des seniors ainsi que de l'équilibre et de la cohérence globale recherchés.

Enfin, l'efficacité des mesures visant à prolonger l'activité des seniors passe par une plus grande publicité concernant ces mesures, auprès tant des assurés que des entreprises.

### *Comment ajuster le mode de revalorisation des pensions ?*

La loi de 2003 pose le principe général de revalorisation des pensions sur les prix et prévoit que, par dérogation, une correction du taux de revalorisation puisse être proposée par une conférence tripartite. Selon le dernier rapport du COR, l'opportunité d'une revalorisation plus forte que l'inflation doit être appréciée en tenant compte, d'une part, de la situation des retraités et des actifs, d'autre part, de la situation financière des régimes. À ce propos, le COR a présenté dans son dernier rapport un certain nombre de constatations : d'un côté, le niveau de vie moyen des retraités est proche de celui des actifs, même s'il progresse moins vite sur la période récente ; de l'autre, une correction de +1 % du taux de revalorisation des pensions représenterait un coût annuel immédiat d'environ 800 M€ pour le régime général et 500 M€ pour les régimes de la fonction publique.

La conférence tripartite s'est réunie le 20 décembre 2007. Les pensions ont été revalorisées de +1,1 % au 1<sup>er</sup> janvier 2008 sur la base de l'inflation pour 2008, prévue à l'automne 2007 lors de l'élaboration du projet de loi de finances (+1,6 %), ajustée de la révision à la baisse de 0,5 point de la prévision d'inflation pour 2007. Cependant, compte tenu des hausses de prix observées au cours des derniers mois, l'inflation dépassera très vraisemblablement les 1,6 % en 2008 et, selon les règles actuelles, un ajustement à la hausse des pensions interviendra au 1<sup>er</sup> janvier 2009 (de façon symétrique, les retraités ont bénéficié d'une revalorisation de 1,8 % au 1<sup>er</sup> janvier 2007 qui s'est avérée supérieure à l'inflation constatée de 1,5 %).

La règle de revalorisation sur les prix, avec ajustement l'année suivante en fonction des erreurs passées de prévision, a donc été appliquée. Ses imperfections ont toutefois été mises en avant lors de la conférence : l'inflation réalisée pour une année donnée n'étant définitivement constatée qu'au début de l'année suivante, l'ajustement actuel demeure fondé sur une prévision d'inflation et ne permet pas de garantir le maintien du pouvoir d'achat des pensions. Une prise en compte plus réactive de l'inflation paraît nécessaire. Le gouvernement a annoncé son intention d'agir en ce sens.

D'autres questions associées à la revalorisation des pensions ont été soulevées par le COR : celle de la distinction entre la revalorisation des pensions déjà liquidées (qui concerne les retraités actuels) et la revalorisation des salaires pour le calcul de la retraite à la liquidation (qui affecte le niveau des nouvelles pensions) ; celle de l'évolution à long terme des pensions complémentaires des salariés du secteur privé, qui représentent une part importante de la retraite totale ; celle, enfin, des prélèvements sociaux et fiscaux sur les pensions, qui peuvent jouer un rôle significatif sur l'évolution du niveau de vie des retraités.

### *Comment faire progresser les minima de pension et les petites retraites ?*

Selon l'exposé des motifs de la loi de 2003, l'objectif fixé en 2003 d'une pension totale égale à 85 % du SMIC net en 2008, après 40 ans de carrière à temps plein et au SMIC, doit être réexaminé en 2008. Le minimum contributif majoré s'élève en

2008 à 634 € par mois (580 € pour le minimum non majoré), auquel s'ajoute la pension versée par les régimes complémentaires. L'objectif (85 % du SMIC net correspond à 855 € au 1<sup>er</sup> janvier 2008) serait quasiment atteint : parmi les personnes qui partiront à la retraite en 2008 au régime général ou dans un régime aligné (régimes des indépendants et des salariés agricoles), la part de celles qui auront travaillé pendant 40 ans et ne répondront pas à l'objectif est estimée à 1 % au maximum. Du fait du faible nombre des carrières complètes à temps plein et au SMIC, le ciblage de l'objectif pourrait toutefois être reconsidéré.

S'agissant du minimum vieillesse (ASPA depuis 2007), qui s'élève en 2008 à 628 € par mois pour une personne seule (1 127 € pour un couple), la loi de 2003 prévoit qu'il soit revalorisé comme les pensions du régime général, en fonction de l'inflation. Après l'annonce par le gouvernement d'une revalorisation de 25 % sur cinq ans du minimum vieillesse, un versement exceptionnel de 200 €, à valoir sur les revalorisations futures, a été accordé en mars aux bénéficiaires du minimum vieillesse.

La forte progression dans les cinq prochaines années du minimum vieillesse posera la question de son articulation avec le minimum contributif.

**D'autres questions, qui ne sont pas explicitement prévues pour le rendez-vous de 2008, doivent aussi être mentionnées.**

### *Comment assurer le droit à l'information ?*

Le droit à l'information en matière de retraite est au cœur de la réforme de 2003 qui met l'accent sur la liberté de choix en matière d'âge de départ en retraite. Une étape décisive dans la mise en œuvre de ce droit a été franchie en 2007, sous l'impulsion du GIP Info Retraite, avec l'envoi de plus de 1,4 million de documents (relevés de situation individuelle et estimations individuelles globales) à destination des personnes nées respectivement en 1957 et en 1949. Le dispositif sera progressivement amélioré, notamment par une augmentation de la proportion des assurés couverts et par l'envoi de documents plus complets. Cette année, il concernera quatre générations (celles nées en 1950, 1951, 1958 et 1963) et sera généralisé en 2010 : chaque Français, dès

l'âge de 35 ans, puis tous les 5 ans, recevra un document l'informant sur ses droits à la retraite.

La réforme, parce qu'elle modifie par nature les règles, renforce en tout état de cause la nécessité de l'information. Alors que le principe d'ajustement par génération des règles de calcul des retraites garantit à chaque personne que les règles qui s'appliquent à elle ne seront pas modifiées une fois atteint l'âge de 60 ans, force est de constater que nombreux sont ceux qui souhaitent partir au plus vite à la retraite, dès l'anniversaire de leurs 60 ans, dans la crainte que les règles ne changent en leur défaveur. Il y a manifestement un déficit d'information sur le principe d'ajustement des règles par génération qu'il est nécessaire de combler au plus vite.

### *Quelle mise en œuvre de la réforme des régimes spéciaux ?*

Dans son quatrième rapport de janvier 2007, le COR indiquait que trois orientations générales pouvaient être envisagées pour répondre à la fois aux objectifs d'équité et d'équilibre financier de ces régimes : l'allongement des durées d'activité et d'assurance afin de tenir compte des gains d'espérance de vie ; l'évolution des droits familiaux et conjugaux ; une certaine harmonisation des logiques d'indexation des pensions.

La réforme a été engagée dans six régimes – SNCF, RATP, industries électriques et gazières, clercs de notaires, comédie française et opéra de Paris – sur la base de deux documents d'orientation datés des 10 octobre et 6 novembre 2007, qui ont défini les principes communs et prévu des négociations d'entreprise ou de branche en vue de définir des mesures d'accompagnement.

Parmi les principes communs, la durée d'assurance est harmonisée avec celle applicable aux fonctionnaires et est, dans un premier temps, progressivement portée de 37,5 à 40 ans ; un système de décote est progressivement introduit et, symétriquement, est mis en place un dispositif de surcote ; les pensions sont indexées sur les prix ; la prise en compte de la spécificité des métiers pour les personnes recrutées après le 31 décembre 2008 sera définie dans le cadre d'une négociation d'entreprise ou de branche conduite durant l'année

2008 alors que, pour les personnes recrutées avant cette date, le système des bonifications est maintenu ; s'agissant des droits familiaux et conjugaux, les négociations d'entreprise ou de branche doivent permettre de respecter le principe d'égalité entre hommes et femmes, conformément au droit communautaire, et d'harmoniser ces droits avec les règles de la fonction publique.

Les principes communs et les mesures déjà négociées ont été traduits dans l'ordre juridique par une première série de décrets publiés en janvier et février 2008. Ils seront complétés par une seconde série de textes d'ici le 30 juin 2008 à l'issue des négociations.

### *Quelles évolutions pour les droits conjugaux et familiaux ?*

Les droits familiaux (majorations de durée d'assurance, assurance vieillesse des parents aux foyers – AVPF –, majorations pour les parents de trois enfants, départ anticipé des parents de trois enfants) et les droits conjugaux (pensions de réversion) représentent des montants importants (près du quart du montant des pensions, dont 14 % au titre de la réversion).

Le COR a prévu d'adopter un rapport sur ce thème à la fin de l'année 2008. Trois éléments invitent en effet à réfléchir à des évolutions de ces droits. La grande diversité des dispositifs d'un régime à l'autre pose la question de leur cohérence. La jurisprudence européenne, attentive à l'égalité de traitement entre hommes et femmes, invite à reconsidérer les droits familiaux et conjugaux à cette aune. Enfin, les formes de conjugalité ont considérablement évolué (divorce, cohabitation hors mariage, PACS...), ce qui pose la question de l'évolution de la réversion face à ces transformations.

Le gouvernement a par ailleurs annoncé que le taux de réversion à la CNAV serait augmenté de 54 % à 60 %.

### *Comment assurer l'égalité des droits en fonction des parcours professionnels*

Selon la loi de 2003, « les assurés doivent pouvoir bénéficier d'un traitement équitable au regard de la retraite, quels que soient leurs activités professionnelles passées et le ou les régimes dont

ils relèvent ». Le fait d'avoir été assuré à plusieurs régimes de base au cours de sa carrière (statut de polypensionné) a cependant encore aujourd'hui pour l'assuré des effets, positifs ou négatifs selon les cas, sur la retraite totale perçue.

Le COR s'est notamment interrogé, dans le cas des polypensionnés, sur le mode de calcul du salaire annuel moyen et sur les aménagements éventuels à apporter au minimum contributif. D'autres sujets mériteraient d'être examinés, comme la pluriactivité simultanée, les modalités de calcul de la surcote ou encore la condition des 15 ans de services effectifs pour bénéficier d'une retraite de la fonction publique.

Le COR a également attiré l'attention sur la situation au regard des droits à la retraite des assurés ayant eu des carrières accidentées, alors que les règles évoluent vers une plus grande contributivité.

### *Quelles perspectives pour l'épargne retraite ?*

L'objectif recherché par le législateur en 2003 était de développer l'épargne retraite afin de compléter la retraite par répartition pour les personnes ne bénéficiant pas d'un taux de remplacement suffisamment élevé, sans pour autant concurrencer les régimes obligatoires. La loi de 2003 a ainsi créé des dispositifs d'épargne retraite à vocation universelle, qui peuvent être souscrits de façon individuelle, comme le plan d'épargne retraite populaire (PERP), ou dans le cadre de l'entreprise, comme le plan d'épargne retraite collectif (PERCO) et le plan d'épargne retraite d'entreprise (PERE).

Au 31 décembre 2006, 1,9 million de personnes détenaient un PERP, 202 000 salariés un PERCO et 147 000 un PERE. Malgré de fortes progressions, ces produits restent encore minoritaires par rapport aux dispositifs d'épargne retraite plus anciens (produits dits des articles 39 et 83 du Code général des impôts, contrats Madelin...). Au total, les dispositifs d'épargne retraite occupent une place relativement mineure par rapport aux régimes obligatoires de base et complémentaires. En 2006, les versements effectués sur les produits d'épargne retraite (9,3 Mds€) représentaient 4,6 % de l'ensemble des cotisations versées au titre de la retraite en France et les pensions servies au titre de l'épargne retraite (4,2 Mds€) 1,9 % de l'ensemble des pensions servies.

Le COR juge souhaitable de simplifier l'ensemble des dispositifs d'épargne retraite pour en accroître la lisibilité. Il a également suggéré de favoriser un accès plus large à ces dispositifs. S'agissant de la forme que pourrait prendre cet encouragement, le COR souligne toutefois le risque de pertes de ressources à terme pour les régimes de retraite obligatoires liées aux exonérations de cotisations sociales en faveur de l'épargne salariale en entreprise, dans la mesure où celle-ci pourrait se substituer en partie au salaire direct. Si un effort d'épargne doit être encouragé, il convient d'analyser les incitations fiscales et surtout sociales pour y parvenir, leur finalité et leurs conséquences sur le financement de la protection sociale en général et des retraites en particulier. L'équilibre entre épargne retraite et régimes obligatoires devrait ainsi être maintenu.

## **Qu'est ce que le Conseil d'orientation des retraites ?**

Créé en mai 2000, le Conseil d'orientation des retraites est une instance indépendante et pluraliste d'expertise et de travail concerté. Composé de parlementaires, de représentants d'organisations professionnelles et syndicales, de membres de l'administration et d'experts, il est placé auprès du Premier ministre.

Le Conseil est chargé de suivre et d'analyser les évolutions à moyen et long terme des régimes de retraites et la situation des retraités ; il est également chargé de faire des propositions dans ce domaine.

Cette lettre a été préparée par le secrétariat général du COR, sous la direction de M. Raphaël Hadas-Lebel, président de section au Conseil d'État, président du COR.

113, rue de Grenelle – 75007 Paris  
www.cor-retraites.fr

Conseil  
d'Orientation  
des Retraites