CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

DOSSIER DE PRESSE

« Retraites : questions et orientations pour 2008 »

_____

Quatrième rapport
Adopté en janvier 2007

Conseil d'orientation des retraites
113, rue de Grenelle - 75007 Paris
www.cor-retraites.fr

DOSSIER DE PRESSE

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Fiche 1 : Le rendez-vous de 2008

Fiche 2 : Le contexte économique et social ; l'environnement international

Fiche 3 : Le pilotage du système de retraite

Fiche 4 : Durée d'assurance, âge de départ en retraite et politique de l'emploi

Fiche 5 : Le taux de revalorisation des pensions et les minima de pension

Fiche 6 : Les questions à traiter pour assurer l'égalité entre les cotisants

Fiche 7 : Les questions relatives à l'équilibre financier des régimes

CONCLUSION

INTRODUCTION

Le Conseil d'orientation des retraites a dressé en mars 2006[1] de nouvelles perspectives à long terme des régimes de retraite, qui actualisent celles présentées en décembre 2001 dans le cadre de son premier rapport, notamment en tenant compte des effets estimés de la réforme de 2003. Ces nouvelles projections fournissent en particulier un éclairage sur l'ampleur des besoins de financement des régimes de retraite, aux horizons 2020 et 2050. Le rapport du Conseil de mars 2006 pose ainsi des éléments de cadrage à long terme, d'ordre financier mais également d'ordre social, utiles pour le débat sur l'évolution du système de retraite.

Ce débat s'inscrit dans le cadre des rendez-vous prévus par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Cette loi réaffirme le choix d'un système de retraite par répartition et met l'accent sur l'allongement de la durée d'activité comme moyen de garantir un niveau élevé de pension. Les régimes de retraite concernés par la réforme (régime général, régimes alignés, régime des professions libérales, régime des exploitants agricoles, régimes de la fonction publique) se trouvent engagés dans un processus d'allongement par étape de la durée d'assurance requise pour l'octroi d'une retraite à taux plein en fonction des gains d'espérance de vie, l'objectif étant de stabiliser le rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite. Dans cette perspective, la loi de 2003 prévoit des rendez-vous quadriennaux destinés à examiner les différents paramètres des régimes, en fonction des données économiques et sociales, démographiques et financières.

Tout au long de ce processus, le Conseil, lieu permanent d'études et de concertation entre les principaux acteurs du champ des retraites, a un rôle à jouer. En vertu de l'article L. 114-2 du Code de la sécurité sociale, il lui appartient de formuler « toutes recommandations ou propositions de réforme qui lui paraissent de nature à faciliter la mise en œuvre des objectifs et principes » relevant de ses missions, en particulier : « (…) 2° d'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes de retraite [les régimes de retraite légalement obligatoires] ; 3º de mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite susmentionnés et de suivre l'évolution de ce financement ; (…) 5º de participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ; 6º de suivre la mise en oeuvre des principes communs aux régimes de retraite et l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités, ainsi que de l'ensemble des indicateurs des régimes de retraite, dont les taux de remplacement ».

Plus particulièrement, conformément aux dispositions de l'article D. 114-4-0-1 du Code de la sécurité sociale, il doit remettre « un rapport d'ensemble analysant la situation des régimes de retraite », préalablement à l'élaboration avant le 1er janvier 2008 du rapport du gouvernement, prévu au II de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, qui retrace l'évolution de la situation de l'emploi et de la situation financière des régimes.

C'est dans cette perspective que le présent rapport, « Retraites : questions et orientations pour 2008 », s'efforce d'approfondir la réflexion et de mettre en évidence les questions à traiter et les orientations à définir pour préparer les prochaines échéances ou ce qu'il est convenu d'appeler par simplification « le rendez-vous de 2008 ». De manière à éclairer les choix

[1] Troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : perspectives 2020 et 2050*, La documentation Française, juillet 2006. Il est présenté comme le rapport de mars 2006, date de son adoption par le Conseil.

publics, le Conseil se livre à une analyse, sujet par sujet, des questions et orientations pour 2008.

La première partie présente les éléments de contexte du rendez-vous de 2008. Elle rappelle d'abord les éléments de calendrier et de procédure et précise le champ des questions à traiter. Ensuite, elle décrit le contexte économique, social et financier dans lequel s'inscrivent les marges de manœuvre possibles. Ce contexte renvoie aux perspectives financières des régimes, à l'évolution de la situation de l'emploi, à la situation des retraités et des actifs et aux contraintes des finances publiques. Enfin, un éclairage est donné sur les évolutions de quelques systèmes de retraite étrangers et sur les décisions et orientations récentes de l'Union européenne dans le domaine des retraites.

La seconde partie examine les questions à traiter et les orientations à retenir en vue du rendez-vous de 2008. La question du pilotage du système de retraite est d'abord posée à partir des projections financières élaborées par le Conseil à l'horizon 2020. Sont ensuite abordées les questions qui découlent directement de la mise en œuvre de la loi de 2003, concernant principalement la durée d'assurance ainsi que le montant et l'évolution des pensions. Le Conseil aborde enfin diverses questions relatives à l'égalité de traitement entre les cotisants, ainsi que des questions relatives à l'équilibre financier des régimes.

Fiche 1 : Le rendez-vous de 2008

La loi du 21 août 2003 organise un processus d'ajustements du système de retraite à l'horizon 2020 assorti de rendez-vous réguliers. Le premier est prévu pour 2008, quatre ans après l'entrée en vigueur de la réforme. Il concerne le calendrier de mise en œuvre de l'allongement de la durée d'assurance requise pour l'octroi du taux plein.

En 2008, la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein sera alignée à 40 ans dans les régimes de base concernés par la réforme (régime général, régimes alignés, régime des professions libérales, régime des exploitants agricoles et régimes de la fonction publique). La loi de 2003 pose également le principe de l'allongement de cette durée en fonction des gains d'espérance de vie à la retraite, de façon à maintenir constant le ratio entre durée d'assurance et durée moyenne de retraite. Elle prévoit en particulier une hausse de la durée d'assurance d'un trimestre chaque année de 2009 à 2012 mais, à partir du rapport que le gouvernement doit élaborer avant le 1er janvier 2008 conformément à la loi de 2003, il peut être décidé d'en ajuster le calendrier.

La loi de 2003 prévoit également le principe général de revalorisation des pensions sur les prix. Par dérogation à cette règle, une correction du taux de revalorisation du montant des pensions peut être proposée par une conférence tripartite, qui doit se réunir tous les trois ans. La première réunion aura lieu en 2007.

Enfin, l'exposé des motifs de la loi de 2003 prévoit de réexaminer en 2008 l'objectif d'accorder, lors de la liquidation en 2008, un montant total de pension égal à 85% du SMIC net aux personnes ayant eu une carrière complète, à temps complet et rémunérée au SMIC.

Les questions à traiter en 2007-2008 peuvent être séparées en deux groupes : d'une part, celles pour lesquelles les textes prévoient explicitement qu'elles doivent être abordées et qui concernent les trois points précédents, d'autre part, des sujets pour lesquels il n'existe pas une telle contrainte. Le second groupe est potentiellement beaucoup plus vaste. Le Conseil estime que ce rendez-vous offre l'occasion d'examiner de manière plus large les questions relatives à l'équilibre financier des régimes de retraite et au pilotage du système, celles concernant l'emploi en général et l'emploi des seniors en particulier, enfin les questions à traiter pour assurer l'égalité de traitement entre les cotisants.

C'est dans cette perspective élargie que le Conseil d'orientation des retraites souhaite inscrire son examen et sa réflexion. Le rapport « *Retraites : questions et orientations pour 2008* » s'efforce d'identifier et de préciser, sujet par sujet, les points qui mériteraient d'être intégrés dans le débat lors des prochaines échéances de 2007 et 2008.

Le tableau qui suit donne des éléments de calendrier utiles dans ce cadre.

	Conseil d'orientation des retraites	**Actions publiques et négociations collectives nationales**	**Union européenne**
2006	- Rapport sur les perspectives des régimes de retraite à l'horizon 2020 et 2050 (mars) - *Colloque sur : équité et solidarité entre les générations (novembre)*	- Adoption du plan d'action concerté sur l'emploi des seniors - Extension de l'accord interprofessionnel sur l'emploi des seniors - Lancement de la campagne de communication sur l'emploi des seniors - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 et loi sur la participation : dispositions relatives à la mise en œuvre de la réforme des retraites par génération, dispositions législatives résultant du plan d'action concerté sur l'emploi des seniors - Négociation interprofessionnelle en cours sur la définition et la prise en compte de la pénibilité (article 12 de la loi du 21/08/03) : depuis février 2005 - Début des négociations AGIRC-ARRCO : examen à mi-parcours de l'accord de 2003	
2007	- Rapport sur les questions et orientations pour 2008 (janvier) - Rapport sur l'égalité entre hommes et femmes, les droits conjugaux et familiaux dans les régimes de retraite - *Approfondissement de certaines questions et orientations pour 2008*	- **Conférence tripartite sur l'évolution du montant des pensions** - *Colloque de la DARES sur l'emploi des seniors (1er trimestre)* - **Rapport du gouvernement sur la base notamment des travaux du Conseil d'orientation des retraites, retraçant l'évolution de la situation de l'emploi et de la situation financière des régimes (article 5 de la loi du 21/08/03) :** avant le 01/01/2008 - Rapport du Comité de suivi du plan d'action concerté pour l'emploi des seniors	- Bilan intermédiaire de la mise en œuvre des lignes directrices et des programmes nationaux de réforme (couvrant la période 2005 – 2008), dans le cadre de la stratégie de Lisbonne
2008	- Avis du Conseil d'orientation des retraites si le gouvernement décide de modifier le calendrier d'allongement de la durée d'assurance	- **Décision des pouvoirs publics sur le calendrier d'allongement de la durée d'assurance (article 5 de la loi du 21/08/03) :** • Si calendrier maintenu (passage à 41 ans entre 2009 et 2012), aucun texte • Si calendrier modifié : décret après avis du COR et de la Commission de garantie des retraites (avant le 1/1/2009) - Négociations AGIRC – ARRCO : échéance de l'accord 2003 - Négociations UNEDIC	- Etablissement de nouvelles lignes directrices et programmes nationaux de réforme pour la période 2009-2011 (été)

Fiche 2 : Le contexte économique et social ; l'environnement international

Il est nécessaire de prendre en compte de nombreux éléments du contexte économique, social et financier, auquel renvoient les questions à examiner dans la perspective du rendez-vous de 2008. Ces éléments sont complétés par un éclairage sur l'environnement international dans le domaine des retraites.

1. Les perspectives financière des régimes

Selon la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2006, le déficit de la CNAV se creuserait en raison d'une forte augmentation des prestations. Il passerait de -1,9 milliard d'euros en 2005 à -2,4 milliards d'euros en 2006, puis à -3,5 milliards d'euros en 2007. Ces perspectives sont plus dégradées que les projections du Conseil de mars 2006.

La forte croissance des prestations s'explique notamment par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du baby-boom. A cet effet s'ajoute celui des départs anticipés en retraite pour carrière longue, dont le nombre est plus important que prévu (270 000 personnes assurées au régime général au 30 juin 2006).

Selon le scénario central démographique de l'INSEE présenté à l'été 2006, le rapport entre le nombre de personnes de 60 ans et plus et le nombre de personnes de 20 à 59 ans passerait d'environ 40% actuellement à près de 55% en 2020 et 70% en 2050. La population active augmenterait jusqu'en 2015 puis serait quasiment stable. Ces perspectives sont plus favorables que le précédent scénario central et le grand nombre de scénarios proposés par l'INSEE permet d'évaluer la marge d'incertitude qui entoure ces nouvelles projections. Même si son ampleur est variable d'un scénario à l'autre, le vieillissement reste inéluctable.

Les résultats de mars 2006 du scénario de base du Conseil, qui retient entre autres l'hypothèse d'un taux de chômage de 4,5% à partir de 2015 et repose sur le scénario démographique central de l'INSEE, ont été revus en conséquence, en considérant que la dégradation des comptes à court terme n'influe pas sur les comptes à long terme. Le besoin de financement du système de retraite serait peu révisé en 2020 (0,7 point de PIB, contre 0,8 précédemment) et, en 2050, se situerait dans le bas de la fourchette des résultats des différentes variantes présentées en mars 2006 (entre un peu moins de 2 points et près de 5 points de PIB).

L'équilibre serait atteint en 2020 par l'apport des nouvelle ressources envisagées en 2003 : hausse des cotisations à l'assurance vieillesse (gagée par une baisse des cotisations à l'assurance chômage) et accroissement des contributions aux régimes de la fonction publique.

2. L'évolution de la situation de l'emploi et du travail

Le taux d'emploi des 55-64 ans était en 2005 de 37,8% en France, inférieur à la moyenne de l'Union européenne (42,5%) et loin de la cible fixé au niveau communautaire (50% en 2010). Sa progression de +5,4 points entre 2001 et 2005 est en grande partie le résultat d'effets de structure démographique (arrivée à l'âge de 55 ans des premières générations du *baby-boom* et aux âges élevés de cohortes de femmes ayant davantage travaillé que leurs aînées).

Le nombre personnes qui ont quitté définitivement le marché du travail avant 60 ans reste élevé. On dénombrait en 2005 environ 650 000 bénéficiaires d'une préretraite public, du dispositif de dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés ou d'une retraite anticipée pour carrière longue dans le secteur privé. De plus, les départs en retraite avant 60 ans sont fréquents dans les régimes spéciaux, y compris les régimes de la fonction publique.

On n'observe pas de changements notables des comportements des seniors et des employeurs dans le sens d'un allongement de l'activité, si ce n'est, peut-être, un début de prise de conscience de la nécessité de prolonger la période d'emploi. D'où l'importance du lancement du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010, même s'il est évidemment trop tôt pour juger de son efficacité.

3. L'évolution des revenus des actifs et des retraités

Selon les données fiscales qui n'appréhendent qu'une partie des revenus du patrimoine, le niveau de vie moyen s'élevait en 2004 à 17 434 euros pour les ménages de retraités et à 19 315 euros pour les ménages d'actifs, soit un écart de près de -10%. Une prise en compte plus complète des revenus du patrimoine conduirait à améliorer le niveau de vie relatif des retraités. Cette prise en compte est toutefois sujette à discussion. De plus, la très grande dispersion du patrimoine au sein de la population se retrouve dans la distribution des revenus correspondants.

La tendance à l'amélioration du niveau de vie moyen des retraités par rapport à celui des actifs s'est interrompue entre 1998 et 2003, sans que l'on puisse toutefois faire la part des phénomènes conjoncturels.

La part des ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté est aujourd'hui plus faible parmi les retraités (3%) que dans l'ensemble de la population (6%). Cette part pour les retraités a chuté depuis les années 1970 mais aurait augmenté depuis 2002.

L'examen des disparités de niveaux de vie conduit, d'une part, à distinguer, au sein des actifs, les actifs en emploi et les actifs au chômage dont le niveau de vie est particulièrement modeste et, d'autre part, à retenir des découpages par classe d'âge qui isolent les 18-29 ans et les plus de 70 ans, les deux catégories au niveau de vie moyen le plus bas.

La catégorie des plus de 70 ans recoupe en partie la population des bénéficiaires du minimum vieillesse, très majoritairement féminine et composée d'une très forte proportion de personnes isolées. Or, le niveau de vie d'une personne seule et ayant pour unique ressource le minimum vieillesse était, en 2004, inférieur de 10% au seuil de pauvreté. La qualité d'allocataire du minimum vieillesse permet toutefois de bénéficier, de façon plus ou moins automatique, de droits connexes.

Selon les données fiscales, les pensions de vieillesse représentaient en 2003 près de 80% du revenu avant impôts des ménages de retraités. Les disparités de montant total de retraite restent importantes entre les hommes et les femmes ; en 2004, les femmes disposaient d'un montant de retraite inférieur de 40 % à celui des hommes. Quant aux évolutions de pensions, le Conseil juge utile de tenir compte de l'évolution des prélèvements sociaux et de distinguer les retraités selon le taux de CSG qui est appliqué sur leurs pensions.

4. Les contraintes des finances publiques

La question de l'équilibre financier des régimes de retraite doit tenir compte des contraintes de finances publiques, dont les finances sociales sont une composante.

A la suite du rapport de M. Michel Pébereau et de la première conférence nationale des finances publiques en janvier 2006, le gouvernement s'est engagé dans une stratégie de désendettement public et, selon la programmation pluriannuelle des finances publiques 2008-2010, le régime général de sécurité sociale serait à nouveau équilibré fin 2009.

La question des contributions supplémentaires pour les régimes de la fonction publique, qui ont été envisagées au moment de la réforme de 2003, doit être examinée dans ce cadre.

5. Les aspects internationaux

Le rapport décrit les mesures ou orientations récentes concernant les systèmes de retraite de six pays : les Etats-Unis, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Il s'agit des six pays auxquels le Conseil s'étaient intéressé dans le cadre de son deuxième rapport publié en 2004, *Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information*. L'analyse de ces évolutions apporte des éléments d'information intéressants quant aux orientations retenues face au vieillissement de la population (la place respective de la répartition et de la capitalisation, le relèvement des âges de départ en retraite, les niveaux de pensions…), même si les spécificités nationales rendent délicat l'exercice comparatif. Des données de base sur les retraites dans ces pays et en France figurent dans les tableaux ci-après.

L'examen de l'environnement international est complété par un point sur les travaux dans le domaine des retraites au niveau de l'Union européenne.

La méthode ouverte de coordination, mise en place en décembre 2001, fixe des objectifs communs, notamment en matière de retraite ; les Etats membres définissent eux-mêmes leurs stratégies nationales. Cette méthode a été rationalisée autour d'un nombre d'objectifs plus limités et plus transversaux aux différents thèmes (inclusion sociale, pensions et santé), avec désormais la remise par chaque Etat membre d'un rapport unique de stratégie sur l'inclusion sociale et la protection sociale.

Trois sujets spécifiques sont enfin présentés : le travail de la Commission en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, la transposition en droit français de la directive du 3 juin 2003 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle, enfin la proposition de directive sur l'amélioration de la possibilité de portabilité des droits à pension complémentaire.

Données-clés sur les retraites dans quelques pays européens

	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
EMPLOI						
Age moyen de cessation d'activité (2004)	61,3 ans	58,9 ans	n.d.	61,1 ans	62,1 ans	62,8 ans
Taux d'emploi – Toute la population (2005)						
• 25-54 ans	77,4 %	79,8 %	72,3 %	82,9 %	81,2 %	83,9 %
• 55-59 ans	63,4 %	54,0 %	43,1 %	61,7 %	68,6 %	79,5 %
• 60-64 ans	28,1 %	13,4 %	18,0 %	24,9 %	42,1 %	58,1 %
Taux d'emploi – Femmes (2005)						
• 25-54 ans	71,0 %	72,9 %	57,9 %	75,5 %	74,8 %	81,1 %
• 55-59 ans	55,3 %	50,2 %	31,1 %	48,3 %	61,9 %	77,3 %
• 60-64 ans	20,7 %	12,4 %	9,1 %	17,5 %	30,8 %	54,3 %
Taux d'emploi – Hommes (2005)						
• 25-54 ans	83,7 %	87,0 %	86,6 %	90,3 %	87,8 %	86,6 %
• 55-59 ans	71,5 %	58,0 %	55,5 %	74,9 %	75,5 %	81,6 %
• 60-64 ans	35,8 %	14,5 %	27,6 %	32,3 %	53,9 %	61,8 %
DEMOGRAPHIE						
Population 65+ / population 15-64 (2004)	26,8 %	25,2 %	28,9 %	20,5 %	24,3 %	26,4 %
PRESTATIONS DE RETRAITE						
Prestations de retraite publiques / PIB (2004)	11,4 %	12,8 %	14,2 %	7,7 %	6,6 %	10,6 %
Prestations de retraite totales / PIB (2003)[1]	13,4 %	13,0 %	15,1 %	14,1 %	11,0 %	12,7 %
REVENUS DES RETRAITES						
Revenus des 65+ / revenus des 0-64 ans (2005)[2]	88 %	90 %	95 %	84 %	74 %	77 %

1. Sources ESSPROS et EUROSTAT. Comprend les pensions versées par des régimes de retraite privés.
2. Les données sur les revenus ne sont sans doute pas complètement harmonisées entre les pays, malgré la volonté d'EUROSTAT d'utiliser une méthodologie commune
Source : EUROSTAT.

Régime de base des salariés du secteur privé en France et dans quelques pays étrangers :
âge de la retraite pour les liquidations en 2006 et changements prévus par la législation

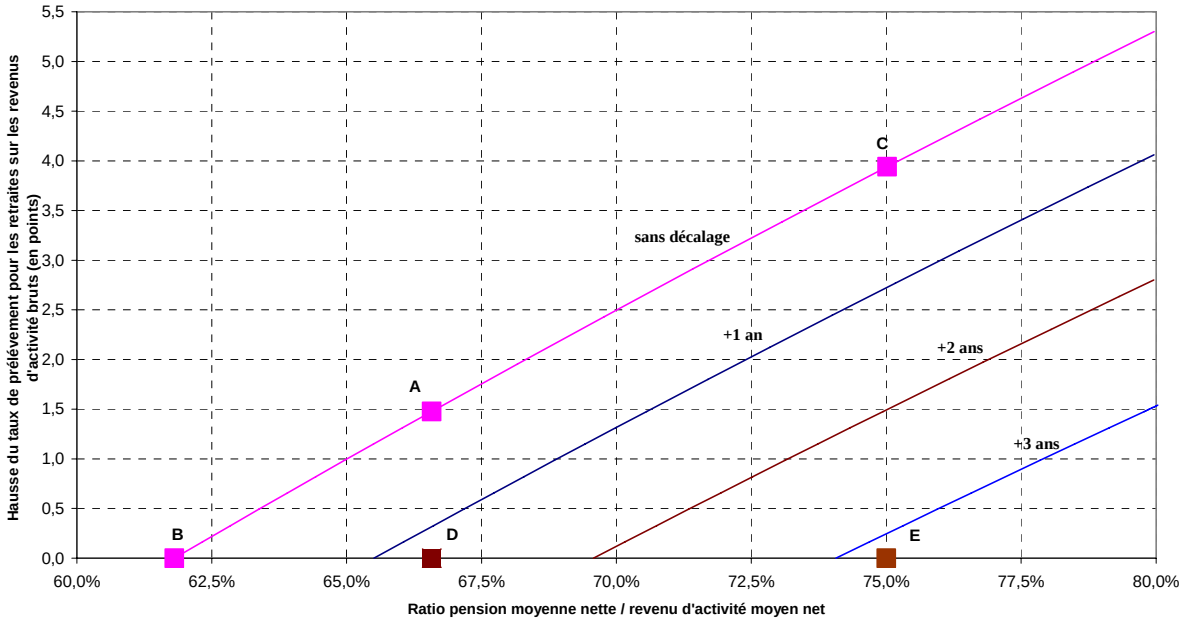
Pays	**Retraite en 2006**		**Changements prévus par la législation**	
	Age d'ouverture du droit à une pension	*Age de la retraite à taux plein*	*Age d'ouverture du droit à une pension*	*Age de la retraite à taux plein*
Allemagne	65 ans 63 ans avec 35 années d'assurance 61 ans pour chômeurs et personnes en préretraite progressive 60 ans pour invalides avec 35 années d'assurance 60 ans pour femmes avec 15 années d'assurance, dont 10 après l'âge de 40 ans	65 ans	2012 - 65 ans - 63 ans avec 35 années d'assurance - 60 ans pour invalides avec 35 années d'assurance	pas de changement proposition de loi pour relever l'âge du taux plein : 2023 – 66 ans 2029 – 67 ans (L'âge d'ouverture serait relevé aussi dans certains cas)
France	60 ans 56 à 59 ans pour les assurés ayant eu des carrières longues et ayant commencé à travailler jeune	65 ans 60 à 64 ans avec 40 années d'assurance	pas de changement prévu	2012 - 65 ans - 60 à 64 ans avec 41 années d'assurance 2013 à 2020 - augmentations du nombre d'années requises en fonction des gains d'espérance de vie
Italie	65 ans pour hommes 60 ans pour femmes 57 ans avec 35 années d'assurance Tout âge avec 39 années d'assurance	*	2008 - Tout âge avec 40 années d'assurance - 60 ans avec 35 années d'assurance 2010 - 61 ans avec 35 années d'assurance 2013 - Tout âge avec 40 années d'assurance	*
Pays-Bas	65 ans	*	pas de changement prévu	*
Royaume-Uni	65 ans hommes 60 ans femmes	*	2020 - 65 ans pour femmes et hommes	*
Suède	61 ans	*	pas de changement prévu	*
Etats-Unis	62 ans	66 ans	pas de changement prévu	2022 - 67 ans

* En Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède, il n'existe pas de notion d'âge de taux plein.

Fiche 3 : Le pilotage du système de retraite

Un objectif majeur étant d'assurer sur le long terme l'équilibre financier du système de retraite, le Conseil a jugé utile de fournir aux décideurs une présentation synthétique de la diversité des choix possibles pour garantir le financement des retraites. C'est le rôle de l'abaque qui met en relation les trois leviers d'action possibles : le niveau relatif des pensions (en abscisse), les recettes des régimes (en ordonnée) et l'âge moyen de départ en retraite (qui s'exprime en une succession de droites). On a choisi de prendre pour référence l'année 2020 qui correspond à l'horizon de la réforme de 2003, sachant qu'à plus long terme les incertitudes sont plus grandes.

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



Guide de lecture de l'abaque : Le ratio « pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net » est représenté sur l'axe horizontal et la hausse en points du taux de prélèvement pour la retraite, par rapport au taux de 2003, figure sur l'axe vertical. La droite BC représente le choix entre le niveau du ratio « pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net » et celui du taux de prélèvement pour la retraite, à âge moyen de départ en retraite inchangé par rapport à celui atteint en 2020 dans le scénario de base du Conseil. Chaque droite représente un décalage de l'âge moyen de départ en retraite d'un an vis-à-vis de la droite immédiatement à gauche. Tous les points sur ces droites représentent des situations d'équilibre du système de retraite en 2020.

Dans l'hypothèse volontariste mais possible d'un taux de chômage de 4,5% à partir de 2015 et en prenant en compte le dernier scénario démographique central de l'INSEE, le besoin de financement du système de retraite représenterait 0,7 point de PIB en 2020[2], compte tenu des effets estimés de la réforme de 2003, en particulier d'un recul supplémentaire de l'âge moyen de départ en retraite dû à la réforme d'environ 0,2 an dans le secteur privé et de 1,5 an pour les fonctionnaires.

[2] 0,8 point de PIB selon le scénario de base du Conseil de mars 2006 qui reposait sur le précédent scénario démographique central de l'INSEE.

Ce besoin de financement pourrait être couvert grâce aux nouvelle ressources envisagées en 2003, soit une hausse des cotisations à l'assurance vieillesse (gagée par une baisse des cotisations à l'assurance chômage) et un accroissement des contributions aux régimes de la fonction publique. Ces nouvelles ressources représenteraient au total une hausse du taux de prélèvement pour la retraite de 1,5 point sur les revenus d'activité bruts. Dans cette hypothèse, le ratio « pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net » serait en 2020 inférieur d'environ 10% à la situation actuelle. Dans ce scénario, l'équilibre du système de retraite serait atteint en 2020 par l'effet combiné d'un recul de l'âge de la retraite, d'une hausse du niveau des prélèvements pour la retraite et une baisse du ratio « pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net » (c'est le point A de l'abaque).

Mais l'abaque montre qu'en théorie, l'équilibre en 2020 pourrait être atteint en agissant, de manière plus sensible, sur un seul des trois leviers d'action possibles : toutes choses égales par ailleurs, il faudrait soit relever l'âge moyen de départ en retraite d'environ 3 années supplémentaires par rapport à celui du scénario de base du Conseil (point E), soit augmenter de 4 points le taux de prélèvement pour la retraite sur les revenus d'activité bruts (point C), soit diminuer le ratio « pension moyenne nette sur revenu d'activité moyen net » de près de 20% (point B)[3].

Malgré ses limites liées aux hypothèses et aux simplifications retenues pour sa construction, l'abaque permet de fixer les ordres de grandeur des ajustements nécessaires pour équilibrer le système de retraite en 2020. Une fois choisie une combinaison d'ajustements des trois leviers d'action possibles assurant l'équilibre en 2020, l'objectif est de converger vers cette cible au moyen de mesures de réglementation ou d'actions à conduire.

Dans le prolongement des raisonnements tenus à partir de l'abaque, le Conseil ouvre la réflexion sur les pistes permettrant d'améliorer les conditions de pilotage du système de retraite.

Les projections financières à long terme sont sans conteste un outil de pilotage du système de retraite indispensable. Aussi le Conseil continuera-t-il, pour la suite de ses travaux de projection, à privilégier la présentation de chroniques de besoins de financement futurs, même s'il juge intéressant de pouvoir l'enrichir par des indicateurs mesurant la charge future des régimes de retraite selon une approche dite « en système ouvert », particulièrement adaptée au système en répartition.

Il est en outre nécessaire de développer, à côté des indicateurs financiers, toute une batterie d'outils complémentaires de pilotage afin de satisfaire non seulement la contrainte d'équilibre financier des régimes de retraite mais aussi les objectifs sociaux poursuivis à travers le système de retraite. Le Conseil souhaite approfondir la réflexion sur ce sujet.

Enfin, le droit à l'information en matière de retraite est indissociable de la question du pilotage du système. Trois aspects du sujet sont développés : l'accroissement des besoins d'information en matière de retraite face à un système complexe et en évolution, la nécessité d'une information générale sur le système de retraite et la mise en œuvre du droit à l'information des assurés sur leur situation individuelle en matière de retraite.

[3] On suppose toutefois acquis le décalage de l'âge moyen de départ en retraite du scénario de base du Conseil dans les situations correspondantes aux points B et C.

Le Conseil se félicite des avancées importantes qui ont été récemment réalisées dans ce cadre puisque, outre la refonte du site Internet du GIP Info Retraite, www.info-retraite.fr, et la mise à disposition d'un simulateur de retraite m@rel, les deux décrets d'application relatifs au droit à l'information individuelle ont été publiés. Les premiers documents du droit à l'information individuelle seront envoyés à partir du 1er juillet 2007 aux personnes âgées de 50 ans et de 58 ans en 2007.

Le Conseil souligne l'importance du principe d'ajustement par génération des règles en matière de retraite, qui a été renforcé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. Ce principe conduit à ce que les règles ne changent pas en fonction de la date de départ en retraite de chaque personne et constitue une forme de garantie dans la phase de montée en charge de la réforme, au cours de laquelle les conditions de liquidation sont de plus en plus contraignantes pour les assurés. Une mauvaise connaissance de ce principe peut conduire certaines personnes à souhaiter partir au plus vite à la retraite, avant que les règles ne changent en leur défaveur. Aussi, les mesures prises récemment pour renforcer le principe d'ajustement des règles par génération mériteraient de faire l'objet d'une large information auprès des assurés.

Fiche 4 : Durée d'assurance, âge de départ en retraite et politique de l'emploi

La question de l'allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein se pose dans le cadre du rendez-vous de 2008 (article 5 de la loi de 2003). Elle conduit à s'intéresser aux effets de l'allongement de la durée d'assurance sur les âges effectifs de départ en retraite et renvoie, plus largement, à des questions de politique de l'emploi, en particulier de l'emploi des seniors.

1. La question de l'allongement de la durée d'assurance

Compte tenu de l'importance majeure prise par la durée d'assurance dans la détermination des droits à la retraite, le Conseil considère nécessaire de conduire une réflexion sur les conditions de décompte des durées d'assurance dans les principaux régimes de retraite, ainsi que sur les modalités de calcul du salaire annuel moyen au régime général et dans les régimes alignés, dans une perspective de cohérence, de simplification et de lisibilité.

La loi de 2003 pose le principe d'un partage des gains d'espérance de vie entre durée d'assurance et durée moyenne de retraite. Elle prévoit une hausse de la durée d'assurance de 40 à 41 ans entre 2008 et 2012, à raison d'un trimestre supplémentaire par an[4].

Le Conseil observe toutefois que l'allongement de la durée d'assurance, conjugué au système de décote et de surcote, ne se traduit pas par un décalage de même ampleur de l'âge moyen de départ en retraite. Entre 2003 et 2020, selon le scénario de base du Conseil de mars 2006, le recul supplémentaire de l'âge moyen de départ en retraite dû à la réforme de 2003 serait limité à 0,2 an dans le secteur privé et à 1 an ½ pour les fonctionnaires, pour des allongements de durée d'assurance de respectivement 1 an ¾ et 4 ans ¼.

Décalage de l'âge de départ en retraite dû à la réforme de 2003 (générations 1965-1974) selon le genre et le statut d'activité au moment de la liquidation (secteur privé)

Statut au moment de la liquidation	Hommes		Femmes	
	Poids	Décalage	Poids	Décalage
En activité	52%	+1,3	34%	+1,4
En inactivité	48%	+0,3	66%	-1,3
Ensemble	100%	+0,8	100%	-0,4

Source : simulation du modèle DESTINIE, INSEE.

Les simulations réalisées pour le secteur privé mettent en avant l'impact différencié de la réforme de 2003 pour les inactifs et les actifs, en particulier l'impact potentiellement élevé de la diminution de la décote décidée en 2003 en termes d'avancée de l'âge moyen de départ en retraite pour les femmes inactives.

Même si l'ampleur de cet effet peut surprendre, ce phénomène n'est pas en soi étonnant. Non seulement les inactifs ne sont pas dans la situation de choisir entre travailler davantage ou

[4] Pour les personnes atteignant l'âge d'ouverture des droits à la retraite cette année-là.

travailler moins, mais ils peuvent aussi avancer leur âge de liquidation du fait de l'assouplissement de la décote. Les incitations à retarder leur âge de liquidation mises en place par la réforme de 2003 sont probablement peu opérantes sur eux.

Selon les simulations, les bornes d'âge de départ en retraite (60 et 65 ans) contribueraient aussi, dans une moindre mesure, à limiter l'efficacité de l'allongement de la durée d'assurance en termes de recul de l'âge moyen de liquidation. La question des bornes d'âge ne se limite toutefois pas à celle de l'efficacité de l'allongement de la durée d'assurance. Des préoccupations en termes d'équité doivent également être prises en compte dans la réflexion.

2. La politique de l'emploi et l'emploi des seniors

Les simulations mettent une nouvelle fois en évidence le rôle crucial de l'emploi des seniors pour assurer l'efficacité de la réglementation, actuelle ou future. Le Conseil rappelle à cet égard qu'une politique favorisant la croissance, l'emploi et le bon fonctionnement du marché du travail est un élément essentiel du contexte de la politique de l'emploi des seniors

Il estime qu'il est nécessaire de conduire une politique de l'emploi en cohérence avec la loi de 2003 et que la priorité doit être de permettre aux seniors de rester en emploi au moins jusqu'à 60 ans.

Les mesures qui entraînent une réduction de la période active doivent rester l'exception. A cet égard, le Conseil regrette le maintien jusqu'en 2014 d'un dispositif incitant à des départs en retraite plus précoces, suite à la remise en cause des accords dérogatoires de mise à la retraite à 65 ans.

Parallèlement, l'efficacité des mesures visant à prolonger l'activité des seniors passe par une plus grande publicité auprès tant des assurés que des entreprises. Les dispositions du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010 et la mise en œuvre du droit à l'information assurée par le GIP Info Retraite devraient y contribuer largement.

Il est évidemment trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité du plan national. Le Conseil juge en tous les cas utile que le groupe permanent de suivi, prévu par le plan et auquel le Conseil est prêt à s'associer, soit rapidement mis en place. Ce groupe pourrait jouer un rôle de catalyseur et être une force de mobilisation pour tous les acteurs concernés.

Parallèlement, il est nécessaire de renforcer le suivi des négociations collectives interprofessionnelles, de branche et d'entreprise ainsi que des accords auxquels ces négociations peuvent aboutir, concernant l'emploi et les conditions de travail des seniors.

Fiche 5 : Le taux de revalorisation des pensions et les minima de pension

La loi de 2003 prévoit d'aborder un certain nombre de questions concernant l'évolution et le niveau des pensions. La question du taux de revalorisation des pensions (article 27) fera l'objet d'une conférence tripartite en 2007 et l'objectif de minimum de pension après une carrière complète (articles 4) devrait être réexaminé en 2008.

1. Les principes de revalorisation des pensions

L'appréciation sur l'opportunité d'une correction du taux de revalorisation des pensions, permettant une revalorisation générale des pensions au-delà de ce que prévoit la loi, devrait être portée en tenant compte non seulement des éléments de comparaison de la situation des actifs et des retraités mais aussi de la situation financière des régimes.

La revalorisation des pensions sur les prix assure les retraités contre le risque d'inflation et leur permet de bénéficier d'un revenu stable, non soumis aux aléas de la conjoncture, contrairement aux revenus des actifs. Si les salaires augmentent plus vite que les prix, la revalorisation sur les prix entraîne cependant un décrochage, au cours de la période de retraite, du pouvoir d'achat des pensions par rapport à celui des salaires : les pensions, au cours de la période de retraite, augmentent mais moins que les salaires.

Selon les sources fiscales, le niveau de vie moyen des ménages de retraités était inférieur en 2004 de près de 10% à celui ménages d'actifs mais une prise en compte plus complète des revenus du patrimoine conduirait à rehausser le niveau de vie relatif des retraités. Ces niveaux de vie ont connu des évolutions proches sur la période récente, quoique légèrement moins favorables pour les retraités. Au total, les écarts entre l'évolution des pensions et celle des revenus d'activité ne peuvent être appréciés que prudemment et sur longue durée.

Les enjeux financiers associés à une correction du taux de revalorisation des pensions sont importants. Une correction du taux de revalorisation des pensions de +1% aurait un coût annuel immédiat de l'ordre de 750 millions d'euros pour le régime général et 500 millions d'euros pour les régimes de la fonction publique, ce qui correspondrait à un ajout instantané de 0,1 point de PIB de dépense publique.

Au total, compte tenu de la situation financière actuelle et projetée des régimes de retraite, toute mesure générale de correction du taux de revalorisation des pensions devrait être accompagnée de mesures de financement afin de ne pas compromettre le nécessaire retour à l'équilibre financier des régimes.

2. L'objectif de minimum de pension après une carrière complète

Pour garantir l'objectif fixé par la loi d'un montant total de pension à la liquidation en 2008 d'au moins 85% du SMIC net après une carrière complète et à temps plein rémunérée au SMIC, il a été décidé de revaloriser le minimum contributif servi par le régime général, au titre des périodes cotisées, de 3 % au 1er janvier 2004, 3 % au 1er janvier 2006 et 3 % au 1er janvier 2008.

Des cas-types montrent que l'objectif serait quasiment atteint (83,5% du SMIC net) pour les assurés du régime général ayant cotisé par le passé sur la base du taux moyen de cotisation

ARRCO et bénéficiant du taux réduit de CSG ; il serait même dépassé (87,3% du SMIC net) pour les retraités exonérés totalement de CSG. Il existe en revanche des cas, dont la fréquence est difficile à apprécier, pour lesquels l'objectif ne serait pas atteint (assurés ayant cotisé par le passé sur la base du taux de cotisation minimum ARRCO ou soumis, en raison des revenus imposables de leur foyer, au taux normal de CSG).

Une revalorisation importante du minimum contributif majoré, qui s'ajouterait aux trois majorations de 3 % déjà prévues, apparaît particulièrement coûteuse au regard de l'objectif énoncé dans la loi, puisqu'elle porterait sur une population *a priori* bien plus large que celle visée par l'article 4 de la loi de 2003.

En effet, selon les termes de la loi, la cible visée est celle d'assurés ayant une carrière complète avec de très faibles salaires. Or, dans les faits, les salariés travaillant toute leur vie à temps complet connaissent généralement des progressions de rémunération qui font qu'*in fine* leur salaire s'écarte du SMIC, cependant que les personnes dont la rémunération reste toujours proche du SMIC et, de fait, titulaires des plus faibles pensions ont souvent des carrières heurtées marquées par des interruptions ou des périodes d'activité à temps partiel.

Cette première appréciation peut conduire à approfondir la réflexion sur la nature de l'objectif social poursuivi par les mesures prises, qui renvoie notamment au critère de faible pension, au public visé et aux barèmes de calcul des minimums.

Le Conseil s'interroge en outre sur les diverses questions posées par une éventuelle mise en œuvre au-delà de 2008 de l'objectif de 85 % du SMIC net par les différents régimes.

Il élargit enfin la réflexion sur l'objectif de 85% du SMIC net à des questions relatives, d'une part, au minimum garanti dans la fonction publique, et, d'autre part, au minimum vieillesse.

Au total, le choix peut se poser en termes d'équité et d'efficacité entre des mesures ciblées vers les petites pensions et des ajustements de portée plus générale.

Fiche 6 : Les questions à traiter pour assurer l'égalité entre les cotisants

Sur différents sujets subsistent des questions relatives à l'égalité de traitement entre les cotisants. Le Conseil souhaite mettre l'accent sur quatre d'entre eux : l'égalité entre les hommes et les femmes et, par extension, les droits familiaux et conjugaux en matière de droits à la retraite, l'égalité de traitement en fonction des parcours professionnels, la question des régimes spéciaux, enfin la question du développement de l'épargne retraite.

1. L'égalité entre hommes et femmes, les droits familiaux et conjugaux

Par rapport aux modèles étrangers de protection sociale, la France est dans une position intermédiaire et originale, qui conduit à un système de retraite attribuant aux femmes une combinaison de droits : droits propres tirés de l'activité professionnelle, droits propres au titre des périodes d'éducation des enfants et droits dérivés de ceux du conjoint.

Toute construction de scénarios d'évolution des droits familiaux et conjugaux dans les régimes de retraite suppose au préalable des réponses à un certain nombre de questions reflétant des choix de société : la différenciation des rôles entre hommes et femmes, la place donnée à la prise en charge des enfants, la reconnaissance accordée respectivement aux individus, au couple et à la famille, enfin la part laissée à des normes sociales ou à la liberté individuelle. Elle implique également de tenir compte à la fois des réalités sociales françaises actuelles et de l'évolution du droit national ainsi que du cadre juridique européen.

L'approche doit donc être systémique et prendre en compte les dimensions multiples du sujet. Une cohérence d'ensemble doit être recherchée en tenant compte des problèmes d'articulation qui peuvent exister avec les autres champs concernés : politique familiale, politique d'emploi, fiscalité, démographie. Il convient de mentionner en particulier la grande disparité actuelle des avantages familiaux et conjugaux selon les régimes, qui devrait conduire à des évolutions dans le sens d'une certaine harmonisation et d'une adaptation aux évolutions de la société.

Au regard de la recherche de l'égalité entre les hommes et les femmes en matière de retraite, l'élévation du taux d'activité féminin pourrait constituer la perspective à privilégier. Si l'on ne veut pas que l'augmentation de l'activité empêche, néanmoins, les familles de réaliser leur désir d'enfants et nuise à la natalité également nécessaire à l'équilibre des régimes de retraite, la conciliation entre activité professionnelle et vie familiale devrait être recherchée.

Le sujet de l'égalité entre hommes et femmes et des évolutions possibles des droits familiaux et conjugaux en matière de retraite fera l'objet d'un rapport spécifique du Conseil en 2007.

2. L'égalité de traitement en fonction des parcours professionnels

L'évolution des droits à la retraite des assurés ayant eu une carrière accidentée (début de carrière difficile, interruptions d'activité plus ou moins longues, allocataires du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de solidarité spécifique…) mérite une évaluation particulière, compte tenu des dernières réformes des retraites. Ainsi, la portée de l'évolution vers une plus grande contributivité engagée par la loi de 2003, qui distingue les périodes strictement cotisées et les périodes validées à d'autres titres (en particulier pour le calcul du minimum contributif), devra être attentivement étudiée.

Les règles des régimes ne sont pas complètement harmonisées et la pluriactivité continue à avoir des conséquences sur les droits à la retraite, favorables ou non pour les personnes concernées. Or, environ 4 retraités sur 10 sont polypensionnés (assurés à plusieurs régimes de base).

Concernant les conséquences de la pluriactivité sur le montant total de la retraite, le Conseil souhaite attirer plus particulièrement l'attention sur deux sujets :

- le principe de proratisation du nombre des meilleures années prises en compte pour le calcul du salaire annuel moyen qui s'applique aux polypensionnés effectuant leur carrière dans différents régimes alignés sur le régime général (régimes de artisans, des commerçants et des salariés agricoles) mais qui ne s'applique pas polypensionnés effectuant leur carrière dans un régime aligné et un qui ne l'est pas (régimes de la fonction publique, régime des professions libérales ou régime des exploitants agricoles) ;
- le minimum contributif qui bénéficie, certes pour un montant moindre depuis la loi de 2003, aux polypensionnés quels que soient les montant servies par les autres régimes.

D'autres sujets, comme la pluriactivité simultanée ou les modalités de calcul de la surcote en fonction du dernier régime d'affiliation, sont évoqués dans le rapport.

Le Conseil juge enfin nécessaire de réexaminer l'ensemble des règles spécifiques aux régimes de la fonction publique concernant les assurés n'ayant pas accompli 15 années de services effectifs et la validation des services auxiliaires. Ces règles conduisent à des procédures complexes de transferts de droits entre, d'une part, les régimes de la fonction publique et, d'autre part, le régime général et l'IRCANTEC.

3. Les régimes spéciaux

L'approche concernant les régimes spéciaux ne peut qu'être différenciée vis-à-vis de régimes dont certains sont en quasi extinction (le régime des mines) et d'autres correspondant à des activités appelées à se développer, qui sont confrontés à des problèmes démographiques extrêmement dissemblables et dont les règles aboutissent à des droits de niveaux très différents.

Il paraît cependant nécessaire que pour ces régimes, comme pour l'ensemble des autres régimes, soient prises en compte les perspectives de long terme et les conditions de financement à l'horizon de 2020.

S'agissant des orientations générales relatives à l'évolution du système de retraite, trois orientations peuvent être envisagées, pour répondre au principe d'équité entre les régimes, en tenant compte aussi de l'impact financier en résultant.

La première orientation est celle de l'allongement des durées d'activité et des durées d'assurance requises dans les régimes non touchés par la réforme de 2003, afin de tenir compte des gains d'espérance de vie. Comme dans les autres secteurs, une telle évolution doit être associée à une politique du travail et de l'emploi faisant de la gestion des âges une priorité. Par ailleurs, la réflexion devrait être conduite en prenant en compte les situations de pénibilité (intégrées dans les règles d'un certain nombre de ces régimes). La question des âges

de départ à la retraite dans l'ensemble des régimes spéciaux, y compris ceux de la fonction publique, doit être examinée dans cette perspective.

La seconde orientation est celle d'une évolution des droits familiaux et conjugaux, allant dans le sens d'une certaine harmonisation et d'une adaptation aux évolutions de la société.

La troisième orientation pourrait être celle d'une certaine harmonisation des logiques d'indexation des pensions permettant de donner à l'ensemble des retraités les mêmes types de garanties en termes d'évolution de leurs revenus à la retraite.

Enfin, au-delà de la nécessité de traiter le problème posé à certaines entreprises par l'obligation de provisionner l'ensemble de leurs engagements de retraite, une clarification de l'analyse sur les conditions et règles de financement de ces régimes serait utile, en prenant en compte le périmètre des risques et garanties couvertes ainsi que leurs perspectives financières futures.

4. L'épargne retraite

La loi de 2003 a ouvert à toute personne la possibilité de se constituer, à titre privé ou dans le cadre de son activité professionnelle, une épargne en vue de la retraite, en complément des régimes de retraite obligatoires par répartition, à travers trois dispositifs nouveaux : le plan d'épargne retraite populaire (PERP), le plan d'épargne pour la retraite d'entreprise (PERE) et le plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO).

Le Conseil constate, s'agissant de ces dispositifs, que l'objectif recherché par le législateur est à ce jour respecté : un développement de l'épargne retraite permettant de compléter la retraite par répartition pour les personnes ne bénéficiant pas d'un taux de remplacement très élevé, sans pour autant concurrencer les régimes obligatoires.

Il juge toutefois souhaitable de simplifier l'ensemble des dispositifs d'épargne retraite pour en accroître la lisibilité. Il examine en outre les questions posées par l'inégal accès à l'épargne retraite et par le risque de substitution au salaire d'un effort d'épargne encouragé par des incitations fiscales et sociales. Cet effort d'épargne couvre également l'épargne salariale en entreprise dans la mesure où la participation et l'intéressement, à titre optionnel, sont investis dans des produits d'épargne retraite tels que le PERCO et où un tiers des détenteurs d'épargne en entreprise ont indiqué début 2004 qu'ils comptaient garder cette épargne jusqu'à la retraite.

Le Conseil estime en particulier que, si cet effort d'épargne doit être encouragé, il convient que soient analysées les différentes incitations fiscales et sociales, leur finalité et leurs conséquences sur le financement de la protection sociale en général et des retraites en particulier.

Par ailleurs, il conviendra d'examiner les moyens de favoriser un accès plus égal aux dispositifs d'épargne retraite.

Fiche 7 : Les questions relatives à l'équilibre financier des régimes

Le Conseil attire l'attention sur la situation financière du Fonds de solidarité vieillesse et du Fonds de réserve pour les retraites, et pose la question générale de l'équilibre financier à long terme du système de retraite.

1. Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV)

Le solde cumulé du FSV est devenu pour la première fois déficitaire à la fin de l'année 2002 et ne cesse de se dégrader depuis. À la fin de l'exercice 2005, le déficit cumulé s'élevait à 3,7 milliards d'euros ; à la fin de l'exercice 2007, il atteindrait 5,6 milliards d'euros. Les perspectives dressées dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 font toutefois état d'un retour à l'équilibre annuel en 2009.

La question du retour rapide à l'équilibre du FSV est pour le Conseil une question d'autant plus importante qu'elle renvoie à notre capacité d'honorer les engagements de solidarité nationale portés par le système de retraite en répartition. Elle conduit à deux séries d'interrogations. La première concerne le périmètre des objectifs de solidarité financés par le FSV. La seconde porte, à périmètre inchangé, sur la manière de conforter le redressement du FSV de telle sorte qu'il puisse combler les pertes cumulées et d'assurer, dans la durée, une situation équilibrée du FSV malgré les fluctuations du cycle économique.

2. Le Fonds de réserve des retraites (FRR)

Le FFR doit, à partir de 2020, contribuer au financement des régimes de retraite dans des conditions et avec des objectifs qui restent très largement à préciser. Ouvrir le débat sur ce point est aujourd'hui nécessaire pour préciser le niveau jugé souhaitable du Fonds ainsi que ses conditions d'alimentation et de gestion.

Le Conseil tient à rappeler que le FRR ne doit en aucun cas, compte tenu de son caractère transitoire, dispenser les régimes des adaptations nécessaires mais qu'il peut permettre à la fois de rendre ces adaptations plus progressives et d'éviter de reporter sur les générations futures des charges trop lourdes. C'est d'ailleurs au regard des transferts entre les générations que doit être défini le rôle du FRR, en s'interrogeant notamment sur la meilleure façon de les mettre en œuvre dans un contexte de dette publique élevée.

Plutôt que de fixer un objectif de montant de réserves en niveau absolu, le Conseil considère plus pertinent de raisonner en termes relatifs, par rapport aux nouveaux besoins de financement que les réserves devront contribuer à réduire après 2020.

Il observe enfin que le rythme d'abondement du FRR a été jusqu'à maintenant inférieur à celui qui avait été initialement envisagé et rappelle que la crédibilité du Fonds sera d'autant mieux assurée que la part des ressources pérennes sera plus importante. Une stratégie de financement stable pour le FRR, garante de meilleures performances financières, exigerait d'ailleurs une plus grande régularité des abondements

3. L'équilibre financier des régimes : agir sur les recettes et sur les dépenses

Les résultats des projections du Conseil montrent que l'équilibre des comptes serait assuré en 2020 dans l'hypothèse d'un retour au plein emploi et grâce aux recettes envisagées en 2003 (hausses de cotisations vieillesse compensées par des baisses des cotisations chômage pour le régime général et hausses des contributions pour les régimes de fonctionnaires).

Ce scénario suppose qu'une part importante des marges de manœuvre apportées par une amélioration de la situation économique serait consacrée au financement des retraites plutôt qu'à celui d'autres besoins sociaux (maladie, dépendance…). La question des priorités sociales est ainsi posée. Il faudrait, par ailleurs, que les partenaires sociaux, gestionnaires de l'assurance chômage, puissent se saisir de la question du redéploiement à l'occasion des négociations UNEDIC. Enfin, si le chômage ne diminue pas suffisamment, la question du financement du régime général notamment reste posée.

Concernant les contributions supplémentaires envisagées en 2003 pour répondre au besoin de financement des régimes de la fonction publique, la question doit être examinée dans le cadre des orientations prises à la Conférence sur les finances publiques.

Dans ces conditions, l'examen d'hypothèses alternatives de financement avant 2020, y compris des hausses de cotisations, est rendu nécessaire.

Une réflexion a été conduite récemment sur l'assiette du financement de la protection sociale. Les cinq pistes de réforme examinées consistent à substituer des cotisations sociales actuellement à la charge des employeurs par d'autres types de prélèvement : une contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, une modulation des cotisations sociales des employeurs en fonction du rapport entre la masse salariale et la valeur ajoutée, un prélèvement assis sur le chiffre d'affaires diminué des rémunérations, un prélèvement portant sur les éléments de rémunération directs ou indirects aujourd'hui exonérés de cotisations sociales ainsi que sur les bénéfices des entreprises, enfin l'affectation d'une partie des recettes de TVA au financement des régimes de sécurité sociale (« TVA sociale »).

La problématique spécifique du financement des retraites pourrait, selon de nombreux experts, échapper en grande partie à ce débat. En dehors des dépenses de solidarité liées au FSV, les prestations vieillesse sont généralement analysées comme des salaires différés obéissant davantage à une logique contributive et devant, de ce fait, relever avant tout d'un financement par les cotisations sociales assises sur les salaires, celles-ci déterminant de manière significative les prestations de retraite. Une mise à plat des différentes niches fiscales et surtout sociales paraît, à ce titre, indispensable.

La question du financement des régimes de retraite ne peut se poser sans une réflexion également sur les moyens de parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses. A cet égard, le principe pourrait être posé, au regard de l'équilibre des régimes, de proposer des modalités de financement (nouvelles ressources ou nouvelles économies) pour chaque mesure nouvelle ayant pour effet d'augmenter les prestations.

Il est nécessaire d'approfondir la réflexion et de poursuivre les travaux sur toutes les pistes concrètes qui pourraient permettre de parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses.

La réflexion sur le décompte des durées d'assurance mérite ainsi d'être approfondie.

Comme le Conseil l'a souligné à de nombreuses reprises, la question du taux d'emploi, en particulier celui des seniors, est stratégique pour l'avenir des régimes de retraite. Elle implique d'importants changements de comportement tant des salariés que des employeurs.

Pour les employeurs, et au-delà de leur attitude quant à l'emploi des seniors, ces changements de comportement renvoient, entre autres, à l'amélioration et 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.

Il est indispensable également de poursuivre la réflexion sur les dispositions qui limitent l'augmentation de la durée effective de cotisation, sur laquelle est fondée la réforme de 2003.

Plusieurs de ces dispositions ont fait l'objet d'un examen dans le rapport : la mesure de départ anticipée pour carrières longues dans le régime général comme dans la fonction publique, l'assouplissement progressif de la décote au régime général et dans les régimes alignés, le rythme de montée en charge de la décote dans la fonction publique, les bornes d'âge de départ en retraite dans un contexte d'allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, les rachats de trimestres de cotisation, les modes d'attribution et de calcul du minimum contributif et du minimum garanti...

La légitimité des objectifs que ces mesures poursuivent doit être resituée par rapport aux objectifs pour lesquels elles ont été conçues, en particulier d'équité, et en tenant compte de l'équilibre et de la cohérence globale recherchés dans le contexte de la réforme de 2003.

L'examen des droits familiaux et conjugaux en matière de retraite, que le Conseil va approfondir en 2007, devrait déboucher sur des propositions tendant à ce que les dépenses de retraite liées aux enfants et au couple correspondent à des objectifs clairement identifiés et répondant aux préoccupations d'égalité entre les hommes et les femmes. Cette réflexion doit s'inscrire dans une réflexion plus large sur les prestations non contributives.

Enfin, dans la même perspective de clarification des objectifs poursuivis et d'aménagement des règles en fonction de ces objectifs, la question des droits à la retraite des personnes ayant été assurées à plusieurs régimes de retraite de base au cours de leur carrière doit être examinée dans toutes ses dimensions.

En tout état de cause, les différentes mesures devront être examinées à l'aune des trois objectifs suivants :

- la nécessité de revenir vers l'équilibre financier des régimes ;
- l'équité et la solidarité entre les assurés, en particulier entre les générations ;
- l'augmentation du taux d'activité des seniors.

CONCLUSION

Le présent rapport entend éclairer le gouvernement et le parlement dans la perspective du rendez-vous de 2008, premier des rendez-vous prévus par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites. A cette fin, il fournit des outils d'analyse et de pilotage, au nombre desquels l'abaque, qui donne des ordres de grandeurs sur les ajustements à réaliser concernant les différents leviers d'action possibles pour assurer l'objectif fondamental d'équilibre financier des régimes de retraite sur le long terme. Il présente aussi des éléments de réflexion sur les questions à traiter et les orientations à retenir.

Un diagnostic est en outre porté sur le contexte économique, social et financier, notamment les perspectives financières des régimes à court et à long terme, les évolutions de la situation de l'emploi, en particulier des seniors, les évolutions des revenus des actifs et des retraités, enfin les contraintes des finances publiques. Des points de repère sur les évolutions de l'environnement international sont également donnés.

Les décideurs disposent ainsi d'un ensemble de constats et d'analyses, préalable nécessaire au débat public et à la prise de décision. Ces données permettent en particulier d'apprécier les marges possibles de choix concernant les décisions à prendre à l'occasion du rendez-vous de 2008.

L'examen s'inscrit dans le cadre des objectifs fixés par la réforme de 2003 : réaffirmer le choix de la retraite par répartition ; assurer un haut niveau de retraite, par l'allongement de la durée d'activité et de la durée d'assurance ; préserver l'équité et l'esprit de justice sociale de nos régimes de retraite ; permettre à chacun de construire sa retraite, en donnant davantage de souplesse et de liberté de choix ; garantir le financement des retraites d'ici 2020.

Comme le Conseil l'a souligné à de nombreuses reprises, la question de l'emploi, plus particulièrement de l'emploi des seniors, est une question stratégique pour l'avenir des régimes de retraite. Les simulations mettent une nouvelle fois en évidence le rôle crucial de l'emploi des seniors pour assurer l'efficacité des mesures, actuelles ou futures, relatives à la durée d'assurance. Il importe dès lors de faire preuve, sur ce point, de cohérence dans les décisions prises ou à prendre.

Outre les questions relatives à la durée d'assurance, à l'évolution des pensions et à l'objectif de minimum de pension prévu par la loi, pour lesquelles les textes prévoient explicitement qu'elles doivent être abordées dans le cadre du rendez-vous de 2008, ainsi que la question de l'équilibre financier des régimes de retraite sur le long terme, le Conseil a souhaité mettre l'accent sur les questions à traiter en vue d'assurer l'égalité entre les cotisants, en les articulant autour de quatre thèmes : l'égalité entre hommes et femmes et les droits familiaux et conjugaux, l'égalité des droits en fonction des parcours professionnels, l'évolution des régimes spéciaux et la mise en œuvre de l'épargne retraite. Il ne sera sans doute pas possible d'apporter des réponses à toutes les questions posées dès le rendez-vous de 2008, mais il importe dès aujourd'hui de déterminer les principales orientations à retenir.

C'est guidé par ces principes que, dans la perspective du rendez-vous de 2008 et du rapport que le gouvernement, aux termes de la loi, doit élaborer d'ici la fin de l'année 2007, le Conseil s'est attaché à préciser les principaux termes du débat sur les enjeux de notre système de retraite.