

Conseil
d'orientation
des **retraites**

Retraites : un état des lieux du système français

Douzième rapport
Janvier 2013

© Direction de l'information légale et administrative, Paris 2013

ISBN : 978-2-11-009303-5

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

Introduction	7
---------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Les caractéristiques du système de retraite français	9
---	---

Chapitre 1

L'architecture du système de retraite français.....	11
---	----

I – Une multiplicité de régimes de base.....	11
--	----

II – Le développement des régimes complémentaires.....	12
--	----

III – Une grande variété de dispositifs d'épargne complétant la retraite.....	13
---	----

IV – L'architecture des systèmes de retraite à l'étranger.....	15
--	----

Chapitre 2

Les règles et paramètres de calcul des droits à retraite.....	17
---	----

I – Les conditions d'ouverture des droits.....	17
--	----

II – Les règles de calcul des pensions.....	19
---	----

III – Les taux de cotisation.....	22
-----------------------------------	----

IV – Les règles à l'étranger.....	24
-----------------------------------	----

Chapitre 3

Les dispositifs de solidarité et la prise en compte de situations spécifiques.....	27
--	----

I – Les dispositifs de départ à la retraite précoces à taux plein.....	27
--	----

II – Les minima de pension et de revenus.....	30
---	----

III – La prise en compte des périodes d'inactivité ou d'activité réduite.....	33
---	----

IV – Les droits familiaux de retraite.....	35
V – La réversion.....	37
VI – Les dispositifs à l'étranger.....	38

Chapitre 4

La situation des retraités.....	41
I – Le niveau des pensions de retraite	41
II – Les taux de remplacement.....	44
III – Le niveau de vie des retraités et des actifs	46
IV – Le niveau de vie des retraités à l'étranger.....	50

Chapitre 5

Les transitions entre l'emploi et la retraite.....	53
I – Les politiques en faveur de l'emploi des seniors	53
II – La situation des seniors sur le marché du travail.....	58
III – La situation à l'étranger	60

Chapitre 6

La situation financière des régimes de retraite.....	65
I – La situation financière actuelle et les perspectives à court terme	65
II – Les modes de financement des régimes de retraite	67
III – La situation à l'étranger	71

DEUXIÈME PARTIE

L'adéquation du système de retraite français à ses objectifs.....	73
--	-----------

Chapitre 1

Le pilotage et les objectifs du système de retraite.....	75
I – Le pilotage institutionnel	75
II – Les objectifs du système de retraite et les indicateurs de suivi.....	77
III – Le pilotage des systèmes de retraite à l'étranger.....	81

Chapitre 2

La pérennité financière du système de retraite et l'équité entre les générations 83

I – La pérennité financière..... 84

II – L'équité entre les générations..... 88

III – Équité intergénérationnelle et pérennité financière dans trois autres pays..... 96

Chapitre 3

La contributivité liée au cœur du système de retraite 99

I – L'impact en matière de redistribution du cœur du système 102

II – Le calcul du salaire de référence et de la durée cotisée dans les régimes de base 105

III – La modulation du montant de pension selon l'âge et la durée validée 108

Chapitre 4

La solidarité du système de retraite au regard des évolutions de la société..... 115

I – Les effets redistributifs des dispositifs de solidarité..... 116

II – L'adéquation des dispositifs de solidarité à leurs objectifs ... 118

Chapitre 5

Différentes dimensions de l'équité du système de retraite au sein d'une génération..... 129

I – La situation des assurés des différents régimes et celle des polypensionnés..... 129

II – La situation respective des femmes et des hommes 133

III – La prise en compte de la pénibilité au travail par le système de retraite 136

IV – La question du handicap et de l'inaptitude..... 140

Chapitre 6	
Information, simplification et lisibilité	143
I – L'information des assurés	143
II – Les évolutions du système en réponse aux problèmes de lisibilité et transparence	145
Conclusion	151
Annexes	157
Annexe 1	
Synthèse	157
Annexe 2	
Liste des sigles utilisés	165
Annexe 3	
Le Conseil d'orientation des retraites	169

Introduction

La feuille de route arrêtée à l'issue de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012 confère au Conseil d'orientation des retraites (COR) un rôle central dans la phase de diagnostic sur les retraites qui doit courir jusqu'au début de l'année 2013. En effet, selon les conclusions de la table ronde qui était consacrée aux retraites, cette phase de diagnostic devra s'appuyer sur un état des lieux de notre système de retraite et de ses perspectives financières réalisé par le COR.

Dans ce cadre et dans le prolongement du rapport sur les projections financières qui a été adopté par le Conseil le 19 décembre dernier (*Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060*), le présent rapport dresse un état des lieux du système de retraite français.

Selon la feuille de route de la grande conférence sociale, « *un état des lieux plus précis sera élaboré sur les thèmes de l'équité du système de retraite (égalité femmes / hommes, personnes en situation de handicap, pénibilité), des déterminants du niveau de pension, de la place respective de la solidarité et de la contributivité, de la pérennité financière du système de retraite, de la transition emploi / retraite, et de simplification et de lisibilité du système de retraite au regard notamment de l'information des assurés et de la situation des polypensionnés.*

Le Conseil s'est attaché à examiner les différents thèmes ainsi précisés et, ainsi que l'a souhaité la feuille de route, en les situant dans un cadre plus large permettant d'avoir une vision globale et problématisée de l'état actuel de notre système de retraite. Les thèmes de la feuille de route ont été plus particulièrement expertisés par le Conseil dans le cadre de ses travaux des derniers mois. D'autres aspects du système de retraite avaient déjà été étudiés par le Conseil par le passé, en particulier dans le cadre de la préparation de son septième rapport de janvier 2010 (*Retraites : annuités, points ou comptes notionnels*), rapport dont la première partie portait sur les caractéristiques du système de retraite actuel ; ils font l'objet ici d'une actualisation.

Plus largement, il n'était pas possible de reprendre dans ce rapport toutes les analyses contenues dans les précédents rapports du Conseil, dont certains ont traité de sujets spécifiques ; outre le septième rapport, on mentionnera le sixième rapport sur les droits familiaux et conjugaux,

le neuvième sur les polypensionnés et le dixième sur les transferts de compensation¹. Ces analyses, auxquelles ce deuxième rapport fait parfois juste référence, font également partie du diagnostic sur les retraites.

Le présent rapport est organisé en deux parties.

La **première partie** rappelle les principales caractéristiques du système de retraite français, au regard notamment de systèmes de retraite à l'étranger. Les trois premiers chapitres décrivent les aspects institutionnels, avec une présentation de l'architecture du système, marquée par la multiplicité des régimes de retraite, un examen des règles et paramètres de calcul qui déterminent le montant des pensions, enfin une description des nombreux dispositifs spécifiques qui relèvent pour l'essentiel de la solidarité. Les deux chapitres suivants présentent des données liées au contexte du système de retraite. Ces données sont relatives à la situation des retraités, sous l'angle du niveau des pensions et, plus largement, de leur niveau de vie, et aux transitions entre l'emploi et la retraite, qui renvoient à la question de l'emploi des seniors. Le dernier chapitre porte sur la situation financière actuelle des régimes de retraite, qui sont confrontés au vieillissement de la population et à la mauvaise conjoncture économique.

La **seconde partie** complète cet état des lieux selon une problématique particulière, celle de l'adéquation du système de retraite français à ses objectifs. Après le rappel dans le premier chapitre des évolutions récentes concernant le pilotage institutionnel du système de retraite et des principaux objectifs que le Conseil avait mis en avant dans son septième rapport et qui ont depuis été inscrits dans la loi, les chapitres qui suivent déclinent chaque objectif en examinant dans quelle mesure le système de retraite actuel y répond. Sont ainsi successivement examinées la pérennité financière et l'équité entre les générations – deux objectifs interdépendants –, la contributivité liée au cœur du système, la solidarité en matière de retraite au regard des évolutions de la société, différentes dimensions de l'équité du système au sein d'une génération, qui renvoient à des thèmes de la feuille de route de la grande conférence sociale (polypensionnés, égalité femmes / hommes, personnes en situation de handicap et pénibilité), enfin l'information, la simplification et la lisibilité, qui sont nécessaires à la confiance des assurés dans le système de retraite.

1 COR (2008), *Retraites : droits familiaux et conjugaux*, 6^e rapport, décembre ; COR (2011), *Retraites : la situation des polypensionnés*, 9^e rapport, septembre ; COR (2011), *Retraites : la rénovation des mécanismes de compensation*, 10^e rapport, octobre.

Première partie

**Les caractéristiques du
système de retraite français**

Chapitre 1

L'architecture du système de retraite français

Le système de retraite français est un ensemble complexe et diversifié marqué par la pluralité des régimes obligatoires qui en constituent le socle. Outre le minimum vieillesse, qui est en dehors du système de retraite *stricto sensu*, deux étages composent le système de retraite français légalement obligatoire : régimes de base et régimes complémentaires. À ces deux étages s'ajoutent des dispositifs d'épargne retraite collective et individuelle. Fruit de l'histoire sociale et de choix catégoriels, le morcellement du système de retraite a accompagné l'extension du champ de la couverture vieillesse et s'est réalisé dans un double mouvement : d'une part, la multiplication des régimes de base, d'autre part, le développement de régimes complémentaires obligatoires. La comparaison avec les systèmes de retraite à l'étranger permet de mettre en perspective la situation française.

I – Une multiplicité de régimes de base

Le système de retraite français se caractérise par une multiplicité de régimes structurés en fonction de critères d'appartenance socioprofessionnelle. Ces régimes de base et complémentaires, obligatoires et en répartition², sont gérés par des organismes de Sécurité sociale ou par des institutions de retraite complémentaire³.

Il existe aujourd'hui en France un peu plus de vingt régimes de retraite de base⁴, qui peuvent être regroupés en trois ensembles par grandes catégories socioprofessionnelles.

Le premier ensemble couvre les salariés du secteur privé et les non-titulaires de la fonction publique avec deux régimes de base, le régime

2 Seul le régime additionnel de la fonction publique (RAFP) est un régime en capitalisation, qui est intégralement provisionné.

3 À l'exception du régime de la fonction publique de l'État, géré par l'État.

4 Vingt-et-un régimes de base sont regroupés au sein du GIP Info retraite (voir la liste des sigles en annexe) : CNAV, MSA salariés, MSA non-salariés, SRE, FSPOEIE, CNRACL, Retraite des Mines, CNIÉG, CPRPSNCF, CRPRATP, ENIM, CRPCEN, CAVIMAC, Banque de France, Opéra de Paris, Comédie française, RSI, CNAVPL, CNBF, Port autonome de Strasbourg. À ces vingt-et-un régimes s'ajoutent des régimes regroupant un nombre limité d'assurés – dont de nombreux régimes fermés et des régimes locaux (Alsace-Lorraine notamment).

général des salariés de l'industrie et du commerce, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV-TS), et le régime des salariés agricoles, géré par la Mutualité sociale agricole (MSA). Cet ensemble rassemble environ 70% des actifs.

Le deuxième ensemble correspond aux régimes des non-salariés : les régimes des artisans et des commerçants, gérés depuis 2006 par le Régime social des indépendants (RSI), né de la fusion de la CANCAVA (artisans) et de l'ORGANIC (industriels et commerçants); le régime des non-salariés agricoles, géré par la MSA; les régimes des professions libérales, unifiés et gérés depuis le 1^{er} janvier 2004 par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL). Le régime des avocats, géré par la Caisse nationale des barreaux français (CNBF), et le régime des ministres des cultes, géré par la Caisse d'assurance vieillesse des cultes (CAVIMAC), peuvent être ajoutés à ce deuxième ensemble qui couvre environ 10% des actifs.

Le troisième ensemble comprend les régimes spéciaux, qui couvrent pour l'essentiel les fonctionnaires et les salariés des entreprises publiques et, dans quelques cas, des salariés d'entreprises privées (marins, clerks et employés de notaires...). Les fonctionnaires de l'État, les magistrats et les militaires relèvent du service des retraites de l'État (SRE), et les fonctionnaires des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers relèvent de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Les autres principaux régimes spéciaux sont ceux des industries électriques et gazières (CNIEG), de la SNCF, de la RATP, des Mines, des ouvriers de l'État (FSPOEIE), de la Banque de France, de l'Opéra national de Paris et de la Comédie française. Ce troisième ensemble couvre environ 20% des actifs.

II – Le développement des régimes complémentaires

Les régimes complémentaires se sont superposés aux régimes de base dès 1947, avec la création de l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC), puis, en 1961, avec la création de l'Association des régimes de retraite complémentaire (ARRCO) pour l'ensemble des salariés du secteur privé. L'une des principales caractéristiques de ces régimes est qu'ils sont gérés par les partenaires sociaux. La loi du 29 décembre 1972⁵ a étendu à tous les salariés et anciens salariés du privé l'obligation de l'affiliation à un régime de retraite complémentaire et a posé le principe d'une solidarité interprofessionnelle et générale entre les institutions de retraite complémentaire.

⁵ Loi n° 72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire des salariés.

Tous les salariés et non-salariés du secteur privé sont désormais affiliés à au moins un régime complémentaire obligatoire en répartition. C'est en particulier le cas depuis 2003 pour les non-salariés agricoles (régime complémentaire obligatoire – RCO – géré par la MSA) et depuis 2004 pour les commerçants (dont le régime est fusionné avec celui des professions artisanales et commerciales à compter du 1^{er} janvier 2013). Pour les professions libérales, regroupées au sein de la CNAVPL, ce sont les sections professionnelles, au nombre de dix depuis le 1^{er} janvier 2009, qui assurent le pilotage et la gestion des régimes complémentaires. En outre, cinq groupes de professionnels libéraux conventionnés⁶ bénéficient d'un régime de retraite supplémentaire obligatoire, les « avantages sociaux vieillesse » (ASV). On notera que, contrairement aux salariés du secteur privé, c'est généralement la même caisse qui gère le régime de base et le régime complémentaire des non-salariés.

Il n'existe pas de distinction entre retraite de base et retraite complémentaire dans les régimes de la fonction publique et dans les régimes spéciaux : ces régimes sont qualifiés de « régimes intégrés ». Les fonctionnaires sont en outre affiliés depuis le 1^{er} janvier 2005 au Régime additionnel de la fonction publique (RAFP), qui se distingue des régimes complémentaires des salariés et non-salariés du secteur privé par le fait que les cotisations sont assises, non sur la rémunération principale, mais sur les primes et les indemnités perçues au titre des heures supplémentaires et des avantages en nature des fonctionnaires, dans la limite de 20% du traitement indiciaire. Quant aux agents non-titulaires de l'État, des collectivités locales et des établissements hospitaliers, ils relèvent pour leur retraite de base du régime général et sont affiliés à un régime complémentaire, l'Institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC).

III – Une grande variété de dispositifs d'épargne complétant la retraite

La loi du 21 août 2003 a encouragé la constitution d'une épargne en vue de la retraite pour toute personne, soit à titre privé soit dans le cadre de son activité professionnelle, en complément des régimes de retraite légalement obligatoires en répartition.

Elle a ajouté aux dispositifs existants (destinés aux indépendants, aux fonctionnaires ou aux salariés du privé bénéficiant d'un contrat collectif mis en place dans le cadre de leur entreprise), trois dispositifs nouveaux à vocation universelle : le plan d'épargne retraite populaire (PERP), le plan d'épargne pour la retraite d'entreprise (PERE) et le

⁶ Médecins, chirurgiens-dentistes, auxiliaires médicaux, sages-femmes et directeurs de laboratoire privé d'analyse médicale non-médecins.

plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO). L'objectif de la loi de 2003 est de permettre l'accès de toutes les catégories socioprofessionnelles à l'épargne retraite et de proposer plus de sécurité et de transparence dans sa gestion.

Le périmètre des dispositifs d'épargne retraite peut donner lieu à plusieurs définitions. Au sens strict, un dispositif d'épargne retraite se caractérise par un horizon de placement à long terme, une sortie en rente obligatoire et des possibilités de déblocage anticipé limitées, comme c'est le cas pour les produits à adhésion individuelle (PERP, contrats Madelin, Préfon) ou collective (articles 39 et 83). Les autres dispositifs tels que l'épargne salariale, le PERCO, l'article 82 et les autres dispositifs d'épargne pouvant aussi être utilisés en vue de la retraite (assurance-vie...) ne répondent pas strictement à ces critères.

L'épargne retraite (hors assurance-vie et épargne salariale) représentait, en 2010, 11,4 milliards d'euros de cotisations, soit 4,7% du total des cotisations retraite (4,2% en 2004), 6,3 milliards d'euros de prestations, soit 2,3% du total des prestations de retraite (1,6% en 2004) et le nombre d'adhérents à ces dispositifs est passé de 2,8 à 4,3 millions entre 2004 et 2010. À titre comparatif, le montant des cotisations pour l'assurance-vie était, en 2010, de 144,1 milliards d'euros (soit l'équivalent de 88,5% du total des cotisations retraite), le montant des prestations versées de 94 milliards (soit l'équivalent de 35,9% des prestations retraite versées) et le montant des encours de 1 330 milliards, pour 24 millions d'assurés.

Le développement des dispositifs d'épargne retraite, qui, pour le Conseil, doivent viser à compléter la retraite en répartition et non à s'y substituer, appelle l'examen d'un certain nombre de questions et suppose notamment un effort de simplification et de stabilité des règles, de manière à sécuriser les dispositifs et à inciter à l'épargne longue⁷.

7 Pour certains dispositifs, il est fiscalement plus avantageux d'opter pour une sortie en capital plutôt qu'en rente viagère, pourtant plus adaptée à la préparation de la retraite et généralement soumise à l'impôt et à la CSG (ce qui prive moins le système de protection sociale de ressources). Les placements en actions ne devraient quant à eux être encouragés que pour les plans susceptibles de couvrir une longue période et par conséquent souscrits par des salariés relativement jeunes, ce qui soulève la question de la réglementation applicable en la matière. Ces produits pourraient être davantage sécurisés et rendus plus attractifs par une gestion qui tire avantage de la durée des placements et consiste à moduler les parts d'actions et d'obligations au fil du temps. De plus, les exonérations fiscales, dont seuls les foyers imposables sont susceptibles de profiter, n'encouragent pas le développement des dispositifs d'épargne retraite vers les autres foyers. Enfin, l'encouragement à l'épargne salariale (en partie orientée vers l'épargne retraite), *via* des exonérations de cotisations, mérite examen, car cette épargne peut se substituer en partie au salaire direct et peser ainsi à terme sur le financement des régimes de retraite obligatoires, notamment sur les cotisations aux régimes complémentaires assises sur les tranches supérieures au plafond de la Sécurité sociale (dans ce contexte, le forfait social prélevé sur les sommes versées au titre de l'épargne salariale a été relevé de 8% à 20% et la contribution des entreprises sur les produits à prestations définies a été doublée). Il conviendrait au total d'analyser de façon globale les différentes incitations fiscales et sociales de l'épargne retraite, au regard de leurs objectifs et de leurs effets sur le financement de la protection sociale en général et des retraites en particulier.

IV – L’architecture des systèmes de retraite à l’étranger⁸

Les systèmes de retraite peuvent être caractérisés comme des ensembles à trois niveaux, même si certains de ces niveaux sont très peu développés, voire inexistantes dans certains pays : les minima de retraite, les retraites publiques et, enfin, les retraites privées (professionnelles ou individuelles).

Tous les pays ont au moins un dispositif de revenu minimum bénéficiant aux personnes âgées, qui peut prendre diverses formes : à l’extérieur du système de retraite *via* des minima sociaux sous condition de ressources tel le minimum vieillesse en France (*assegno sociale* en Italie, GRAPA en Belgique...); au sein du système de retraite *via* des pensions universelles (liée à la résidence comme aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni) ou des minima de pension à l’instar du minimum contributif en France (minimum garanti en Suède...).

Le deuxième niveau correspond aux retraites publiques obligatoires qui sont financées en répartition. Seuls les Pays-Bas n’en disposent pas.

L’Allemagne, la Belgique, l’Espagne, l’Italie (pour les assurés relevant encore pour tout ou partie de leurs droits à retraite de l’ancien régime) et le Japon présentent, comme en France, des systèmes publics de retraite en répartition éclatés, composés de régimes différents selon le statut des assurés. Dans ces pays, coexistent un régime « général » qui regroupe l’ensemble des salariés du secteur privé, et un régime particulier pour les fonctionnaires. Les agriculteurs, les indépendants et les professions libérales peuvent être, selon les cas, intégrés au régime « général » ou être affiliés à un régime spécifique. L’existence de ces régimes particuliers entraîne des différences entre les assurés, surtout en matière de règles de calcul de la pension et de taux de cotisation⁹.

Le Canada, les États-Unis, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède ont en revanche un seul régime public de retraite en répartition pour tous les assurés¹⁰. Dans ce second groupe de pays, les régimes collectifs professionnels, qui sont privés et, contrairement aux régimes complémentaires en France, en capitalisation, ainsi que les dispositifs de retraite individuelle – l’ensemble constituant le troisième niveau – sont historiquement très développés quantitativement, alors qu’ils le

8 Dans tout le rapport, l’examen des systèmes de retraite étrangers est limité aux dix pays suivis régulièrement par le COR et représentatifs de la diversité des systèmes de retraite dans les pays industrialisés : l’Allemagne, la Belgique, le Canada, l’Espagne, les États-Unis, l’Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

9 Voir le document 7 de la séance du COR du 29 septembre 2010.

10 Il existe des exceptions très particulières, par exemple en ce qui concerne le taux de cotisation des fonctionnaires britanniques qui paient moins de cotisations que les autres assurés car l’État, en tant qu’employeur, les prend à sa charge.

sont peu dans les pays ayant un système public éclaté (à l'exception de l'Allemagne). La relative complexité de l'architecture du système de retraite renvoie dans ces pays à l'existence de nombreux régimes professionnels (par exemple, au niveau de chaque entreprise, avec les plans 401k aux États-Unis).

Le développement de ce troisième niveau conduit à accroître les différences de situation au regard des droits à la retraite, d'une part, entre ceux qui ont accès à ces dispositifs et ceux qui en sont exclus, d'autre part, entre les bénéficiaires selon la nature des dispositifs auxquels ils ont accès, avec des règles différentes selon le statut des assurés ou selon les entreprises (tant en termes d'âges de départ à la retraite que de conditions de calculs des droits). Par exemple, les dispositifs professionnels en direction des salariés du secteur public sont en quasi-totalité à prestations définies aux États-Unis et au Royaume-Uni, alors que ceux en direction des salariés du secteur privé sont en majorité et de plus en plus souvent à cotisations définies.

Chapitre 2

Les règles et paramètres de calcul des droits à retraite

À la multiplicité des régimes s'ajoutent des conditions d'ouverture des droits à retraite ainsi que des règles d'acquisition et de valorisation de ces droits différentes entre les régimes. Dans le détail, il apparaît en outre que les paramètres de calcul des pensions sont également très divers.

I – Les conditions d'ouverture des droits

La liquidation des droits à retraite est soumise à des conditions différentes selon les régimes, portant sur la justification, dans certains régimes, d'une durée minimale d'activité ou « condition de stage », l'existence d'un âge légal d'ouverture des droits à retraite en deçà duquel, sauf cas particuliers, la pension ne peut être perçue et, enfin, de limites d'âge pour l'exercice d'une activité salariée.

1. Les conditions de stage

Depuis 1975, aucune condition de stage n'est retenue au régime général et dans les régimes alignés (MSA salariés et RSI), de sorte que l'attribution d'une pension dans ces régimes est possible, sous condition d'âge, dès lors qu'un trimestre d'assurance est validé.

Les fonctionnaires doivent néanmoins avoir accompli au moins deux années de services effectifs¹¹ pour prétendre à une pension du SRE ou de la CNRACL. Dans le cas contraire, un transfert de droits est opéré vers le régime général et l'IRCANTEC, selon des règles de calcul qui visent à rétablir l'intéressé dans la situation qu'il aurait eue s'il avait toujours été attaché à ces deux régimes. Dans les autres régimes spéciaux, la réforme de 2008 a abaissé la condition de stage à une année de service à la SNCF, à la RATP et dans les IEG, et l'a supprimé ou presque à la Comédie française (un trimestre) et à la CRPCEN (45 jours).

11 Jusqu'en 2010, la condition de stage était de quinze années dans la fonction publique. Pour les militaires, les durées de service requises pour une liquidation immédiate passent, entre 2012 et 2015, de 15 à 17 ans pour les sous-officiers et de 25 à 27 ans pour les officiers.

2. Les âges légaux d'ouverture des droits

Suite à la réforme des retraites de 2010, l'âge légal d'ouverture des droits passe de 60 à 62 ans à compter de la génération 1955 pour les salariés et non-salariés du secteur privé, les fonctionnaires et les assurés de la plupart des autres régimes spéciaux.

Cependant, plusieurs dispositions permettent de partir à la retraite avant l'âge légal d'ouverture des droits sous des conditions relevant de critères divers, relatifs à la capacité physique à exercer une activité professionnelle, au fait d'avoir une carrière longue en ayant commencé à travailler jeune, ou encore d'avoir connu des situations de pénibilité¹². Dans les régimes spéciaux, les départs avant 60 ans (62 ans à terme) sont également fréquents du fait de l'existence de catégories actives ou du dispositif de départ anticipé pour les parents de trois enfants et plus (mis en extinction par la loi de 2010).

Sous l'effet de la réforme des retraites de 2010, les âges d'ouverture des droits des catégories dites « actives » de la fonction publique passeront à 52 et 57 ans selon les cas (à partir des générations 1961 et 1956), ainsi que dans les autres régimes spéciaux (relèvement à partir de 2017).

L'âge d'ouverture des droits à l'ARRCO, à l'AGIRC et à l'IRCANTEC est également relevé de deux ans, passant ainsi à 57 ans. Les autres régimes complémentaires ont un âge d'ouverture des droits aligné sur celui du régime général, à l'exception de la plupart des régimes complémentaires des professions libérales, dont l'âge varie selon les sections professionnelles (généralement 65 ou 67 ans à terme).

Il s'avère que les âges de départ à la retraite sont relativement dispersés, et cette dispersion est encore plus marquée dans la fonction publique d'État, surtout si l'on prend en compte le cas particulier des militaires.

3. Les limites d'âge

Dans le secteur privé, depuis le 1^{er} janvier 2010, la mise à la retraite d'office par l'employeur n'est plus possible avant 65 ans, 67 ans aux termes de la réforme de 2010. Avant 70 ans, elle est soumise à une procédure particulière et à l'absence d'opposition du salarié concerné.

Dans la fonction publique et les régimes spéciaux, les limites d'âge existantes sont progressivement relevées à 67 ans pour les catégories sédentaires et à 57 ou 62 ans pour les catégories actives¹³.

12 Voir le chapitre suivant.

13 La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009 a assoupli la limite d'âge pour les catégories actives en leur permettant, à compter du 1^{er} janvier 2010, la poursuite d'une activité jusqu'à la limite d'âge des catégories sédentaires sous réserve de leur aptitude physique.

II – Les règles de calcul des pensions

Dans les régimes de base du secteur privé et dans les régimes spéciaux, dont ceux de la fonction publique, la retraite se calcule en annuités (voir l'encadré p. 24), c'est-à-dire en référence à une durée d'assurance. La pension à la liquidation est le produit de trois termes : le taux de liquidation, le salaire de référence et le coefficient de proratisation, qui rapporte la durée d'assurance validée dans le régime à la durée d'assurance requise pour le taux plein (voir ci-après).

Dans les régimes complémentaires et à la CNAVPL, la pension se calcule en points (voir l'encadré p. 24). Les points acquis par les assurés au cours de leur vie active – notamment sur la base de leurs cotisations – sont convertis en montant de pension à la liquidation en les multipliant par la valeur de service du point à cette date. Un coefficient d'abattement peut en outre s'appliquer en cas de départ avant la date à laquelle le taux plein prend effet (voir ci-après).

1. Le décompte de la durée d'assurance

Dans le régime général et dans les régimes alignés, la durée d'assurance liée aux périodes d'activité professionnelle est calculée à partir du montant de la rémunération perçue au cours de l'année : un salaire représentant 200 fois le SMIC horaire permet de valider un trimestre, dans la limite de quatre trimestres par année civile.

Dans les régimes de la fonction publique et la plupart des autres régimes spéciaux, la durée d'assurance correspond à une durée calendaire, de la prise à la cessation de fonction, que la période soit travaillée à temps partiel ou à temps plein.

À ces périodes peuvent s'ajouter, dans tous les régimes mais de façon plus ou moins étendue et selon des modalités diverses, des périodes validées sans contrepartie contributive directe de l'assuré (périodes de maladie, de maternité, de chômage, d'éducation des enfants...) ¹⁴.

2. Taux de liquidation : taux plein, décote et surcote

Le taux de liquidation est qualifié de « plein » en référence à une durée d'assurance ou à un âge. Il peut être minoré par l'application d'une décote ou à l'inverse être majoré d'une surcote.

• *Le taux plein*

La pension est servie en proportion d'un taux de liquidation déterminé en fonction de l'âge à la liquidation et de la durée d'assurance tous

¹⁴ Voir le chapitre suivant.

régimes. Le taux qualifié de « plein » est égal à 50% dans les régimes de base des salariés et non-salariés du secteur privé, et à 75% dans les régimes spéciaux, dont ceux des fonctionnaires, en l'absence de régimes complémentaires.

Le taux plein est accordé sans condition de durée à partir de 67 ans (au terme du relèvement de deux ans fixé par la réforme de 2010, et à partir de 62 ans, voire 57 ans pour les catégories actives de la fonction publique). Si la liquidation a lieu avant cet âge – âge d'annulation de la décote –, l'assuré doit justifier d'une durée d'assurance qui dépend de sa génération. Depuis 2008, les durées requises dans les secteurs privé et public sont alignées.

La réforme de 2003 a mis en place le principe d'un allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein en fonction des gains d'espérance de vie à 60 ans jusqu'en 2020¹⁵ de telle sorte que le rapport entre cette durée et la durée moyenne de retraite soit stabilisé à son niveau de 2003. Cette durée est fixée à 166 trimestres pour la génération 1956.

Le taux plein est également accordé sans condition de durée d'assurance, dès l'âge légal d'ouverture des droits, à certains assurés, comme les personnes inaptes au travail par exemple¹⁶.

- *La décote*

Les assurés qui ne remplissent pas les conditions d'âge ou de durée pour bénéficier du taux plein se voient appliquer une décote. Pour les salariés et les non-salariés du secteur privé, à partir de la génération 1953, la décote est fixée à 1,25% par trimestre manquant, dans la limite de vingt trimestres, pour atteindre la durée d'assurance du taux plein ou l'âge d'annulation de la décote, selon le mode de calcul le moins pénalisant pour l'assuré.

Dans la fonction publique, une décote a été mise en place en 2006. Son taux augmente progressivement au fil des générations et rejoindra celui du secteur privé, soit 1,25% par trimestre manquant, à partir de 2015. Pendant la période transitoire, l'âge à partir duquel la décote ne s'applique pas est toutefois plus faible que l'âge d'annulation de la décote pour les salariés du secteur privé et augmente progressivement pour rejoindre, en 2020, la limite d'âge (67 ans pour les catégories sédentaires).

15 Existe un décalage de cinq générations pour les catégories actives dont l'âge d'ouverture des droits à retraite est de 55 ans.

16 Voir le chapitre suivant.

- *La surcote*

La surcote instaurée par la réforme de 2003 majore la pension en fonction du nombre de trimestres cotisés tous régimes confondus, après l'âge légal d'ouverture des droits et au-delà de la durée d'assurance requise pour le taux plein. Depuis 2009, le taux de la surcote est de 1,25% par trimestre¹⁷ et les conditions applicables dans les régimes de la fonction publique ont été alignées sur celles du secteur privé.

3. Le salaire de référence

Dans le secteur privé, le salaire de référence est calculé comme la moyenne des 25 meilleurs salaires ou revenus annuels dans la limite du plafond de la Sécurité sociale (37 032 € au 1^{er} janvier 2013). La réforme des retraites de 1993 a progressivement augmenté le nombre de salaires pris en compte, de 10 pour les personnes nées avant 1934 à 25 à partir de la génération 1948 pour les salariés à la CNAV et à la MSA, et selon un calendrier différé pour les artisans et commerçants (25 salaires à partir de la génération 1953).

Dans la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux, le salaire de référence est le traitement indiciaire, hors primes, du dernier emploi occupé durant au moins six mois. Certains régimes spéciaux conservent une base de calcul spécifique : la moyenne des 10 meilleurs salaires annuels pour les clercs et employés de notaire, la moyenne des 3 meilleures années consécutives pour les artistes de l'Opéra de Paris et de la Comédie française et un salaire forfaitaire pour les mineurs et les marins.

4. Les régimes en points

Tous les régimes complémentaires français, ainsi que le régime de base des professions libérales (CNAVPL) et, pour partie, celui des non-salariés agricoles fonctionnent en points. Le nombre de points acquis chaque année par l'assuré correspond au rapport entre les cotisations contractuelles, versées par lui-même et son employeur, et la valeur d'achat du point, qui est un paramètre du régime. À la CNAVPL, les points sont accordés en fonction des revenus professionnels soumis à cotisation, indépendamment du taux de cotisation.

Différentes tranches de cotisations sont prévues, en fonction du niveau de salaire ou de revenu, par référence au plafond de la Sécurité sociale. Certains régimes, comme l'ARRCO, l'AGIRC et l'IRCANTEC, majorent les cotisations contractuelles d'un taux d'appel de 125%, de sorte qu'une

17 L'alignement des barèmes de décote et de surcote de certains régimes spéciaux (Banque de France, SNCF, RATP, Opéra de Paris, Comédie française, industries électriques et gazières, clercs et employés de notaires) sur ceux de la fonction publique et du régime général se fait selon des calendriers spécifiques.

partie des cotisations versées ne génère pas de points et donc pas de droits à retraite supplémentaires.

La contrainte d'équilibre financier explique principalement les évolutions récentes des paramètres des régimes complémentaires avec, notamment à l'ARRCO et à l'AGIRC, des revalorisations de la valeur d'achat du point qui ont été temporairement plus fortes que celles de la valeur de service du point (respectivement sur les salaires et sur les prix), ce qui conduit à terme à diminuer le montant de retraite accordé en contrepartie de chaque euro de cotisation versé.

Par nature, les régimes en points valorisent toute période donnant lieu à cotisation; seul l'IRCANTEC prévoit explicitement une surcote. Les régimes complémentaires du secteur privé appliquent à l'inverse des abattements sur la pension si les conditions du taux plein ne sont pas remplies dans les régimes de base¹⁸.

5. La revalorisation des pensions

Au cours de la période de retraite, la pension évolue en fonction du coefficient de revalorisation des pensions.

Dans les régimes de base en annuités, le coefficient, fixé le 1^{er} avril de chaque année, est indexé sur l'évolution des prix hors tabac depuis, de fait, le milieu des années 1980 dans le secteur privé, depuis 2004 dans la fonction publique et depuis 2007 ou 2008 dans les autres régimes spéciaux.

Dans les régimes en points, les pensions évoluent selon la valeur de service du point fixée annuellement.

III – Les taux de cotisation

Les taux et assiettes de cotisation diffèrent selon les régimes. Un alignement progressif, et complet à partir de 2020, des taux applicables aux salariés de la fonction publique sur ceux du secteur privé a cependant été programmé par la réforme des retraites de 2010. Les écarts qui persistent entre les taux de cotisation à la charge des employeurs renvoient – au moins en partie – aux différences de nature et de charges à financer : d'une part, le taux de cotisation de l'État employeur tel qu'il ressort du compte d'affectation spéciale des pensions correspond à une contribution d'équilibre, alors que l'équilibre n'est pas assuré pour les autres régimes; d'autre part, les régimes de la fonction publique

18 Certains régimes appliquent des décotes ou surcotes spécifiques. À l'AGIRC et à l'ARRCO, la valeur du coefficient de minoration diffère selon le nombre total de trimestres manquants (1%, 1,25% ou 1,75% par trimestre manquant, selon les cas). Le régime des pharmaciens applique, lui, une décote de 0,5% entre 65 et 67 ans, contre 1,25% entre 62 et 65 ans.

couvrent le risque d'invalidité avant l'âge de 60 ans, alors qu'à l'inverse, certains droits attribués par le régime général (validation des périodes de maladie, minimum contributif...) sont pour partie financés par le Fonds de solidarité vieillesse.

Des différences importantes d'assiettes de cotisation sont également à noter : l'assiette correspond au salaire brut pour les salariés du secteur privé, au traitement brut et, pour le RAFFP, à une partie des primes, dans la fonction publique, aux revenus nets soumis à l'impôt sur le revenu pour les non-salariés. Des différences existent également au niveau des plafonds d'assiette, par exemple, qui sont dans le secteur privé plus élevés pour les professions libérales et les cadres que pour les autres catégories de salariés.

Taux de cotisation global selon les catégories professionnelles au 1^{er} janvier 2013

Secteur privé	Régime de base	Régime(s) complémentaire(s)
Non-cadres du privé (CNAV + ARRCO)		9,5 % ($s \leq \text{PSS}$) + 22,2 % ($\text{PSS} < s \leq 3 \text{ PSS}$)
Cadres du privé (CNAV + ARRCO + AGIRC)	16,85 % ($s \leq \text{PSS}$) + 1,7 % ($s > \text{PSS}$)	9,85 % ($s \leq \text{PSS}$) + 30,15 % ($\text{PSS} < s \leq 8 \text{ PSS}$)
Non-titulaires de la fonction publique (CNAV + IRCANTEC)		6,13 % ($s \leq \text{PSS}$) + 18,06 % ($\text{PSS} < s \leq 8 \text{ PSS}$)
Artisans et commerçants	16,85 % ($r \leq \text{PSS}$)	7 % ($r \leq \text{PSS}$) + 8 % ($\text{PSS} < r \leq 4 \text{ PSS}$)
Professions libérales	9,75 % ($r \leq 0,85 \text{ PSS}$) + 1,81 % ($0,85 \text{ PSS} < r < 5 \text{ PSS}$)	Variable selon les sections professionnelles
Secteur public	Régime intégré	Régime additionnel
Fonction publique civile d'État	83,04 % (traitement indiciaire)**	10 % (primes $\leq 20\%$ du traitement)
Collectivités locales (CNRACL)	37,61 % (traitement indiciaire)	10 % (primes $\leq 20\%$ du traitement)

PSS : plafond de la Sécurité sociale ; s : tranche de salaire servant d'assiette aux cotisations ; r : tranche de revenu servant d'assiette aux cotisations.

* Pour l'ARRCO et l'AGIRC, taux appelés y compris cotisation AGFF (Association pour la gestion du fonds de financement) ; pour l'AGIRC, y compris cotisation CET (contribution exceptionnelle et temporaire).

** Dont taux de cotisation d'équilibre de l'État employeur pour les fonctionnaires civils de 74,28 %.

IV – Les règles à l'étranger

Parmi les dix pays suivis par le COR, la majorité dispose d'un système de retraite public en annuités comme en France (la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie – en ce qui concerne son ancien régime qui s'éteint progressivement –, le Japon et le Royaume-Uni) et trois pays ont un fonctionnement différent, en points en Allemagne (avec des règles un peu différentes de celles des régimes complémentaires français) et en comptes notionnels en Italie (pour le nouveau régime mis en place progressivement) et en Suède¹⁹.

Les règles d'acquisition des droits et de calcul des pensions de retraite en France présentent quelques caractéristiques spécifiques que l'on retrouve toutefois pour partie dans certains des pays étudiés.

Définitions des régimes en annuités, en points et en comptes notionnels

1 – Dans un régime en annuités, la retraite à la liquidation est égale au produit du taux de liquidation par le salaire de référence de l'assuré et par un coefficient dit «de proratisation», qui est le rapport, dans la limite de 1, entre le nombre de trimestres validés par l'assuré et le nombre de trimestres requis. Si l'assuré a le nombre de trimestres requis, le taux de liquidation appliqué est le «taux plein», sinon, le taux est minoré (décote) ou majoré (surcote).

2 – Dans un régime en points, la retraite à la liquidation est le produit du nombre de points total acquis par l'assuré au moment du départ à la retraite et la valeur de service du point à cette date. Un coefficient d'anticipation ou d'ajournement, venant respectivement minorer ou majorer le montant de pension, peut être appliqué à cette formule en cas de départ à la retraite anticipé ou retardé par rapport à un âge de référence. Chaque année, le nombre de points acquis par l'assuré est obtenu en divisant les cotisations versées par la valeur d'achat du point cette année-là.

3 – Dans un régime en comptes notionnels, la retraite à la liquidation est le produit du capital virtuel acquis par l'assuré au cours de sa carrière par un facteur appelé «coefficient de conversion». Le capital virtuel est égal à la somme des cotisations versées au cours de la carrière, revalorisées par un certain taux. Le coefficient de conversion dépend notamment de l'âge effectif de départ à la retraite et de l'espérance de vie à cet âge de la génération à laquelle appartient l'assuré. Il est déterminé de façon à ce que la somme des pensions perçues par chaque génération corresponde à la somme des cotisations qu'elle a versées.

19 De manière générale, dans les 34 pays membres de l'OCDE, les régimes en annuités sont le principal mode de calcul des droits des différents systèmes de retraite publics : seules la Norvège et la Slovaquie ont des régimes en points en plus de l'Allemagne, et seule la Pologne, en plus de la Suède et de l'Italie, dispose d'un régime en comptes notionnels. Voir OCDE (2011), *Panorama des pensions 2011 : Les systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE et du G20*.

1. Les conditions d'ouverture des droits

Quelle que soit la nature des régimes de retraite (annuités, points ou comptes notionnels), une durée d'assurance minimale peut être exigée pour avoir accès à une pension de vieillesse : 5 ans en Allemagne, en Suède et dans le nouveau régime italien, 10 ans au Canada et aux États-Unis, 20 ans dans l'ancien régime italien et 25 ans en Espagne et au Japon. À l'inverse, comme en France, la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (depuis le 1^{er} avril 2010) ouvrent droit à une prestation dès la validation d'une durée d'assurance très faible : une année de contribution en Belgique et au Royaume-Uni, sur justification d'une période de résidence aux Pays-Bas.

L'ouverture des droits à retraite est aussi conditionnée à un âge²⁰, lequel peut toutefois être modulé en fonction de critères spécifiques (durée d'assurance, handicap...).

2. Durée d'assurance, décotes et surcotes

Les pays étudiés qui disposent de régimes en annuités valident généralement une durée en fonction d'un niveau de salaire minimal, même parfois très faible (Canada, États-Unis et Royaume-Uni). Seule la Belgique valide une année selon un critère de durée travaillée et le Japon dès qu'une activité est exercée.

Tous les pays, hormis les Pays-Bas, appliquent une décote et une surcote par rapport à un âge de référence²¹, de façon explicite ou implicite dans le cadre des comptes notionnels (Suède et Italie), auquel peut s'ajouter un critère de durée de contribution, pour annuler la décote (45 ans en Allemagne et en Belgique, 37 ans en Espagne, 40 ans dans l'ancien système italien) ou appliquer la surcote (Espagne et Belgique).

Contrairement à la France, la surcote tient généralement compte de l'ensemble de la durée et pas seulement celle validée au-delà de la durée cible et de l'âge d'ouverture des droits.

3. Le calcul du salaire de référence

À l'exception des Pays-Bas et, dans une moindre mesure, du Royaume-Uni où les pensions sont forfaitaires, le salaire de référence correspond au salaire moyen calculé sur toute la période d'activité. C'est le cas non seulement pour les régimes en points ou en comptes notionnels allemand, italien et suédois, par nature, mais aussi pour les régimes en annuités belge, japonais, néerlandais et pour la *Second State Pension*

²⁰ À l'exception de l'ancien régime italien jusqu'en 2011.

²¹ Le Royaume-Uni applique une surcote mais pas de décote.

britannique²². Les régimes de base américain et canadien appliquent une règle assez proche puisque le salaire de référence y est calculé respectivement sur les 35 et 34 meilleures années de la carrière. À l'instar du régime général en France, le salaire de référence est calculé sur une période sensiblement plus courte en Espagne (les 25 dernières années, les 15 dernières avant la réforme de 2011).

La plupart des pays étudiés revalorisent les salaires portés au compte en référence à la croissance du salaire moyen (Canada, Allemagne, Japon, Suède, Royaume-Uni et États-Unis) ou, ce qui est proche, le PIB (régime en comptes notionnels italien). Seules la Belgique et l'Espagne revalorisent les salaires portés au compte selon l'inflation, comme en France²³.

22 À partir de 2017, ce régime sera remplacé par un régime de base forfaitaire unique.

23 Seul le Portugal, en plus de la Belgique, de l'Espagne et de la France, revalorise les salaires portés au compte sur les prix dans l'ensemble des autres pays membres de l'OCDE. Voir OCDE, *Panorama des pensions 2011*, *op. cit.*

Chapitre 3

Les dispositifs de solidarité et la prise en compte de situations spécifiques

Outre les droits propres à retraite, acquis en contrepartie d'une activité professionnelle selon les règles de droit commun détaillées dans le chapitre 2, le système de retraite français prévoit de nombreuses dispositions visant à accorder des droits à retraite au titre de la solidarité ou, en contrepartie du versement de cotisations, pour tenir compte de situations spécifiques. C'est le cas des possibilités de départ à la retraite à taux plein, soit avant l'âge légal d'ouverture des droits, soit dès cet âge mais sans condition de durée, des dispositifs de minima de pensions, des droits accordés pendant des périodes d'interruption d'activité involontaire (chômage, maladie...), des possibilités de surcotisations (travail à temps partiel) ou de versement *a posteriori* de cotisations (au titre d'années d'études supérieures...), des différents droits attribués au titre de la famille ou encore des droits versés après le décès de la personne à son conjoint survivant (réversion).

Les questions soulevées par les dispositifs de solidarité sont examinées au chapitre 4 de la deuxième partie.

I – Les dispositifs de départ à la retraite précoces à taux plein

Par dérogation au droit commun, sous certaines conditions, la plupart des régimes de retraite prévoient de verser une pension avant l'âge légal d'ouverture des droits, la pension étant alors servie à taux plein, aux personnes ayant commencé à travailler jeune et justifiant d'une

longue carrière, aux personnes handicapées, à celles ayant exercé des emplois pénibles, ou encore aux agents des catégories actives dans les régimes spéciaux, dont la fonction publique.

Les personnes reconnues inaptes – dont les ex-invalides – peuvent, elles, faire valoir leurs droits à taux plein à l'âge légal d'ouverture des droits sans justifier d'une certaine durée d'assurance.

Sont rappelées ici les principales caractéristiques des dispositifs de départ anticipé à la retraite dans le secteur privé, notamment le dispositif «longue carrière», mais aussi les dispositifs de départ anticipé au titre du handicap et de la pénibilité. Ces deux derniers dispositifs ainsi que les catégories actives et les départs à la retraite au titre de l'inaptitude seront présentés plus précisément au chapitre 5 de la deuxième partie.

La possibilité de partir à la retraite avant l'âge légal, au titre d'une longue carrière, a été ouverte par la réforme des retraites de 2003²⁴. Est requise une triple condition, de durée totale d'assurance, égale à la durée d'assurance requise pour le taux plein majorée de 8 trimestres, de durée totale cotisée et d'âge de début d'activité.

Dans le cadre de la réforme des retraites de 2010 qui relève l'âge légal d'ouverture des droits de 60 à 62 ans, le dispositif a été aménagé et un départ à 60 ans a été maintenu pour les assurés ayant débuté leur activité avant 18 ans.

À compter du 1^{er} novembre 2012, la possibilité de partir à la retraite dès 60 ans a été étendue aux assurés justifiant d'une durée cotisée égale à la durée d'assurance requise pour le taux plein et ayant commencé à travailler avant l'âge de 20 ans²⁵. La condition de durée totale d'assurance a été supprimée et sont désormais «réputés cotisés» 2 trimestres au titre de l'accouchement et 2 trimestres de chômage indemnisé en plus des trimestres retenus précédemment.

Depuis la réforme de 2003 également, les personnes justifiant d'un taux d'incapacité permanente de 80 % ou d'un taux équivalent de handicap ou, depuis la réforme de 2010, de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, peuvent faire valoir leurs droits à retraite dès 55 ans²⁶, à taux plein, sous une triple condition, de durée totale d'assu-

24 Les départs anticipés pour longue carrière ne sont pas considérés ici comme un dispositif de solidarité dans la mesure où ils visent plutôt à renforcer la contributivité du système en permettant à des personnes qui ont cotisé suffisamment longtemps de liquider plus tôt leurs droits à retraite. Sans le dispositif «longue carrière», ces personnes seraient conduites à cotiser plus longtemps, jusqu'à l'âge légal d'ouverture des droits à retraite, sans nécessairement bénéficier d'une pension d'un montant plus élevé.

25 Cette mesure, prise par décret le 2 juillet 2012, concerne l'ensemble des régimes obligatoires de base, du privé et du public, avec un calendrier différé pour les régimes spéciaux hors fonction publique. Ne sont pas concernés le régime de la SNCF et l'ENIM.

26 La réforme de 2010 n'a pas modifié les âges de départ prévus par le dispositif.

rance, de durée totale cotisée, et de durée de handicap sur l'intégralité des durées d'assurance requises.

Enfin, depuis le 1^{er} juillet 2011, au titre du dispositif pour pénibilité, les assurés du régime général et des régimes agricoles (salariés et non-salariés) ont la possibilité de faire valoir leurs droits à retraite à taux plein dès l'âge de 60 ans sous des conditions de taux d'incapacité permanente liée à un accident du travail ou une maladie professionnelle.

Le nombre de nouveaux retraités bénéficiant de ces trois dispositifs est aujourd'hui relativement faible par rapport au nombre de nouveaux retraités qui partent à la retraite au titre de l'inaptitude.

Conditions d'accès aux dispositifs de départ anticipé à la retraite (hors catégories actives de la fonction publique et des autres régimes spéciaux*)

Conditions applicables	Longue carrière	Handicap	Pénibilité
Principaux régimes concernés**	Régime général, RSI, régimes agricoles, fonction publique, principaux régimes spéciaux, régimes de base des professions libérales, des avocats	Régime général, RSI, régimes agricoles, de la fonction publique, des professions libérales, des avocats	Régime général, régimes agricoles
Âge de départ possible	De 56 ans à 60 ans	À partir de 55 ans	60 ans
Durée d'assurance (DA)	DA au moins égale à la durée d'assurance requise pour la génération de l'assuré	DA – 40 à 80 trimestres	–
Durée cotisée	DA ou DA + 4 trimestres ou DA + 8 trimestres	DA – 60 à 100 trimestres	–
Âge de début d'activité***	16, 17, 18 ou 20 ans	–	–
Taux d'incapacité permanente (IP)	–	Taux d'IP supérieur ou égal à 80% ou handicap équivalent, ou reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé pendant toute la durée d'assurance et la durée cotisée exigées	IP supérieure à 20% ou IP entre 10% et 20% + durée d'exposition aux facteurs de risque de 17 ans + avis d'une commission pluridisciplinaire

DA = durée d'assurance requise pour le taux plein

* La situation des catégories actives est examinée au chapitre 5 de la deuxième partie.

** En règle générale, les régimes complémentaires ont aligné leur législation sur les régimes de base.

*** Validation de 5 trimestres avant la fin de l'année civile, 4 trimestres si né au dernier trimestre.

Ainsi, à la CNAV, les départs à la retraite au titre de l'inaptitude représentent, en 2011, environ une liquidation sur six, soit 84 600 personnes, alors qu'environ 38 800 personnes sont parties à la retraite au titre d'un départ anticipé pour longue carrière, un peu plus de 1 000 personnes ont pu bénéficier d'une pension de façon anticipée au titre du handicap et qu'au 10 décembre 2012, la CNAV recensait 6 136 demandes

au titre du dispositif pour pénibilité (mis en place depuis le 1^{er} juillet 2011), dont 3 872 déjà attribuées.

Concernant le dispositif «longue carrière», à la CNAV et en 2011, l'âge moyen de départ à la retraite a été de 59 ans et plus de sept nouveaux bénéficiaires sur dix étaient des hommes, même si la proportion de femmes augmente d'année en année (28% en 2011 contre seulement 15% en 2004). Au total, au 31 décembre 2011, ce sont près de 645 000 retraités qui ont fait valoir leurs droits au titre d'un départ anticipé pour longue carrière à la CNAV.

II – Les minima de pension et de revenus

Les revenus des personnes à la retraite sont garantis par des minima de pension, accordés sur une base contributive et individuelle par les régimes de retraite, et un minimum social, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), est attribué à partir de 65 ans (60 ans en cas d'invalidité ou d'inaptitude) en fonction des ressources du ménage. Ces revenus se complètent pour offrir un niveau proche du seuil de pauvreté, parfois supérieur grâce à d'autres ressources telles que les aides au logement.

Si certaines des questions que le COR avait soulevées dans son cinquième rapport, ont depuis trouvé réponse (en particulier, la question de l'attribution des minima de pension aux polypensionnés), d'autres telles que la revalorisation des minima de pension (actuellement selon l'inflation), l'articulation avec l'ASPA ou encore l'articulation entre régimes de base et complémentaires concernant les petites retraites restent d'actualité. La question du conditionnement au taux plein pour l'attribution des minima de pension est examinée au chapitre 4 de la deuxième partie.

1. Les minima de pension

Les principaux régimes de base prévoient des pensions minimales, soit dans le cadre de leurs dispositifs de solidarité, en relevant les pensions «contributives» à un montant minimal, en fonction le plus souvent de la durée d'assurance validée dans le régime, soit dans un cadre purement contributif, en fixant une assiette minimale de cotisations qui permet d'atteindre un montant minimal de pension *via* un surcroît de cotisations.

Les évolutions récentes renforcent la dimension contributive des dispositifs visant à relever les pensions à un minimum en introduisant des critères de durée cotisée, tout en opérant une certaine convergence des règles entre les régimes.

Dans le régime général et les régimes alignés, le minimum contributif avait initialement pour objectif de permettre aux assurés ayant une longue carrière de bénéficier d'une pension minimale. Le dispositif a évolué ces dernières années en regard de l'objectif de la loi du 21 août

2003 de garantir pour la pension totale un taux de remplacement net de 85% après une carrière complète au SMIC : depuis 2004, une majoration est attribuée au prorata des trimestres cotisés et cette majoration a été revalorisée exceptionnellement de 3% chaque fois aux 1^{er} janvier 2004, 2006 et 2008; depuis 2010, son octroi est restreint aux personnes justifiant d'au moins 120 trimestres cotisés; et, depuis 2012, le minimum est attribué dans la limite d'un plafond de pension totale fixé à environ 90% du SMIC net²⁷.

Le montant du minimum contributif, servi entier – non proratisé – est de 620,92 € par mois hors majoration au 1^{er} avril 2012, la majoration intégrale s'élevant à 57,58 €. Pour les bénéficiaires, s'y ajoute la pension – de droit commun – versée par les régimes complémentaires.

En 2011, le minimum contributif concernait près de 5 millions de retraités de la CNAV et 46% des nouveaux retraités (environ 40% au RSI et 75% à la MSA salariés).

Les règles d'attribution du minimum garanti dans la fonction publique ont été rapprochées de celles du minimum contributif. L'octroi du minimum garanti est depuis 2011 conditionné au taux plein et son versement se fera dans la limite d'un plafond de pension totale à partir du 1^{er} juillet 2013. Le minimum garanti reste néanmoins plus élevé que le minimum contributif du fait de l'absence de régime complémentaire dans la fonction publique, et il n'est pas strictement proportionnel à la durée de service. Au 1^{er} avril 2012, le montant du minimum garanti dans la fonction publique est de 1 131,99 € par mois.

En 2010, le minimum garanti concernait environ 40% des nouveaux retraités de la fonction publique (29 000 personnes), davantage dans la fonction publique territoriale (45%) et hospitalière (25%) que dans la fonction publique d'État (moins de 10%).

Le régime de base des non-salariés agricoles prévoit également une pension minimale de référence (PMR), laquelle est accordée sous une condition de durée d'affiliation de 17,5 années et dans la limite d'un plafond de pension totale de 841,45 €²⁸. Elle permet de porter la retraite agricole à 672,46 € mensuels au 1^{er} avril 2012 pour une carrière complète de chef d'exploitation, et à 534,35 € pour les collaborateurs, les anciens conjoints participant aux travaux et les aides familiaux.

Fin 2011, la PMR était versée à plus de 380 000 anciens non-salariés agricoles retraités.

27 Par ailleurs, les règles de non-cumul des minima applicables aux polypensionnés ont été remplacées en 2004 par des règles de répartition des minima entre régimes.

28 Pour une analyse comparée de la pension minimale de retraite et du minimum contributif, voir le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (2012), *Évaluation d'un passage à un calcul sur les 25 meilleures années pour les retraites des non-salariés agricoles*.

2. L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)

En dehors du système de retraite, la solidarité nationale envers les personnes âgées s'articule autour d'un minimum social, l'ASPA, qui se substitue au minimum vieillesse depuis 2007, d'aides diverses, pour le logement ou la dépendance, et de la fiscalité.

L'ASPA est versée sous forme d'allocation différentielle pour garantir un niveau de vie proche du seuil de pauvreté²⁹ à toute personne âgée de 65 ans et plus (60 ans en cas d'invalidité ou d'inaptitude), sans autre condition que de résider sur le territoire français³⁰. L'ASPA est quérable et recouvrable sur succession, ce qui peut en limiter le recours pour des personnes potentiellement éligibles.

Entre 2007 et 2012, le plan de revalorisation de l'ASPA pour une personne seule a conduit à relever le plafond de 13% hors inflation et a aligné le différentiel entre les barèmes applicables aux personnes seules et aux ménages sur celui retenu pour le calcul de niveaux de vie³¹.

Pour les retraités ayant une carrière complète au SMIC, les niveaux de ressources assurés par les minima de pensions, auxquels s'ajoutent les pensions complémentaires dans le secteur privé, sont proches de l'ASPA pour une personne seule (777,17 € par mois au 1^{er} avril 2012). De fait, l'ASPA bénéficie aujourd'hui majoritairement à des personnes disposant d'une pension à titre personnel, mais pour 2/3 d'entre elles au terme d'une carrière incomplète; elle reste alors le dernier filet de sécurité en termes de ressources.

Depuis les années 1960, le nombre d'allocataires du minimum vieillesse, puis de l'ASPA, a baissé de façon continue grâce à la généralisation et l'amélioration des droits à retraite. Le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse a ainsi été divisé une première fois par deux entre 1959 et 1989, puis une deuxième fois entre 1989 et 2006 pour tomber à cette date à un peu moins de 600 000. Malgré le plan de revalorisation, cet effectif tend à se stabiliser depuis 2007 autour de 600 000 allocataires, ce qui pose question.

29 En 2010, 964 € par mois pour une personne seule (seuil à 60% du revenu médian).

30 Soit au moins 180 jours par an et, pour un étranger (hors espace économique européen, réfugiés, etc.), avoir obtenu depuis au moins 10 ans un titre de séjour l'autorisant à travailler.

31 Soit un rapport proche de 1,5 entre le plafond pour les couples et le plafond pour une personne seule contre 1,8 avant 2009. Voir Cour des comptes (2012), « La couverture vieillesse des personnes les plus pauvres », Rapport sur la Sécurité sociale pour 2012, chapitre XIV.

III – La prise en compte des périodes d’inactivité ou d’activité réduite

Le système de retraite comprend plusieurs dispositifs visant à limiter l’impact sur les droits à retraite des périodes involontaires de faible activité, voire d’interruption d’activité. Ces dispositifs peuvent relever de la solidarité organisée au sein du système, sans participation directe de l’intéressé, ou lui ouvrir la possibilité d’acquérir, par le versement de cotisations, des droits supplémentaires à retraite.

1. Les validations de droits relevant de la solidarité *stricto sensu*

La plupart des régimes de base et de nombreux régimes complémentaires valident des droits à retraite pour compenser des périodes d’interruption d’activité involontaire, qui sont couvertes par les assurances sociales ou relèvent de l’intérêt général, qu’il y ait ou non interruption du contrat de travail.

Les régimes de base du secteur privé assimilent certaines périodes d’inactivité à des périodes de cotisation en cas notamment de maladie et d’accident du travail, d’invalidité, de chômage (pour les régimes de salariés), de service national, de détention provisoire (dans la mesure où elle ne s’impute pas sur la durée de la peine). Pour ces périodes assimilées (PA), des trimestres sont alors validés dans la limite de quatre par année civile, sans qu’un salaire soit reporté au compte de l’assuré.

Une exception est faite quant aux indemnités journalières maternité, qui depuis 2012, sont reportées au compte de l’assurée à hauteur de 125 % et sont ainsi susceptibles d’entrer dans le calcul du salaire annuel moyen, en plus de la validation d’un trimestre d’assurance au titre de l’accouchement.

Dans les régimes complémentaires, certaines périodes peuvent donner lieu à l’attribution de points sur la base des rémunérations antérieures : le chômage indemnisé (y compris l’allocation de solidarité spécifique), l’allocation équivalent retraite, le congé de reclassement), certaines préretraites (ARPE, ASFNE...), en fonction du salaire journalier de référence retenu par l’UNEDIC³²; la maladie, la maternité, les accidents du travail et l’invalidité en fonction des points inscrits au titre de l’année civile précédant l’arrêt. Dans certains régimes complémentaires, des points peuvent aussi être validés au titre du service national, selon des modalités de calcul spécifiques.

³² Ces points sont accordés en contrepartie d’une participation de 3 % assise sur le salaire journalier de référence, qui vient en déduction de l’allocation.

Dans la fonction publique, sont assimilés à des services effectifs les congés de maternité ou d'adoption ainsi que les congés de maladie, de longue maladie ou de longue durée. Diverses bonifications de durée sont également accordées (bonification du 1/5³³, pour services hors d'Europe...), mais qui relèvent davantage de mesures catégorielles que de mesures de solidarité.

2. Surcotisation et cotisations volontaires

Plusieurs dispositifs, qui ne relèvent pas des dispositifs de solidarité, sont prévus pour acquérir des trimestres d'assurance *via* le versement d'un complément de cotisations.

Ces «surcotisations» peuvent intervenir au moment de l'acquisition des droits. Depuis 2004, les salariés du secteur privé travaillant à temps partiel ont ainsi la possibilité de cotiser sur la base d'un salaire à temps plein³⁴ avec l'accord de leur employeur, lequel doit prendre en charge la part de cotisation employeur supplémentaire et peut accepter de supporter tout ou partie de la part salariale. Pour les fonctionnaires, le supplément de durée de service lié à la surcotisation est limité à 4 trimestres pour toute la carrière (8 trimestres pour les fonctionnaires présentant une incapacité permanente au moins égale à 80%).

Les versements de cotisation peuvent également intervenir *a posteriori*, pour valider des périodes travaillées qui n'ont pas donné lieu à cotisation, soit de fait (cotisations arriérées), soit de droit (cotisation volontaire pour une activité à l'étranger, apprentis avant 1972, aides familiaux mineurs non scolarisés, conjoint d'exploitant agricole ou d'artisan et de commerçant, études supérieures, années incomplètes...). Selon les situations, le tarif du trimestre, mis à la charge du salarié, est alors très variable, généralement moins élevé lorsqu'il est déterminé comme la cotisation afférente à un salaire forfaitaire (cas des régularisations des périodes d'apprentissage ou d'aide familial, par exemple) que lorsqu'il est calculé de façon à être actuariellement neutre pour le régime de retraite (dans le cas des rachats de trimestres pour études supérieures ou années incomplètes). Dans ce dernier cas, les conditions pour effectuer un rachat de trimestre sont souvent moins restrictives.

33 Majoration égale à 20% du temps de service accompli, accordée aux militaires et à certaines catégories de fonctionnaires civils (policiers, personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne).

34 Y compris ceux recrutés directement en temps partiel, ce qui n'était pas le cas avec les dispositions introduites en 1993 et 1998.

IV – Les droits familiaux de retraite

Tous les régimes de base français et de nombreux régimes complémentaires accordent des droits familiaux de retraite. Les modalités en sont cependant souvent différentes, comme cela a été souligné par le Conseil dans son sixième rapport, en décembre 2008 (*Retraites : droits familiaux et conjugaux*), ce qui pose la question de leur cohérence et peut conduire à des disparités de traitement. Les évolutions réglementaires qui sont intervenues depuis témoignent cependant d'un mouvement de convergence entre les régimes, parfois en lien avec les évolutions rendues nécessaires par l'application du principe européen d'égalité entre hommes et femmes, même si, dans les faits, les femmes en sont encore les principales bénéficiaires.

Quatre grands types de droits familiaux peuvent être identifiés : la majoration de durée d'assurance, l'assurance vieillesse des parents au foyer, la majoration de pension pour trois enfants ou plus, et le départ anticipé pour raison familiale.

1. La majoration de durée d'assurance, de service ou de points

Une majoration de durée d'assurance (MDA), de service ou de points est accordée par les principaux régimes de base, pour chaque enfant élevé. Les régimes complémentaires n'en prévoient pas, à l'exception de l'IRCANTEC, mais les abattements sur les pensions qu'appliquent ces régimes en deçà du taux plein peuvent être réduits voire annulés par la MDA accordée dans les régimes de base.

Dans les régimes de base des salariés et non-salariés du privé (CNAV, MSA, RSI, CNAVPL), la MDA valide jusqu'à deux années par enfant élevé. La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2010 prévoit que pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} avril 2010, le bénéfice de la MDA, jusqu'alors réservée aux femmes, est partiellement ouvert aux hommes. Pour les départs à la retraite intervenant à compter du 1^{er} avril 2010, la MDA est scindée en une majoration maternité, de 4 trimestres par enfant, réservée à la mère, et une majoration d'éducation, de 4 trimestres par enfant, répartis entre les parents au choix du couple ou, à défaut de décision avant les quatre ans et demi de l'enfant, en totalité à la mère. En cas d'adoption, la première année peut également être partagée entre les parents. Pour les enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} janvier 2010, le père ne peut bénéficier de 4 trimestres de majoration que s'il justifie avoir élevé seul l'enfant durant une ou plusieurs années jusqu'aux quatre ans de ce dernier. Cette MDA ne peut se cumuler avec la MDA pour congé parental, qui peut donner lieu à 3 années d'assurance.

Dans la fonction publique, la majoration (ou « bonification ») de durée a été réformée en 2003 au nom de l'égalité de traitement entre hommes et femmes : pour les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004, est attribuée une majoration d'un an sous condition d'une interruption d'activité de 2 mois (ou, depuis 2011, d'une réduction d'activité pendant au moins 4 mois) et, pour les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2004, une majoration de 6 mois au titre de l'accouchement – comptant uniquement pour le calcul du taux de liquidation, et pas pour le coefficient de proratisation – et une compensation des interruptions ou réductions d'activité jusqu'à 3 ans.

2. L'assurance vieillesse des parents au foyer

L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) assure la constitution de droits à retraite au régime général à des personnes qui interrompent ou réduisent leur activité pour s'occuper de leur(s) enfant(s), quel que soit leur régime d'affiliation. Plus précisément, les périodes d'éducation des enfants pour lesquelles sont versées certaines allocations familiales (allocation jeune enfant, complément libre choix d'activité...) ou les prises en charge d'enfant ou d'adulte handicapé permettent, sous condition de ressources, un report de salaire au compte de l'allocataire, à hauteur du SMIC en cas d'inactivité, sur la base d'une cotisation forfaitaire versée par la CNAF.

Créé en 1972, ce dispositif a été étendu au fil des années à différentes situations en lien avec l'introduction de nouvelles prestations familiales ; aujourd'hui, il concerne également les aidants familiaux. Ouvert aux pères en 1979, les conditions d'affiliation sont devenues identiques à celles des mères en 1985. Comme les droits AVPF se constituent au long de la carrière des assurés, le dispositif continue sa montée en charge, et ce, jusque vers les générations nées dans la seconde moitié des années 1950 qui partiront à la retraite aux alentours de 2020.

3. La majoration de montant de pension pour trois enfants ou plus

La majoration de montant de pension pour les assurés, femmes et hommes, ayant eu ou élevé trois enfants ou plus est prévue par la quasi-totalité des principaux régimes de base et les régimes complémentaires. Elle s'applique à la fois aux pensions de droit propre et aux pensions de réversion, et n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu.

Dans les régimes du secteur privé, la majoration est de 10% pour trois enfants ou plus³⁵. Dans les régimes spéciaux, y compris ceux de la fonction publique, ainsi qu'à l'IRCANTEC, la majoration est de 10% au troisième enfant, et de 5% par enfant supplémentaire (à l'exception du régime des mines), avec un plafond, variable selon les régimes.

Des majorations pour enfant à charge sont également attribuées par l'ARRCO et, depuis 2012, par l'AGIRC, à hauteur de 5% par enfant à charge sur la totalité des droits, non cumulables avec la majoration pour trois enfants. C'est également le cas du régime complémentaire des notaires, avec une majoration de 30% des droits acquis par enfant à charge.

4. Le départ anticipé pour raison familiale

Le départ anticipé pour raison familiale, prévu par les régimes spéciaux, dont ceux des fonctionnaires, à l'exception des régimes des mineurs et des marins, pour les agents ayant eu au moins trois enfants et justifiant de quinze années de services, est en voie d'extinction depuis 2011.

Ce droit n'est plus ouvert qu'aux agents ayant réuni les conditions de services, d'enfants et d'interruption d'activité au moment de la naissance ou de l'adoption de chacun des enfants, avant 2012 dans la fonction publique³⁶, mais il a par ailleurs été étendu aux parents qui réduisent leur activité dans certaines conditions. En outre, le montant de la pension est calculé selon les règles de la génération de l'agent et non plus selon les règles en vigueur à la date où il avait réuni les conditions d'ouverture du droit ; en outre, des mesures dérogatoires sont prévues pour ceux actuellement proches de l'âge de la retraite.

V – La réversion

Une pension de réversion est accordée au conjoint survivant par tous les régimes de retraite français. Les règles d'attribution (ressources, âge minimum, ancienneté du mariage, non-remariage) et de calcul (taux de réversion, proratisation en cas de divorce...) peuvent cependant fortement varier d'un régime à l'autre. Dans la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux, la réversion correspond à 50% de la pension du décédé, sans condition d'âge ni de ressources, mais sous réserve que le conjoint survivant ne se soit pas remis en couple (marié ou non). Dans le secteur privé, pour les salariés et la plupart des non-salariés, les régimes de base retiennent un taux de 54% sous condition

35 Suite à l'accord du 18 mars 2011, les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC ont aligné les règles de cette majoration dans les deux régimes pour la partie de carrière postérieure au 31 décembre 2011 : 10% pour trois enfants ou plus (comme au régime général), avec un plafond de 1 000 € par an dans chaque régime pour les retraités nés à partir d'août 1951.

36 Selon des calendriers différents dans les autres régimes spéciaux.

d'âge (55 ans en général³⁷) et de ressources (incluant la réversion de base, la retraite propre tous régimes et les autres ressources propres du survivant, ainsi que les ressources du conjoint en cas de remariage, PACS ou concubinage) et les régimes complémentaires, un taux de 60% sans condition de ressources³⁸, sous réserve que le conjoint survivant ne se remarie pas.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2010, une majoration de réversion, portant le taux de 54% à 60%, est prévue dans les régimes de base de salariés et de non-salariés pour les assurés dont le total des pensions (droit propre et réversion) n'excède pas un certain montant (840 € par mois en 2012). Fin 2011, au régime général, cette majoration concernait 228 500 personnes, soit près de 10% des réversataires âgés de 65 ans ou plus.

Les pensions de réversion représentent une masse totale d'un peu plus de 30 milliards d'euros, soit 13% de l'ensemble des pensions de retraite de droit propre ou de réversion. Elles concernaient 4,25 millions de personnes fin 2010, dont 91% de femmes, parmi lesquelles plus d'un million dépourvues de droits propres.

VI – Les dispositifs à l'étranger

Des dispositifs de solidarité en matière de retraite existent dans tous les pays étudiés et prennent généralement en charge les mêmes risques qu'en France.

1. Les minima de pension

À l'exception de l'Allemagne et des États-Unis, tous les pays étudiés ont mis en place un ou plusieurs dispositifs visant à garantir un montant de pension minimum au sein de leur système de retraite, qui peut prendre la forme d'une pension forfaitaire, universelle, ouverte à tous les citoyens et proportionnelle à une durée de résidence (Canada, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède), ou, comme en France, d'une pension propre au système de retraite, ouverte aux seuls cotisants et proportionnelle à la durée de cotisation (Belgique, Espagne, Italie et Royaume-Uni). Les minima de pension sont indexés sur les prix hormis aux Pays-Bas (sur les salaires).

37 Avant 55 ans, les personnes veuves d'un assuré d'un régime du secteur privé peuvent bénéficier de l'allocation veuvage pour une durée de deux ans (cinq ans à partir de 50 ans) sous conditions de ressources et de non-remise en couple. Voir le document 8 de la séance du COR du 27 juin 2012 pour les problèmes spécifiques soulevés par le veuvage précoce.

38 Des coefficients d'abattement s'appliquent en cas de décès avant 60 ans.

2. La prise en compte de certaines périodes d'inactivité ou spécifiques

Tous les pays étudiés, quelles que soient les modalités de calcul des droits (annuités, points, comptes notionnels), ont développé des dispositifs explicites de solidarité visant à compenser à la retraite les effets de périodes de chômage, d'invalidité, de maladie, de maternité et de service militaire (dans les pays où il subsiste), à l'exception des Pays-Bas qui ne disposent que d'une pension universelle dans leur système public de retraite et des États-Unis³⁹.

Les périodes d'éducation des enfants ouvrent des droits spécifiques aux mères ou aux pères⁴⁰, voire des droits non cessibles entre époux, comme en Italie, pour encourager les pères à s'investir dans l'éducation de leurs enfants. Ces dispositifs sont assez limités dans le temps, au Royaume-Uni et en Allemagne (droits ouverts potentiellement respectivement jusqu'aux 12 ans et 10 ans de l'enfant) comme cela peut être le cas en France avec l'AVPF.

Les périodes d'études (Japon et Suède) ainsi que la pénibilité du travail (Belgique et Italie avec des dispositifs de portée limitée) sont plus rarement prises en compte.

Selon la nature du régime, les droits à retraite ouverts au titre de ces périodes prennent la forme d'annuités, de points ou de capital virtuel supplémentaires⁴¹. Cependant, contrairement aux points et aux comptes notionnels, avec lesquels il est aisé de déterminer la contrepartie de ces droits en termes de cotisations⁴², les annuités peuvent ne pas faire l'objet d'un versement de cotisations (de la part de l'assuré ou d'un tiers) ni être affectées d'un salaire théorique de référence, comme c'est le cas pour certains droits en Espagne ou au Canada, à l'instar de la France. De plus, les droits accordés au titre de la solidarité sous forme de points ou de capital virtuel conduisent, par leur nature, à augmenter la pension de leurs bénéficiaires⁴³, ce qui n'est pas le cas dans les régimes en annuités où le nombre d'annuités est écrêté au-delà d'un certain seuil (de 34 ans au Canada à 45 ans en Belgique – 41,5 ans en France pour la génération 1956).

39 Cependant, les États-Unis, ainsi que le Canada, prennent indirectement en compte les périodes de chômage *via* les formules de calcul des montants de pension.

40 Comme pour la MDA au régime général en France depuis le 1^{er} avril 2010.

41 Elle peut prendre aussi, mais de manière bien moins développée, la forme d'un âge d'ouverture des droits anticipé pour l'invalidité par exemple en Allemagne et en Espagne. Voir le chapitre 2 de la présente partie.

42 Voir le chapitre 6 de la présente partie.

43 Le régime en points allemand présente toutefois la particularité, héritée de son ancien régime de retraite en annuités transformé en un régime en points en 1992, de ne pas prendre formellement en compte la totalité de la carrière des assurés mais l'accumulation des points sur les 45 meilleures années.

3. Les dispositifs de réversion

Dans l'ensemble des pays étudiés, sauf aux Pays-Bas qui n'en a jamais développé, la tendance est à l'extinction des dispositifs de réversion pour les conjoints survivants n'ayant pas atteint un âge proche de celui de la retraite comme en Suède (pensions temporaires en cas de veuvage précoce) ou au durcissement des conditions d'attribution pour les autres, *via* l'instauration de condition de ressources, comme en Allemagne et en Italie.

Par ailleurs, du fait du développement de nouvelles formes d'union et de l'instabilité des couples, un nouveau type de dispositif s'est développé en Allemagne, au Canada et au Royaume-Uni : le partage des droits à la retraite entre conjoints, encore appelé *splitting* qui consiste à faire masse des droits à retraite acquis par l'homme et la femme pendant la durée de l'union et à les partager également entre eux.

Chapitre 4

La situation des retraités

Le système français de retraite verse des pensions qui contribuent aujourd'hui à assurer aux retraités un niveau de vie proche en moyenne de celui des actifs, même si cette moyenne masque des disparités importantes. La situation des retraités est abordée sous l'angle successivement du montant des pensions de retraite (tous régimes confondus), du taux de remplacement net (rapport entre la pension de retraite et le salaire de fin de carrière, nets de prélèvements sociaux) et du niveau de vie (prenant en compte tous les revenus du ménage). Le niveau de vie des retraités dans quelques pays étrangers est également examiné.

I – Le niveau des pensions de retraite

1. Le montant moyen des pensions de retraite

Du fait de l'architecture du système français de retraite, un retraité perçoit, de manière générale, plusieurs pensions provenant de régimes différents. Pour apprécier le niveau des pensions, il convient d'évaluer la pension de retraite totale tous régimes confondus.

À la fin 2010, le montant moyen de la pension de droit propre (hors réversion et hors majoration pour trois enfants et plus) s'élève à 1 216 € par mois (1 552 € pour les hommes et 899 € pour les femmes)⁴⁴. Cette statistique porte sur l'ensemble des personnes percevant une pension de droit propre en provenance d'un régime de retraite français, résidant ou non en France.

Pour les non-résidents, les pensions en provenance des régimes français sont souvent très faibles et il est également intéressant de se restreindre aux retraités résidant en France. Les dernières statistiques portent alors sur 2008⁴⁵.

44 Selon l'enquête annuelle auprès des caisses de retraite (EACR) et le modèle ANCETRE de la DREES, qui permettent d'estimer la pension moyenne de l'ensemble des retraités percevant une pension en provenance d'un régime français de retraite, qu'ils vivent ou non en France. Voir DREES (2012), *Les retraités et les retraites en 2010*.

45 Selon l'échantillon interrégimes de retraités (EIR) de la DREES, enrichi tous les quatre ans, qui permet d'étudier la pension moyenne des résidents en France et les disparités de pension. Voir Andrieux V. et Chantel C. (2011), «Les retraites perçues fin 2008», DREES, *Études et résultats*, n° 758.

Si l'on ne retient que les résidents, à la fin 2008, le montant moyen de la pension de retraite de droit propre s'élève à 1 245 € par mois (1 657 € pour les hommes et 879 € pour les femmes), pour les 13,4 millions de retraités de droit propre. Ces montants n'incluent ni les pensions de réversion, ni les avantages accessoires comme les majorations pour trois enfants et plus. La pension totale (droits propres + réversion + avantages accessoires), hors minimum vieillesse, des retraités de droit propre s'élève en moyenne à 1 431 € par mois fin 2008 (1 740 € pour les hommes et 1 157 € pour les femmes).

La pension totale des 4,2 millions de personnes veuves, dont 90 % de femmes, percevant une pension de réversion avec ou sans droits propres⁴⁶ s'élève en moyenne à 1 200 € par mois fin 2008, répartis pour moitié entre droits propres et réversion.

Tous ces montants sont calculés bruts de prélèvements sociaux. Le taux de prélèvement sur les retraites (essentiellement la CSG et la CRDS) croît avec les ressources du foyer fiscal auquel appartient le retraité : exonération pour les foyers dont le revenu fiscal de référence est inférieur à un certain seuil ; taux réduit de 4,3 % pour les autres foyers non imposables à l'impôt sur le revenu ; taux plein de 7,1 % pour les foyers imposables⁴⁷. En 2008, environ 1/3 des retraités est exonéré et la moitié est assujettie au taux plein.

Il convient enfin de rappeler le poids très important des droits liés à la solidarité dans l'ensemble des prestations de retraite (hors réversion, ils représentent au total environ 1/5 de la masse des retraites de droit propre)⁴⁸. Les femmes et les assurés à bas salaires en sont les principaux bénéficiaires. À eux seuls les droits familiaux représentent plus d'1/4 de la pension de droit propre des femmes des générations 1934 et 1938, cette part étant d'autant plus importante que le nombre d'enfants est élevé (18 % pour les mères de deux enfants, 34 % pour celles de trois enfants)⁴⁹ et que les mères perçoivent de petites pensions.

2. Les disparités de pension

Les disparités de pension entre retraités sont relativement importantes : 10 % des retraités perçoivent une pension mensuelle de droit propre inférieure à 521 €, tandis que 10 % perçoivent une pension supérieure à 2 495 €, parmi les résidents en France fin 2008 (montants bruts de prélèvements sociaux). Ces inégalités recouvrent notamment les écarts entre hommes et femmes : la pension moyenne de droit propre des

46 Champ : retraités percevant une pension de réversion en provenance d'un régime français, résidant ou non en France.

47 Non compris le prélèvement supplémentaire de 0,3 % prévu au 1^{er} avril 2013.

48 Voir le chapitre 4 de la deuxième partie pour plus de détails.

49 Voir le sixième rapport du COR (2008), *Retraites : droits familiaux et conjugaux*.

femmes représente 53% de celle des hommes, en dépit des dispositifs de solidarité qui bénéficient davantage aux femmes.

Par ailleurs, il existe des écarts de pension selon le statut d'activité antérieur : le montant moyen de la pension de droit propre s'élève, fin 2008, à 1 757 € par mois pour les fonctionnaires et assurés des régimes spéciaux, à 1 166 € pour les salariés du secteur privé, et à 793 € pour les non-salariés⁵⁰. Ces écarts reflètent d'abord des durées moyennes de carrière et des niveaux de diplôme ou de qualification différents ; en outre, à diplôme ou qualification identique, le statut a un impact sur la carrière (niveau de revenu d'activité, durée cotisée, périodes de chômage...); enfin, à carrière salariale identique, les règles des différents régimes de base et complémentaires conduisent à des niveaux de pension différents⁵¹.

Une simple comparaison des règles des différents régimes ne permet pas à elle seule de juger de l'égalité de traitement entre assurés ayant des statuts d'activité différents, car la question se pose de savoir ce qu'aurait été la carrière d'une personne et ses conditions de travail si elle avait relevé d'un autre statut. Par ailleurs, au moment de leur retraite, les non-salariés disposent généralement de revenus du patrimoine plus importants que ceux des salariés, notamment grâce à la liquidation de leur patrimoine professionnel, ce qui peut dans une certaine mesure compenser la faiblesse de leur pension.

3. La progression du montant moyen des pensions au fil des générations

Le montant moyen des pensions progresse d'année en année en euros constants, donc plus vite que les prix : + 1,3% par an entre 2004 et 2010 pour les pensions brutes. Puisque les pensions sont revalorisées en principe comme les prix, cette augmentation reflète essentiellement la progression des pensions au fil des générations : les nouveaux retraités ont des pensions supérieures à ceux qui décèdent (effet dit «de noria»).

La progression liée au renouvellement des générations est régulière : entre 1988 et 2008, elle a constamment été proche de 1,2% par an. Cette progression est plus rapide pour les femmes que pour les hommes, surtout pour les générations qui prennent leur retraite actuellement, grâce à la montée de l'activité féminine, au développement des droits familiaux et à la réduction des écarts salariaux selon le genre.

50 Montants moyens pour les assurés à carrière complète : 1 910 € pour les fonctionnaires et assurés des régimes spéciaux, 1 520 € pour les salariés du secteur privé, 820 € pour les non-salariés.

51 D'autres facteurs de disparité selon le statut d'activité antérieur – qui n'apparaissent pas dans les montants présentés ici – peuvent tenir aux prestations issues de dispositifs d'épargne retraite collective (en sus des régimes de retraite légalement obligatoires) dans certaines entreprises du secteur privé et pas dans d'autres.

Malgré les effets attendus de la réforme de 1993 et des mesures passées de baisse des rendements dans les régimes complémentaires ARRCO-AGIRC, la progression des pensions au fil des générations s'est accélérée entre les générations 1924 et 1942⁵². La progression de la pension moyenne a été plus rapide entre les générations 1934 et 1942 (+ 1,5% par an chez les hommes et + 3,2% chez les femmes) qu'entre les générations 1924 et 1934 (+ 0,3% par an chez les hommes et + 1,3% chez les femmes). Outre la progression des salaires au fil des générations, le développement des droits familiaux et la montée de l'activité féminine, ceci s'explique par l'extension du salariat et des régimes complémentaires de salariés⁵³, dont les effets vont cependant s'atténuer à mesure que des générations partiront à la retraite.

II – Les taux de remplacement

Le taux de remplacement net désigne le ratio entre le montant de la pension de retraite à la liquidation et le salaire de fin de carrière, les deux étant calculés nets de prélèvements sociaux. Des données statistiques portant sur cet indicateur sont maintenant disponibles sur la génération 1942, ainsi que sur les évolutions entre les générations 1934 et 1942⁵⁴. Les statistiques sur les générations suivantes ne sont pas encore disponibles car ces générations avaient moins de 66 ans en 2008 (année d'observation du montant des pensions dans le dernier EIR), si bien que l'on ne connaît pas encore le montant de la pension des assurés qui liquident tardivement leurs droits.

1. Les taux de remplacement constatés pour la génération 1942

La définition et la signification du taux de remplacement ne posent pas de problèmes particuliers lorsque l'assuré passe directement de l'emploi continu à temps complet à la retraite. Cependant, peu de personnes parmi les générations parties récemment à la retraite ont travaillé continuellement à temps complet de 50 ans jusqu'à la retraite⁵⁵. Plusieurs statistiques peuvent donc être proposées pour calculer le taux de remplacement, selon la façon dont on définit le salaire de fin

52 Aubert P. (2011), «Les écarts de niveaux de retraite entre générations», DREES, *Série Études et recherche*, n° 107, septembre.

53 Les régimes de salariés versent des pensions plus élevées que les régimes de non-salariés. Concernant les régimes complémentaires, leur affiliation est obligatoire à partir du début des années 1970 et les taux de cotisation minimum ont augmenté au cours des années 1990.

54 Andrieux V. et Chantel C. (2012), «Les taux de remplacement du salaire par la retraite pour la génération 1942», DREES, *Dossiers Solidarité et santé*, n° 33.

55 Voir le chapitre suivant.

de carrière⁵⁶ : salaire de la dernière⁵⁷ année d'emploi, dernier salaire à temps complet, salaire moyen sur les dernières années (par exemple les cinq dernières), salaire à 50 ans...

Le taux de remplacement net médian des salariés nés en 1942 (ensemble des secteurs public et privé⁵⁸) est estimé à 74,3% si le salaire de fin de carrière est défini comme le salaire moyen des cinq dernières années passées en emploi à temps complet avant l'année de liquidation (et à 78,0% si on prend en compte dans les cinq dernières années les éventuelles périodes d'emploi à temps partiel)⁵⁹.

Les taux de remplacement sont assez dispersés : 1/4 des salariés ont un taux de remplacement inférieur à 62,9% et 1/4 un taux de remplacement supérieur à 84,7%. Ils décroissent en fonction du niveau de salaire de fin de carrière, en raison, d'une part, du lien qui existe entre salaire de fin de carrière élevé et carrière ascendante, d'autre part, des règles de calcul des pensions. En outre, les taux de remplacement sont relativement élevés parmi les bas salaires grâce aux minima de pension.

Enfin, malgré des règles différentes de calcul des pensions, les taux de remplacement médians des salariés du secteur privé et du secteur public sont proches (respectivement 74,5% et 75,2%). Cette proximité masque une distribution plus dispersée pour les salariés du privé que pour ceux du public : le premier quartile (seuil en dessous duquel se situent les 25% des personnes ayant les taux de remplacement les plus bas) y est en effet un peu plus faible (63,2% contre 65,2%) tandis que le troisième quartile (seuil au-dessus duquel se situent les 25% des salariés ayant les taux les plus forts) est plus élevé (86,1% contre 83,6%). Rappelons enfin que la simple comparaison des taux de remplacement ne permet pas à elle seule de juger de l'égalité de traitement entre assurés ayant des statuts d'activité différents, en raison des différences de carrière et de conditions de travail.

56 Voir le document 4 de la séance du COR du 11 avril 2012.

57 Plus précisément de la dernière année avant l'année de liquidation qui est peu représentative.

58 Champ : salariés ayant été en emploi salarié après 49 ans, dont le régime d'affiliation principal est le régime général, la fonction publique civile ou les régimes spéciaux, résidant en France.

59 Ces indicateurs de salaire de fin de carrière, qui sont privilégiés dans la publication de la DREES, ne préjugent pas des choix que le Conseil pourrait être conduit à faire à l'avenir pour la construction d'indicateurs de taux de remplacement.

2. L'évolution des taux de remplacement au fil des générations

Entre les générations 1934 et 1942, la distribution des taux de remplacement des assurés à carrière complète⁶⁰ a été globalement stable d'une génération à l'autre (que l'on considère la moyenne, la médiane ou les quartiles de cette distribution). Le taux de remplacement médian des salariés du secteur privé à carrière complète a eu tendance à progresser (environ + 2 points entre les générations 1934 et 1942), tandis qu'il a eu tendance à baisser (environ - 2 points pour les femmes et - 4 points pour les hommes) dans le secteur public. Ainsi, le taux de remplacement médian du secteur public, qui était supérieur à celui du secteur privé pour la génération 1934, s'est rapproché de celui du secteur privé, d'où le faible écart observé pour la génération 1942.

La progression des taux de remplacement dans le secteur privé peut surprendre compte tenu des effets attendus de la réforme de 1993. Elle est cependant cohérente avec l'accélération de la progression de la pension moyenne au fil des générations, liée notamment à une meilleure couverture par les régimes complémentaires de salariés. Le taux de remplacement médian assuré par le régime de base (régime général) a diminué, mais le taux de remplacement médian assuré par les régimes complémentaires a augmenté de 4 à 5 points entre la génération 1934 et la génération 1942.

III – Le niveau de vie des retraités et des actifs

Le revenu disponible⁶¹ des ménages de retraités est inférieur à celui des actifs, mais leurs ménages sont de plus petite taille. C'est pourquoi la comparaison du revenu des retraités et des actifs s'effectue sur la base du niveau de vie (revenu disponible par unité de consommation⁶²), qui prend en compte la taille des ménages⁶³.

60 La comparaison entre générations porte sur les retraités ayant effectué une carrière complète, ayant été en emploi salarié à temps plein après 49 ans, dont le régime d'affiliation principal est le régime général, la fonction publique civile ou les régimes spéciaux, résidant en France.

61 Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les prestations sociales et les transferts en provenance d'autres ménages, nets des impôts et prélèvements sociaux directs.

62 On compte 1 unité de consommation (UC) pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour chaque autre personne de 14 ans ou plus et 0,3 UC pour chaque enfant de moins de 14 ans.

63 Les données proviennent des enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de l'INSEE.

1. La comparaison du niveau de vie des actifs et des retraités

L'écart de niveau de vie entre actifs et retraités dépend de l'indicateur retenu, notamment de la prise en compte ou non des revenus du patrimoine et de la propriété du logement : en 2006⁶⁴, le ratio « niveau de vie moyen des retraités / niveau de vie moyen des actifs » s'élevait à 0,98 selon la définition précédente du revenu disponible (incluant les revenus du patrimoine)⁶⁵, à seulement 0,85 en excluant les revenus du patrimoine, mais à 1,03 en ajoutant aux revenus du patrimoine les loyers fictifs imputés aux propriétaires nets des intérêts d'emprunts versés par les accédants à la propriété. Comme le COR l'a rappelé à plusieurs reprises, la prise en compte des revenus du patrimoine, lorsque l'on compare les niveaux de vie des actifs et des retraités, est sujette à discussion. Pour avoir une vision complète du bien-être des retraités, il faudrait aussi tenir compte d'autres éléments comme les dépenses de santé, la diminution de certains besoins de consommation avec l'âge, le temps libre, l'absence de frais professionnels mais aussi d'avantages en nature...

Le niveau de vie moyen des retraités est proche de celui des actifs depuis le milieu des années 1990. En 2010, le niveau de vie moyen des retraités s'élève à 1 913 € par mois et par unité de consommation, contre 2 002 € pour les actifs (personnes en emploi ou au chômage), soit un ratio « niveau de vie moyen des retraités / niveau de vie moyen des actifs » de 95,5%.

La situation actuelle des retraités en France est également proche de celle des actifs en matière d'inégalités de niveau de vie et de pauvreté. En 2010, 10% des retraités ont un niveau de vie inférieur à 960 € par mois et par unité de consommation, tandis que 10% des retraités ont plus de 3 078 € par mois et par unité de consommation, soit un rapport interdécile de 3,21. Pour les actifs ces montants sont respectivement de 955 € et 3 147 €, soit un rapport interdécile de 3,29. Le taux de pauvreté⁶⁶ s'élève à 10,2% pour les retraités comme pour les actifs en 2010.

Plutôt que de comparer les retraités aux seuls actifs (en emploi ou au chômage), il peut être intéressant de les comparer à l'ensemble des personnes en âge de travailler, qu'elles soient actives ou non. En effet, les retraités ont pu connaître des périodes d'inactivité (en tant qu'étu-

64 Le niveau de vie des retraités prend une valeur relativement élevée en 2006. La méthode d'estimation des revenus du patrimoine par imputation utilisée par l'INSEE conduit en effet à des évolutions parfois heurtées d'une année sur l'autre.

65 Les résultats présentés se réfèrent à cette définition du revenu disponible.

66 Proportion de personnes dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, fixé par convention à 60% du niveau de vie médian de la population. Seuil de pauvreté en 2010 : 964 € par mois et par unité de consommation.

diant, parent au foyer, en longue maladie ou invalidité...) lorsqu'ils étaient en âge de travailler. Cette information n'étant pas disponible, on peut de manière approximative comparer le niveau de vie des 60 ans et plus à celui des 18 à 59 ans. En 2010, le niveau de vie moyen des personnes de 60 ans et plus (1 988 € par mois et par unité de consommation) est supérieur de 4,1% à celui des personnes de 18 à 59 ans (1 909 €), notamment parce que les inactifs en âge de travailler ont souvent un niveau de vie faible.

Par ailleurs, s'il est un peu inférieur à celui des actifs, le niveau de vie moyen des retraités est légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population tous âges confondus – y compris les enfants de moins de 18 ans (de 1,6% en 2010). En effet, comme les adultes qui ne sont ni actifs ni retraités, les enfants ont un niveau de vie moyen relativement faible. Pour les mêmes raisons, le taux de pauvreté des retraités est sensiblement inférieur à celui de l'ensemble de la population (14,1% en 2010).

2. Les évolutions du niveau de vie des actifs et des retraités

Jusque dans les années 1970, le niveau de vie moyen des retraités était très inférieur à celui des actifs, avec beaucoup d'inégalités et de pauvreté parmi les retraités.

Entre 1970 et 1996, la situation des retraités s'est nettement améliorée. Le ratio «niveau de vie moyen des retraités / niveau de vie moyen des actifs» a progressé de 20 à 30 points, pour atteindre 96,8% en 1996, soit une valeur proche de celle de 2010. Le taux de pauvreté des retraités a chuté de 20 à 25 points, passant en-dessous de celui des actifs.

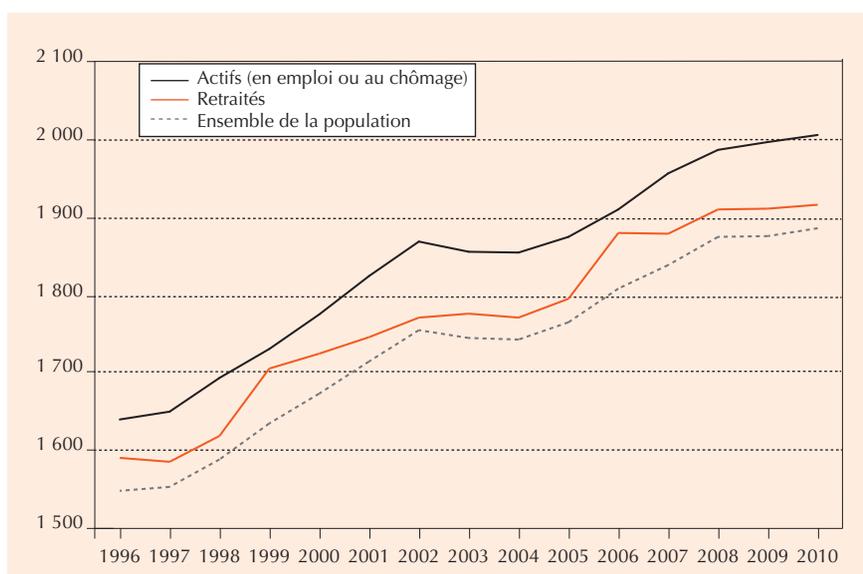
Entre 1996 et 2008, le niveau de vie moyen des retraités et celui des actifs ont progressé presque parallèlement (+ 1,5% par an en moyenne), si bien que le ratio «niveau de vie moyen des retraités / niveau de vie moyen des actifs» est resté globalement stable. Dans le même temps, le taux de pauvreté des retraités a été relativement stable, alors que celui des actifs comme de l'ensemble de la population a diminué en début de période.

La progression du niveau de vie moyen s'est quasiment interrompue entre 2008 et 2010 pour les retraités (+ 0,3% en deux ans) comme pour les actifs (+ 0,9% en deux ans). Le taux de pauvreté a augmenté de + 0,3 point pour les retraités, de + 0,6 point pour les actifs et de + 1,1 point pour l'ensemble de la population. Le niveau de vie des actifs est en effet directement sensible à la conjoncture de l'emploi et des salaires et donc davantage affecté par la crise, alors que les retraités en sont relativement prémunis dans la mesure où les pensions sont en principe revalorisées comme les prix. L'arrêt de la progression du niveau de vie des retraités entre 2008 et 2010 peut s'expliquer par les facteurs

suivants : un ralentissement ponctuel de l'effet de noria en 2009⁶⁷ ; une revalorisation effective des pensions inférieure aux prix, suite au report de la revalorisation annuelle du 1^{er} janvier au 1^{er} avril à partir de 2009 ; enfin, la diminution des taux de rendement des placements financiers usuels (livrets, assurance-vie...) qui s'est répercutée sur les revenus du patrimoine des retraités.

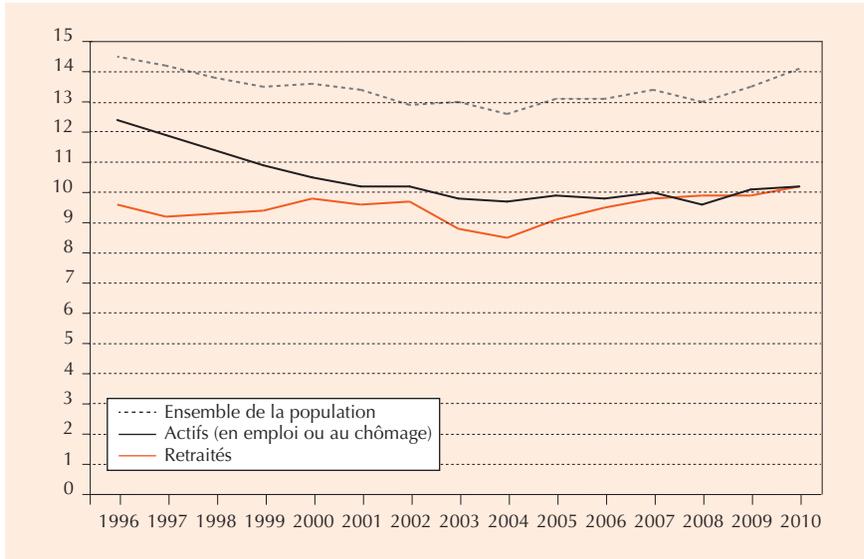
Les évolutions décrites précédemment seraient analogues si l'on comparait les retraités à l'ensemble de la population en âge de travailler plutôt qu'aux seuls actifs : progression importante du niveau de vie relatif des retraités entre 1970 et 1996, puis stabilité.

Niveau de vie moyen des retraités, des actifs et de la population (en euros 2010 par mois et par unité de consommation)



67 Ce ralentissement pourrait être lié aux restrictions d'accès au dispositif de retraite anticipée pour longue carrière, dont les bénéficiaires avaient des pensions en moyenne supérieures à celles des autres retraités.

Taux de pauvreté (en %) des retraités, des actifs et de la population
(seuil de pauvreté à 60% du niveau de vie médian)



Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.
 Remarques : l'ensemble de la population inclut, outre les retraités et les actifs (en emploi ou au chômage), des inactifs non retraités dont le niveau de vie est relativement faible; les séries de niveau de vie moyen sont un peu heurtées, notamment pour les retraités, du fait des revenus financiers reconstitués par imputation.
 Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux rétrospectives de 1996 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2010.

IV – Le niveau de vie des retraités à l'étranger

Il est extrêmement difficile de comparer les niveaux effectifs de pensions de retraite dans les différents pays, compte tenu de la disparité des architectures des systèmes de retraite. À défaut, l'OCDE publie des données sur les niveaux de vie des plus de 65 ans en pourcentage du niveau de vie moyen de la population, les taux de pauvreté des personnes âgées ainsi que la composition des revenus des plus de 65 ans⁶⁸.

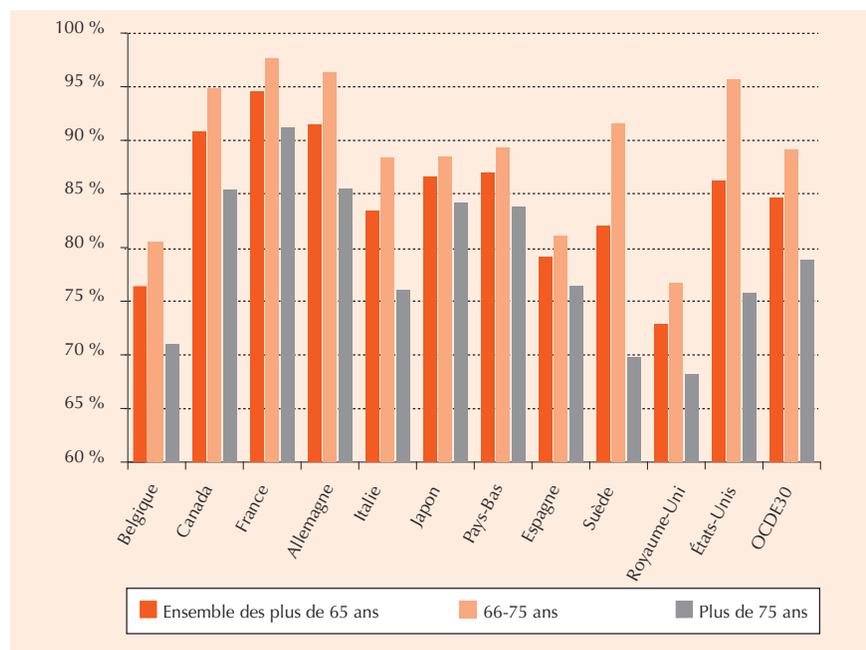
1. Les revenus et la pauvreté des plus de 65 ans comparés à ceux des moins de 65 ans

En moyenne, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, le niveau de vie moyen des plus de 65 ans par rapport à celui de l'ensemble de la population est de 82,4% en 2006, avec des écarts importants entre les pays,

⁶⁸ OCDE (2011), *Panorama des pensions 2011*, op. cit. Les dernières données disponibles datent de 2006.

notamment entre ceux couramment étudiés par le COR : de 72,9% au Royaume-Uni à 94,5% en France.

Niveau de vie moyen des plus de 65 ans par rapport à celui de l'ensemble de la population dans les principaux pays de l'OCDE



Source : OCDE.

Le niveau de vie moyen des personnes âgées de 66 à 75 ans est supérieur à celui des plus de 75 ans d'environ 5 points au Japon et aux Pays-Bas à 20 points en Suède et aux États-Unis (environ 6 points pour la France). Mis à part en Belgique et au Royaume-Uni, le niveau de vie moyen des plus de 65 ans vivant seul est inférieur à celui des plus de 65 ans vivant en couple, d'environ 0,2 point en Espagne et aux Pays-Bas jusqu'à 30 points au Japon (environ 10 points en France).

Le taux de pauvreté de l'ensemble de la population est supérieur à celui des plus de 65 ans dans trois des pays étudiés, en Allemagne (différence de - 2,6 points entre les plus 65 ans et l'ensemble de la population), aux Pays-Bas (- 5,6 points) et au Canada (- 6,1 points). Dans les autres pays, le taux de pauvreté des plus de 65 ans est supérieur à celui de l'ensemble de la population, de 0,9 point en Suède à 8,7 points en Espagne⁶⁹.

⁶⁹ C'est le cas également en France (de 1,7 point) selon l'OCDE, contrairement aux données nationales qui, elles, portent sur les retraités et non sur les plus de 65 ans.

2. La composition des revenus des plus de 65 ans

Parmi les principales sources de revenus des personnes âgées, les « transferts publics » selon la terminologie de l'OCDE (régimes obligatoires liés à la rémunération, prestations soumises à conditions de ressources...) occupent la place la plus importante. Ils représentent :

- plus des 2/3 des revenus des plus de 65 ans en Belgique (81,1%), en Allemagne (74,9%), en Italie (72,5%), en Espagne (70,8%) et en Suède (70%);
- près de la moitié des revenus des plus de 65 ans au Royaume-Uni (49,8%), aux Pays-Bas (48,4%), au Japon (48,3%) et au Canada (46,7%), et le reste provenant principalement des retraites professionnelles et individuelles en capitalisation, sauf au Japon où il provient des revenus du travail;
- et enfin environ 1/3 des revenus des plus de 65 ans aux États-Unis (35,4%), le reste provenant quasiment à parts égales des retraites privées en capitalisation et de revenus du travail.

La France se singularise par le fait que les « transferts publics » (au premier rang desquels figurent les retraites obligatoires par répartition⁷⁰) représentent l'essentiel des ressources des ménages âgés de plus de 65 ans (86,7%), alors qu'elles sont largement complétées par d'autres ressources dans la plupart des autres pays : retraites par capitalisation, épargne personnelle, ou encore revenus d'activité qui peuvent provenir du retraité lui-même ou d'une personne qui habite avec lui.

⁷⁰ La France présente une particularité car les régimes professionnels (AGIRC-ARRCO notamment) sont, contrairement aux autres pays, obligatoires et en répartition. Les pensions versées par ces régimes sont intégrées par l'OCDE aux « transferts publics », contrairement aux prestations des dispositifs professionnels, privés et en capitalisation, des autres pays.

Chapitre 5

Les transitions entre l'emploi et la retraite

Dès son premier rapport en 2001, constatant les écarts existants entre l'âge de cessation d'activité et l'âge de liquidation de la retraite, le COR insistait sur la nécessité d'articuler les politiques de retraite et celles de l'emploi, en particulier de conduire une politique nationale spécifique en faveur de l'emploi des seniors. Un faible taux d'emploi, en particulier des seniors, pèse en effet à plusieurs titres sur le système de retraite, notamment en minorant les cotisations perçues et en ne favorisant pas l'allongement de la durée d'activité face à l'augmentation de l'espérance de vie (principe en vigueur depuis la réforme de 2003). Or, si des progrès ont été réalisés ces dernières années en matière d'emploi des seniors, la question des transitions vers la retraite reste posée, en particulier pour ceux qui ne sont plus dans l'emploi. Parmi les personnes nées en 1942 qui étaient salariées à 50 ans, plus de la moitié ne percevaient pas de salaire à l'âge de 60 ans, sans que cela corresponde forcément à une cessation complète d'activité⁷¹.

I – Les politiques en faveur de l'emploi des seniors

Les politiques en faveur de l'emploi des seniors menées depuis une dizaine d'années ont tenté d'agir sur plusieurs paramètres de façon concomitante : limiter les possibilités de départ anticipé à des catégories bien ciblées de salariés, inciter au développement de l'emploi des seniors et, enfin, conduire au prolongement de l'activité professionnelle – objectif qui est au cœur des dernières réformes des retraites *via* notamment la modification des règles relatives à la durée d'assurance, aux âges légaux de la retraite et à la surcote⁷².

71 Andrieux V. et Chantel C. (2012), «Les salaires et les parcours de 50 ans à la fin de carrière», DREES, *Dossiers Solidarité et santé*, n° 33.

72 Sur la modification des règles, voir le chapitre 2 de la présente partie et, sur les problématiques liées à la transition emploi-retraite, voir la séance du COR du 21 novembre 2012.

1. Limitations des possibilités de départ anticipé

Les différents dispositifs de préretraites financés par l'État ont été progressivement supprimés. Dans le secteur privé, l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) n'accueille plus de nouveaux bénéficiaires depuis 2003 et les dispositifs de cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) et d'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi (ASFNE) sont en cours d'extinction⁷³.

De plus, les entreprises qui mettent en œuvre de façon négociée ou unilatérale des « préretraites maison », impliquant des ruptures du contrat de travail, sont assujetties, depuis la loi du 21 août 2003, à une contribution spécifique dont le produit est affecté au Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Le montant de cette contribution a été plusieurs fois augmenté et a été porté à 50 % pour les préretraites conclues après le 11 octobre 2007. Le nombre d'entreprises reconnues par l'ACOSS comme assujetties était inférieur à 500 en 2009 et 2010⁷⁴.

Dans la fonction publique, le congé de fin d'activité (CFA) a été supprimé en 2003⁷⁵.

Les dispositifs hors retraite permettant un départ anticipé ne concernent plus aujourd'hui que les assurés dans des situations de travail pénible spécifiques⁷⁶ (dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante – CAATA – qui concernait, fin 2011, 28 300 allocataires). À ceux-ci s'ajoutent les modalités de départ à la retraite anticipé par rapport à l'âge minimal de droit commun⁷⁷, qui concernent aussi certaines situations de travail pénible (nouveau dispositif de départ pour pénibilité créé par la loi du 9 novembre 2010), ainsi que les travailleurs handicapés, les salariés ayant commencé à travailler tôt et ayant eu une longue carrière ou les catégories actives dans la fonction publique ou d'autres régimes spéciaux.

En outre, entre 2009 et 2012, la dispense de recherche d'emploi (DRE) pour les chômeurs les plus âgés a été progressivement supprimée par le relèvement progressif de l'âge minimal d'entrée dans le dispositif.

Par ailleurs, des dispositifs de cessation progressive d'activité, dont les effets en termes d'emplois des seniors peuvent être discutés, ont été suppri-

73 En décembre 2011, seuls 5 400 personnes bénéficiaient encore d'une AS-FNE, 1 700 personnes d'une CATS, 400 personnes d'une PRP et l'ARPE ne compte plus d'allocataires. Merlier R. et Marioni P. (2012), « Les cessations anticipées d'activité en 2011 : stabilisation des entrées en retraite anticipée pour carrière longue et extinction progressive des autres dispositifs publics », *DARES Analyses*, n° 83.

74 Ibid.

75 Le CFA permettait de quitter la fonction publique en percevant une rémunération égale à 75 % du traitement des six derniers mois, à partir de 56 ou 58 ans selon les cas, sous réserve de durée d'assurance minimale. La CPA permettait de travailler à temps partiel avant la liquidation de la retraite, en percevant une rémunération supérieure à celle correspondant au temps de travail effectué.

76 Voir le chapitre 5 de la deuxième partie.

77 Voir le chapitre 3 de la présente partie.

més : dans le secteur privé, la préretraite progressive (PRP) ne compte plus de nouvelles entrées depuis 2010 et, dans la fonction publique, la loi du 9 novembre 2010 a mis fin à la cessation progressive d'activité (CPA).

2. Incitations au développement de l'emploi des seniors

Le plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors de 2006 a préconisé plusieurs mesures visant à sécuriser les parcours professionnels et favoriser l'accès à la formation pour les seniors : institution d'un « entretien professionnel de deuxième partie de carrière » tous les cinq ans pour chaque salarié à partir de 45 ans ; promotion de l'amélioration des conditions de travail et aménagement des conditions d'emploi ; possibilité pour les travailleurs de plus de 50 ans d'utiliser de plein droit leur droit individuel à la formation (DIF) institué par l'accord du 5 décembre 2003 ; priorité d'accès au dispositif « période de professionnalisation » accordée aux plus de 45 ans ; institution de financements réservés et de procédures administratives accélérées pour les bilans de compétence et la validation des acquis de l'expérience pour les salariés de plus de 45 ans⁷⁸.

En raison de son caractère jugé désincitatif pour l'embauche de seniors, la contribution Delalande, qui était due par l'employeur en cas de rupture du contrat de travail d'un salarié âgé de 50 ans et plus, a été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2008.

L'âge à partir duquel un employeur peut mettre à la retraite un salarié sans son accord a été décalé à 70 ans (au lieu de 65 ans avant 2009) et le régime social des indemnités de mise à la retraite ou de départ volontaire a évolué pour limiter les possibilités d'exonération de cotisations sociales.

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009 a créé, pour l'emploi des seniors, la première obligation de négocier dans les entreprises de 50 salariés et plus, sous peine de sanction financière, à partir du 1^{er} janvier 2010. Un bilan élaboré par la direction générale du Travail⁷⁹ mentionne le dépôt de 90 accords couvrant environ 400 branches professionnelles. Au niveau des entreprises, ce sont 32 300 textes qui ont été déposés (dont 2/3 de plans d'action et 1/3 d'accords). Au moins 80% des salariés d'entreprises de 50 salariés ou plus sont couverts. Néanmoins, le dispositif étant peu contraignant quant au contenu des accords ou plans d'action, le bilan qualitatif apparaît contrasté selon les branches et les entreprises.

78 En 2011, selon les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), 34% des bénéficiaires d'une période de professionnalisation ont 45 ans et plus et 36% des bénéficiaires du DIF.

79 Pour la séance du COR du 21 novembre 2012. Voir également Claisse C, Daniel C. et Naboulet A. (2011), « Les accords collectifs d'entreprise et plans d'action en faveur de l'emploi des salariés âgés : une analyse de 116 textes », DARES, *Documents d'études*, n° 157.

Un projet de loi, présenté en Conseil des ministres le 12 décembre 2012 et reprenant un accord national interprofessionnel, prévoit la création du contrat de génération dont l'objectif est double : améliorer l'accès des jeunes à l'emploi et éviter la sortie anticipée de l'emploi des seniors.

3. Mesures conduisant au prolongement de l'activité professionnelle

Dans le cadre des réformes des retraites, plusieurs mesures ont été prises pour inciter les assurés à repousser l'âge de départ à la retraite ou pour rendre plus attractif le prolongement de l'activité professionnelle : en particulier, la hausse de durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein, la création puis les augmentations de la surcote, le relèvement des âges légaux de la retraite (et donc de l'âge pivot autour duquel s'articulent la décote et la surcote) ou encore les dispositifs permettant de cumuler une retraite et une activité rémunérée.

La surcote, introduite par la réforme de 2003 dans les différents régimes, a plusieurs fois été aménagée. À compter du 1^{er} janvier 2009, son taux a été augmenté et son champ d'application élargi aux assurés ayant eu une carrière complète mais des salaires faibles et qui bénéficient à ce titre du minimum contributif. Le taux de surcote est passé à 5% par année supplémentaire pour les périodes travaillées à partir de cette date et s'est substitué au barème progressif qui était en vigueur (3% à 5% par année), et qui lui-même avait remplacé le dispositif initial (3% par année) le 1^{er} janvier 2007. Pour les pensions portées au minimum contributif, le montant de la surcote est, depuis le 1^{er} avril 2009, calculé avant application de celui-ci et ajouté ensuite au montant de la pension.

Compte tenu de ces évolutions notamment, la part des nouveaux retraités qui bénéficient de la surcote a augmenté. En 2011, 14,9% des pensions ont été liquidées avec une surcote au régime général, 19% dans le cas des artisans partis à la retraite et également 19% pour les anciens commerçants.

La retraite progressive, quant à elle, permet aux salariés qui ont atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de travailler à temps partiel tout en percevant une fraction de leurs pensions de base et complémentaires et en continuant, depuis 2006, à acquérir des droits à pension. Pour en bénéficier, il faut justifier de 150 trimestres (160 avant 2006) validés dans les régimes de base obligatoires. La loi du 9 novembre 2010 pérennise ce dispositif et prévoit que le salarié qui opte pour la retraite progressive doit être informé de la possibilité de cotiser à l'assurance vieillesse comme s'il travaillait à temps plein.

Malgré l'évolution des règles, à peine 2 200 assurés de la CNAV poursuivaient leur activité dans le cadre de la retraite progressive en 2011.

Un autre dispositif a été réformé pour le rendre plus attractif, le cumul emploi-retraite. Si le cumul d'une activité et d'une retraite relevant de deux régimes différents n'est pas réglementé, celui impliquant un même régime de retraite se fait sous certaines conditions, qui ont été assouplies ces dernières années. Même s'il continue à ne pas ouvrir de nouveaux droits à pension, le cumul « intégral » d'une pension avec une activité relevant du même régime⁸⁰ est possible depuis 2009 pour l'assuré qui est éligible au taux plein et a liquidé l'ensemble de ses pensions personnelles. Dans le cas contraire, le cumul est « plafonné », avec des plafonds qui diffèrent selon les régimes.

Plus précisément pour la fonction publique, en cas de reprise de fonction en tant que titulaire, la pension est annulée et, lors de la cessation d'activité, une nouvelle pension est liquidée tenant compte des services effectués. En cas de reprise de fonction comme non-titulaire d'un employeur public, le cumul intégral est possible sous réserve, pour l'assuré, d'avoir liquidé ses pensions de retraite et de bénéficier d'une retraite à taux plein ou d'avoir atteint l'âge légal limite d'activité. À défaut, le cumul est limité à un plafond égal à la moitié du minimum garanti augmentée du tiers du montant de la pension et, en cas de dépassement de ce plafond, l'excédent est déduit de la pension.

En 2010, environ un demi-million de retraités étaient également actifs. Parmi eux, huit sur dix cotisaient auprès d'un régime dont ils percevaient une retraite (cumul dit « intrarégime »); les autres cotisaient dans un régime distinct de celui ou de ceux dont ils étaient retraités (cumul dit « interrégimes »)⁸¹. Le cumul intrarégime d'une activité et d'une retraite concernerait environ 8% des nouveaux retraités du régime général. Le cumul emploi-retraite bénéficie principalement à des hommes et à des retraités ayant des pensions plus élevées que la moyenne.

Plus globalement, il convient de veiller à la bonne articulation des trois dispositifs que sont la surcote, la retraite progressive et le cumul emploi-retraite. La surcote se situe pour le salarié dans une logique de poursuite d'activité à temps plein ou à temps partiel sans discontinuité. La retraite progressive, elle aussi, se situe dans un projet de poursuite de l'activité au-delà de l'âge d'ouverture des droits à retraite, mais seulement à temps partiel et avec une deuxième liquidation au moment choisi. Le cumul emploi-retraite, enfin, désigne la situation où une personne a définitivement liquidé sa retraite, rompu les liens avec son employeur mais souhaite garder une activité ou en reprendre une. Quels que soient les dispositifs considérés visant à rendre les

80 Ou de régimes appartenant à un même groupe, la réglementation du cumul dit « intrarégime » s'applique en effet, depuis 2003, non plus seulement au sein d'un régime proprement dit, mais au sein de « groupes de régimes ».

81 Un récent rapport de l'IGAS pointe les problèmes d'articulation entre ces diverses formes de cumul (voir Inspection générale des affaires sociales (2012), *Évaluation du cumul emploi retraite*, juin).

prolongations d'activité plus attractives, il convient de prendre garde à ce qu'ils ne s'avèrent pas *in fine* coûteux pour les régimes, en allant au-delà de la neutralité actuarielle⁸². On rappellera également, comme le COR l'avait déjà fait en février 2004 dans l'avis qu'il avait rendu sur plusieurs questions concernant la surcote, d'une part, et la cohérence des dispositifs, d'autre part, que les régimes de retraite ont besoin d'actifs travaillant plus longtemps, mais également liquidant plus tard leurs droits à retraite.

II – La situation des seniors sur le marché du travail

Les dernières données publiées sur l'activité des seniors, c'est-à-dire sur ceux qui se portent sur le marché du travail et qui sont soit en emploi, soit au chômage, confirment l'augmentation du taux d'activité des 55-64 ans. En 2011, 44,4% des personnes âgées de 55 à 64 ans étaient actives en France métropolitaine (47,2% pour les hommes et 41,8% pour les femmes), plus précisément 41,5% en emploi et 2,9% au chômage⁸³.

Pour les 55-64 ans, le taux d'activité corrigé des effets de structure démographique⁸⁴ a augmenté continûment depuis 2001 pour tous les âges, pour les hommes comme pour les femmes. Malgré la crise de 2008-2009, la hausse de ce taux s'est accentuée au cours des quatre dernières années : + 3,2 points en 2011, contre environ + 2 points chaque année de 2008 à 2010 et + 0,5 point par an en moyenne de 2003 à 2008.

L'accélération de la participation des seniors au marché du travail depuis 2008 a concerné d'abord les 55-59 ans, sans qu'il soit possible de préciser les contributions respectives du secteur privé et du secteur public. En 2011, la progression du taux d'activité corrigé des effets de structure démographique s'est poursuivie pour cette tranche d'âge à un rythme proche de celui des années 2008-2010. Le taux pour les 60-64 ans, qui avait connu une progression plus rapide que par le passé à partir de 2006, s'est nettement accéléré en 2011, en raison notamment du relèvement au second semestre de l'âge d'ouverture des droits à la retraite pour les personnes nées à compter du 1^{er} juillet 1951, suite à la réforme de 2010.

82 Voir le chapitre 3 de la deuxième partie sur la thématique de la neutralité actuarielle de la surcote. Le rapport de l'IGAS précédemment cité développe par ailleurs une comparaison des coûts et gains pour les régimes des différentes formes de cumul emploi et retraite (intra- et interrégimes) par rapport à une situation de prolongation d'activité avec surcote.

83 Minni C. (2012), « Emploi et chômage des 55-64 ans en 2011 », *DARES Analyses*, n° 49.

84 À partir de 2001, l'accroissement du nombre de « jeunes » seniors (premières générations du *baby-boom* atteignant 55 ans), plus actifs que leurs aînés, a entraîné, dans un premier temps, une forte hausse du taux d'activité des 55-64 ans. Après 2005, ces générations sont progressivement entrées dans la deuxième partie de la tranche d'âge des 55-64 ans et l'effet s'est alors inversé sans que cela reflète un changement de comportement de ces générations. Cet effet de la démographie s'est estompé en 2011.

Entre 2000 et 2010, le taux d'emploi des 55-64 ans (qui mesure la proportion des actifs occupés de cette tranche d'âge), corrigé des effets de structure démographique, a augmenté de 10,3 points. Cette progression s'est accélérée en 2011 et, comme pour les taux d'activité, cette accélération a concerné d'abord les 55-59 ans (depuis 2008), puis les 60-64 ans (depuis 2011). En 2011, le taux d'emploi des 55-59 ans était de 64% et celui des 60-64 ans de 18,9%.

En 2011, les seniors en emploi travaillent un peu plus souvent à temps partiel que l'ensemble des actifs occupés; entre 55 et 64 ans, c'est le cas de 34% des femmes et de 11% des hommes, contre respectivement 30% et 6% pour l'ensemble des actifs occupés. Au-delà de ces chiffres, la question de la qualité des emplois occupés par les seniors mériterait d'être étudiée plus précisément.

Compte tenu des différentes modalités de sortie de l'emploi des seniors (retraite, préretraite, chômage, invalidité...), le taux de chômage des 55-64 ans, qui rapporte le nombre de chômeurs au nombre d'actifs de cette tranche d'âge, est peu significatif⁸⁵. À cet égard, il convient d'observer que l'âge moyen de cessation d'activité est non seulement distinct de l'âge moyen de liquidation de la retraite mais lui est inférieur. La part régulièrement croissante des seniors dans la population en âge de travailler depuis 2000 et leur présence accrue sur le marché du travail se traduisent par une forte augmentation de la proportion de seniors parmi les chômeurs : fin 2011, 9,1% des chômeurs avaient 55 ans et plus, contre 5% en 2000, sans qu'entre-temps, le taux de chômage ait davantage progressé chez les seniors que chez les plus jeunes.

Cependant, si le taux de chômage des seniors est plus faible que la moyenne, les seniors peinent particulièrement à en sortir : 60% des chômeurs âgés de 55 à 64 ans étaient en chômage de longue durée (c'est-à-dire depuis plus d'un an) en 2011 (contre 43% pour les 30-49 ans). Seule une personne de 55 à 64 ans sur dix s'étant déclarée au chômage en 2010 a retrouvé un emploi en 2011, contre plus de 36% entre 30 et 49 ans.

Au 30 septembre 2010, parmi les demandeurs d'emploi et dispensés de recherche d'emploi, âgés de 55 à 64 ans, 58% étaient indemnisables à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), 19,3% à l'allocation de solidarité spécifique (ASS), 8,8% à l'allocation équivalent retraite (AER)

85 Il s'élevait en 2011 à 6,5%, soit 2,9% de l'ensemble des 55-64 ans.

et 13,9% ne percevaient aucune de ces allocations, mais pouvaient être allocataires du revenu de solidarité active (RSA) par exemple⁸⁶.

Globalement, le taux d'emploi des seniors a progressé de façon significative en France au cours des dix dernières années et a, jusqu'à maintenant, plutôt bien résisté à la crise. Il reste néanmoins relativement faible, notamment au-delà de 60 ans, et le retour à l'emploi des seniors au chômage reste toujours problématique, malgré les différentes politiques – sur le marché du travail et en matière de retraite – menées ces dernières années en faveur de l'emploi des seniors. Un bilan d'ensemble de ces mesures serait souhaitable, tout en tenant compte du fait que leurs effets ne peuvent être immédiats, méritent d'être mesurés sur le long terme et dépendent de la situation de l'emploi en général.

III – La situation à l'étranger

La situation des seniors en France peut être mise en perspective avec celle observée dans d'autres pays, en Europe et, plus largement, au sein de l'OCDE⁸⁷.

1. L'évolution de l'emploi des seniors dans l'UE-27

En 2011, la France se situait au-dessus de la moyenne de l'UE-27 pour le taux d'emploi des 55-59 ans (respectivement 64,0% et 62,5%), mais en dessous pour le taux d'emploi des 60-64 ans (respectivement 18,9% et 31,4%). La France se caractérise en particulier par un décrochage des taux d'emploi des seniors les plus qualifiés, celui des seniors très qualifiés étant de 10 points inférieur à la moyenne européenne⁸⁸.

Dans tous les pays de l'UE-27, sauf la Roumanie et le Portugal, le taux d'emploi des seniors a progressé entre 2000 et 2010. En moyenne dans l'UE-27, il est ainsi passé de 36,8% en 2000 à 46,3% en 2010, avec, cependant, des disparités importantes selon les pays, en ce qui concerne tant le taux d'emploi des seniors atteint en 2010 (de 30,2% à Malte à

86 Fontaine M. et Rochut J. (2012), « Quand les demandeurs d'emploi ne sont pas au chômage : les allocataires de l'ASS, de l'AER et les demandeurs d'emploi n'ayant pas de droits ouverts en 2010 », *DARES Analyses*, n° 20. L'AER, créée en 2002 pour garantir un revenu minimum aux demandeurs d'emploi ayant cotisé la durée nécessaire pour le taux plein avant d'atteindre l'âge légal de départ à la retraite, a été supprimée en 2010. L'allocation transitoire de solidarité, créée par décret du 2 novembre 2011, est venue pour partie la remplacer pour les demandeurs d'emploi nés entre le 1^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1953. Elle indemnise les demandeurs d'emploi qui disposent de la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein mais n'ont pas atteint l'âge légal de départ, à condition qu'ils soient âgés d'au moins 60 ans à la date de cessation des droits à l'ARE.

87 Voir OCDE (2012), *Tableau de bord sur les travailleurs âgés dans les 34 pays de l'OCDE en 2001, 2005 et 2011*.

88 Selon les données d'Eurostat du 4^e trimestre 2010, et alors que le taux d'emploi des 25-54 ans moyennement et plus qualifiés est en France plus élevé que dans l'UE-27.

70,5% en Suède) que son évolution sur la période (de + 21,4 points pour la Bulgarie et + 20,3 points pour l'Allemagne à - 10,9 points pour la Roumanie).

Face à la crise, l'emploi des seniors semble mieux se maintenir que celui des autres groupes d'âges.

Pour l'ensemble de l'UE-27, entre 2000 et 2010, le taux d'emploi des 55-59 ans a crû de près de 14 points pour les femmes et de près de 8 points pour les hommes, alors que celui des 60-64 ans a progressé de près de 8 points pour les femmes comme pour les hommes.

Les taux d'emploi décroissent en fonction de l'âge, diminuant en moyenne de 1 à 2 points par année d'âge de 50 à 54 ans, de 5 points par année de 55 à 59 ans, d'environ 10 points entre 59 et 60 ans, puis de 5 points par année entre 61 et 64 ans, et d'environ 10 points entre 64 et 65 ans. À partir de 65 ans, les taux d'emploi sont très faibles, autour de 10%.

Entre 2000 et 2010, l'augmentation du taux d'emploi, corrigé des effets de structure démographique, des 55-64 ans (+ 10,3 points en France) a été la plus élevée aux Pays-Bas (+ 17,7 points), en Allemagne (+ 17,5 points) et en Finlande (+ 16,3 points), alors que seul le Portugal – pour les pays dont les données sont disponibles – affiche une baisse (- 2,3 points). Les pays ayant des taux d'emploi des seniors déjà élevés en 2000, comme le Danemark, le Royaume-Uni et la Suède, ont une progression plus modérée (respectivement + 6,8, + 8,0 et + 9,1 points). Notons que sur la période, les effets de structure démographique ont été neutres ou presque (France, Belgique, Espagne, Italie, Portugal), voire négatifs (Danemark, Pays-Bas, Finlande, Suède et Royaume-Uni); l'Allemagne fait exception (+ 2,8 points).

Les taux d'emploi des 55-64 ans en France, en Italie et en Espagne, bien qu'en hausse entre 2000 et 2010 (respectivement + 10,3, + 9,2 et + 6,6 points), restent parmi les plus faibles de l'UE-27.

Il est difficile d'identifier et de quantifier précisément les raisons de la progression de l'emploi des seniors dans les pays où elle a été le plus dynamique. Tous les pays ont développé des mesures de soutien à l'activité des seniors, par le biais d'actions avant l'âge d'ouverture des droits à la retraite (suppression ou restriction des dispositifs de préretraite ou d'invalidité, baisse du salaire de réserve de réserve des chômeurs, soutien à l'emploi des seniors, etc.) et de réformes du système de retraite (hausse de l'âge d'ouverture des droits ou de la pension complète, instauration de décotes et surcotes, cumul emploi-retraite...). Toutefois, on constate que les pays ayant de bons résultats en matière d'emploi des seniors les obtiennent en particulier grâce à des caractéristiques économiques particulières (spécialisation sectorielle favorable à l'emploi des seniors, profils de rémunération en fin de carrière...). En outre, le Danemark, la Suède

et le Royaume-Uni, en particulier, ont développé des outils permettant de maîtriser ou d'aménager les évolutions des conditions de travail⁸⁹.

Notons tout de même que dans tous les pays étudiés, les résultats positifs sur l'emploi des seniors reposent surtout sur le maintien des seniors en emploi plutôt que sur leur retour dans l'emploi⁹⁰.

2. Les transitions de l'activité vers l'inactivité

Comme en France, dans la grande majorité des pays de l'OCDE, l'âge effectif moyen auquel les seniors se retirent de l'activité a fortement diminué entre le début des années 1970 et le milieu des années 2000 (d'environ 5 ans en moyenne dans les pays de l'OCDE – de 68 ans à 63 ans pour les hommes et de 67 ans à 62 ans pour les femmes – et de près de 9 ans en France – de 68 ans à 59 ans tant pour les hommes que pour les femmes) et se situe encore aujourd'hui en deçà de l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite⁹¹. Seuls quelques pays, dont le Japon et le Canada, constituent des exceptions notables.

Au sein des pays de l'OCDE, beaucoup de seniors sont déjà hors de l'emploi juste avant leur départ à la retraite⁹². Ces situations hors de l'emploi recouvrent des dispositifs divers (chômage assorti ou non d'une dispense de recherche d'emploi, dispositifs de préretraites, invalidité, maladie...), dont les parts respectives sont variables selon les pays. Dans certains, par exemple en Belgique et en Italie, les cessations anticipées d'activité relèvent essentiellement du système de retraite ou de dispositifs de préretraites, comme c'est le cas en France. Dans d'autres, notamment en Espagne, au Royaume-Uni et en Suède, elles s'opèrent par le biais de prestations sociales comme le chômage ou l'invalidité. Mais, dans tous les cas, un retrait anticipé de l'activité est généralement un parcours à sens unique, les retours à l'emploi étant très rares chez les plus âgés.

Le cumul d'une pension et d'un revenu d'activité est possible dans tous les pays examinés, sous certaines conditions (le plus souvent de limite de revenus), entre l'âge d'ouverture des droits et l'âge de la pension complète, et devient totalement libre au-delà. Hormis en Espagne, aux États-Unis et en Suède, les cotisations retraite versées dans le cadre du cumul ne donnent aucun droit supplémentaire à la retraite.

89 Voir le document 10 de la séance du 14 décembre 2011.

90 En 2010, le taux d'embauche des 55-64 ans est de 5,4% en France contre 8,5% en moyenne dans l'OCDE. Voir OCDE (2012), *Examen thématique de l'OCDE de suivi des politiques pour améliorer les perspectives des travailleurs âgés sur le marché du travail : France*.

91 Par exemple, entre 2004 et 2009, d'environ un an en moyenne pour les hommes en Allemagne, en Belgique ou au Royaume-Uni – comme pour la France.

92 C'était le cas de 60% d'entre eux en 2006.

Parmi les personnes âgées de 50 à 64 ans qui ont définitivement perdu leur emploi au cours de l'année précédente, la retraite représente plus de la moitié des sorties du marché du travail pour les hommes dans huit pays de l'OCDE sur les vingt examinés en 2006 (dernières données publiées par l'OCDE)⁹³, où l'âge d'ouverture des droits à la retraite est relativement bas ou qui offrent de larges possibilités de retraite anticipée (Belgique, Grèce, Hongrie, Italie, République tchèque) ou qui ont mis en place des programmes professionnels de retraite anticipée en dehors du système de retraite public (Norvège et Pays-Bas). Par contraste, plus de la moitié des hommes quittent l'emploi en passant par le chômage ou l'invalidité dans cinq pays : l'Espagne, la Finlande, la République slovaque, le Royaume-Uni et la Suède.

Pour les femmes, la retraite est la principale voie de sortie de l'emploi dans seulement cinq des vingt pays de l'OCDE examinés. En outre, la proportion de femmes qui cessent de travailler pour entrer dans la catégorie des « autres inactifs » est nettement plus importante que chez les hommes, ce qui traduit probablement le fait que, relativement aux hommes, beaucoup de femmes quittent leur emploi pour s'occuper de membres de leur famille.

En France, toujours selon l'OCDE en 2006, la principale voie de sortie du marché du travail est la retraite, surtout pour les hommes (deux tiers des sorties contre plus de la moitié pour les femmes). Vient ensuite le chômage (pour 1/4 des sorties, hommes et femmes confondus) et dans une moindre mesure les autres formes d'inactivité, notamment pour les femmes (12% des sorties contre 6% pour les hommes). En comparaison des autres pays, le passage par l'invalidité reste en revanche limité (environ 5% pour les femmes et pour les hommes).

93 OCDE (2011), *Panorama des pensions*, op. cit.

Chapitre 6

La situation financière des régimes de retraite

Dans ce chapitre, seules la situation financière actuelle et les perspectives à court terme des régimes de retraite sont examinées; la situation financière à plus long terme du système de retraite, qui se réfère aux résultats des projections du COR de décembre dernier, est rappelée dans le cadre de l'objectif de pérennité financière, au deuxième chapitre de la deuxième partie.

La situation financière des régimes de retraite est affectée par la crise économique, qui se répercute également sur les comptes du Fonds de solidarité vieillesse (FSV)⁹⁴. La dégradation intervient alors que les régimes sont structurellement déficitaires, en lien avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du baby-boom et de l'allongement continu de l'espérance de vie à 60 ans. Cette situation invite à examiner plus précisément les modalités de financement des régimes de retraite, sachant que certains bénéficient de subventions ou de contributions d'équilibre, ainsi que celles du FSV, qui pose finalement la question du financement de la solidarité portée par le système de retraite.

I – La situation financière actuelle et les perspectives à court terme

En 2011, les besoins de financement du système de retraite s'élèvent à 14 milliards d'euros. Plus de la moitié provient des régimes de base (7,9 milliards d'euros) et près d'un quart du Fonds de solidarité vieillesse (3,4 milliards d'euros). Le besoin de financement des régimes complémentaires légalement obligatoires représente 2,6 milliards d'euros.

⁹⁴ Les données de ce chapitre sont issues du rapport 2012 de la commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS) ainsi que du projet de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour l'année 2013. Des différences de champs expliquent les écarts, faibles, avec les données financières du 11^e rapport du COR.

1. La situation financière du régime général

Le besoin de financement du régime général (CNAV) s'élève en 2011 à 6 milliards d'euros. Il s'est réduit de 2,9 milliards d'euros par rapport à 2010, alors même que la hausse des prestations versées par le régime s'est accélérée. Les dépenses de prestations (en euros courant) ont progressé plus vite qu'en 2010 du fait d'une plus forte revalorisation des pensions (+ 1,8% contre + 0,9%), qui compense les effets du ralentissement des effectifs de retraités lié à l'entrée en vigueur de la réforme de 2010. C'est le dynamisme de certaines recettes (les cotisations *via* la progression de la masse salariale soutenue par une conjoncture plus favorable sur les premiers trimestres de 2011 et le nouveau transfert d'un montant de 3 milliards d'euros en provenance du FSV visant la prise en charge du minimum contributif) qui explique en grande partie l'amélioration par rapport à 2010.

En 2012 et 2013, en dépit du ralentissement prévu de la masse salariale, les cotisations devraient continuer à augmenter à un rythme soutenu sous l'effet de la hausse du taux de cotisation visant à financer l'élargissement des possibilités de départ en retraite anticipée et de la suppression des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, alors que les dépenses de prestations ralentiraient sous l'effet du recul de l'âge d'ouverture des droits à retraite. Globalement, le besoin de financement de la CNAV continuerait à se réduire en 2012 (5,2 milliards d'euros) et en 2013 (4 milliards d'euros).

2. La situation financière du Fonds de solidarité vieillesse

Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) assure le financement de différentes prestations relevant de la solidarité, en premier lieu le minimum vieillesse, mais aussi les majorations de pension pour enfants ou pour conjoint à charge ainsi que, depuis 2011, une partie du minimum contributif. Il assure également la prise en charge de cotisations validées gratuitement au titre de périodes non travaillées : le chômage et la maladie notamment.

À partir de 2009, les comptes du FSV se sont fortement dégradés sous les effets de la crise qui conduit à ralentir la progression des ressources et à accroître celle des dépenses, en particulier la prise en charge des cotisations au titre du chômage. En 2010, le besoin de financement du FSV s'établissait à 4,1 milliards d'euros. Il s'est réduit en 2011 pour représenter 3,4 milliards d'euros, en raison principalement de l'affectation de nouvelles recettes, notamment d'une fraction de la contribution sociale de solidarité des entreprises (CSSS). La loi de finance rectificative pour 2012 a élargi les assiettes ou augmenté le taux de certaines recettes du FSV (forfait social, prélèvement sur les « retraites chapeaux » ...), ce qui devrait permettre de limiter le besoin de financement du FSV en 2012 (4,1 milliards d'euros) et en 2013 (2,6 milliards d'euros).

3. La situation financière des autres régimes de retraite

Les besoins de financement de la CNAV et du FSV pris conjointement représentent près de 70% du besoin de financement de l'ensemble du système de retraite en 2011. Ces besoins sont d'ores et déjà pris en charge par la CADES, d'ici à 2018, dans la limite d'un plafond de 62 milliards d'euros.

À cet égard, le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), qui avait initialement pour objectif de mieux répartir dans le temps (avant et après 2020) et entre les générations les efforts financiers nécessaires pour assurer la pérennité financière du régime général et des régimes alignés, a vu ses missions modifiées par la loi du 9 novembre 2010, puisqu'à compter du 1er janvier 2011 et jusqu'en 2024, le FRR doit verser chaque année 2,1 milliards d'euros à la CADES.

Le besoin de financement des régimes spéciaux, dont plusieurs bénéficient de subventions ou contributions d'équilibre, s'élève à 0,2 milliard d'euros, et celui des régimes de base des non-salariés atteint 1,1 milliard d'euros.

Les régimes complémentaires des salariés du secteur privé, l'AGIRC et l'ARRCO, affichent également un besoin de financement en 2011, de 3,7 milliards d'euros, alors que les autres régimes complémentaires obligatoires sont globalement excédentaires, de 1,1 milliard d'euros. Les régimes complémentaires disposent en outre de réserves financières, qui totalisent en 2011 86 milliards d'euros, dont 65 milliards d'euros pour l'ARRCO. Compte tenu de la dégradation des comptes de l'AGIRC et de l'ARRCO intervenue depuis le dernier accord du 18 mars 2011, les partenaires sociaux négocient actuellement un nouvel accord.

Par ailleurs, les évolutions du système de retraite ont des effets sur la situation financière d'autres branches de la protection sociale, notamment l'UNEDIC.

II – Les modes de financement des régimes de retraite

1. La structure du financement des régimes de retraite

Pour une bonne compréhension de la structure de financement des régimes de retraite, il est nécessaire de rappeler que des transferts de compensation ont lieu entre les principaux régimes de base en vue de neutraliser dans leurs soldes financiers les écarts résultant notamment de leurs différences de situation démographique. Ces transferts représentent une part importante des ressources pour certains d'entre eux, alors que ce sont une charge importante pour d'autres. Rappelons que

ces transferts, à somme nulle, sont neutres sur le solde financier de l'ensemble du système de retraite⁹⁵.

Le financement de la CNAV repose à 63% sur des cotisations sociales, à 10% environ sur des impôts et des taxes visant à compenser les allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires⁹⁶ et à près de 25% sur des transferts en provenance, principalement, du FSV et de la CNAF⁹⁷.

Les ressources du FSV proviennent, pour 51%, de la CSG, pour 23%, des transferts en provenance de la CNAF et, pour 25%, des impôts et taxes affectés (ITAF).

De nombreux régimes spéciaux, dont celui de la fonction publique d'État (FPE), sont équilibrés *in fine* par des subventions et contributions d'équilibre des employeurs⁹⁸. Une manière d'apprécier l'évolution de la situation structurelle de ces régimes est d'observer l'évolution de ces ressources affectées par rapport à celle de la masse salariale des assurés de ces régimes. Pour le régime de la FPE, le taux de cotisation d'équilibre à la charge de l'État pour les pensions civiles est passé de 58,5% à 65,4% entre 2009 et 2011, traduisant le creusement du besoin de financement du régime. Cette évolution est sans impact sur le solde financier global du système de retraite mais se répercute sur la situation des finances publiques.

En 2011, les cotisations sociales représentent en moyenne 36% des ressources des régimes spéciaux, mais cette part varie fortement selon les régimes, de près de 10% pour la FPE⁹⁹ à 97% pour la CNRACL. Ces écarts s'expliquent par la nature différente des régimes, en particulier par le fait que les contributions et subventions d'équilibre représentent l'essentiel des ressources de certains de ces régimes, principalement le régime de la FPE. Au total, les contributions et subventions d'équilibre représentent près de 50 milliards d'euros, soit 64% des ressources de l'ensemble des régimes spéciaux. Enfin, les transferts de compensations représentent une part importante des

95 En 2011, les transferts de compensation au titre de la retraite se sont élevés au total à 7,5 milliards d'euros. Le COR a consacré son dixième rapport (octobre 2011) à la rénovation des mécanismes de compensation, en identifiant les principales questions que posent ces transferts et en étudiant différentes pistes d'évolution assorties de simulations. Ces questions et pistes d'évolution restent d'actualité.

96 Contribution sociale sur les bénéfiques, une fraction du droit de consommation sur les tabacs, une partie de la taxe sur les salaires, une partie du prélèvement sur les revenus du capital...

97 Enfin, la CSG directement affectée représente 1,2% des ressources de la CNAV.

98 Les subventions d'équilibre concernent les régimes de retraite de la SNCF, de la RATP, des marins, des Mines et des ouvriers de l'État. Les régimes de retraite de la fonction publique de l'État, des industries électriques et gazières, de la Banque de France sont équilibrés par une contribution de l'employeur.

99 Ce chiffre est à nuancer par le fait que l'État ne verse pas de cotisation employeur. La distinction entre «cotisations sociales» et «contribution d'équilibre» est donc en partie conventionnelle.

ressources des régimes spéciaux dont la situation démographique est défavorable, en particulier 11 % pour le régime des marins et 15 % pour celui des mineurs.

S'agissant des régimes de non-salariés, les cotisations sociales représentent 13 % des ressources du régime des non-salariés agricole (MSA non-salariés), 52 % des ressources du régime des indépendants (RSI) et 93 % des ressources de la CNAVPL. Les autres sources de financement sont principalement des impôts et taxes affectés (ITAF). Le RSI, parce qu'il ne dispose pas d'autorisation d'emprunter afin de financer ses dépenses, est équilibré par la CSSS, qui représente 25 % des ressources du régime. 30 % des ressources de la MSA non-salariés sont constitués d'ITAF. Enfin, les transferts de compensation représentent près de 50 % des ressources du régime de la MSA non-salariés et 20 % des ressources du RSI, alors que la CNAVPL verse à la compensation¹⁰⁰.

Les cotisations retraite (y compris cotisations AGFF) représentent 90 % du financement des régimes complémentaires obligatoires. Les transferts en provenance d'organismes extérieurs (comme l'UNEDIC) représentent l'autre principale ressource de ces régimes.

2. Le financement de la solidarité au régime général

Comme le rappelle le Haut Conseil du financement de la protection sociale, c'est au sein de la branche vieillesse qu'a été poussée le plus loin la logique de partage des financements (cotisations sociales, impôts et taxes, transferts). Ainsi le risque vieillesse oriente certaines ressources vers des circuits de financement dédiés à la prise en charge de la solidarité contrairement aux autres risques. Le FSV est au cœur de ce circuit, dans lequel la CNAF et la CNAV tiennent aussi un rôle important.

En 2011, la masse financière associée aux éléments de solidarité à la CNAV s'élève à environ 30 milliards d'euros, financée par la CNAF à hauteur de 28 %, le FSV à hauteur de 45 % et la CNAV elle-même à hauteur de 27 %. D'autres financeurs (État, FCAATA, CNSA) interviennent plus marginalement. En définitive, près de trois quarts du financement des dispositifs de solidarité à la CNAV proviennent d'organismes extérieurs.

L'analyse du financement de la solidarité au sein du régime général par type de recettes et non plus par contributeur peut être réalisée à partir de la structure de financement propre de ces organismes¹⁰¹. Si on fait l'hypothèse que toutes les recettes financent la solidarité au prorata de la part du financement qu'elles représentent, les cotisations sociales

100 Les autres ressources de ces régimes sont principalement constituées de transferts en provenance du FSV.

101 Voir le document 7 de la séance du COR du 24 octobre 2012.

financent 41% des dépenses de solidarité, la CSG 36% et les autres ITAF 23%. Si on considère que seules les ressources fiscales financent la solidarité, la répartition du financement par type de recettes serait alors de 46% pour la CSG et 54% pour l'ensemble des autres ITAF.

Le Conseil a déjà eu l'occasion de réfléchir à la question du financement de la solidarité en matière de retraite. Déjà dans son cinquième rapport (*Retraites : 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008*, novembre 2007), à l'occasion d'une réflexion plus large sur le financement du système de retraite, il écrivait : « *La problématique spécifique du financement des retraites pourrait échapper en grande partie au débat portant sur l'accroissement de la fiscalisation de la protection sociale. En dehors des dépenses liées au fonds de solidarité vieillesse relevant d'une logique de solidarité, les prestations vieillesse sont généralement analysées comme des revenus de remplacement 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.* »

En outre, le FSV ne finance pas tous les droits attribués au titre de la solidarité et la question de la nature de certaines prestations se pose, comme l'illustre l'affectation récente au FSV d'une partie du financement du minimum contributif. Qu'il s'agisse des prestations de solidarité prises en charge par le FSV ou par les régimes eux-mêmes, la question de la clarification du financement de la solidarité en matière de retraite, au regard de la nature des solidarités sous-jacentes (solidarité nationale ou solidarité entre les assurés), reste donc entière. On notera à cet égard que chaque source de financement n'est pas affectée à une finalité en particulier, que l'origine du financement des dispositifs de solidarité ne peut toujours être identifiée et que les montants des prestations liées spécifiquement à ces dispositifs ne peuvent pas toujours être isolés au sein du total des prestations de retraite.

Enfin, la question de l'enveloppe financière à allouer aux dispositifs de solidarité, lesquels jouent un rôle important dans le système de retraite français¹⁰², se pose également. Comme le Conseil le rappelait dans son sixième rapport au sujet des droits familiaux et conjugaux de retraite (décembre 2008), cette question renvoie à un débat plus général sur les priorités de la dépense publique dans son ensemble, la part de PIB à consacrer à la retraite ou à la famille, par rapport à d'autres besoins à satisfaire (santé, sécurité, logement, éducation...) et sur les conditions de l'équilibre et de la soutenabilité des finances publiques, questions qui dépassent largement la compétence du Conseil. En se limitant au

102 Ils représenteraient environ un cinquième de la masse des retraites de droit propre, selon une simulation du modèle DESTINIE de l'INSEE rappelée dans le septième rapport du COR de janvier 2010.

seul champ des retraites, cette question ne peut en tous les cas être dissociée de celle de l'équilibre financier des régimes et des priorités au sein des dépenses de retraite.

III – La situation à l'étranger

Dans les études portant sur la situation financière des systèmes de retraite en comparaison internationale, l'indicateur couramment utilisé est la part en pourcentage de PIB des dépenses de retraite¹⁰³. Pour autant, ces études ne traitent pas directement la question de l'équilibre des systèmes de retraite.

1. La situation financière des systèmes publics de retraite

Il n'est pas facile de comparer les soldes financiers des différents systèmes publics de retraite des pays étudiés, qui renvoient plus largement à la question de la situation globale des finances publiques, du fait notamment de leurs différences de situations démographiques, de champs des prestations couvertes et de nature des prestations.

Certains États transfèrent des ressources importantes à leurs régimes publics de retraite, sous diverses formes (majoritairement des transferts depuis le budget de l'État, mais aussi des transferts en provenance d'autres branches de sécurité sociale ou encore *via* des impôts ou taxes affectés). C'est le cas de l'Allemagne et des Pays-Bas (près d'1/3 des dépenses), du Japon (1/5 des dépenses) et de l'Italie (1/6 des dépenses).

Enfin, il est nécessaire de prendre en compte l'existence de réserves financières (notamment au Canada, aux États-Unis et en Suède) avec des différences liées au mode de constitution et de valorisation des réserves (dette de l'État fédéral auprès du régime de retraite aux États-Unis, capitaux placés en valeurs mobilières en Suède et au Canada notamment, etc.) et à leur utilisation (fonds pérennes au Canada, en Suède et au Japon, et fonds de trésorerie comme en Allemagne).

Finalement, certains pays étudiés par le Conseil, comme l'Allemagne et les Pays-Bas, qui affichent pour leur système de retraite une situation financière en équilibre ou presque, ou comme les États-Unis, dont

103 C'est le cas notamment dans les études de l'OCDE en ce qui concerne les dépenses actuelles et dans celles de la Commission européenne pour les dépenses actuelles et en projection. Dans les derniers travaux de l'OCDE (*Panorama des pensions 2011, op. cit.*), les dépenses des systèmes publics de retraite en pourcentage de PIB sont les plus faibles dans les pays qui laissent une grande place aux régimes privés de retraite, comme au Canada (4,2%), aux Pays-Bas (5,5%), au Royaume-Uni (5,9%) et aux États-Unis (6%); à l'inverse, l'Allemagne (10,1%), la France (12,8%) et l'Italie (14,1%) sont les pays où la part en pourcentage de PIB des dépenses du système public de retraite est la plus élevée.

le système de retraite est en excédent (+ 122 milliards de dollars en 2009)¹, ne disposent pas nécessairement, pour ce qui est des finances publiques, d'une situation plus favorable que les pays dont le système de retraite présente des besoins de financement.

2. Le financement de la solidarité

Le financement des dispositifs de solidarité peut être interne ou externe aux régimes de retraite.

Dans le cas d'un financement interne, les droits octroyés ne font pas l'objet d'un versement formel de cotisation par les bénéficiaires et ils sont *in fine* financés par l'ensemble des assurés ou par des transferts d'impôts ou de taxes affectés aux régimes de retraite.

Dans le cas d'un financement externe, les droits attribués au titre de la solidarité font l'objet d'un versement de cotisation formel par un tiers (État, autre régime social...), voire en partie par l'assuré lui-même (ce qui pose la question de la réelle dimension solidaire de ces dispositifs) comme par exemple en Allemagne (régime en points) ou en Suède (régime en comptes notionnels). Le financement de la solidarité est alors explicite.

De fait, dans un régime en points ou en comptes notionnels, il est aisé de déterminer, au moment du fait générateur du droit lié à la solidarité, la contrepartie sous forme de montant de cotisation, contrepartie qui équivaut à la valeur d'achat des points attribués au titre de la solidarité ou au montant du capital virtuel versé à ce titre. Ce n'est pas le cas dans les régimes en annuités en France, où la contrepartie financière à apporter pour les prestations futures n'est connue qu'à la liquidation des droits et peut même être nulle selon les assurés.

1 Voir le document 3 de la séance du COR du 29 septembre 2010.

Deuxième partie

**L'adéquation du système
de retraite français
à ses objectifs**

Chapitre 1

Le pilotage et les objectifs du système de retraite

Le pilotage d'un régime de retraite consiste à ajuster au fil du temps les paramètres du régime en vue d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Ces dernières années, le pilotage institutionnel (acteurs et méthode) a pour partie évolué mais des questions restent en suspens, les objectifs assignés au système de retraite ont été fixés par le législateur et des travaux ont été engagés sur les indicateurs à associer à ces objectifs.

I – Le pilotage institutionnel

L'État et les partenaires sociaux ont un rôle prépondérant dans le pilotage du système de retraite français. La définition de la politique des retraites et le pilotage des régimes de retraite de base relèvent de l'État. Les partenaires sociaux occupent une position particulière. Au-delà de leur participation à la concertation et à la gestion des régimes de base, notamment à travers leur participation au conseil d'administration de la CNAV, ils sont les gestionnaires des régimes complémentaires ; or, la masse des pensions servies par l'AGIRC et l'ARRCO représente environ 40% de la masse des pensions servies aux salariés du secteur privé. Si le principe d'autonomie par rapport aux régimes de base caractérise le pilotage de ces régimes, les partenaires sociaux doivent aussi tirer les conséquences des décisions prises par l'État au niveau des régimes de base. Plus généralement, la question de l'articulation entre le pilotage des régimes de base et celui des régimes complémentaires se pose naturellement dès lors que les objectifs sont définis pour l'ensemble du système de retraite.

Au-delà de cette répartition des rôles, la loi du 9 novembre 2010 a modifié différents éléments du pilotage du système de retraite¹.

¹ La question de la reprise des déficits passés du régime général par la CADES est à relier à la thématique du pilotage du système de retraite, même si elle n'est pas perçue habituellement comme relevant de cette problématique. La reprise des dettes et son financement par la fiscalité générale correspond implicitement à un pilotage par les prélèvements sur l'ensemble des contribuables.

La loi du 21 août 2003 a fait de la durée d'assurance requise pour bénéficiaire d'une retraite à taux plein la variable de pilotage du système de retraite à l'horizon 2020, avec l'objectif de stabiliser le rapport entre cette durée et la durée moyenne de retraite à son niveau de 2003, ce qui conduit à répartir les gains d'espérance de vie à 60 ans entre un allongement de la durée d'assurance (pour 2/3 environ) et un accroissement de la durée moyenne de retraite (pour 1/3 environ). Toutefois, en amont des rendez-vous quadriennaux (2008, 2012 et 2016) définis par la loi, une procédure était prévue avant que ne soit décidée, par décret, l'évolution de la durée d'assurance pour les quatre ans à venir. Cette procédure comportait des avis de la commission de garantie des retraites et du COR ainsi qu'un rapport du gouvernement, élaboré à partir notamment de travaux du COR et relatifs à la situation financière des régimes de retraite, à la situation de l'emploi et de l'emploi des seniors en particulier.

La loi du 9 novembre 2010 a supprimé le principe de ces rendez-vous quadriennaux, dont le premier en 2008 a été considéré par certains comme «anxiogène», mais n'a pas remis en cause le principe d'évolution de la durée d'assurance en fonction des gains d'espérance de vie à 60 ans. La nouvelle procédure de détermination de la durée d'assurance consiste désormais en un décret annuel précédé d'un avis technique rendu par le COR. Cette procédure a été appliquée en 2011 et 2012, mais a fait l'objet de remarques de principe par les membres du COR², portant sur la date à laquelle l'avis technique du COR devait être rendu, sur le maintien à la référence de 60 ans, dans le contexte de relèvement à 62 ans de l'âge d'ouverture des droits à retraite, et sur le caractère atypique de la procédure au regard des missions habituelles du COR.

L'article 2 de la loi de 2010³ a également créé un nouvel organisme, le comité de pilotage des régimes de retraite (COPILOR), chargé de «veiller au respect des objectifs du système de retraite par répartition» et de rendre chaque année «un avis sur la situation financière des régimes de retraite, sur les conditions dans lesquelles s'effectue le retour à l'équilibre du système de retraite à l'horizon 2018 et sur les perspectives financières au-delà de cette date». Ce comité s'est réuni le 31 mai 2011 en séance plénière, puis en configuration de groupe de travail pour initier des travaux sur les indicateurs de suivi des objectifs fixés par la loi du 9 novembre 2010.

Il devait, selon les termes de la loi, se réunir à nouveau avant le 1^{er} juin 2012 – ce qu'il n'a pas fait. Eu égard aux difficultés de fonctionnement constatées au cours de cette brève période, le rapport du groupe de

2 Voir les séances du COR du 6 juillet 2011 et du 25 septembre 2012.

3 Complété par le décret n° 2011-594 du 27 mai 2011 relatif à la composition et à l'organisation du comité de pilotage des régimes de retraite.

travail présidé par M^{me} Moreau, remis le 4 décembre 2012 au Premier ministre, préconise la suppression du COPILOR, considérant qu'il est en grande partie redondant avec le COR.

La question de savoir dans quelle mesure et de quelle manière il convient d'associer plus étroitement les partenaires sociaux au processus d'élaboration et de suivi de la politique des retraites reste donc posée.

La question de l'horizon du pilotage mérite également d'être soulevée. Alors que l'horizon 2020 de la loi de 2003 permettait de couvrir une quinzaine d'années au moment de son adoption, cet horizon s'est naturellement rapproché, puisque la moitié de la période est écoulée. Dans ce cadre, comme le COR l'avait déjà indiqué en 2010 dans son septième rapport, l'option d'un horizon qui se décale avec le temps mériterait d'être discutée.

Au-delà de cet horizon glissant de moyen terme, le pilotage du système de retraite français pourrait être complété par la prise en compte d'un horizon de plus long terme, à l'image de ce que font de nombreux pays étrangers. En effet, par leur nature même, les systèmes de retraite et leurs réformes nécessitent de se fixer un horizon de long, voire de très long terme. À la fois pour des raisons d'efficacité – certains leviers de réformes ne jouent pleinement qu'à très long terme, et certaines décisions prises aujourd'hui peuvent engager les régimes pour une durée très longue – et de confiance pour les assurés, notamment les plus jeunes, il est nécessaire de définir le plus en amont possible les règles du jeu.

Rappelons enfin que la question du pilotage, en particulier du pilotage financier⁴, se pose différemment selon les modalités de calcul des droits à retraite (annuités, points ou comptes notionnels).

II – Les objectifs du système de retraite et les indicateurs de suivi

Quelles qu'en soient ses modalités, le pilotage du système de retraite requière au préalable de définir les objectifs qui lui sont assignés ainsi que les indicateurs permettant d'apprécier le respect de ces objectifs.

S'inspirant des objectifs définis par le COR dans son septième rapport en janvier 2010, l'article L161-17 A du code de la Sécurité sociale dispose que « le système de retraite par répartition poursuit les objectifs de maintien d'un niveau de vie satisfaisant des retraités, de lisibilité, de transparence, d'équité intergénérationnelle, de

⁴ Voir le chapitre suivant.

solidarité intragénérationnelle, de pérennité financière, de progression du taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans et de réduction des écarts de pension entre les hommes et les femmes».

Ainsi que l'avait observé le COR en 2010, si ces objectifs font aujourd'hui l'objet d'un large consensus, des divergences existent quant à l'importance respective de chacun d'entre eux. En outre, il est délicat de choisir des indicateurs permettant d'apprécier le respect de chaque objectif. Sur ce point, les travaux initiés par le Copilor et prolongés par le COR⁵ n'ont pas complètement abouti.

Les indicateurs peuvent être rétrospectifs – pour apprécier *ex post* le respect des objectifs – ou prospectifs – pour anticiper les mesures à prendre au regard de ces objectifs – ; ils peuvent être de résultats – pour suivre le respect des objectifs – ou de moyens – centrés sur les outils disponibles.

Pour chacun des objectifs définis par la loi, plusieurs indicateurs sont mobilisables, dont certains figurent dans le programme de qualité et d'efficience «Retraite», annexé chaque année aux lois de financement de la Sécurité sociale.

S'agissant de l'objectif de maintien d'un niveau de vie satisfaisant pour les retraités, le COR poursuit ses travaux sur l'élaboration de cas-types qui permettront d'apprécier les évolutions des taux de remplacement au fil des générations⁶. L'exposé des motifs de la loi de 2003 fixait l'objectif d'atteindre un taux de remplacement de l'ordre des deux tiers des revenus d'activité, à l'horizon 2020. En complément de ces travaux sur cas-types, on peut également envisager des indicateurs prospectifs de taux de remplacement moyens ou médians par génération, par des techniques de microsimulation. Enfin, les indicateurs de taux de remplacement devront être complétés par des indicateurs de niveau de vie des retraités rapporté à celui des actifs, mais dont la définition pose davantage de difficultés et sur lesquels le système de retraite a moins directement prise.

L'objectif de lisibilité et de transparence suppose que chaque assuré ait à la fois une compréhension générale du fonctionnement et des enjeux du système de retraite et une connaissance de ses futurs droits à la retraite. La réalisation d'enquêtes régulières auprès des assurés pourrait être une façon de vérifier la compréhension du système. L'information personnalisée relève quant à elle du GIP Info retraite, chargé de coordonner tous les régimes pour permettre une information commune. Dans le cadre des bilans des campagnes annuelles d'information systématique du GIP Info retraite, plusieurs types d'indicateurs

5 Voir les séances du COR du 15 février 2012 et du 21 novembre 2012.

6 Voir le chapitre 2 de la présente partie.

sont disponibles⁷. Le choix d'indicateurs simples et clairs associés aux autres objectifs du système de retraite peut également être un facteur de lisibilité et de transparence. Enfin, la lisibilité et la transparence du système de retraite peuvent renvoyer aux règles de calcul des droits et à l'architecture du système.

L'équité intergénérationnelle doit s'apprécier en considérant l'ensemble des inégalités entre générations, dans ses différentes dimensions – dans une optique de développement durable – et aux différents moments de la vie. L'équité au regard du système de retraite, qui n'est donc que l'une de ces dimensions, est étroitement liée à l'objectif de pérennité financière du système puisque, d'une part, cette dernière est une condition du maintien de l'équité entre générations et que, d'autre part, les mesures d'ajustement du système de retraite visant à assurer cette pérennité ont des conséquences sur la situation des différentes générations.

Pour apprécier l'objectif d'équité entre les générations au regard du système de retraite, on peut calculer pour chaque génération une batterie de quatre types d'indicateurs (taux de remplacement ou montant des pensions, durée de service des pensions, durée de cotisation et taux de cotisation) montrant comment les différentes générations sont relativement avantagées ou désavantagées par le système de retraite, alors que le choix d'indicateurs agrégés tels que le taux de rendement interne, plus complexes à interpréter, ne fait pas consensus. Ces calculs doivent alors permettre de juger sur quel(s) levier(s) et dans quelle mesure il conviendrait d'agir pour assurer l'équilibre du système de retraite, tout en respectant l'objectif d'équité intergénérationnelle⁸.

La recherche d'un traitement équitable des différentes générations peut conduire aussi, selon certains, à un objectif de stabilisation ou de plafonnement de la part de la richesse produite consacrée au financement des retraites pour chaque génération.

L'objectif de solidarité intragénérationnelle peut être apprécié à travers le suivi des différents dispositifs de solidarité (minimum vieillesse, minima de pension, droits familiaux, périodes assimilées...) et plus globalement – au-delà du seul système de retraite – à travers l'évolution du taux de pauvreté des personnes âgées. Cet objectif s'apprécie aussi entre assurés de régimes différents et pose la question de la diversité des règles.

Les objectifs d'équité entre les générations et de solidarité au sein d'une même génération peuvent d'ailleurs être appréciés à l'aide des mêmes indicateurs (niveau de vie, taux de remplacement, taux de

⁷ Voir le chapitre 6 de la présente partie.

⁸ Voir le chapitre suivant.

cotisation...) utilisés dans des dimensions différentes : leur évolution au fil des générations renseigne sur l'équité intergénérationnelle alors que leur comparaison entre différentes catégories d'une même génération fournit des indications sur la solidarité intragénérationnelle.

L'objectif de pérennité financière du système de retraite a la particularité d'être, comme le rappelait le COR dans son septième rapport, « une condition de survie plus qu'un objectif en soi, puisqu'il vise à assurer que le système de retraite sera en mesure de verser des retraites aux retraités actuels et futurs ».

Le solde financier, différence entre les ressources et les dépenses, est le premier indicateur permettant d'apprécier la situation financière d'un régime de retraite année après année et il est préférable de l'exprimer en points de PIB pour faciliter les comparaisons dans le temps et dans l'espace. Pour apprécier la pérennité du système de retraite, il est alors nécessaire de connaître les soldes futurs sur une longue période, ce que rendent possible les projections à l'horizon 2060 que vient de réaliser le Conseil. Les indicateurs dits « actuariels », indicateurs plus synthétiques que la chronique des soldes, visent à évaluer plus directement la situation financière du régime de retraite sur l'ensemble de la période future. Ces indicateurs restent néanmoins conventionnels et leurs limites découlent de leur ambition à vouloir ramener à un indicateur unique l'ensemble des déséquilibres futurs. C'est pourquoi le Conseil a considéré qu'en dépit de leur utilité, ils ne pouvaient se substituer à l'examen des projections plus détaillées des besoins de financement futurs.

Enfin, les objectifs de progression du taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans et de réduction des écarts de pension entre les hommes et les femmes renvoient également à la nécessité d'articuler les politiques de retraite aux politiques économiques et à leurs objectifs, en raison de leurs nombreuses interactions. Plusieurs types d'indicateurs peuvent être sollicités : pour l'objectif de progression du taux d'emploi des plus de 55 ans, taux d'emploi des seniors par tranche d'âge, taux d'embauche et nature des emplois occupés, situation avant le départ en retraite ; pour l'objectif de réduction des écarts de pension entre les hommes et les femmes, montants des pensions différenciés selon le genre mais aussi des indicateurs décomposant les différents facteurs d'évolution des pensions également différenciés selon le genre (taux d'activité, durées validées, rémunérations...).

Les acteurs du système de retraite ne se sont pas accordés à ce stade sur le choix des indicateurs et sur d'éventuels cibles chiffrées à retenir pour ces différents objectifs, comme il en existe dans certains pays à l'étranger. Les travaux d'expertise et de construction d'indicateurs, notamment par le COR, ont donc vocation à se poursuivre. C'est en particulier dans ce cadre que s'inscrivent les réflexions en cours du

Conseil relatives à l'élaboration de cas-types d'assurés de différents régimes de retraite.

III – Le pilotage des systèmes de retraite à l'étranger

Dans l'ensemble des pays étudiés par le COR, la définition de la politique de retraite relève de l'État ou de l'un de ses opérateurs, qui assure généralement le pilotage et la gestion des régimes de retraite de base par le biais de directions de la Sécurité sociale ou d'agences de retraite rattachées le plus souvent aux ministères des Affaires sociales. Les régimes complémentaires de branches et d'entreprises sont fréquemment organisés dans un cadre professionnel au sein duquel la gestion et la définition des paramètres sont dévolues aux partenaires sociaux ou directement aux entreprises, l'État définissant le plus souvent le cadre juridique et fiscal de ces régimes. Ces régimes professionnels jouent un rôle majeur dans certains pays, comme en Suède où ils couvrent 90% des travailleurs.

Pour les régimes de base publics, une publication annuelle ou pluriannuelle de l'état des lieux des comptes et des projections financières est réalisée dans la plupart des pays, comme c'est le cas en France dans le cadre de la commission des comptes de la Sécurité sociale. En outre, l'ensemble des États-membres de l'Union européenne participe à l'exercice européen de projection à long terme des effets du vieillissement sur les dépenses publiques – dont les retraites – qui a lieu tous les trois ans. Les régimes de retraite complémentaire et les fonds de pension sont encadrés par la loi et assujettis à des règles prudentielles plus ou moins contraignantes. Par ailleurs, les régimes de retraite privés sont tenus, dans presque tous les pays, de soumettre chaque année leurs bilans comptables à une autorité indépendante chargée de les contrôler.

D'une manière générale, dans des contextes institutionnels variés et à partir de traditions très diverses, les systèmes de retraite étrangers ont mis en place des procédures et des organes de consultation, permanents ou provisoires⁹, permettant d'associer différents acteurs (experts, partenaires sociaux, représentants de l'État et de la société civile) à la formation de la décision politique en matière de retraite.

Les processus de réforme du système de retraite varient d'un pays à l'autre. Dans certains pays, la réforme est un processus continu qui programme des rendez-vous réguliers (par exemple, des rendez-vous quinquennaux en Espagne ou au Japon). Dans d'autres, les réformes

⁹ Voir notamment *Les 10 ans du COR : bilan et perspectives*, actes du colloque du 18 novembre 2010.

sont ponctuelles et font suite à des travaux d'experts menés par des commissions *ad hoc* à la suite d'une saisine gouvernementale, telles les réformes allemandes du milieu des années 2000 inspirées des travaux de la commission Rürup.

La majorité des pays étudiés se sont fixé des objectifs explicites pour piloter leur système de retraite. Ces objectifs peuvent porter sur la durée de retraite, avec des pays qui prennent en compte l'augmentation de l'espérance de vie dans le report de l'âge de la retraite (Royaume-Uni) ou dans le calcul du montant des pensions (par nature en Suède et en Italie avec les comptes notionnels), ainsi que sur l'augmentation de la durée d'activité (pour atteindre une retraite pleine en Espagne, à l'instar de la France). Ils peuvent également porter sur le taux de cotisation, avec un objectif de stabilité (Suède et Italie) ou de plafonnement après une hausse préalable (Allemagne, Canada) ou sur un taux de remplacement cible (Allemagne, Pays-Bas, Espagne et Japon), avec un objectif de stabilité ou de diminution limitée. En outre, le taux de remplacement cible peut parfois être assuré par la combinaison du système public et de systèmes complémentaires professionnels (Pays-Bas) ou individuels (Allemagne). En Suède, le maintien du taux de remplacement est visé, sous l'hypothèse d'une hausse de l'âge effectif de liquidation et avec l'appui du système public complémentaire par capitalisation. À l'inverse, il n'existe pas d'objectif de taux de remplacement en Italie.

Au Canada, en Allemagne et en Suède, l'objectif de l'équilibre financier prévisionnel (dont la définition varie selon les pays) est en outre explicitement affiché, conjointement à l'objectif d'équité entre les générations qui recouvre en fait les différentes dimensions précédemment rappelées (durée de retraite, durée d'activité, taux de cotisation ou taux de remplacement).

Chapitre 2

La pérennité financière du système de retraite et l'équité entre les générations

Parmi les objectifs du système de retraite, celui de la pérennité financière tient une place particulière puisqu'il constitue une condition de survie du système plus qu'une finalité en soi : le système de retraite doit être en mesure de verser des pensions aux retraités actuels et futurs. Cette condition renvoie par essence à un cadre de réflexion prospectif – la question de l'équilibre financier ne devant pas seulement être posée à court terme, mais garantie sur le long terme – cadre dans lequel s'inscrivent les travaux de projections financières du système de retraite que le Conseil conduit régulièrement au titre de ses missions. Elle souligne aussi l'importance des réflexions sur le pilotage financier du système de retraite, c'est-à-dire les outils qui sont mis en place pour assurer la pérennité du système.

La condition de pérennité financière est au cœur du pacte intergénérationnel, sur lequel repose le principe de répartition. Elle ne peut donc pas être appréhendée indépendamment de la thématique de l'équité entre les générations : d'une part, la garantie d'un système viable à long terme, et donc l'assurance qu'une pension de retraite sera bien versée aux cotisants actuels lorsqu'ils seront retraités, est en soi l'un des éléments importants de cette équité ; d'autre part, le pacte intergénérationnel n'est respecté que si le pilotage du système, en plus d'en assurer la pérennité financière, le fait en respectant les objectifs définis par ailleurs en termes d'équité intergénérationnelle. Ce problème de l'équité renvoie lui-même aux différences et aux redistributions implicites entre les diverses générations ; il ne signifie pas que ces différences et ces redistributions ne sont pas légitimes, mais simplement qu'elles doivent être explicitées et mises en regard des solidarités recherchées dans les objectifs donnés au système de retraite.

I – La pérennité financière

1. Les projections financières et les conditions du retour à l'équilibre

Dans son onzième rapport de décembre dernier¹⁰, le Conseil a étudié les perspectives financières du système de retraite aux horizons 2020, 2040 et 2060. L'exercice de projection est mené en tenant compte des modifications législatives les plus récentes et en considérant des hypothèses contrastées pour les évolutions macroéconomiques à long terme – sous la forme de trois scénarios (A, B et C) et deux variantes (A' et C') – ainsi qu'une hypothèse de rendements constants et une autre de rendements décroissants pour l'AGIRC et l'ARRCO.

Dans les scénarios les plus favorables, le retour à l'équilibre ne pourrait être atteint, à législation constante, qu'à un horizon assez lointain, situé en général au cours des années 2040. À l'horizon 2060, les perspectives financières varient fortement selon les scénarios, d'un excédent de 1,8 point de PIB (variante A' et hypothèse de rendements AGIRC-ARRCO décroissants) à un besoin de financement de 2,7 points de PIB (variante C' et hypothèse de rendements AGIRC-ARRCO constants).

Cette grande variabilité tient notamment aux écarts de gains de productivité et à l'application des règles de revalorisation, selon l'inflation, des pensions et des salaires portés au compte, qui expliquent également la grande variabilité du rapport entre la pension moyenne des retraités et le revenu d'activité moyen des personnes en emploi. Les situations d'excédents en 2060 dans la variante la plus favorable s'accompagnent ainsi d'une dégradation du rapport de la pension moyenne sur le revenu d'activité moyen (- 35% par rapport à 2011 à taux de prélèvement inchangé), alors que le besoin de financement dans la variante la moins favorable est associé à un moindre creusement des écarts (- 10%). Cette dégradation est relative et s'explique par le fait que le revenu d'activité moyen progresse plus vite que la pension moyenne ; la pension moyenne augmente sur toute la période de projection plus vite que les prix (entre 2011 et 2060, de + 36,6% dans la variante la moins favorable et de + 66,6% dans la variante la plus favorable).

La thématique de la pérennité financière peut être appréciée non seulement de manière statique (étude des excédents ou des besoins de financement année après année) mais aussi dynamique, avec la problématique de la dette et des réserves. Dans une optique d'équité entre les générations, il peut en effet être pertinent, face à certains déséquilibres démographiques ou économiques, de constituer puis de décaisser des réserves plutôt que d'ajuster les paramètres du système de retraite au fil de l'eau. La gestion de la dette et des réserves est à ce titre l'un des aspects du pilotage financier des régimes.

10 COR (2012), *Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060*, décembre.

Selon des calculs réalisés après l'adoption du onzième rapport, le cumul des besoins de financement depuis 2012 représenterait, selon les scénarios et variantes et selon le taux d'actualisation retenu, entre 15,0% et 51,4% du PIB en 2040¹¹, dans l'hypothèse où ces besoins de financement seraient financés par le seul endettement, sans dégager des ressources nouvelles. L'éventail serait encore plus large en 2060; le cumul serait même négatif dans la variante économique la plus optimiste (variante A') sous l'hypothèse de rendements décroissants dans les régimes AGIRC et ARRCO, ce qui signifie que les excédents du système de retraite projetés après 2040 permettraient, à l'horizon 2060, d'amortir dans cette variante les besoins de financement accumulés jusqu'à la date de retour à l'équilibre.

Besoins de financement cumulés du système de retraite y compris FSV depuis 2012 (en points de PIB)

		Sous l'hypothèse de taux d'actualisation égal aux gains de productivité potentielle			Sous l'hypothèse de taux d'actualisation égal aux gains de productivité potentielle + 1 point de pourcentage		
		2020	2040	2060	2020	2040	2060
Tous régimes (rendements AGIRC-ARRCO constants)	Scénario A	8,2	22,3	24,3	8,5	25,9	33,7
	Scénario B	8,3	27,5	41,3	8,6	31,4	53,3
	Scénario C	8,3	36,5	66,6	8,6	41,1	82,9
	Variante A'	8,2	19,8	15,4	8,5	23,2	23,4
	Variante C'	8,4	46,1	98,9	8,7	51,4	120,2
Tous régimes (rendements AGIRC-ARRCO décroissants)	Scénario A	7,9	17,5	3,7	8,2	20,6	10,3
	Scénario B	8,3	26,0	31,1	8,6	29,9	42,0
	Scénario C	8,3	35,3	57,5	8,6	39,8	72,9
	Variante A'	8,1	15,0	- 6,7	8,4	18,1	- 1,5
	Variante C'	8,3	44,8	90,3	8,7	50,1	110,6

Source : maquette COR, 2012.

Les calculs de besoins de financement cumulés sont sensibles à l'hypothèse retenue pour le taux d'actualisation : le tableau ci-dessus permet d'en apprécier la sensibilité en présentant les résultats sous deux hypothèses alternatives. L'écart de financement actualisé (ou *tax gap*) fournit une mesure alternative des besoins de financement cumulés, qui présente l'avantage de moins dépendre du taux d'actualisation retenu. Il mesure la hausse immédiate du taux de prélèvement (exprimé par rapport au PIB) qui permettrait de combler les besoins de financement cumulés à un horizon donné. Par exemple, dans le scénario A avec rendements constants à l'AGIRC et à l'ARRCO, le *tax gap* de 0,8% à l'horizon 2040 signifie qu'une augmentation des prélèvements

11 Ce cumul ne tient pas compte des éventuelles réserves dont disposent certains régimes au début de la période de projection. Il ne tient pas compte non plus des déficits antérieurs à 2012. La même remarque vaut pour l'indicateur de *tax gap*.

de 0,8 point de PIB dès 2012 permettrait d'équilibrer le système de retraite en moyenne sur la période 2012-2040 (les besoins de financement projetés certaines années étant compensés par les excédents projetés d'autres années). Dans les scénarios macroéconomiques les plus favorables, le *tax gap* est plus faible à l'horizon 2060 qu'à l'horizon 2040 : les perspectives d'excédents du système de retraite au-delà de 2040 dans ces scénarios permettraient en effet de compenser les besoins de financement accumulés en début de période avec un relèvement plus mesuré des prélèvements.

Écarts de financement actualisés (tax gap) à divers horizons

		Sous l'hypothèse de taux d'actualisation égal aux gains de productivité potentielle		
		2012-2020	2012-2040	2012-2060
Tous régimes (rendements AGIRC-ARRCO constants)	Scénario A	0,9%	0,8%	0,5%
	Scénario B	1,0%	1,0%	0,9%
	Scénario C	1,0%	1,3%	1,4%
	Variante A'	0,9%	0,7%	0,3%
	Variante C'	1,0%	1,6%	2,1%
Tous régimes (rendements AGIRC-ARRCO décroissants)	Scénario A	0,9%	0,6%	0,1%
	Scénario B	1,0%	0,9%	0,7%
	Scénario C	1,0%	1,3%	1,2%
	Variante A'	0,9%	0,5%	- 0,1%
	Variante C'	1,0%	1,6%	1,9%

Note : les résultats sont identiques, pour des raisons d'arrondis, sous l'hypothèse de taux d'actualisation égal aux gains de productivité + 1 point.
Source : maquette COR, 2012.

2. Le pilotage financier

Les conditions de l'équilibre d'un système de retraite par répartition – illustrées dans l'abaque du COR – s'expriment habituellement au travers de trois grands leviers : taux de prélèvement global finançant les retraites, âge effectif moyen de départ à la retraite¹² et rapport de la pension moyenne au revenu d'activité moyen. Cependant, ces leviers ne peuvent pas être directement actionnés et déterminés par la législation. En outre, il n'existe pas un moyen unique de parvenir à une modification donnée (par exemple, relever d'un an l'âge effectif moyen de départ à la retraite). Il faut en pratique agir sur les outils de pilotage financier, c'est-à-dire les paramètres des régimes de retraite

12 Ou, plus fondamentalement, le ratio démographique, c'est-à-dire le rapport du nombre de cotisants au système de retraite sur le nombre de retraités. On ne présente habituellement comme « levier » que l'âge effectif de liquidation car il s'agit de la dimension qui, parmi l'ensemble des déterminants du ratio démographique, est la seule directement liée au système de retraite.

qui peuvent être modifiés pour faire évoluer les différents leviers¹³. Rappelons que le taux de prélèvement global, le ratio démographique et le revenu relatif des retraités n'évoluent pas uniquement sous l'effet de modifications de ces paramètres, mais peuvent aussi évoluer spontanément sous l'effet de facteurs extérieurs au système de retraite¹⁴ (évolution de la productivité, du chômage, de la démographie, de la composition sectorielle de l'emploi...). Le pilotage financier d'un système de retraite porte donc tout autant sur les moyens de revenir à l'équilibre – en cas de déséquilibre initial – que sur les ajustements à apporter pour corriger d'éventuelles dérives non souhaitées liées à ces évolutions spontanées.

Une dimension spécifique et importante d'un outil de pilotage concerne son caractère automatique – selon une règle de calcul fixée à l'avance¹⁵ – ou bien discrétionnaire – les modifications des valeurs des paramètres sont choisies au fil du temps. Le caractère automatique d'un paramètre de pilotage peut lui conférer une plus grande transparence et sembler plus à même de garantir une égalité de traitement entre les générations, puisqu'il conduit à expliciter une règle de calcul qui a pour vocation de rester valide à long terme – permettant ainsi que les mêmes principes s'appliquent aux retraités actuels et aux retraités futurs¹⁶, mais pouvant créer des inégalités avec les générations plus anciennes, non touchées par la règle.

Ce caractère renvoie notamment à l'idée de « stabilisateur automatique », selon laquelle l'ajustement automatique des paramètres du système de retraite permettrait d'annuler, ou au moins d'atténuer, les déséquilibres financiers provoqués par des évolutions externes au système de retraite (démographiques ou économiques). Cette propriété s'illustre bien dans le cas des systèmes en comptes notionnels, auxquels le calcul des coefficients de conversion en fonction de l'espérance de vie par âge et par génération confère pour partie cette propriété. Des simulations menées dans le septième rapport du COR montrent en effet que des chocs sur l'espérance de vie, la démographie (de type « baby-boom ») ou la productivité du travail impliquent, à législation inchangée, des déséquilibres financiers de moindre ampleur dans un système en comptes notionnels que dans un système en points ou en annuités¹⁷.

13 Voir également les thématiques du pilotage institutionnel, renvoyant aux acteurs et aux méthodes, dans le chapitre 1 de la présente partie.

14 Éventuellement en interaction avec les règles des régimes de retraite.

15 Ou « semi-automatique », si une règle fixe la modalité de calcul du paramètre, mais que l'intervention éventuelle d'une instance est prévue pour confirmer ou non l'application de la règle.

16 En pratique, la garantie est relative, puisque le législateur peut revenir sur le mode de calcul ou son automaticité.

17 Les comptes notionnels ne garantissent pas, pour autant, d'être à l'équilibre financier année après année.

À l'inverse, une règle de calcul automatique de révision des paramètres de pilotage peut sembler plus contraignante, parce qu'elle limite les marges de manœuvre restant disponibles pour un pilotage discrétionnaire, dans le cas où les règles de calcul s'avèreraient insuffisantes pour assurer l'équilibre financier. Définir des règles garantissant plusieurs objectifs à la fois est par ailleurs très complexe : une règle peut par exemple être satisfaisante du point de vue de l'équité entre les générations, mais être insuffisante pour la pérennité financière à long terme du système ; à l'inverse, une autre peut avoir une bonne capacité de stabilisateur automatique du solde financier des régimes, mais le faire au prix de dérives importantes et non contrôlées des niveaux de pension et des taux de remplacement.

À cet égard, la règle d'indexation selon l'inflation pour les pensions et les salaires portés au compte contribue à la grande variabilité, selon les hypothèses économiques, des résultats des projections du COR : elle conduit *in fine* à une diminution relative des pensions par rapport aux salaires dont l'ampleur n'est pas directement pilotée, puisque cette dernière dépend de la croissance effective des salaires. Pour éviter le risque d'une dérive non maîtrisée à long terme du rapport entre la pension moyenne et le salaire moyen et, à court terme, pour assurer une meilleure articulation entre la dynamique des prestations et celle des ressources du système de retraite, la question se pose du lien éventuel à donner entre, d'une part, revalorisation des pensions et des salaires portés au compte et, d'autre part, croissance des salaires¹⁸.

II – L'équité entre les générations

Pour apprécier dans quelle mesure le système de retraite satisfait l'objectif d'équité entre les générations, il existe des indicateurs mesurant le rendement global du système de retraite pour chaque génération, tel le taux de rendement interne (TRI)¹⁹. Cependant, l'usage d'indicateurs de rendement dans le cadre d'un système de retraite en répartition ne fait pas consensus. En répartition, il ne va d'ailleurs pas de soi que l'équité entre générations consiste à égaliser le rendement pour les différentes générations : lors de l'instauration d'un système

18 Lorsque le pilotage financier porte sur le niveau des pensions, se pose par ailleurs la question de savoir si les outils doivent agir sur le niveau des pensions de l'ensemble des retraités (comme c'est le cas pour la règle de revalorisation des pensions) ou seulement celui des nouveaux retraités. Les conséquences, en termes de vitesse de montée en charge des effets et de disparités entre les générations, varient fortement dans l'un ou l'autre cas.

19 Le TRI est défini comme le taux d'actualisation qui égalise la somme actualisée des cotisations versées et des pensions reçues. D'autres indicateurs de rendement existent, comme le taux de récupération (ratio entre sommes actualisées des prestations et des cotisations) ou bien le délai de récupération (durée de retraite permettant d'égaliser la somme actualisée des prestations et la somme actualisée des cotisations). Le calcul de ces deux derniers indicateurs nécessite de fixer un taux d'actualisation.

de retraite en répartition ou de son extension (généralisation des retraites complémentaires), la première génération de retraités bénéficie d'un rendement particulièrement élevé, sans porter préjudice aux générations suivantes; ensuite, en régime de croisière, le rendement de la répartition correspond en principe au rythme de croissance, qui évolue au cours des décennies et donc des générations successives. Une autre critique formulée à l'encontre des indicateurs globaux est qu'ils ignorent les différentes dimensions de l'équité : en termes de TRI, il est par exemple équivalent d'avoir une durée de retraite longue avec un montant de pension faible ou d'avoir une durée de retraite courte avec un montant de pension élevé.

C'est pourquoi il peut sembler préférable d'apprécier l'objectif d'équité entre générations en calculant plusieurs indicateurs pour chaque génération, qui couvrent en fait les différentes dimensions synthétisées par la notion de rendement, mais sachant qu'une génération peut être avantagée sur certaines d'entre elles et désavantagée sur d'autres. Quatre dimensions de la retraite du point de vue de l'assuré peuvent être identifiées dans ce cadre : la durée de retraite, la durée d'activité, le taux de cotisation (ou plus généralement le taux de prélèvement sur les actifs au moment où la génération est en activité) et le niveau des pensions (taux de remplacement ou niveau des pensions relativement aux salaires)²⁰.

Cette démarche ne prétend pas apprécier globalement l'équité entre générations, car elle ne prend en compte que le système de retraite *stricto sensu*. Pour cela, il faudrait aussi tenir compte des transferts entre générations opérés en dehors du système de retraite (autres branches de la protection sociale, fiscalité, éducation...), ainsi que des évolutions susceptibles d'avoir relativement avantagé ou désavantagé certaines générations en termes d'emploi ou de salaire (droit du travail, pratiques salariales...)²¹. Il pourrait d'ailleurs être justifié de compenser les désavantages subis par certaines générations (guerre, conditions de travail difficiles...) par des retraites plus avantageuses.

Chacun des quatre indicateurs est examiné à partir de quelques données disponibles, et ce, à titre purement illustratif. En effet, ces données sont parcellaires, car il est difficile de reconstituer des données complètes sur le passé et tous les indicateurs ne sont pas disponibles en projection. Surtout, les indicateurs par génération dépendent largement des hypothèses de projection (hypothèses démographiques, économiques

20 Il est possible de calculer des indicateurs de rendement en combinant ces indicateurs : le rendement du système est ainsi d'autant plus élevé que les rapports « durée de retraite / durée d'activité » et « taux de remplacement / taux de cotisation » sont élevés.

21 Pour avoir une vue d'ensemble des inégalités entre générations, voir Clerc M.-E., Monso O. et Pouliquen E. (2011), « Les inégalités entre générations depuis le baby-boom », INSEE, document de travail n° G 2011/11, document 7 de la séance du COR de février 2012.

ou relatives à la législation)²². En particulier, comme les projections du COR font apparaître des besoins de financement futurs, le choix du ou des leviers mobilisés pour retrouver l'équilibre financier (hausse des prélèvements sur les actifs, relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite ou baisse du niveau des pensions) aura un impact sensible sur l'équité entre générations²³.

Les résultats présentés ci-après ne sont donc qu'indicatifs. Ils montrent qu'avec la législation actuelle, donc avant toute mesure visant à équilibrer le système de retraite, il n'existe pas de générations qui seraient avantagées (ou désavantagées) au regard de l'ensemble des quatre dimensions. Par exemple, concernant les deux dimensions de durée de retraite et de taux de prélèvement, les générations les plus jeunes bénéficieraient, selon les projections du COR de décembre 2012, d'une durée espérée de retraite plus longue, mais avec un taux de prélèvement moyen plus élevé, alors que les générations plus anciennes ont bénéficié de prélèvements plus faibles mais percevraient leur retraite pendant une durée en moyenne plus courte. Toutefois, les mesures qui devront être prises en vue de revenir à l'équilibre, et qui pourront ne pas être neutres en termes d'équité, pourraient modifier cette appréciation.

1. La durée de retraite

La durée de retraite d'une génération peut se calculer comme la différence entre l'espérance de vie de cette génération et l'âge moyen de départ à la retraite de cette génération.

L'espérance de vie d'une génération, c'est-à-dire l'estimation de l'âge moyen au décès des membres de cette génération, ne doit pas être confondue avec l'espérance de vie instantanée habituellement publiée²⁴. Son calcul requiert des données sur les taux de mortalité à chaque âge sur longue période. En particulier, pour les jeunes générations, il faut formuler des hypothèses sur l'évolution de la mortalité tout au

22 Les résultats repris ici sont, par souci de lisibilité, ceux du scénario B des dernières projections du COR, sans que ce choix confère un statut particulier au scénario B.

23 Sur les conséquences des modifications des paramètres d'un régime par répartition (en annuités, en points ou en comptes notionnels) sur les différentes générations, actifs ou retraités, à court et à long terme, voir le document 8 de la séance du COR du 28 janvier 2009.

24 L'espérance de vie instantanée correspond à l'espérance de vie d'une génération fictive qui se verrait appliquer à chaque âge les taux de mortalité de l'année considérée. L'espérance de vie de la génération née l'année n mesure la durée de vie moyenne effective de cette génération, calculée en appliquant à chaque âge le taux de mortalité à l'âge a de l'année $n + a$ (où la génération atteint l'âge a).

long du ^{xxi}^e siècle, soit bien au-delà de l'horizon des projections habituelles (2060)²⁵.

S'agissant de l'âge moyen de départ à la retraite, à défaut de données sur tous les régimes, une série donnant l'âge moyen de liquidation de la retraite au régime général au fil des générations a été reconstituée²⁶.

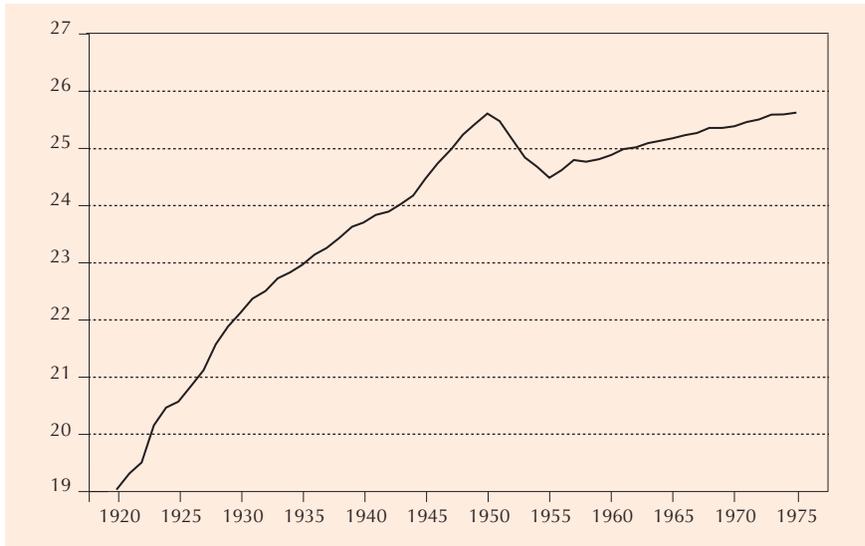
Dans le passé, l'âge moyen de départ à la retraite au régime général était d'environ 63,5 ans pour la génération 1920. Il a beaucoup diminué suite à l'abaissement de l'âge d'ouverture des droits à retraite à taux plein à 60 ans en 1983, avant de se stabiliser à 61,7 ans pour les générations nées après 1930. Il s'est abaissé à nouveau à partir de la génération 1944 grâce au dispositif de retraite anticipé pour carrière longue, atteignant un minimum de 61,3 ans pour la génération 1950. En projection, il devrait progresser rapidement avec le relèvement des âges légaux de la retraite, atteignant 63 ans pour la génération 1955. Ensuite, avec la législation actuelle, il poursuivrait sa progression plus lentement, dépassant 64 ans pour les générations nées après 1970.

La durée moyenne de retraite, obtenue par différence entre l'espérance de vie et l'âge moyen de départ à la retraite au régime général, devrait progresser rapidement entre les générations 1920 et 1950. Elle baisserait ensuite d'environ un an entre les générations 1950 et 1955, car le relèvement des âges légaux de la retraite en cinq ans est plus rapide que la progression de l'espérance de vie à 60 ans (environ un an par décennie). Elle reprendrait ensuite sa progression. Les générations nées vers 1975 retrouveraient une durée moyenne de retraite comparable à celle de la génération 1950, avec la législation actuelle et sous réserve que la baisse tendancielle de la mortalité se poursuive au-delà de 2060.

25 Les résultats présentés ici se réfèrent aux travaux de Jacques Vallin et France Meslé (*Tables de mortalité françaises pour les ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles et projections pour le ^{xxi}^e siècle*, INED, 2001) qui ont extrapolé la baisse tendancielle de la mortalité jusqu'en 2100 – la poursuite de cette baisse étant discutée par les mêmes auteurs dans un autre article (« Espérance de vie : peut-on gagner trois mois par an indéfiniment? », INED, *Population et société*, n° 473, décembre 2010).

26 Elle est fondée, pour le passé, sur les données publiées par Antoine Bozio (« Réformes des retraites : estimations sur données françaises », thèse soutenue en décembre 2006 à l'École des hautes études en sciences sociales) et, en projection, sur les résultats des projections du COR de 2012 concernant la CNAV.

Durée moyenne de retraite en années selon la génération



Définition : durée moyenne de retraite de la génération = 60 ans + espérance de vie à 60 ans de la génération - âge moyen de liquidation de la retraite de la génération au régime général (on ignore l'écart d'espérance de vie entre les assurés du régime général et la population totale, qui est faible).

Note : la durée de retraite est une donnée projetée, même pour les générations actuellement à la retraite, car leur âge effectif de décès n'est pas encore connu.

Source : calculs du secrétariat général du COR.

2. La durée d'activité

Plusieurs indicateurs peuvent être proposés pour appréhender la durée d'activité : la durée moyenne cotisée, la durée moyenne validée, la durée d'assurance exigée pour le taux plein, ou encore la différence entre l'âge moyen de départ à la retraite et l'âge moyen de fin d'études.

Le choix de l'un ou l'autre de ces indicateurs est délicat, de même que leur interprétation en termes d'avantage ou de désavantage pour une génération.

La durée moyenne cotisée appréhende l'effort contributif effectif de chaque génération mais le fait qu'une génération ait travaillé et cotisé moins longtemps que les autres ne constitue pas en soi un avantage. Il convient de distinguer les multiples causes qui peuvent conduire à une durée de cotisation réduite : études longues, départ à la retraite ou en préretraite précoce, chômage ou non-emploi involontaire (maladie, invalidité...), inactivité féminine.

La durée moyenne validée réintègre l'essentiel des périodes de non-emploi involontaires (chômage, maladie, invalidité...) ainsi qu'une proportion importante des périodes d'inactivité féminine liées aux enfants, et ce, grâce à l'AVPF. Cependant, la comparaison des durées validées entre générations est susceptible de refléter les évolutions

de la législation (par exemple la montée en charge de l'AVPF pour les générations nées avant 1955) et non celle des parcours d'activité.

Une approche alternative consiste à retenir la durée d'assurance exigée pour le taux plein, mais celle-ci ne reflète pas toujours le nombre d'années d'activité que les différentes générations ont dû accomplir avant de prendre leur retraite, en particulier pour les générations nées avant 1948 qui ont fréquemment validé le nombre d'annuités requises avant l'âge d'ouverture des droits à retraite (60 ans).

Un dernier indicateur relativement simple à observer ou à projeter est la différence entre l'âge moyen de départ à la retraite et l'âge moyen de fin d'études. Il évalue la durée d'activité d'un assuré qui aurait travaillé continûment depuis la fin des études jusqu'à la retraite.

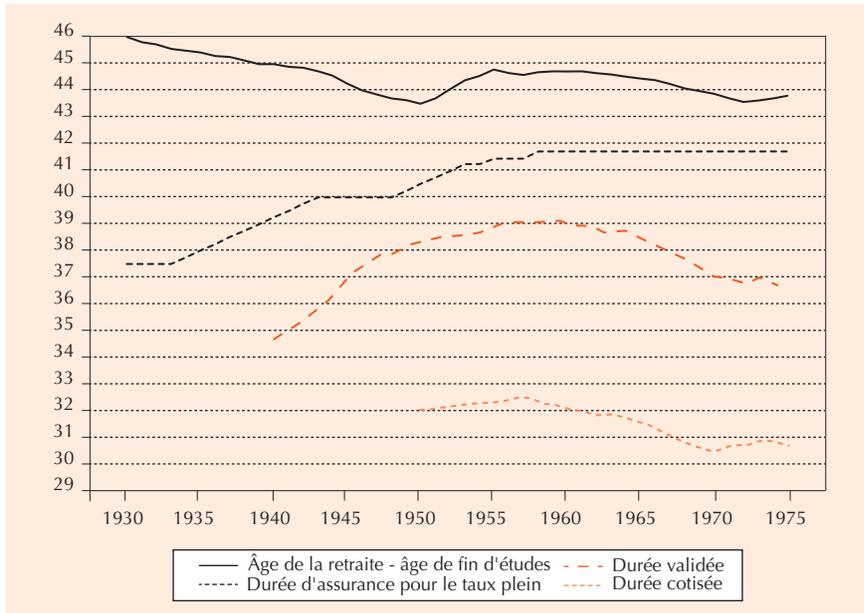
L'âge moyen de fin d'études a progressé d'environ un an par décennie entre les générations 1930 et 1970, puis il s'est stabilisé pour les générations nées après le milieu des années 1970²⁷. Pour les générations nées avant 1950, l'âge moyen de la retraite au régime général s'est en outre abaissé, si bien que la différence entre l'âge moyen de départ à la retraite et l'âge moyen de fin d'études a nettement diminué. En projection, la durée d'activité ainsi mesurée par différence augmenterait entre les générations 1950 et 1955 du fait du relèvement de l'âge d'ouverture des droits à retraite, avant de diminuer à nouveau entre les générations 1955 et 1970 du fait de l'allongement de la période des études. La tendance pourrait ensuite s'inverser avec la fin de l'allongement des études.

La durée moyenne validée par les assurés du régime général, autrefois réduite pour les femmes, a fortement progressé grâce à la montée de l'activité féminine et des droits familiaux, les femmes rejoignant les hommes à partir des générations 1955-1960. En projection, la durée moyenne validée évoluerait parallèlement à la différence entre l'âge moyen de départ à la retraite et l'âge moyen de fin d'études, atteignant un maximum autour des générations 1955-1960 puis un minimum autour des générations 1970-1975.

Les évolutions seraient analogues pour la durée cotisée, avec un écart entre durée validée et durée cotisée plus important pour les générations les plus affectées par le chômage.

²⁷ Source INSEE, enquête Patrimoine 2004, d'après Bontout O., Brun A. et Rapoport B. (2009), « Les droits à la retraite des jeunes générations », DREES, *Dossiers Solidarité et santé*, n° 12.

Durée moyenne d'activité selon la génération et durée d'assurance requise pour le taux plein en années



Source : calculs SG-COR. L'âge moyen de liquidation de la retraite, la durée moyenne validée ou cotisée sont ceux des assurés du régime général, projetés à l'aide du modèle PRISME de la CNAV (scénario B des projections COR 2012). La durée d'assurance est connue jusqu'à la génération 1956. On suppose ensuite que le principe d'allongement de la durée d'assurance continue de s'appliquer jusqu'en 2020 (génération 1960).

3. Le taux de cotisation

Comme le système de retraite n'est pas uniquement financé par les cotisations sociales des assurés versées au titre de la retraite²⁸, il faudrait en toute rigueur prendre en compte les prélèvements autres que les cotisations finançant directement ou indirectement les retraites (par exemple la CSG qui alimente le FSV), en distinguant les prélèvements pesant sur les revenus des actifs et ceux pesant sur les revenus des retraités – ce qu'il n'a pas été possible de faire.

Le taux de cotisation moyen (part patronale + part salariale) appliqué aux générations nées entre 1930 et 1990 a été estimé pour les assurés du régime général (CNAV + AGIRC + ARRCO)²⁹. Pour les générations en activité aujourd'hui, ce calcul repose sur l'hypothèse que les taux de cotisation seront maintenus constants dans le futur. Sous cette hypothèse, le taux de cotisation moyen serait approximativement doublé entre les générations 1930 et 1970, puis il se stabiliserait pour les générations nées après 1970. Il va de soi que cette stabilisation serait

²⁸ Voir le chapitre 6 de la première partie.

²⁹ Voir le document 10 de la séance du COR de février 2012.

remise en question si de nouvelles hausses de cotisation étaient décidées à l'avenir.

Compte tenu de la forte hausse et du déplafonnement des cotisations ARRCO-AGIRC au cours des années 1990, la progression des taux de cotisation au fil des générations est plus marquée pour les salaires les plus élevés.

4. Le taux de remplacement et le niveau relatif des pensions

Deux indicateurs principaux concernant le niveau des pensions peuvent être calculés :

- le taux de remplacement net, défini comme le rapport entre le montant net de la retraite à la liquidation et le salaire net de fin de carrière ;
- le niveau relatif des pensions, défini comme le rapport entre la pension nette moyenne et le revenu d'activité net moyen.

Le taux de remplacement mesure la variation de revenus induite par le passage à la retraite, du moins pour les assurés passant directement de l'emploi à la retraite. Il renvoie ainsi à l'objectif d'assurer une certaine continuité des revenus entre la période d'activité et celle de la retraite, mais comporte des limites dans la mesure où cet indicateur dépend de la progression des revenus d'activité en fin de carrière et ne rend compte que de la pension à la liquidation et non du mode de revalorisation des pensions après la liquidation.

L'observation des taux de remplacement sur les générations parties à la retraite a mis en évidence une certaine stabilité globale des taux de remplacement entre les générations 1934 et 1942³⁰. Des cas-types, en cours d'élaboration par le COR³¹, permettront de projeter les taux de remplacement des générations successives, en appliquant les règles de calcul des pensions relatives à chaque génération. Afin de préserver la représentativité des cas-types au fil des générations, les paramètres décrivant leurs carrières (âge moyen de début d'activité, évolutions salariales, chômage...) évoluent au fil des générations.

S'agissant du niveau des pensions, l'idéal serait de pouvoir suivre ce niveau de génération en génération. Si des données observées existent pour les générations parties à la retraite³², il n'existe pas de tels résultats dans les projections du COR pour les générations encore en activité, certains régimes n'étant pas en mesure de produire des résultats par génération, mais uniquement d'année en année.

30 Voir le chapitre 4 de la première partie.

31 Voir le document 15 de la séance du COR du 21 novembre 2012.

32 Pour les générations 1924 à 1942 (voir le chapitre 4 de la première partie).

À défaut, les projections du COR permettent de calculer l'indicateur de niveau relatif des pensions, calculé à chaque date comme le rapport entre la pension moyenne de l'ensemble des retraités et le revenu d'activité moyen de l'ensemble des actifs en emploi³³. Ces revenus sont comparés nets de prélèvements sociaux afin de se rapprocher du revenu disponible.

Selon les projections de décembre 2012, le niveau relatif des pensions (c'est-à-dire le rapport entre la pension moyenne de l'ensemble des retraités et le revenu d'activité moyen de l'ensemble des actifs) se dégraderait à long terme (au-delà de 2020). La situation relative des retraités serait donc plus favorable pour les générations actuellement à la retraite que pour celles qui le seront à un horizon plus lointain. En projection, la dégradation du niveau relatif des pensions pour les jeunes générations est cependant à relativiser, car l'importance et même l'existence de cette dégradation apparaît très sensible aux hypothèses retenues pour la projection, comme cela a été précédemment illustré.

Un autre élément conduisant à nuancer l'ampleur de cette dégradation en projection est qu'elle est avérée lorsque la législation est inchangée. Or, si les besoins de financement qui apparaissent dans les projections étaient par exemple intégralement couverts par de nouvelles hausses de prélèvements à la charge des actifs, la progression des revenus d'activité nets serait moins rapide que celle des revenus d'activité bruts (surtout dans les scénarios où une faible croissance de la productivité conduit à des besoins de financement importants). Entre 2011 et 2060, la baisse de la pension moyenne rapportée au revenu d'activité net moyen serait alors comprise entre 1% (hypothèse de croissance de la productivité de 1% par an) et 28% (hypothèse de croissance de la productivité de 2% par an), sous l'hypothèse de rendements constants pour l'AGIRC et l'ARRCO³⁴.

III – Équité intergénérationnelle et pérennité financière dans trois autres pays

Comme on l'a déjà souligné, les modalités du pilotage financier diffèrent selon le caractère plus ou moins automatique des mécanismes et selon la définition et l'articulation des objectifs fixés garantissant la pérennité financière ou l'équité entre les générations. Ces différences sont illustrées ici par l'exemple de trois pays : le Canada, l'Allemagne et la Suède.

³³ Cet indicateur ne doit pas être confondu avec le taux de remplacement à la liquidation. Il s'agit d'un indicateur agrégé sur plusieurs générations, qui reflète non seulement les taux de remplacement mais aussi l'évolution des écarts de revenus entre générations ou encore les modifications de structure démographique.

³⁴ Baisse comprise entre 7% et 38% sous l'hypothèse de rendements décroissants pour l'AGIRC et l'ARRCO.

Ces pays se fixent explicitement une contrainte d'équilibre financier prévisionnel pour le pilotage de leur régime de retraite. Le Canada et la Suède, qui disposent de réserves financières importantes, ont des horizons de projection lointains, respectivement à 75 et 100 ans, alors que l'Allemagne se fixe un horizon à 15 ans.

Dans les trois pays, le retour à l'équilibre implique à la fois les générations actives – *via* des hausses du taux de cotisation (Canada, Allemagne) ou une moindre accumulation de droits à pension (Allemagne, Suède) – et les générations à la retraite – *via* un gel (Allemagne, Canada) et parfois même une baisse (pour une partie des retraités suédois) des pensions déjà liquidées.

Au Canada, dans le cas où le régime ferait face à un déséquilibre financier, le Parlement canadien doit décider des ajustements nécessaires pour préserver la soutenabilité financière du régime et sur quel(s) paramètre(s) porteraient ces ajustements. En l'absence de décisions des pouvoirs publics, un ajustement s'opère en augmentant le taux de cotisation pendant trois ans de façon à couvrir 50% du déficit anticipé en projection et à geler les pensions dans le même temps. Ce mécanisme continue à s'appliquer tant que les projections réalisées tous les trois ans ne font pas état d'un retour à l'équilibre de long terme.

L'Allemagne a défini des seuils à ne pas franchir pour trois paramètres : un portant sur la situation financière proprement dite (niveau des réserves de trésorerie), et deux pouvant être interprétés comme les garanties d'une équité entre les générations (taux de cotisation maximal et taux de remplacement minimal). Sur l'horizon de la projection, qui est de 15 ans, l'État allemand s'engage à intervenir si l'un de ces objectifs n'est pas respecté, sans procédure prédéfinie. En outre, depuis 2004, la formule de revalorisation de la valeur du point dépend du ratio de dépendance démographique : la dégradation de ce ratio entraîne une moindre revalorisation du point de retraite.

En Suède, l'instauration des comptes notionnels induit que la somme des pensions que chaque génération reçoit à la retraite est égale à la somme des cotisations versées sur son compte pendant qu'elle était active. Ainsi, à taux de cotisation fixe sur le long terme, paramètre présenté en Suède comme un critère d'équité entre les générations, il existe un équilibrage automatique portant sur le taux de remplacement ou l'âge de liquidation de la pension des assurés. Enfin, les pensions en cours de paiement sont revalorisées en fonction d'un index (taux de croissance du salaire réel moyen par tête - 1,6 point) et d'un mécanisme d'ajustement automatique lié à la solvabilité du régime pouvant entraîner, à court terme, une moindre revalorisation, tant des droits à retraite des actifs que des pensions des retraités.

Les règles de pilotage que se sont fixées ces pays pour respecter l'équilibre financier de leur système de retraite et, partant, les choix de

répartir les ajustements sur les différentes générations, ne sont toutefois pas intangibles puisque les dispositifs de pilotage en Allemagne et en Suède – ce n'est pas le cas au Canada, où la situation financière du système de retraite ne l'a pas requis – ont été appliqués (baisses en valeur réelle des pensions en Allemagne et baisses en valeur nominale en Suède), mais avec des aménagements pour en limiter les effets, notamment sur les retraités.

Ces dispositifs permettent en tous les cas d'éclairer le débat, en obligeant les pouvoirs publics à expliciter leurs choix s'ils entendent s'écarter des règles prédéfinies et d'identifier, notamment au Canada et en Suède, sur quels leviers et donc sur quelles générations les efforts d'ajustement vont porter.

Chapitre 3

La contributivité liée au cœur du système de retraite

Le système de retraite français relève conjointement des deux logiques de contributivité et de redistribution. Celles-ci sont notamment exprimées parmi les objectifs donnés au système de retraite, respectivement par l'affirmation que « tout retraité a droit à une pension en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité » et par l'objectif de « solidarité intragénérationnelle »³⁵.

En pratique, le caractère contributif du système de retraite s'exprime dans les formules de calcul des pensions notamment, pour ce qui concerne les régimes de base en annuités, par la prise en compte de la durée validée (*via* le mécanisme de proratisation) et par le calcul du salaire de référence en fonction des salaires et revenus d'activité perçus au cours de la carrière ainsi que, pour ce qui concerne les régimes complémentaires en points, par l'acquisition de points en proportion des cotisations assises sur les salaires. Une redistribution entre assurés d'une même génération est par ailleurs opérée, de manière explicite, par les différents dispositifs de solidarité ou de droits non contributifs (droits familiaux et conjugaux, périodes validées, minima de pension), dont les principes ont été présentés dans la première partie et dont l'adéquation aux objectifs fera l'objet d'une étude détaillée dans le chapitre suivant.

Cependant, une redistribution entre assurés intervient également, de manière implicite, sous l'effet des règles d'acquisition des droits et de calcul des pensions, règles qui constituent ce que l'on qualifie habituellement de « cœur » du système de retraite. Ce caractère « implicite » fait référence non pas à la nature des mécanismes, mais à leurs finalités : les règles d'acquisition des droits et de calcul des pensions (formules de calcul des pensions en fonction du salaire et de la durée, définition du salaire de référence et de la durée cotisée, superposition des régimes de base et complémentaires, multiplicité des régimes et situations de polyaffiliation) n'ont en effet pas été explicitement définies par rapport à une finalité de redistribution entre assurés, et les redistributions qu'elles opèrent en pratique n'étaient pas nécessairement spécifiquement visées.

35 Article L161-17 A du code de la Sécurité sociale, créé par la loi portant réforme des retraités du 9 novembre 2010.

Dans l'ensemble, les règles des régimes de retraite français conduisent à un caractère fortement redistributif du système de retraite. Il est cependant pertinent de s'intéresser au cœur du système pris isolément (hors effets des mécanismes de solidarité, qui seront étudiés dans le chapitre suivant), pour y déterminer et discuter la part respective de la contributivité et de la redistribution (implicite), dans la mesure où les mécanismes en jeu sont complexes et qu'il n'est pas aisé d'en déterminer les bénéficiaires.

Au préalable, il est utile de rappeler les définitions proposées pour ces deux notions dans le septième rapport du COR³⁶. La notion de contributivité renvoie au lien de proportionnalité entre les pensions perçues et les cotisations versées, c'est-à-dire au rendement des cotisations. La notion de redistribution renvoie, quant à elle, à un écart par rapport à une situation de stricte proportionnalité entre les pensions versées aux retraités et les salaires qu'ils avaient perçus au cours de leur carrière. Il convient de souligner le caractère en partie conventionnel de ces notions (voir encadré).

Les notions de contributivité et de redistribution : définitions et mesure

La **contributivité** signifie qu'il existe un lien entre contributions et droits : tous les droits sont acquis en contrepartie de cotisations versées, et chaque euro de cotisation versée ouvre des droits supplémentaires se traduisant par un supplément de pension. La notion de contributivité renvoie donc au lien de proportionnalité entre les pensions perçues et les cotisations versées, c'est-à-dire au rendement des cotisations. Ce lien de proportionnalité n'est pas forcément strict : un système de retraite peut être « plus » ou « moins » contributif selon qu'il y a plus ou moins grande homogénéité de rendement effectif des cotisations d'un assuré à l'autre.

La notion de **redistribution** renvoie, quant à elle, à un écart par rapport à une situation de stricte proportionnalité entre les pensions versées aux retraités et les salaires qu'ils avaient perçus au cours de leur carrière. La redistribution est une notion plus large que la non-contributivité. En effet, une redistribution est opérée entre les assurés, non seulement lorsque le système s'écarte de la contributivité pure (le rendement des cotisations varie d'un assuré à l'autre), mais aussi lorsque l'effort contributif est inégal selon les assurés (le taux de cotisation varie d'un assuré à l'autre, en fonction du niveau de salaire ou du régime d'affiliation). Dans ce dernier cas, les bénéficiaires de la redistribution ne profitent pas nécessairement d'un transfert en leur faveur, car ils obtiennent des pensions plus élevées en contrepartie de salaires nets plus faibles. Pour qu'un système s'écartant de la contributivité soit jugé redistributif, il faut en outre que la redistribution s'effectue dans le bon sens, autrement dit que les assurés bénéficiaires appartiennent bien aux catégories en faveur desquelles un objectif de redistribution est poursuivi (par exemple les retraités à plus bas revenus pour un objectif de redistribution verticale).

36 COR (2010), *Retraites : annuités, points ou comptes notionnels? Options et modalités techniques*, 7^e rapport, janvier.

Il convient de souligner la part formelle de ces notions. En particulier, la redistribution ne se comprend que par rapport à une situation de référence sans redistribution, laquelle ne se caractérise pas toujours aisément et qu'il convient alors de définir théoriquement et de mesurer. Pour définir la notion de redistribution entre assurés d'une même génération, notamment, il est nécessaire de se placer dans le cadre intertemporel et de prendre en compte la fonction de transfert dans le temps réalisé par le système de retraite – les prestations actuelles des retraités sont la contrepartie des contributions passées. Ce faisant, il est possible de caractériser une situation de redistribution en se comparant à un calcul théorique où les pensions seraient déterminées sans aucune redistribution par rapport aux salaires ou revenus d'activité passés des retraités – c'est-à-dire dans une relation de proportionnalité stricte entre les premières et les seconds. La redistribution entre assurés d'une même génération se définit dans ce cadre, non pas par l'existence de transferts monétaires directs de certains retraités vers d'autres, mais par le fait que certains reçoivent des pensions plus élevées et d'autres moins élevées que dans un calcul théorique sans redistribution.

Mesurer la redistribution ou la contributivité globale d'un système de retraite est difficile, en partie du fait du caractère formel de ces deux notions, qui fait qu'il faut au préalable les exprimer sous la forme d'un ou plusieurs indicateurs quantifiables. Un système purement contributif peut en pratique se définir comme un système où, pour les différents assurés, la somme actualisée des pensions perçues au cours de la retraite est proportionnelle à la somme actualisée des cotisations versées au cours de la carrière. Pour apprécier le caractère plus ou moins contributif du système de retraite, on peut donc calculer pour chaque assuré un indicateur de rendement des cotisations, comme le taux de récupération ou le taux de rendement interne (TRI). Un système est défini comme purement contributif si le rendement des cotisations est identique pour tous les assurés d'une même génération. Ces indicateurs de rendement prennent en compte la durée espérée de retraite, c'est-à-dire l'espérance de vie à l'âge de liquidation, puisque la somme actualisée des pensions dépend de cette dernière. Si l'on ignore les écarts de durée de retraite pour se concentrer sur la redistribution en termes de montant de pension, on peut aussi calculer pour chaque assuré le taux d'annuité, défini comme le rapport entre le montant de la pension et la somme actualisée des salaires : en l'absence de redistribution, tous les assurés auraient le même taux d'annuité. Dans le cas contraire, les assurés dont le taux d'annuité est plus élevé que la moyenne bénéficient d'un transfert en leur faveur.

I – L'impact en matière de redistribution du cœur du système

Les mécanismes du cœur du système jouent sur l'un ou plusieurs des facteurs composant la formule de calcul des pensions, dont on rappelle qu'elle s'exprime dans le cas des régimes de base en annuités sous la forme d'un produit de trois termes³⁷ :

$$\text{Pension} = \text{taux de liquidation} \times \text{coefficient de proratisation} \times \text{salaires de référence}$$

1. De multiples mécanismes de redistribution implicite

Plusieurs mécanismes opérant une redistribution implicite sont à l'œuvre dans le cœur du système français de retraite. Leur résultante est complexe et rien ne garantit *a priori* qu'ils bénéficient aux publics les plus défavorisés (pour ce qui est de la durée de carrière ou du niveau de salaire) ou, plus généralement, à ceux en faveur desquels on souhaite procéder à une redistribution.

Premièrement, la formule de calcul de la durée validée dans les régimes de base français en annuités (hors dispositifs de solidarité) présente plusieurs non-linéarités et s'écarte pour cette raison de la contributivité pure. En particulier :

- le coefficient de proratisation étant plafonné à 100%, la pension n'est pas proportionnelle à la durée lorsque celle-ci excède la durée exigée pour une carrière complète ;
- compte tenu de la règle des 200 heures de SMIC horaire pour valider un trimestre au titre des droits à retraite au régime général et dans les régimes alignés, la durée prise en compte ne correspond pas à la durée effectivement travaillée.

À cela s'ajoute le fait que la durée n'est pas comptabilisée de la même manière dans le coefficient de proratisation et au dénominateur du salaire de référence : selon une base trimestrielle dans le premier cas, annuelle dans le second.

Deuxièmement, le salaire (ou revenu d'activité) de référence dans les régimes de base n'est, dans la plupart des cas, pas calculé sur l'ensemble de la carrière. Il ne retient ainsi que les 25 meilleures années au régime général et dans les régimes alignés et les 6 derniers mois (hors primes) dans la plupart des régimes spéciaux dont ceux de la fonction publique.

Troisièmement, le barème du taux de liquidation dépend à la fois de l'âge de liquidation et de la durée d'assurance tous régimes – ainsi que,

³⁷ Voir le chapitre 2 de la première partie.

dans les régimes de la fonction publique et certains régimes spéciaux, de la catégorie d'emploi –, alors qu'il dépendrait uniquement de l'âge de liquidation avec une formule purement contributive³⁸. À cela s'ajoute le fait que certains assurés peuvent bénéficier d'un âge précoce d'ouverture des droits. Ces facteurs sont susceptibles d'induire des redistributions en termes de durée de retraite, à moins que les disparités induites correspondent à des différences effectives d'espérance de vie – ce qui dans tous les cas n'est pas garanti par construction, puisque les définitions des barèmes de taux de liquidation et des âges d'ouverture des droits ne font pas explicitement référence aux espérances de vie.

Quatrièmement, la superposition du régime de base et des régimes complémentaires dans le secteur privé induit également des redistributions. En effet, la fraction du salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale et la fraction du salaire supérieure à ce plafond n'engendrent pas les mêmes droits à la retraite, cela pour deux raisons :

- le taux global de cotisation (CNAV + ARRCO + AGIRC) est plus élevé sous le plafond qu'au-dessus, d'où un effort contributif plus important pour les bas salaires. L'écart entre les taux de cotisation sous plafond et déplafonné est réduit aujourd'hui, mais il était important jusque dans les années 1990 ;

- le rendement global des cotisations est différent au-dessous et au-dessus du plafond. D'une part, les droits sont ouverts dans des régimes différents (CNAV, ARRCO et AGIRC) qui n'offrent pas nécessairement les mêmes rendements. D'autre part, la cotisation CNAV déplafonnée de 1,7% n'engendre aucun droit sur la fraction du salaire supérieure au plafond.

Enfin, les différences de règles entre les régimes et l'existence de poly-pensionnés engendrent d'autres effets redistributifs. Ce dernier point sera notamment précisé dans le chapitre 5 de la présente partie.

2. Les transferts implicites de redistribution dans le cœur du système de retraite

Mesurer la redistribution ou la contributivité globale du cœur du système de retraite peut se faire par le calcul de taux de rendement ou de taux d'annuité (voir l'encadré p. 105). On peut aussi, plus simplement, comparer la distribution des pensions à celle de la somme des salaires perçus au cours de la carrière.

38 Pour que la contributivité soit vérifiée dans son acception la plus stricte (proportionnalité entre la somme des cotisations versées au cours de la carrière et la somme des pensions perçues au cours de la retraite), il faudrait que le taux de liquidation corresponde (au taux d'actualisation près) à l'inverse de l'espérance de vie à l'âge de liquidation.

Selon cette dernière approche, une étude récente de l'INSEE³⁹ montre que les redistributions implicites opérées par le cœur du système de retraite français jouent, prises dans leur ensemble, dans le sens d'un accroissement des inégalités en défaveur des assurés à carrière courte, donc des assurés à plus bas salaires et des femmes tout particulièrement. L'étude simule le montant de la pension des anciens salariés nés entre 1955 et 1964 dans le cœur du système (en appliquant les règles de calcul en vigueur, mais sans les droits non contributifs) : les disparités s'avèrent plus importantes parmi les montants de pensions que parmi ceux des salaires perçus au cours de la carrière. Le ratio inter-décile⁴⁰ est par exemple de 5,85 pour les salaires cumulés de carrière, mais 6,66 pour les montants de pension à la liquidation. Les résultats sont semblables pour les autres générations nées entre 1935 et 1974.

L'effet globalement antiredistributif du cœur du système de retraite français provient principalement du fait que les règles de calcul des pensions et d'acquisition des droits sont plus favorables en cas de carrière complète qu'en cas de carrière courte, et du lien statistique entre carrières courtes et bas salaires – et réciproquement entre carrières complètes et salaires plus élevés. Cela explique notamment le fait que ce caractère antiredistributif soit plus marqué parmi les femmes, dont les durées de carrière sont plus hétérogènes et parmi lesquelles les carrières courtes sont plus fréquentes. À cet égard, les réflexions sur le cœur du système entrent en compte dans la problématique de l'équité entre femmes et hommes, qui sera étudiée dans le chapitre 5 de la présente partie.

Pour focaliser l'attention sur la question des redistributions, il y a lieu de conduire une réflexion sur les pistes d'évolution des règles du cœur du système de retraite qui permettraient de corriger, à tout le moins de réduire, ces effets de redistribution *à l'envers*, en maintenant inchangé le niveau moyen des retraites.

Ces pistes de réflexion ne constituent pas des propositions de réforme émises par le COR mais des pistes de travail dans l'hypothèse où l'on souhaiterait modifier certains des effets induits par les règles et dispositifs du système actuel.

39 Aubert P. et Bachelet M. (2012), « Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français » ; INSEE, *L'Économie française*, édition 2012 et document de travail n° G2012/06.

40 Rapport entre le seuil de montant au-dessus duquel se situent les 10% des retraités ayant les pensions les plus élevées (resp. les salaires cumulés de carrière les plus élevés) et le seuil en dessous duquel se situent les 10% des retraités ayant les pensions les plus faibles (resp. les salaires cumulés les plus faibles).

II – Le calcul du salaire de référence et de la durée cotisée dans les régimes de base

Parmi les divers mécanismes du cœur du système de retraite, ceux qui tiennent aux règles de calcul du salaire de référence et de la durée cotisée dans les régimes de base méritent une attention particulière. Les redistributions implicites en défaveur des assurés à carrière courte passent en effet plus particulièrement par ces règles, et notamment la règle des 25 meilleures années au régime général et dans les régimes alignés.

1. Un calcul du salaire de référence sur une partie seulement de la carrière

Les effets redistributifs de la règle des 25 meilleures années ont déjà été étudiés dans le septième rapport du COR, à partir d'une étude de la DREES⁴¹. Si cette règle a pour but et pour effet de neutraliser certains accidents de carrière, en excluant du calcul du salaire de référence les années où ces accidents se sont produits, elle a aussi pour effet d'introduire des disparités entre assurés selon leur durée de carrière, puisque la règle joue d'autant plus efficacement qu'il existe un grand nombre d'années parmi lesquelles choisir les meilleures et ne joue pas du tout lorsque la durée de carrière est inférieure à 25 années. L'exemple 1 permet d'illustrer ce résultat de manière plus concrète.

Exemple 1

Considérons deux salariés du secteur privé. Pour simplifier, on exprimera les salaires en fonction du plafond de la sécurité sociale, un salaire de 100 correspondant au plafond. Le premier a cotisé 25 ans au régime général, les 15 premières années avec un salaire égal à 50 et les 10 autres années avec un salaire égal à 75. Le second a cotisé 40 ans au régime général, les 15 premières années également avec un salaire égal à 75 et les 25 autres avec un salaire égal à 100.

Le salaire de référence, qui correspond aux 25 meilleurs salaires annuels sous plafond de la carrière au régime général, est égal à 60 pour le premier salarié – en l'occurrence, il s'agit de son salaire moyen de carrière – et à 100 pour le second. La règle des 25 meilleures années permet à ce dernier d'avoir un salaire de référence supérieur à son salaire moyen de carrière, d'environ 10% (100 au lieu de 90,6), car les 15 premières années avec un salaire plus faible (les « moins bonnes années ») ne sont pas prises en compte, alors que la règle ne profite aucunement au premier salarié dont la carrière au régime général est plus courte, qui plus est avec des salaires plus faibles.

On notera que le salaire annuel des 15 premières années pour le second salarié, non pris en compte pour le salaire de référence, correspond au salaire annuel des 10 dernières et meilleures années pour le premier salarié. La notion de « moins bonnes années » est donc toute relative.

41 Aubert P. et Duc C. (2011), «Les conséquences des profils individuels des revenus d'activité au long de la carrière sur le niveau des pensions de retraite», *Économie et statistique*, n° 441-442, p. 159-186.

Pour éviter ce type de distorsion, on peut étudier l'idée de prendre en compte l'intégralité des salaires de la carrière pour le salaire de référence. Cette disposition, qui serait globalement moins favorable aux assurés, n'est évoquée ici que dans le cadre d'une réflexion sur une correction possible des effets non souhaités de la règle des 25 meilleures années; cela ne préjuge appliqué. Pour préserver le niveau moyen des retraites, un calcul des retraites sur le salaire moyen de toute la carrière pourrait être associé par exemple – à titre purement illustratif – à une hausse du taux de liquidation ou à une meilleure revalorisation des salaires portés au compte. L'idée de prendre en compte l'intégralité des salaires de la carrière pour le salaire de référence suscite des réserves de la part de plusieurs membres du Conseil.

On pourrait alternativement imaginer de reformuler la règle à l'envers, par la définition d'un nombre d'années à exclure du calcul du salaire de référence, en nombre d'années ou en pourcentage; cette règle permettrait de conserver en partie la propriété de «filtre» des années retenues pour le salaire de référence, tout en réduisant les inégalités au regard de cette propriété, dans le système actuel, entre personnes à carrière longue et personnes à carrière courte.

La réflexion sur le calcul du salaire de référence conduit aussi à examiner la situation des régimes de la fonction publique et des autres régimes spéciaux. Le principe d'un salaire moyen de toute la carrière comme salaire de référence soulèverait toutefois la question de la logique statutaire de la retraite dans ces régimes. En outre, la réflexion devrait englober plus largement la question de la prise en compte des primes pour l'acquisition des droits à la retraite et de l'avenir du régime additionnel de la fonction publique (dont les pensions, exprimées en points, dépendent déjà de toute la carrière pour ce qui relève des primes).

Lorsque les primes représentent une fraction élevée de la rémunération, la non-prise en compte de celles-ci conduit à un taux de remplacement plus faible par rapport à la rémunération de fin de carrière⁴² – en contrepartie d'un effort contributif qui ne porte que sur la partie hors prime des rémunérations. Par exemple, dans la fonction publique d'État, une étude récente de la DGAFP⁴³ indique que le taux de prime tend généralement à augmenter avec le niveau de traitement, encore que cette corrélation ne se vérifie ni parmi les enseignants – dont le taux de prime moyen est en outre faible par rapport aux autres fonctionnaires – ni parmi les fonctionnaires (non-enseignants) en catégorie active.

42 Dans la fonction publique, cet effet est un peu atténué par l'existence du régime additionnel de la fonction publique (RAFP). Mais le rôle du RAFP est limité car le taux de cotisation est faible (10%) et l'assiette du RAFP plafonnée à 20% du traitement. En outre, le RAFP, créé en 2005, n'aura atteint sa pleine montée en charge que d'ici à 2045 environ.

43 DGAFP (2012), «Taux de prime et indice de fin de carrière dans la fonction publique d'État», document 6 de la séance du COR du 25 septembre 2012.

1. Le calcul de la durée combiné à celui du salaire de référence

Dans le régime général et les régimes alignés, la durée cotisée ne correspond pas à la durée effective d'emploi, mais est fonction du salaire annuel (règle des 200 heures au SMIC horaire). Sa prise en compte au dénominateur du salaire de référence n'est en outre pas homogène à celle du coefficient de proratisation : alors que la durée est calculée sur une base trimestrielle dans le second cas, elle l'est sur une base annuelle dans le premier – si l'année fait partie des 25 meilleures, une année complète est comptabilisée au dénominateur du salaire moyen dès lors qu'un trimestre a été cotisé.

La règle des 200 heures au SMIC horaire combinée avec les règles de calcul du salaire annuel moyen (SAM) apparaît tantôt favorable, tantôt défavorable aux assurés. Comme pour la règle des 25 meilleures années, elle avantage les salariés à carrière plutôt longue mais peut pénaliser les assurés à carrière courte et précaire, comme l'illustre l'exemple 2.

Exemple 2

Prenons l'exemple d'une personne qui a travaillé pendant 20 ans en étant assurée au régime général (ou dans un des régimes alignés) avec un salaire annuel constant de 2 000 fois le SMIC horaire, ce qui lui permet de valider 4 trimestres chaque année travaillée. Cette personne recevra du régime général une pension de l'ordre de 500 SMIC horaire.

Supposons maintenant que cette personne ait la possibilité de prolonger son activité une année de plus pour un salaire annuel faible égal à seulement 200 fois le SMIC horaire. Ce peut être par exemple le cas d'une personne qui, au cours de cette année-là, change rapidement d'activité (et de régime d'affiliation), ce qui explique la faiblesse de son salaire pris en compte par le régime général.

Cette année supplémentaire est doublement prise en compte dans le calcul de la pension au régime général, d'une part, par le biais de la durée cotisée, d'autre part, par le biais du salaire de référence. Or, si la durée cotisée augmente (en l'occurrence d'un trimestre), le salaire de référence diminue car il correspond ici au salaire moyen de toute la carrière (moins de 25 ans) qui est réduit par la faiblesse du dernier salaire. La durée cotisée passe ainsi de 80 trimestres à 81 trimestres (+ 1,25%), mais le salaire de référence passe de 2 000 à 1 914,3 (- 4,3%).

Ainsi, le salaire de référence diminue plus que n'augmente la durée cotisée et, au total, la pension du régime général diminue de 3,1% (elle passe de 500 à 484,6), alors que cette personne a travaillé plus longtemps.

En outre, peut s'ajouter un effet de seuil dû au calcul séparé de la durée cotisée par année civile : une même période d'emploi peut en effet ne pas donner lieu au même nombre de trimestres cotisés selon qu'elle est à cheval sur deux années civiles distinctes ou non. Dans l'exemple 2, si la période de prolongation d'activité, assortie d'une rémunération de 200 fois le SMIC horaire, est à cheval entre la dernière des 20 années de travail initiales et la 21^e année de travail, la durée de cotisation n'augmente même pas du fait de

la prolongation d'activité : la rémunération perçue la 21^e année de travail est inférieure à 200 fois le SMIC horaire, ce qui ne permet pas de valider un trimestre cette année-là, et le supplément de salaire perçu la 20^e année de travail ne donne pas lieu à trimestre supplémentaire (on ne peut pas valider plus de 4 trimestres par année civile).

Ces exemples invitent à réfléchir sur la nécessité de considérer de façon conjointe les modalités de détermination de la durée cotisée et du salaire de référence. Cela ne remet bien sûr pas en cause le fait qu'on puisse souhaiter distinguer, pour le calcul des droits à retraite, ces deux dimensions de durée cotisée et de niveau moyen de rémunération, et faire ainsi la différence entre un individu qui a eu une carrière courte mais bien rémunérée et quelqu'un qui a eu une carrière longue et mal rémunérée, dans l'idée que la deuxième situation a plus de risques d'avoir été subie que choisie et peut appeler à compensation⁴⁴.

Une manière de corriger les effets pervers illustrés ci-dessus pourrait consister à ne retenir comme durée au dénominateur du salaire de référence que les trimestres qui sont effectivement comptabilisés dans le coefficient de proratisation (ou qui ont effectivement donné lieu à un salaire porté au compte) au cours des années entrant en compte dans le calcul : la comptabilisation des trimestres serait ainsi homogène dans tous les facteurs de la formule de calcul des pensions. Les effets de seuil liés à la référence aux 200 heures SMIC invitent par ailleurs à s'interroger sur une éventuelle référence aux durées calendaires réelles des périodes d'emploi – ce qui pose la question de la mesure de ces durées et de leur disponibilité dans les systèmes d'information – ou bien sur la prise en compte de valeurs fractionnaires pour le nombre de trimestres validés au cours des années où le salaire est faible.

III – La modulation du montant de pension selon l'âge et la durée validée

Au-delà des disparités de montant de pension, on peut s'interroger aussi sur les redistributions implicites induites par le cœur du système de retraite français en termes de durée de retraite et de durée de carrière. Les formules de calcul des pensions impliquent en effet des redistributions dans ces deux dimensions, puisqu'il existe une modulation du montant de la pension selon l'âge de liquidation et selon la durée validée (l'âge et la durée étant étroitement liés puisque, dans la plupart des cas, l'âge de départ à la retraite influe directement sur la durée de carrière).

⁴⁴ Cette possibilité de distinction constitue en particulier l'un des arguments qui peuvent amener à préférer un système en annuités plutôt qu'un système en points ou en comptes notionnels.

En pratique, la modulation selon l'âge et la durée s'effectue essentiellement à travers trois facteurs : le taux de liquidation – dont les déterminants sont les règles d'obtention du taux plein et les formules de décote et de surcote –, le coefficient de proratisation et la définition de l'âge minimal d'ouverture des droits. Plusieurs paramètres de calcul entrent donc en jeu et les formules associées sont relativement complexes, car un paramètre peut jouer en même temps sur plusieurs facteurs – notamment la durée validée, qui joue sur tous les facteurs à la fois. L'exemple 3 illustre les redistributions implicites qui peuvent être à l'œuvre.

Exemple 3

Considérons la situation de deux personnes nées en 1955 et ayant la même espérance de vie, dont l'une a commencé à travailler à 18 ans et l'autre à 20 ans. Ces deux personnes, qui sont supposées avoir une carrière continue et plate, avec le même salaire et les mêmes conditions de travail, auront donc cotisé respectivement 44 et 42 ans à l'âge de 62 ans, âge légal d'ouverture des droits à la retraite pour cette génération (régime de droit commun). Elles pourront partir à la retraite avec le taux plein à cet âge (en 2017) puisque la durée d'assurance requise pour la génération 1955 est de 41,5 ans. Mais alors que l'une aura travaillé deux années de plus que l'autre, leur retraite de base (régime général ou régimes de la fonction publique en particulier) sera la même.

1. Montant de pension et durée validée

Cette situation peut amener à s'interroger sur l'égalité de traitement au regard des droits à la retraite. Dans un système purement contributif, le taux de remplacement par rapport au salaire de référence serait en effet simplement proportionnel à la durée de carrière : la personne ayant travaillé plus longtemps aurait alors une pension plus élevée. L'exemple présenté caractérise donc des redistributions implicites entre assurés, déterminées par leur durée validée avant l'âge d'ouverture des droits – donc en partie par leur différence d'âge d'entrée sur le marché du travail.

De manière plus technique, à âge de liquidation donné, le taux d'annuité appliqué au salaire de référence – c'est-à-dire le pourcentage du salaire de référence versé en pension de retraite pour chaque année cotisée – varie en fonction de la durée d'assurance totale⁴⁵. Ce taux est plus faible pour les personnes à carrière incomplète que pour celles à carrière complète, et ce, quel que soit l'âge de liquidation. Il prend par ailleurs une valeur maximale pour les personnes qui atteignent la durée requise pour le taux plein exactement à l'âge minimal d'ouverture des droits. Pour une carrière avec validation continue de trimestres entre l'âge d'entrée dans la vie active et l'âge de la retraite et, compte

45 Voir document 8 de la séance du 25 septembre 2012.

tenu des valeurs actuelles de la durée d'assurance requise et de l'âge minimal, le montant de pension relatif versé en contrepartie de chaque année de cotisation (exprimé en pourcentage du salaire de référence) est donc maximal si l'âge d'entrée dans la vie active se situe un peu après 20 ans. Autrement dit, la prise en compte de la durée de carrière dans le montant des pensions, selon les règles de droit commun, serait relativement moins favorable aux personnes entrées très tardivement ou, au contraire, entrées de manière précoce dans la vie active.

Ce désavantage lié aux entrées précoces ou tardives peut concerner aussi bien des assurés à bas salaire que des assurés à salaire élevé. La redistribution effectuée ne correspond donc pas systématiquement au sens souhaité d'une redistribution verticale. En effet, il n'existe pas de lien étroit et univoque entre l'âge d'entrée dans la vie active et le niveau de salaire. Pour les générations 1950 à 1970⁴⁶, les assurés à bas salaire ont un âge moyen d'entrée relativement tardif, les assurés à salaire médian ont un âge d'entrée relativement précoce, et les assurés à salaire élevé ont un âge d'entrée plutôt tardif.

En pratique, les redistributions implicites illustrées dans l'exemple 3 pourraient être corrigées, si on souhaitait le faire, en supprimant les deux « non-linéarités » qui en sont la cause : le fait que la surcote ne s'applique qu'aux trimestres cotisés au-delà de l'âge d'ouverture des droits de droit commun et le fait que le taux de proratisation est dans tous les cas borné à 100 %. À titre d'illustration, ces modifications conduiraient aux corrections suivantes des montants de pension dans l'exemple 3 : si tous les trimestres cotisés au-delà de la durée d'assurance requise (41,5 ans), indépendamment de l'âge, étaient retenus pour la surcote, la première personne bénéficierait de 2,5 années de surcote et la seconde de 2 trimestres de surcote, soit un écart de 2 années de surcote qui représenterait une différence de pension de 10% (surcote de 5% par an). Si le coefficient de proratisation n'était pas borné à 100%, la première personne bénéficierait d'un coefficient égal à 106% (44/41,5) et la seconde d'un coefficient égal à 101% (42/41,5).

2. Les différences d'âge d'ouverture des droits entre assurés

Les redistributions implicites liées à la durée d'assurance renvoient également à la question des conditions d'ouverture des droits à retraite. Pour reprendre l'exemple 3, il s'agit de savoir si l'inégalité entre les deux personnes entrées sur le marché du travail à des âges différents découle du fait que la retraite de la personne qui a travaillé plus longtemps n'est pas plus élevée que la

⁴⁶ Bontout O., Brun A. et Rapoport B. (2009), « Les droits à la retraite des jeunes générations », DREES, *Dossiers Solidarité et santé*, n° 12.

retraite de l'autre personne ou bien du fait qu'elle a obligation de travailler plus longtemps, jusqu'à l'âge légal d'ouverture des droits.

Pour remédier à cette dernière situation a été mis en place le dispositif de départ anticipé pour longue carrière, complété par le décret du 2 juillet 2012 relatif au départ à la retraite à 60 ans sous certaines conditions. Cependant, même en tenant compte de ce dispositif, il reste des redistributions implicites entre les assurés. Le dispositif tel qu'il existe actuellement comporte en outre des effets de seuil importants.

Exemple 3 (suite)

Le dispositif de départ anticipé permet à la personne qui a commencé à travailler à 18 ans de partir à la retraite à l'âge dérogatoire de 60 ans alors que celle qui a commencé à travailler à 20 ans partira à la retraite à 62 ans. Les deux auront ainsi cotisé pendant 42 années et percevront la même retraite de base (à taux plein).

Mais l'une des deux personnes part à la retraite deux années plus tard que l'autre. Dans l'hypothèse où les deux personnes ont la même espérance de vie, celle qui a commencé à travailler plus tard recevra donc sur l'ensemble de la période de retraite un montant total de pension plus faible, alors qu'elle a cotisé autant.

En outre, une personne de la même génération (née en 1955) qui aura commencé à travailler à 16 ans devra attendre l'âge de 60 ans, avec une durée cotisée de 44 ans, pour partir à la retraite. Or la situation de cette personne par rapport à celle qui a commencé à travailler à 18 ans est finalement assez proche de la situation de cette dernière personne par rapport à celle qui a commencé à travailler à 20 ans. La même logique, nonobstant les problèmes de coût pour le régime, conduirait donc à donner la possibilité, à la personne qui a commencé à travailler à 16 ans, de partir à la retraite dès qu'elle a cotisé pendant 42 années, soit dès l'âge de 58 ans. Le fait que ce ne soit pas le cas dans le dispositif actuel de retraite anticipée pour longue carrière est caractéristique d'effets de seuil.

Ces réflexions renvoient finalement – selon que l'on considère les redistributions implicites illustrées souhaitées ou non – au débat sur le choix et les justifications du critère d'ouverture des droits à la retraite : durée de cotisation minimale sans autre condition, âge minimal de départ à la retraite sans autre condition (principe prévalant avant l'instauration des départs anticipés) ou encore un mixte des deux critères d'âge et de durée ? La dernière option correspond au cas actuel des départs anticipés pour longue carrière. Une autre option croisant les deux critères, d'âge et de durée, plus simple dans sa formulation et présentant moins d'effets de seuil, pourrait également consister à instaurer un seuil global minimal pour la somme de l'âge et de la durée de cotisation (exprimés tous deux en années)⁴⁷. Il n'est pas sûr, toutefois, que cette formule constitue un critère indiscutable d'équité. En particulier, elle conduit implicitement à

⁴⁷ À l'instar de la mesure qui a été décidée en Italie en 2007 (voir le document 15 de la séance du COR du 25 septembre 2012).

affecter le même poids aux années travaillées et aux années de retraite, et il pourrait être tout aussi justifié de leur affecter des poids différents⁴⁸.

3. Modulation du montant de pension selon l'âge et prise en compte de l'espérance de vie

Plus généralement, ces réflexions invitent à s'interroger sur les paramètres qui devraient intervenir dans la modulation du montant de pension selon l'âge de liquidation – dont les conditions d'ouverture des droits ne représentent qu'un aspect parmi d'autres – et sur leur justification. Les questions posées ci-dessus à propos de l'âge d'ouverture des droits pourraient en effet également être posées à propos de l'âge auquel le taux plein est accordé, qui est aussi l'âge pivot autour duquel s'articulent la décote et la surcote.

L'un des paramètres en cause est la durée espérée de la retraite, ce qui renvoie à la thématique de la prise en compte de l'espérance de vie. Ce thème complexe peut se décliner en deux questions principales. La première est la prise en compte de l'espérance de vie selon l'âge, indépendamment des disparités intragénérationnelles. Elle conduit à s'interroger sur les justifications des règles actuelles définissant la prise en compte de la durée validée dans le taux de liquidation. Elle renvoie parallèlement à la question d'un âge pivot identique pour tous autour duquel s'appliquerait un système de décote / surcote (sans référence à une durée d'assurance), comme c'était le cas en France avant 1983 et comme c'est le cas aujourd'hui dans la plupart des pays à l'étranger.

La seconde question est la prise en compte des différences d'espérance de vie entre catégories d'assurés au sein d'une même génération, qui peut justifier de s'écarter d'un barème fondé uniquement sur l'âge à la liquidation : en effet, le fait de pouvoir partir à la retraite plus tôt peut être jugé par certains comme une juste contrepartie en droits à retraite d'une moindre espérance de vie. L'un des aspects plus spécifique à ce sujet est celui de la prise en compte de la pénibilité du travail, qui sera abordé dans le chapitre 5 de la présente partie.

Cette thématique pose de nombreuses questions. D'un côté, le COR a mentionné, dès son premier rapport en 2001 et rappelé dans son sixième rapport en 2008, que « les systèmes de retraite obligatoires ont été conçus dans une optique de mutualisation du risque viager » ce qui, notamment, « justifie les transferts induits par les écarts d'espérance de vie entre les hommes et les femmes ». De l'autre, il s'est en revanche interrogé dès son premier rapport sur la correction des

⁴⁸ Par exemple, un critère fondé sur une valeur cible pour le rapport entre la durée de carrière et la durée espérée de retraite conduirait à affecter cette valeur comme poids aux années travaillées.

écarts d'espérance de vie entre les catégories socioprofessionnelles. Il considèrerait alors que le critère de durée de cotisation était privilégié en France « dans l'objectif de tenir compte implicitement des inégalités en termes d'espérance de vie, les catégories socioprofessionnelles ayant la moins bonne espérance de vie étant souvent celles qui ont fait peu d'études et commencé jeune leur vie professionnelle ».

En pratique, la corrélation entre l'âge de début d'activité ou la durée validée et l'espérance de vie n'est toutefois pas parfaite : elle se vérifie parmi les hommes à carrière « quasi complète » (au moins 36 années validées), mais ni parmi les hommes à carrière plus courte ni parmi les femmes⁴⁹. Pour une prise en compte dans le système de retraite des disparités d'espérance de vie au sein des générations, la question de la définition des catégories entre lesquelles on voudrait compenser les différences d'espérance de vie et de la mesure de ces différences continue donc de se poser. Les écarts d'espérance de vie entre catégories sociales peuvent par ailleurs avoir plusieurs origines, liées ou non au parcours professionnel⁵⁰ : conditions de travail, niveaux de vie, modes de vie, etc. D'autres facteurs, comme le chômage ou la vie en couple, influent également sur l'espérance de vie.

4. Effets incitatifs et neutralité actuarielle

Outre la thématique des redistributions implicites entre assurés, une problématique connexe à la modulation du montant de pension selon l'âge est celle des effets incitatifs ou désincitatifs sur la prolongation d'activité, en lien notamment avec la notion de neutralité actuarielle.

La notion de neutralité actuarielle « à la marge » est dérivée de celle de contributivité. Elle se définit à son instar par référence à un lien de proportionnalité entre cotisations et pensions : plus précisément, elle impose que, en cas de décalage de l'âge de départ à la retraite d'un individu donné, la variation de ses cotisations soit égale, en somme actualisée, à celle de ses pensions. La notion de neutralité actuarielle à la marge est nettement plus large que celle de contributivité pure : le rendement des cotisations n'est en effet pas nécessairement identique pour tous les assurés ; il est simplement, pour chaque assuré pris séparément, indépendant de l'âge de départ à la retraite – c'est-à-dire identique pour tous les âges de liquidation possibles.

Un système actuariellement neutre à la marge n'implique pas nécessairement que le choix de l'âge de liquidation des droits soit totalement neutre pour les assurés, puisque ces choix dépendent

49 Voir le document 10 de la séance du COR du 25 septembre 2012.

50 Voir le document 11 de la séance du COR du 25 septembre 2012.

aussi d'autres paramètres : préférences individuelles, conditions de travail, état de santé, etc. Toutefois, on considère généralement que les critères assurant ces deux types de neutralité sont proches et, par voie de conséquence, qu'un système de retraite actuariellement neutre à la marge est plus à même de fournir une « liberté de choix » individuelle quant à l'âge de liquidation des droits. Du point de vue des incitations, il permet également d'éviter de pénaliser les prolongations d'activité (au sens de contraindre les personnes qui pourraient choisir de prolonger leur activité à accepter de diminuer le montant total de prestations qu'elles percevraient durant leur retraite), et donc d'éviter les incitations à des cessations d'emploi anticipées⁵¹.

En pratique, la modulation du montant de pension selon l'âge dans le système de retraite français semble, depuis la modification du barème de la décote et l'introduction de la surcote en 2003, proche de la neutralité actuarielle à la marge – même si le coefficient de surcote serait légèrement en-deçà et celui de décote légèrement au-delà de la neutralité stricte⁵².

Cependant, le fait que le barème de la décote et de la surcote soit le même pour tous les individus, alors que l'âge pivot autour duquel s'applique ce barème intervient à des âges différents – puisque l'obtention du taux plein dépend de la durée validée – conduit par construction à un écart à la neutralité actuarielle stricte, dont l'ampleur varie d'une personne à l'autre, et, partant, à des redistributions implicites. En l'occurrence, le barème de la décote est d'autant plus pénalisant et celui de la surcote d'autant moins incitatif que les assurés atteignent le taux plein tardivement – même si l'ordre de grandeur des écarts induits reste mesuré.

51 La neutralité actuarielle à la marge peut contribuer, pour cette raison, à l'objectif donné au système de retraite de progression du taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans. Ce souci a joué, notamment, lors de la réforme des retraites de 2003, avec l'instauration de la surcote et, depuis, avec les hausses successives de la surcote.

52 Briard K. et Mahfouz S. (2011), «Modulations de la retraite selon l'âge de départ : principes directeurs et évolutions depuis les années 1980», *Économie et statistique*, n° 441-442.

Chapitre 4

La solidarité du système de retraites au regard des évolutions de la société

Si des redistributions implicites sont opérées au travers des formules de calcul des pensions – c'est-à-dire du cœur même du système –, les objectifs de redistribution du système de retraite passent avant tout par les dispositifs de solidarité et de droits non contributifs, explicitement conçus dans cette finalité⁵³. Ces dispositifs, détaillés dans le chapitre 3 de la première partie, jouent sur un ou plusieurs des divers facteurs du montant de pension : durée validée, taux de liquidation, salaire de référence, points dans les régimes complémentaires.

Il est pertinent de s'interroger sur l'adéquation des dispositifs aux finalités qui leur sont données. Précisons dès à présent que le système de retraite n'a pas vocation à corriger ou annuler toutes les disparités et inégalités de carrière. Il est donc naturel que ces dernières puissent se traduire, en partie, par des disparités de montant de retraite. Mais cela n'empêche pas de se demander, d'une part, s'il existe un risque que le système de retraite amplifie certaines inégalités de carrière et, d'autre part, si toutes les redistributions opérées sont bien souhaitées. Cela conduit plus spécifiquement à se poser les questions du ciblage des dispositifs (profitent-ils bien aux personnes envers lesquelles on souhaite redistribuer ? Le bénéfice apporté correspond-il bien à la compensation visée ?), de couverture (existe-t-il des solidarités qui seraient légitimes dans le cadre du système de retraite et qui ne sont pas réalisées ?) et d'effet pervers (les effets des dispositifs, en cohérence avec les objectifs de solidarité et de redistribution, entrent-ils en contradiction avec d'autres objectifs du système de retraite ?). Une question liée est celle du financement des droits octroyés dans le cadre des divers dispositifs de solidarité⁵⁴.

53 La distinction entre « assurance » et « redistribution » (ou « solidarité ») est délicate. Avant d'entrer sur le marché du travail, un individu ne sait pas ce que seront sa carrière et ses salaires futurs : les dispositifs de droits non contributifs peuvent être alors perçus comme une assurance contre des risques qui ne sont encore que des probabilités. À l'inverse, au moment du calcul des droits à la retraite, la carrière est passée et entièrement observée : les droits non contributifs jouent alors un rôle de transferts entre catégories d'assurés définies selon leurs caractéristiques de carrière – c'est-à-dire une redistribution (voir Blanchet D. (1996), « La référence assurantielle en matière de protection sociale : apports et limites », *Économie et statistique*, n° 291-292, p. 33-45).

54 Voir le chapitre 6 de la première partie.

I – Les effets redistributifs des dispositifs de solidarité

1. Le poids des dispositifs de solidarité dans le système de retraite

Il convient de rappeler d'abord le poids très important des droits liés à la solidarité dans l'ensemble des prestations de retraite. Le septième rapport du COR estimait que ces droits (hors réversion) représentaient au total environ 1/5 de la masse des retraites de droit propre, et environ 8% pour les seuls droits familiaux⁵⁵. Les pensions de réversion représenteraient quant à elles environ 13% du total des prestations. La part des prestations correspondant aux droits non contributifs est plus élevée pour les femmes que pour les hommes. Elle varie aussi selon les régimes, et est en général plus importante dans les régimes de base que dans les régimes complémentaires.

Ces chiffrages ne constituent que des ordres de grandeur, car il n'est pas possible, du fait des modes de calcul des pensions de retraite, d'isoler précisément la proportion des prestations qui procède de droits non contributifs de celle qui procède de la contrepartie des contributions. La difficulté vient plus spécifiquement du fait que les dispositifs de solidarité jouent par deux canaux : de manière directe – c'est-à-dire mécanique – par la prise en compte des droits non contributifs dans le calcul des pensions, mais aussi indirecte par leur effet causal sur l'âge de liquidation – et donc sur le montant de pension, puisque cette dernière est modulée selon l'âge⁵⁶. La difficulté tient aussi à l'impossibilité de quantifier *ex ante* les « droits » acquis au titre d'un dispositif de solidarité – et donc de définir qui est « bénéficiaire » ou non de ces droits, puisque ceux-ci interagissent avec les autres règles de calcul des pensions. Par exemple, un trimestre validé au titre d'un dispositif de solidarité peut s'avérer « utile » ou « inutile », c'est-à-dire avec ou sans incidence sur le montant de pension, selon le profil de carrière et selon l'âge de liquidation effectif.

2. Un effet global confirmant le caractère redistributif du système de retraite

Pris dans leur ensemble, les dispositifs de solidarité jouent globalement dans le sens d'une nette réduction des inégalités et, au total,

55 Cette dernière estimation est réalisée sur les générations nées en 1934 et 1938 et observées dans l'échantillon interrégimes de retraités. Voir COR (2008), *Retraites : droits familiaux et conjugaux*, 6^e rapport, décembre.

56 Quantifier la proportion des prestations correspondante aux droits non contributifs implique donc de modéliser les comportements de départ à la retraite et leurs paramètres, nécessaires pour mesurer la « réponse comportementale » de chaque individu à ces droits.

le système de retraite opère bien une redistribution qui contribue à réduire les inégalités entre retraités. Cela signifie que l'impact redistributif des dispositifs de solidarité est d'ampleur plus importante que l'impact antiredistributif du cœur du système, évoqué dans le chapitre précédent, et permet donc de le contrecarrer.

Pour les salariés nés entre 1955 et 1964, alors que le rapport interdécile pour les cumuls de salaires perçus au cours de la carrière atteint 5,85, et même 6,66 pour les pensions issues du seul cœur du système, il n'est plus que de 4,10 pour les pensions de retraite une fois pris en compte tous les dispositifs de solidarité⁵⁷. Cette réduction des disparités se vérifie aussi pour les autres générations nées entre 1925 et 1974, est plus forte parmi les femmes que parmi les hommes, et se fait surtout dans la partie inférieure de la distribution des montants de pension (les écarts se réduisent davantage entre les faibles montants et les montants médians qu'entre ceux-ci et les montants élevés). Les taux d'annuité moyens (rapport du montant de pension à la liquidation sur la somme des salaires perçus au cours de la carrière) sont par ailleurs plus élevés pour les femmes que pour les hommes, ce qui caractérise une redistribution qui se fait globalement à leur bénéfice.

Les principaux mécanismes qui contribuent à cette réduction des inégalités de carrière sont la validation de périodes assimilées, la validation de trimestres au titre de l'AVPF et les minima de pension.

3. Peu de « trous » de carrière qui ne soient pas pris en compte

Une approche complémentaire pour mesurer l'effet global des dispositifs de solidarité et juger de l'adéquation à leur objectif consiste, par un raisonnement « en creux », à repérer les situations dans lesquelles la solidarité ne semble pas s'exercer, avec notamment des absences de validation de droits sur l'année. Ces absences de validation ne sont bien sûr pas nécessairement des défaillances du système de retraite en termes de solidarité car elles peuvent, dans certains cas, renvoyer à des situations volontaires d'interruption d'activité que l'on ne souhaite pas encourager. L'examen des validations de trimestres de retraite au titre de la solidarité repose sur de nombreux travaux de la DREES et de la CNAV⁵⁸.

57 Aubert P. et Bachelet M. (2012), « Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français », INSEE, *L'Économie française*, édition 2012 et document de travail n° G2012/06.

58 Voir le document 5 de la séance du COR du 24 octobre 2012, ainsi que Baraton M. et Croguennec Y. (2009), « Les durées d'assurance validées par les actifs pour leur retraite », DREES, *Études et résultats*, n° 692, mai ; Aubert P. et Croguennec Y. (2009), « Les périodes assimilées, les trimestres d'AVPF et les points gratuits pour la retraite », DREES, Document de travail, n° 132, avril ; Bridenne I. et Massela J. (2011), « Contribution des périodes assimilées, AVPF et MDA à la durée d'assurance - éclairage sur la génération 1944 », CNAV-DSP, note n° 2011-041, document 10 de la séance du COR du 25 mai 2011.

Au total, les trimestres acquis au titre des périodes assimilées et de l'AVPF dans le régime général et les régimes alignés semblent bien réaliser leur objectif de permettre de valider 4 trimestres dans les années où ils sont octroyés (et donc d'éviter des «trous» dans la durée validée) : en effet, au cours de ces années, entre 80% à 90% des personnes ayant entre 20 et 30 ans et plus de 90% des personnes après 30 ans valident bien 4 trimestres. Par ailleurs, la fréquence des années en cours de carrière sans validation semble sensiblement baisser au fil des générations, avec des «trous de carrière» à la fois moins fréquents et plus courts. C'est le cas en particulier au régime général entre la génération 1944 et la génération 1950⁵⁹ : l'AVPF, qui n'avait pas encore achevé sa montée en charge pour la génération 1944, a fait disparaître le pic de «trous de carrière» que l'on observait entre 20 et 30 ans pour la génération 1944 et le dispositif de retraite anticipée pour longue carrière, dont la génération 1944 n'a pas bénéficié, a transformé en années de retraite une partie des années sans validation après 56 ans.

II – L'adéquation des dispositifs de solidarité à leurs objectifs

Bien que la redistribution opérée par les dispositifs de solidarité aille globalement dans le sens d'une nette réduction des inégalités, certaines règles de ces dispositifs peuvent poser question. Les effets de ces dispositifs sont en effet complexes du fait de leur interaction avec les formules générales de calcul des pensions et parce que cette interaction est de nature à modifier fortement l'incidence de certains dispositifs : l'exemple a été donné précédemment de certains trimestres validés au titre d'un dispositif de solidarité dont il n'est pas possible de dire *a priori* s'ils auront ou non une incidence sur le montant de pension, puisque cette incidence dépendra du reste de la carrière.

Les modalités de prise en compte des accidents de carrière par les dispositifs de solidarité varient en outre, parfois fortement, d'un dispositif à l'autre :

- certains événements de carrière ne donnent lieu à la validation de droits que dans les régimes de base (MDA, AVPF, chômage non indemnisé), quand d'autres le sont également dans les régimes complémentaires (points gratuits pour chômage indemnisé, maladie, invalidité, préretraite...);
- les trimestres validés au titre de la solidarité peuvent se limiter au nombre de trimestres perdus du fait de l'interruption ou de la réduction d'activité (périodes assimilées, AVPF) ou bien dépasser la durée de l'interruption (MDA);

59 Massela J. (2011), «L'importance des années sans validation de droits à la retraite au cours de la carrière», CNAV, *Cadrage*, n° 17.

- certains dispositifs ne prévoient une correction que sur la durée validée (périodes assimilées hors maternité), quand d'autres jouent à la fois sur la durée et le salaire de référence (AVPF, périodes assimilées pour maternité depuis 2010);
- lorsqu'elle a lieu, la prise en compte dans le salaire de référence des pertes de revenu salarial liées aux événements de carrière peut enfin tenir compte du salaire précédant l'interruption (points gratuits dans les régimes complémentaires) ou bien se faire sur une base forfaitaire (AVPF).

Cinq séries de problématiques peuvent être retenues.

1. Une prise en compte incomplète des accidents de carrière dans le salaire de référence

Les interruptions ou les accidents de carrière se traduisent à la fois par des périodes d'emploi plus courtes et par des revenus salariaux ou d'activité plus faibles au cours des années où ces interruptions ont lieu. Elles sont donc susceptibles de jouer négativement sur le montant de pension à la fois par le biais de la durée validée et par celui du salaire de référence.

Dans les régimes de base, leur prise en compte ne prévoit toutefois que la validation de trimestres, au titre des périodes assimilées. L'effet négatif sur la pension de retraite peut donc n'être que partiellement atténué, comme l'illustre l'exemple 1.

Exemple 1

Considérons la situation de trois personnes : la première a une carrière de 25 années au régime général et connaît une période de chômage de 9 mois à l'âge de 30 ans ; la deuxième connaît une période de chômage similaire à l'âge de 30 ans, mais sa carrière au régime général est de 42 ans (entre 20 et 62 ans) ; la troisième, qui a également une carrière de 42 ans, connaît enfin une période de chômage à l'âge de 50 ans. Pour la première personne, le chômage se traduit par une diminution sensible du montant de pension, puisque le revenu salarial plus faible de l'année de chômage intervient forcément dans le calcul du salaire de référence. Pour la deuxième personne, en revanche, l'effet est intégralement neutralisé par le fait que ce revenu salarial est exclu des 25 meilleures années – dans l'hypothèse d'une carrière salariale ascendante. Le fait de disposer d'une carrière de plus de 25 années ne suffit pas, pour autant, à gommer dans toutes les situations l'effet négatif de la période de chômage sur le salaire de référence ; pour la troisième personne, l'année des 50 ans aurait en effet été susceptible, s'il n'y avait pas eu de chômage, de faire partie des meilleures années, et son exclusion conduit à intégrer dans le salaire de référence une année survenue plus tôt dans la carrière, et vraisemblablement moins bien rémunérée. Cet impact négatif reste cependant *a priori* de plus faible ampleur que celui qui joue dans le cas de la première personne.

En pratique, l'impact des accidents de carrière sur le salaire de référence au régime général et dans les régimes alignés est dicté par l'application de la règle des 25 meilleures années, dont les propriétés différenciées

selon la longueur des carrières ont déjà été illustrées dans le chapitre 3 de la présente partie. Si l'on juge que les différences de traitement illustrées par l'exemple 1 ne devraient pas exister, une prise en compte plus complète pour les droits à retraite pourrait consister à porter un salaire au compte en cas de période assimilée. Celui-ci pourrait être lié par exemple au salaire de la personne avant l'interruption d'emploi ou bien au montant des allocations de remplacement.

L'incidence effective des accidents de carrière est toutefois plus complexe. Lorsque ces accidents sont nombreux et entraînent un salaire de référence faible, ils peuvent en effet ne pas avoir d'incidence *in fine* sur le montant de la pension, puisque c'est finalement le mécanisme de minimum contributif (ou de minimum garanti dans les régimes de la fonction publique) qui déterminera ce montant. La problématique renvoie donc aux conditions d'application du minimum contributif. Parmi celles-ci, le fait qu'il ne soit octroyé qu'en cas de départ au taux plein implique des écarts de pension importants selon les situations ; l'exemple 2 invite à s'interroger sur la légitimité de ces écarts.

Exemple 2

Considérons une personne à carrière quasi complète, mais qui ne dispose pas d'une durée d'assurance suffisante pour le taux plein et qui n'est pas en mesure d'attendre l'âge d'annulation de la décote (67 ans depuis la réforme des retraites de 2010) : cette personne ne bénéficie pas du minimum contributif. À l'inverse, un assuré à carrière incomplète et liquidant à l'âge de 67 ans bénéficie de ce minimum (sauf si le montant total de ses pensions tous régimes confondus dépasse le seuil d'écrêtement fixé par décret), quelle que soit sa durée de carrière, donc y compris pour une durée de carrière très courte. Entre ces assurés à carrière incomplète, la différence dépend principalement de la possibilité ou non pour les individus de repousser la liquidation jusqu'à l'âge d'annulation de la décote, laquelle renvoie à des circonstances *a priori* extérieures aux objectifs de solidarité du dispositif : situation conjugale, existence d'autres revenus...

Ces différences posent question quant à la finalité donnée au dispositif de minimum contributif. S'il s'agit de garantir une pension minimale à des assurés ayant travaillé un grand nombre d'années, mais ayant perçu des salaires faibles, il pourrait sembler justifié de conditionner le dispositif à un seuil de durée d'assurance minimale, la question de maintenir la condition d'obtention du taux plein restant alors ouverte. Un tel seuil pourrait être inférieur à la durée requise pour le taux plein, dans l'optique de ne pas pénaliser les carrières « quasi complètes⁶⁰ ».

Néanmoins, plutôt qu'un dispositif portant sur le montant de pension proprement dit, le minimum contributif peut être vu comme un dispositif visant à assurer un salaire de référence minimum quelle que soit

60 Cette logique existe déjà dans le système de retraite français : le seuil de 120 trimestres d'assurance cotisés est par exemple retenu depuis le 1^{er} avril 2009 comme condition d'attribution de la majoration de minimum contributif pour périodes cotisées.

la durée d'assurance atteinte, et donc concourant entre autres à corriger les effets négatifs liés au mode de calcul annualisé de ce salaire de référence ainsi qu'à la non prise en compte d'un revenu porté au compte au cours des périodes assimilées⁶¹. Cette logique, elle aussi, existe déjà dans le système français : en particulier, le fait que l'application du minimum ne soit pas la dernière étape du calcul du montant de pension, mais qu'il intervienne avant prise en compte du coefficient de proratisation et, depuis 2009, de la surcote, va dans ce sens. Dans cette optique, la question de conditionner l'application du minimum contributif au taux plein – ou à un seuil de niveau de pension tous régimes – peut également être posée. À l'instar de ce qui est réalisé pour la surcote, il pourrait être envisagé de porter toutes les faibles pensions au niveau du minimum, puis d'appliquer la décote à celles qui ne réunissent pas les conditions du taux plein.

Dans tous les cas, les mécanismes de minima de pension ne peuvent constituer une garantie de revenu minimal pour tous les retraités, du fait de leur proratisation selon la durée de carrière. L'application de ces minima à des retraités à carrière très courte pose donc par ailleurs la question de leur articulation avec le minimum vieillesse, seul à même de constituer une véritable garantie de niveau de vie minimum⁶².

2. Ciblage et incidence des droits familiaux : le cas des majorations de durée d'assurance

Les exemples précédents relevaient d'une problématique de couverture de certains accidents de carrière. D'autres dispositifs de solidarité soulèvent des questions quant au ciblage des personnes envers lesquelles une redistribution est souhaitée. C'est le cas des majorations de durée d'assurance pour enfants (MDA), qui présentent la spécificité d'être attribuées de manière forfaitaire, indépendamment de la durée réelle d'interruption d'activité suite à l'arrivée de l'enfant. Elles permettent donc de valider un nombre de trimestres qui excède la durée effective de l'éventuelle interruption de carrière, d'où des effets très différenciés selon les caractéristiques de carrière, comme l'illustre l'exemple 3.

61 Rappelons que le mode de calcul du salaire de référence ne distingue pas – et ne peut pas distinguer, pour des raisons techniques liées au mode de calcul de la durée au dénominateur (voir le chapitre 3 de la présente partie) – les effets des périodes de bas salaires de ceux des périodes d'interruption temporaire d'emploi.

62 Voir le document 6 de la séance du 24 octobre 2012.

Exemple 3

Considérons trois femmes salariées du privé nées en 1955 (dont la durée requise pour le taux plein est donc de 41,5 années), ayant chacune un enfant et bénéficiant à ce titre de 2 années de MDA. Les deux premières ont eu toutes deux une carrière ininterrompue jusqu'au départ à la retraite et ne se distinguent que par leur âge de début d'activité : 20 ans pour la première, 23 ans pour la seconde. La troisième a également commencé à travailler à 23 ans, mais s'est interrompue 5 ans en cours de carrière pour élever son enfant, sans que cette interruption ait donné lieu à l'AVPF : elle a donc 39 années de cotisation entre 23 et 67 ans. La MDA n'aura aucune incidence pour la première personne, puisque celle-ci atteint la durée requise pour le taux plein au titre de ses seules périodes d'emploi avant l'âge d'ouverture des droits. Elle abaissera l'âge d'atteinte du taux plein à 62,5 ans plutôt que 64,5 ans pour la deuxième personne, ce qui lui permettra soit d'anticiper son départ à la retraite, soit de bénéficier plus rapidement d'une surcote. Enfin, elle augmentera le coefficient de proratisation pour la troisième personne ; le fait d'avoir eu un enfant ne joue pas, néanmoins, sur son âge d'atteinte du taux plein, qui est égal à 67 ans avec ou sans MDA.

À montant de pension au régime général inchangé, une MDA de 2 années pour un enfant se traduit donc par un âge de départ à la retraite inchangé pour la première femme, et abaissé respectivement de 2 années pour la deuxième et de 0,5 an pour la troisième. Si, à l'inverse, on raisonne à âge de retraite inchangé, la MDA joue sur le montant de la pension, avec un effet nul pour la première femme, égal à + 10% (2 années de surcote) pour la deuxième et à + 5,1% pour la troisième.

L'illustration fournie par l'exemple 3 soulève plusieurs interrogations.

Premièrement, la MDA prend-elle correctement en compte toutes les conséquences négatives sur le montant de pension de l'éducation des enfants ? Outre l'effet sur le coefficient de proratisation lié à une interruption d'activité, les périodes d'éducation des enfants peuvent également se traduire par de plus faibles salaires – pour les femmes qui ont interrompu leur carrière comme pour celles qui ont continué à travailler –, soit dans le cadre d'un passage à temps partiel, soit par le choix de postes ou d'emplois moins rémunérés mais davantage compatibles avec les obligations familiales. Ces plus faibles salaires jouent eux-mêmes sur le salaire de référence, et cela différemment selon que les années d'éducation des enfants fassent ou non partie des 25 meilleures années.

Deuxièmement, la MDA, compte tenu de son mode d'attribution forfaitaire, a-t-elle vocation à permettre d'anticiper le départ à la retraite ? Cette question peut d'autant plus se poser que le fait d'avoir eu des enfants n'est pas spécifiquement lié à une espérance de vie plus courte⁶³. L'effet d'anticipation de l'âge de la retraite peut en outre entrer en contradiction avec les objectifs de progression du taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans et de réduction des écarts de pension entre les hommes et les femmes. Un départ au taux plein anticipé, et

⁶³ Voir le document 11 de la séance du Conseil du 25 septembre 2012. Le risque de mortalité est plus faible pour les mères que pour les femmes sans enfant. Il est minimal pour les mères de deux enfants.

donc avec une durée cotisée plus courte, est en effet associé à une moindre acquisition de droits dans les régimes complémentaires et, éventuellement, à un salaire de référence plus faible.

Troisièmement, si l'on considère comme légitime que les femmes qui ont eu des enfants puissent bénéficier du taux plein plus tôt, est-il justifié que cet avantage ne s'applique pas aux femmes ayant eu les carrières les plus longues (cas de la première femme dans l'exemple 3), ni à celles qui ont eu des carrières courtes (cas de la troisième femme) ?

Au-delà de ces questions, il faut s'interroger sur le rôle futur que jouera la MDA compte tenu des évolutions récentes. Pour tenir compte des évolutions des droits européen et français qui proscrivent les discriminations entre hommes et femmes, le législateur a fait évoluer le dispositif en permettant aux pères d'en bénéficier également (au titre de la majoration d'éducation, de 4 trimestres par enfant, qui est répartie entre les parents au choix du couple). Le recul temporel est encore trop faible pour observer dans les données statistiques les choix de partage effectivement réalisés par les nouveaux parents. Mais, suivant les résultats de ces choix, les propriétés redistributives de la MDA et la nature des solidarités qu'elle opère pourront être grandement modifiées – sans compter les effets que ces choix pourront avoir par ailleurs sur les comportements de liquidation, et donc les perspectives financières des régimes.

Selon les réponses que l'on souhaite apporter à ces questions, plusieurs pistes d'évolution de la MDA, étudiées dans le sixième rapport du COR, peuvent être envisagées. Ces pistes incluent notamment l'idée de mieux l'articuler avec l'AVPF, de manière à ne permettre la validation de trimestres que dans la mesure des trimestres effectivement perdus du fait des interruptions d'activité. Pour mieux prendre en compte l'effet des enfants sur les salaires, la MDA pourrait par ailleurs être transformée en partie ou, de préférence, complétée par des dispositifs de majoration de pension – si l'on considère que l'effet est permanent – ou bien des dispositifs de majoration de salaires portés au compte et de points gratuits pendant les années d'éducation des enfants – si l'on considère que l'effet sur les salaires n'est que transitoire.

3. Les modalités d'application des droits familiaux

Par ailleurs, certaines modalités d'application des droits familiaux peuvent être réexaminées, notamment en ce qui concerne deux thématiques : leur nature (forfaitaire ou proportionnelle) et le moment de prise en charge des périodes d'éducation des enfants (lorsque les enfants sont à charge ou bien pendant la retraite).

La première thématique a déjà été abordée dans le sixième rapport du COR à propos de la majoration de pension pour trois enfants et plus, dont la nature proportionnelle conduit à ce que la redistribution opérée profite davantage aux retraités dont les pensions sont les

plus élevées qu'aux retraités les plus modestes, et, par conséquent, du fait des différences de pension moyenne entre sexes, davantage aux hommes qu'aux femmes. Ce constat appelle une réflexion quant à la finalité recherchée : approche assurantielle et redistribution horizontale⁶⁴ ou optique de redistribution verticale ? Rappelons à cet égard que l'analyse, à l'occasion du sixième rapport, des justifications, modalités et inconvénients de la majoration pour trois enfants avaient fait l'objet au sein du Conseil d'appréciations divergentes au regard du principe de redistribution. Si la majoration vise à compenser un éventuel défaut d'épargne ou un défaut de consommation du fait de l'éducation d'une famille nombreuse⁶⁵, une majoration proportionnelle se justifie. Cependant, s'il s'agit de « rétribuer » les parents pour leur contribution au renouvellement des générations dans le cadre du système en répartition, une majoration forfaitaire peut apparaître préférable, eu égard à ses meilleures propriétés de redistribution verticale. Les diverses finalités pourraient être partiellement conciliées dans le cadre d'un dispositif mixte, dans lequel la majoration serait proportionnelle, mais se verrait appliquer un plafond⁶⁶ – pour éviter une trop forte redistribution vers les retraités ayant les pensions les plus élevées – ou un plancher – pour éviter que les retraités à faible pension se voient pénalisés par le caractère strictement proportionnel du calcul de la majoration⁶⁷.

La seconde thématique renvoie au lien entre retraite et politique familiale et au choix du moment où les périodes d'éducation des enfants font l'objet d'une prestation de Sécurité sociale. Par exemple, pour certaines familles de cadres retraités, la prestation annuelle perçue au titre des majorations pour trois enfants et plus se trouve être plus élevée que le montant des allocations familiales reçues annuellement lorsque les enfants étaient à la charge de leurs parents⁶⁸, ce qui soulève la question d'un éventuel redéploiement de ces majorations au profit de politiques en faveur de la petite enfance (aides aux modes de garde notamment).

Parallèlement aux questions sur le ciblage des droits familiaux, la question peut se poser de leur adéquation à certains objectifs du système de retraite. Cette interrogation concerne en particulier la conciliation entre les objectifs de prendre en compte dans les droits à retraite des

64 Dans le cas de la majoration de pension pour trois enfants, cette logique assurantielle se formule comme un objectif de maintien du niveau de vie des couples par rapport à une situation où ils n'auraient pas eu d'enfants.

65 Le patrimoine médian des retraités croît avec le nombre d'enfants jusqu'au deuxième, mais décroît ensuite : légèrement pour les retraités ayant eu trois enfants, puis fortement pour ceux ayant eu quatre enfants ou plus (voir le document 5 de la séance du COR du 21 octobre 2009).

66 Comme c'est le cas, par exemple, à l'AGIRC et à l'ARRCO depuis 2012.

67 Par ailleurs, peut se poser la question du caractère non imposable de la majoration de pension (voir le sixième rapport du COR).

68 Voir le document 12 de la séance du COR du 28 mars 2007.

périodes d'éducation des enfants et de ne pas désinciter les mères à participer au marché du travail. Elle peut être soulevée notamment à propos de l'AVPF. À l'occasion de son sixième rapport, le Conseil avait déjà souligné l'importance de favoriser des interruptions courtes qui n'éloignent pas durablement ou définitivement des mères du marché du travail. Or, à l'âge de 40 ans, 10% des femmes bénéficiaires de l'AVPF ont validé plus de 50 trimestres au titre de ce dispositif⁶⁹ : pour ces femmes, il ne s'agit donc pas d'interruptions courtes, pendant les jeunes années des enfants, contrairement à ce qui se passe dans la majorité des autres pays étudiés par le COR⁷⁰. Le dispositif pourrait être recentré sur les seules jeunes années des enfants, en renforçant éventuellement la compensation des pertes de salaire à ce moment (par exemple par le fait de porter au compte en cas d'AVPF un salaire en lien avec le salaire précédant la naissance, lorsque celui-ci était plus élevé que le SMIC)⁷¹.

4. Les parcours conjugaux et les conditions d'accès à la réversion

On ne revient pas ici sur l'ensemble des questions relatives à la réversion : taux de réversion, existence ou non de conditions de ressources – avec notamment la question de l'harmonisation des règles entre régimes –, extension de la réversion à d'autres formes d'union que le mariage, prise en compte du veuvage précoce, éventuel partage des droits (*splitting*) en cas de divorce – autant de sujets traités de façon détaillée dans le sixième rapport du COR, dont les analyses restent d'actualité. Ces réflexions s'inscrivent notamment dans le contexte d'une société qui évolue.

En particulier, les problématiques de ciblage et de choix des critères qui doivent définir les conditions d'accès se posent également pour la réversion. On peut l'illustrer par l'exemple des conditions d'attribution qui, dans les cas de divorce, rendent le montant de la pension versée dépendant du parcours conjugal des ex-conjoints. Il ne s'agit que de l'un des aspects de la problématique des droits dérivés.

69 Voir le document 8 de la séance du COR du 28 mars 2007.

70 Voir le chapitre 3 de la première partie.

71 Les conditions d'accès à l'AVPF sont par ailleurs complexes et peuvent poser des problèmes de ciblage. Le COR avait notamment, dans son sixième rapport, souligné l'importance d'une bonne articulation entre les droits familiaux de retraite et la politique familiale et examiné ainsi une coordination plus étroite de l'AVPF avec le complément de libre choix d'activité (CLCA).

Exemple 4

Prenons le cas d'une personne qui a été mariée 30 ans, puis a divorcé. Au décès de son ex-conjoint, le montant de sa pension de réversion – notamment au régime général et dans les régimes de la fonction publique – sera différent selon que ce dernier s'est remarié ou non (le versement de la pension de réversion peut par ailleurs être soumis à d'autres conditions, variant selon les régimes : condition de ressources, de non-remise en couple...). La personne percevra ainsi la totalité de la pension de réversion si l'ex-conjoint ne s'est pas remarié mais, par exemple, seulement les trois quarts s'il y a eu remariage et que le deuxième mariage a duré 10 ans.

Par ailleurs, en cas de mariage unique (conjoint encore mariés au moment du décès ou bien conjoints divorcés mais sans remariage du conjoint décédé), le montant de la pension de réversion est indépendant de la durée du mariage (au-delà d'une durée minimale, généralement très faible). Le montant de réversion est ainsi versé intégralement que le mariage ait duré 30 ans ou seulement 5 ans, par exemple (ce qui peut constituer une incitation aux mariages tardifs).

L'exemple 4 illustre la dépendance de la réversion au parcours conjugal postérieur à la séparation – dont l'incidence est plus forte que celle du parcours dans le mariage, puisque la durée de ce dernier n'entre pas en considération –, qui ne semble justifiée par aucune des finalités habituellement reconnues à la réversion : compenser les inégalités de fait entre hommes et femmes à la retraite, redistribuer vers les personnes veuves à bas revenus, maintenir le niveau de vie antérieur au décès, obtenir une prestation en contrepartie des cotisations versées par le conjoint dans une optique « patrimoniale », etc. Si on souhaitait corriger ces effets, une manière de le faire pourrait consister à calculer le montant de réversion au prorata de la durée effective du mariage, indépendamment du fait qu'il y a eu remariage ou non. La proratisation pourrait être effectuée par rapport à une durée de mariage forfaitaire au-delà de laquelle on considère qu'il est justifié de verser intégralement la réversion. Elle pourrait de plus être associée à une suppression de toutes les conditions de remariage ou de remise en couple, afin de permettre le cumul des réversions proratisées pour les personnes ayant connu plusieurs mariages. Le principe de proratisation est par exemple déjà appliqué (mais avec une condition de non-remariage) dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO : pour les ex-conjoints divorcés et non remariés, la réversion est alors calculée au prorata de la durée du mariage par rapport à, selon les cas, la durée d'assurance (s'il n'y a pas de conjoint survivant) ou la durée de la totalité des mariages (s'il y a un conjoint survivant).

5. De nouvelles solidarités ?

En parallèle des interrogations sur les dispositifs de solidarité existants, il convient de garder aussi à l'esprit la question des nouvelles solidarités qui pourraient être développées, en lien notamment avec les évolutions de la société. Les systèmes d'assurance sociale, nés avec la révolution industrielle

et le développement du salariat, peuvent en effet s'avérer mal adaptés à des parcours professionnels plus mobiles, plus chaotiques et précaires. Les besoins ont évolué et la société d'aujourd'hui est caractérisée à la fois par l'apparition de nouveaux groupes en difficultés (jeunes, femmes seules avec enfants, personnes sans qualification, chômeurs de longue durée...) et par de nouvelles organisations au sein des couples et des familles, avec notamment la montée de l'activité féminine, dans un contexte de vieillissement de la population et de ralentissement de la croissance économique⁷².

Les carrières plus souvent accidentées et les débuts de carrière plus complexes ont déjà fait l'objet de plusieurs évolutions des dispositifs de solidarité, notamment pour permettre une plus grande prise en compte des périodes de chômage non indemnisé en début de carrière. La question de la prise en compte continue cependant de se poser pour certaines périodes spécifiques, notamment celles des études et des stages en entreprise.

Parmi les évolutions de la société, il convient de souligner également le développement du «quatrième âge» et la complexité de la prise en charge de la dépendance qui pose, notamment, la question de la reconnaissance des aidants familiaux par le système de retraite. On peut citer, parmi les modifications récentes, les évolutions de l'AVPF qui ont été réalisées pour améliorer leur prise en compte.

L'adaptation du système de retraite aux évolutions des parcours professionnels et de la société en général renvoie par ailleurs à la question de savoir si cette adaptation relève de la contrainte – et peut être prise en charge par la solidarité –, ou du libre choix individuel – et dans ce cas doit être financée par l'assuré lui-même. En d'autres termes, pour chaque situation nouvelle qu'on juge légitime de prendre en compte dans le système de retraite, doit-elle faire l'objet d'un dispositif de solidarité nouveau, financé par des transferts de redistribution entre assurés, ou bien de nouvelles possibilités de rachat, financées individuellement par les assurés concernés au moyen de barèmes actuariellement neutres ? À titre d'exemple pour cette dernière situation, on peut citer les possibilités de versement pour la retraite au titre d'années d'études supérieures ou d'années au cours desquelles l'assuré a cotisé moins de 4 trimestres (dans la limite totale de 12 trimestres).

La concertation à venir pourra être l'occasion de lancer une réflexion plus globale sur les nouvelles solidarités en matière de retraite qui pourraient répondre à des évolutions de la société.

72 Voir le document 9 de la séance du COR du 24 octobre 2012.

Chapitre 5

Différentes dimensions de l'équité du système de retraite au sein d'une génération

La question de l'équité intragénérationnelle peut être abordée à travers différentes dimensions. Outre l'équité entre les personnes affiliées à différents régimes de retraite, sujet qui renvoie notamment au cas des polypensionnés, la feuille de route de la grande conférence sociale met également l'accent sur trois autres dimensions de l'équité du système de retraite : égalité femmes / hommes, personnes en situation de handicap et pénibilité.

Ainsi, certaines disparités de situation entre assurés sont liées à l'architecture même du système et à ses règles de fonctionnement, en particulier pour les polypensionnés, d'autres résultent de l'impact des parcours individuels et de disparités sur le marché du travail telles que les inégalités de pension entre les femmes et les hommes. En outre, pour certains assurés, peut se poser la question d'une meilleure prise en compte de situations spécifiques, au titre de la solidarité, pour compenser des situations de pénibilité liées aux conditions de travail, qui peuvent avoir un impact sur l'espérance de vie en bonne santé ou, comme le handicap, parce qu'elles peuvent limiter l'acquisition de droits à la retraite.

I – La situation des assurés des différents régimes et celle des polypensionnés

Le système de retraite est caractérisé à la fois par la multiplicité des régimes obligatoires et par la diversité des règles d'acquisition et de valorisation des droits à la retraite et des paramètres de calcul de la pension. Cette situation pose la question de l'équité de ces règles, d'une part, pour les assurés relevant de différents régimes et, d'autre part, entre les monopensionnés et les polypensionnés.

1. Les disparités de situation à la retraite liées à la diversité des règles

La diversité des règles et des paramètres⁷³ génère des écarts de pension entre deux monopensionnés de régimes différents. Les conclusions à tirer de tels écarts ne sont toutefois pas évidentes. D'un côté, comme le Conseil l'a rappelé à plusieurs reprises, l'équité entre les assurés ne passe pas nécessairement par l'identité des règles, des règles identiques appliquées à des publics différents n'étant pas une garantie d'équité. De l'autre, l'existence de règles différentes contribue à un sentiment, justifié ou non, d'inégalité de traitement, voire d'absence d'équité, ce qui est préjudiciable à la confiance dans le système de retraite et à la capacité à accepter des réformes des droits à retraite.

C'est la raison pour laquelle les dernières réformes des retraites ont notamment conduit à rapprocher les règles et dispositifs des différents régimes de retraite.

Déjà, la généralisation des régimes complémentaires et l'alignement de certains régimes de base (MSA salariés, RSI) sur le régime général dans les années 1970 avaient initié ce mouvement de convergence.

La réforme des retraites de 2003 a rapproché les paramètres des régimes de la fonction publique de ceux du régime général (durée d'assurance exigée pour une pension au taux plein, existence d'une surcote et d'une décote, revalorisation des pensions sur les prix). De même, les réformes des régimes spéciaux de 2007 et 2008 permettent d'aligner progressivement les principaux paramètres de ces régimes sur ceux applicables au régime de la fonction publique. Les régimes de base des salariés agricoles et des artisans et commerçants ont connu des ajustements analogues au régime général concernant les principaux paramètres de calcul des pensions, suite aux réformes de 1993 et 2003. Pour les professions libérales, la réforme de 2003 s'est également traduite par la fusion des régimes préexistants en un régime unique géré par la CNAVPL.

La réforme des retraites de 2010 prolonge ce mouvement de convergence en alignant progressivement le taux de cotisation d'assurance vieillesse des fonctionnaires sur celui des salariés du secteur privé (CNAV et ARRCO), en fermant le dispositif de retraite anticipée des parents de trois enfants qui était spécifique aux régimes spéciaux, dont ceux de la fonction publique, et en rapprochant les règles d'ouverture du minimum garanti sur celles du minimum contributif, sans toutefois aligner les deux systèmes.

⁷³ Voir le chapitre 2 de la première partie.

2. La situation des polypensionnés

Le Conseil a consacré son neuvième rapport à la situation des polypensionnés⁷⁴. On en rappelle ici les principaux enseignements.

• *Proportion et profils des polypensionnés*

En raison de la pluralité des régimes qui composent le système de retraite français, un nombre important de retraités sont des « polypensionnés⁷⁵ », c'est-à-dire qu'ils perçoivent des pensions d'au moins deux régimes de retraite de base.

Près de 40 % des hommes et 30 % des femmes des générations qui viennent de partir à la retraite sont polypensionnés.

Ils sont moins nombreux parmi les retraités nés dans les années 1940 que parmi ceux des générations plus anciennes, nées dans les années 1920, en raison principalement du recul du secteur agricole. Pour les générations plus jeunes, la part des assurés ayant été affiliés à plusieurs régimes a diminué jusqu'aux générations nées dans les années 1960, dans un contexte de recul du non-salariat, puis s'est légèrement redressée pour les générations nées au début des années 1970.

Les polypensionnés nés en 1942 se répartissent principalement en trois grands groupes : 43 % sont polypensionnés du régime général (CNAV) et d'un régime dit « aligné » (MSA salariés ou RSI) ; 20 % sont polypensionnés du régime général et d'un régime de la fonction publique ; 10 % sont polypensionnés du régime des non-salariés agricoles et d'un régime de salariés du privé (MSA salariés ou CNAV).

• *Les problématiques spécifiques aux polypensionnés*

Les problématiques spécifiques aux polypensionnés sont de deux ordres : d'une part, les différences de règles qui existent entre les régimes de base – dont on a vu qu'elles peuvent poser question déjà pour les monopensionnés des différents régimes – conduisent à des situations différentes à la retraite selon les régimes auxquels les polypensionnés ont été affiliés et selon l'ordre d'affiliation à ces régimes ; d'autre part, le seul fait d'être polypensionné, même de deux régimes dont les règles seraient parfaitement identiques, peut conduire à un niveau de pension totale plus élevé ou plus faible que pour un monopensionné ayant la même durée validée et la même chronique de salaires au cours de sa carrière, du fait du mode de calcul des pensions.

74 COR (2011), *Retraites : la situation des polypensionnés*, 9^e rapport, septembre.

75 On distingue les polypensionnés des « polyaffiliés » qui désignent les retraités ayant été affiliés à plusieurs régimes mais sans avoir toujours validé des droits suffisants pour bénéficier d'une pension en rente dans chaque régime.

Sur le premier point, on observe que, compte tenu des différences de règles entre les régimes des fonctionnaires et des salariés du secteur privé et du profil généralement croissant des carrières salariales, un polypensionné passé du secteur privé au secteur public est généralement désavantagé par rapport à un polypensionné passé du secteur public au secteur privé. Le cas spécifique des polypensionnés ayant acquis des droits à l'étranger est également intéressant. Pour encourager la mobilité des personnes au sein de l'Union européenne, des outils et des règles de coordination permettent de préserver les spécificités nationales tout en ne pénalisant pas les travailleurs migrants⁷⁶. Cette coordination conduit, dans chacun des États membres dans lesquels l'assuré a acquis des droits à retraite, au calcul d'une «pension nationale» et à celui d'une «pension communautaire», le montant de pension le plus élevé des deux étant servi à l'assuré. Dans ce cadre, le mécanisme de proratisation du nombre des meilleures années prises en compte pour le salaire de référence, qui s'applique en France uniquement pour les polypensionnés du régime général et des régimes alignés, s'applique également pour le calcul de la «pension communautaire» aux régimes de retraite pour lesquels la pension est calculée sur la base d'au moins 15 années de salaires ou cotisations.

Sur le second point, que le Conseil a plus particulièrement examiné dans son neuvième rapport, le seul fait d'être polypensionné de régimes aux règles identiques conduit à des écarts de niveau de pension par rapport aux monopensionnés, car le montant de la pension n'est pas strictement proportionnel aux cotisations versées ou aux salaires perçus. Pour un polypensionné, la pension totale est la somme des pensions des régimes auxquels il est affilié, lesquelles sont déterminées sur les pans de carrière effectués dans chaque régime. Or ce calcul ne conduit pas à la même pension totale, pour des règles identiques, que s'il était réalisé sur l'ensemble de la carrière.

Ainsi, concernant les polypensionnés du régime général et des régimes alignés, aux règles quasi identiques, et partant actuellement à la retraite, la prise en compte pour le salaire / revenu annuel moyen (SAM) des meilleures années sur des bouts de carrière leur est plutôt défavorable, tandis que les règles de décompte de la durée validée (notamment le fait de pouvoir valider plus de 4 trimestres par an tous régimes) tendent globalement à les avantager et, au total, les effets combinés des règles leur sont le plus souvent favorables et leur neutralisation pourrait avoir des effets légèrement antiredistributifs. Toutefois, ce bilan global recouvre des disparités de situation entre polypensionnés et pourrait être moins positif pour les futurs polypensionnés, qui auront des durées validées moins longues.

76 Règlements n° 1408/7123 et 574/7224, établis par le Conseil européen respectivement en 1971 et 1972, remplacés depuis le 27 juillet 2009 par les règlements (CE) n° 883-200425 et n° 987/200926.

Dans ces conditions, le Conseil considère que deux approches sont concevables, mais non exemptes chacune d'inconvénients : modifier seulement certaines des règles de façon à en limiter l'impact défavorable en moyenne (par exemple étendre les règles de proratisation du SAM à tous les régimes), mais au risque de soulever des difficultés tant en termes de cohérence de l'ensemble que d'effets redistributifs et d'équité vis-à-vis des monopensionnés ; modifier l'ensemble des règles affectant les polypensionnés (calcul du SAM et décompte de la durée validée notamment), ce qui impliquerait un degré important de coordination ou d'intégration entre les régimes et supposerait *de facto* une remise à plat du système.

II – La situation respective des femmes et des hommes⁷⁷

1. Les disparités sur le marché du travail⁷⁸

L'activité féminine n'a jamais cessé de progresser depuis la fin des années 1960. En 1970, une femme sur deux en âge de travailler (15-64 ans) était active ; aujourd'hui, c'est le cas de deux femmes sur trois. En 2010, le taux d'activité des 15-64 ans s'élevait à 75% pour les hommes et à 66% pour les femmes.

Cependant, depuis le milieu des années 1990, la progression de l'activité féminine ralentit avec la persistance des interruptions liées aux naissances (38% des femmes ne travaillent pas après une première naissance, 51% après une deuxième et 69% après une troisième⁷⁹). 30% des femmes travaillent à temps partiel et le taux d'emploi des femmes en équivalent temps plein stagne depuis la génération 1955.

Les écarts salariaux ont cessé de se réduire depuis le milieu des années 1990. Ils se stabilisent autour de 10% pour les salaires horaires et de 20% pour les salaires annuels toutes durées confondues. Les écarts de durée effective de travail, ainsi que les différences de secteur d'activité et de qualification des emplois, sont les causes principales des écarts de salaire mensuel entre les femmes et les hommes, mais les différences d'évolution de carrière en expliquent aussi une partie.

77 COR (2008), *Retraites : droits familiaux et conjugaux*, 6^e rapport, décembre.

78 Séance du COR du 11 avril 2012, « Parcours de vie, activité professionnelle et retraite ».

79 Pailhé A. et Solaz A. (2006), « Vie professionnelle et naissance, la charge de la conciliation repose essentiellement sur les femmes », INED, *Population et Sociétés*, n° 426.

2. Les évolutions des couples

Dans le même temps, les parcours conjugaux évoluent avec la montée importante du nombre de divorces et d'unions hors mariage. Les unions hors mariage s'avèrent plus fragiles que les mariages et, comme les mariages, elles deviennent de plus en plus fragiles au fil des générations. Il en résulte que la proportion d'hommes et de femmes vivant seuls à un âge donné tend à s'accroître au fil des générations. Ce constat est valable à tout âge, excepté au-delà de 70 ans en raison du recul du veuvage⁸⁰. Cela contribue au très fort accroissement du nombre de familles monoparentales : le nombre de ces familles avec enfants de moins de 25 ans a plus que doublé entre 1975 et 1999, puis a augmenté de 13% entre 1999 et 2005 pour atteindre 1,76 million de familles.

Enfin, si la fécondité a diminué depuis le baby-boom, elle se maintient en France à un niveau relativement élevé par comparaison avec les autres pays développés⁸¹, mais la proportion de familles nombreuses a diminué : en 2008, 17% des familles comprennent au moins trois enfants mineurs au domicile, alors qu'elles étaient 20% en 1990.

3. Les écarts de pension entre les femmes et les hommes

Les écarts de durée de carrière et de salaires entre les femmes et les hommes se traduisent de façon cumulative par des écarts en termes de droits à retraite, à travers leur impact sur la durée d'assurance et le salaire de référence.

Fin 2008, parmi les retraités résidant en France, la pension de droit propre (hors réversion) des femmes ne représentait que 53% de celle des hommes (879 € par mois contre 1 657 €). Ce ratio progresse au fil des générations, sous l'effet de l'accroissement de l'activité féminine et de la hausse des qualifications des femmes, passant de 44% pour la génération 1924-1928 à 56% pour la génération 1939-1943. Selon l'INSEE, il atteindrait 70% pour les générations nées dans les années 1950, puis progresserait plus lentement, atteignant 80% pour les générations nées dans les années 1970. En moyenne, les droits familiaux de retraite représentent plus d'1/4 de la pension de droit propre des femmes des générations 1934 et 1938 (18% pour les mères de deux enfants, 34% pour celles de trois enfants). Cet apport est relativement plus important pour les mères percevant de petites pensions.

80 Bien que le veuvage concerne encore 4 femmes sur 10 après 60 ans, la proportion de personnes veuves devrait continuer de reculer en raison de l'augmentation de l'espérance de vie, de la réduction de l'écart d'âge entre conjoints et de la surmortalité masculine moins marquée que par le passé.

81 Selon l'INSEE, en France, l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) est de 2,01 enfants par femme en 2011.

À l'avenir, les écarts en termes de durée d'assurance en défaveur des femmes devraient tendre à disparaître avec la montée de l'activité féminine et le concours des droits familiaux⁸², et les écarts de salaire, y compris ceux liés au temps partiel, seront alors la cause principale des écarts de pension subsistant entre les femmes et les hommes, les droits familiaux de retraite (MDA ou AVPF) apportant des trimestres supplémentaires mais ne jouant pas ou peu sur le salaire de référence⁸³.

Après la prise en compte des pensions de réversion, les écarts de pension entre les femmes et les hommes se réduisent (1 165 € par mois contre 1 749 € en 2008, soit un rapport de 67%). Mais, pour les générations futures de retraités, et en raison des évolutions des modes de conjugalité (recul du mariage, augmentation du nombre de divorces et de ruptures d'union), de plus en plus de femmes vivant seules ne percevront pas de pension de réversion, à législation actuelle. Leur niveau de vie rapporté à celui des couples de retraités pourrait même se dégrader. En effet, même si la pension moyenne des femmes continuera d'augmenter, il n'est pas certain que, dans le même temps, celle des femmes célibataires ou divorcés progressera au fil des générations, dès lors que ces dernières appartiendront de plus en plus souvent à des catégories modestes ou peu diplômées⁸⁴.

La problématique des écarts de pension entre les femmes et les hommes renvoie donc aux politiques visant à réduire les écarts de salaire, en amont, mais également aux règles relatives au cœur du système de retraite, qui sont plutôt défavorables aux femmes, dont les carrières sont en moyenne plus courtes, et aux dispositifs de solidarité, qui pourraient davantage contribuer à réduire les écarts de pension entre les femmes et les hommes⁸⁵.

4. Les écarts de pension entre femmes et hommes à l'étranger

Les spécificités de l'activité féminine – moindre participation au marché du travail, fréquence accrue du temps partiel et moindre niveau de rémunérations – se retrouvent à des degrés divers dans tous les pays étudiés par le COR⁸⁶.

Les écarts de pension en défaveur des femmes restent importants mais se réduisent avec la prise en compte des pensions de réversion et parmi les jeunes générations de retraités.

82 Les activités à temps partiel peuvent permettre de valider 4 trimestres par an.

83 Ils ne donnent pas non plus lieu à la validation de points dans les régimes complémentaires. Voir le chapitre 4 de la présente partie.

84 Bonnet C. et Hourriez J.-M. (2012), « Inégalités entre hommes et femmes au moment de la retraite en France », INSEE, *Regards sur la parité*, p. 39-51.

85 Voir les deux chapitres précédents.

86 Voir le document 2 de la séance du COR du 24 septembre 2008.

Pension moyenne des femmes rapportée à celle des hommes en Europe

	Allemagne (2007)	France (2008)	Italie (2006)	Suède (2006)	Royaume-Uni (2006)	
					Seuls	Couples
Droits propres uniquement	52 %	53 %	54 %	68 %	86 %	41 %
Droits propres + réversion	72 %	67 %	69 %	79 %	–	–

Note de lecture : en France, en 2008, la pension de retraite moyenne de droit propre de l'ensemble des retraitées est égale à 53 % de celle des hommes. Si on considère la pension totale, c'est-à-dire en incluant la pension de réversion, la pension des femmes atteint 67 % de celle des hommes.

Sources : pour la France, Andrieux V. et Chantel C. (2011), « Les retraites perçues fin 2008 », DREES, *Études et Résultats*, n° 758 ; pour l'étranger, COR (2008), *Retraites : droits familiaux et conjugués*, 6^e rapport, décembre.

En Allemagne, en Italie, en Suède et au Royaume-Uni, les droits familiaux ne se sont développés de manière significative qu'à partir des années 1990, dans le contexte de réformes des systèmes de retraite qui accentuaient le lien entre les cotisations et les prestations et risquaient, de ce fait, de fragiliser plus particulièrement les femmes. Les États-Unis et les Pays-Bas, qui ont préservé le caractère forfaitaire de leur système de base, sont restés à l'écart de cette tendance.

À l'exception des Pays-Bas, seul pays à ne pas avoir instauré de pension de réversion, la réversion représente encore souvent une part significative des prestations de retraite : autour de 17 % pour l'Italie, l'Allemagne et les États-Unis en 2006, mais cette part a tendance à diminuer. Elle n'était, en 2006, que de 7 % pour le Royaume-Uni et un peu plus de 5 % pour la Suède, où le dispositif a été progressivement supprimé.

III – La prise en compte de la pénibilité au travail par le système de retraite

Comme le COR l'a déjà affirmé par le passé, il ne revient pas au système de retraite de régler la totalité des questions liées à la pénibilité au travail par un système de compensation systématique et l'approche à privilégier est celle de la prévention et du traitement de ces situations de pénibilité au moment où elles se produisent. Cependant, la prise en compte par le système de retraite de la pénibilité au travail est légitime, d'une part, pour les générations qui n'ont pas bénéficié de tels aménagements et, d'autre part, pour toutes les situations de travail qui entraînent un risque accru de pathologies irréversibles⁸⁷.

⁸⁷ Voir la séance du COR du 21 novembre 2012.

1. Les apports des rapports Struillou (2003)⁸⁸ et Lasfargues (2005)⁸⁹

En 2003, le rapport d'Y. Struillou remis au COR a permis de préciser différents éléments de constat et de méthode et d'explorer les modalités possibles d'un système de compensation. Il constatait d'abord que, malgré l'amélioration incontestable des conditions de travail sur le long terme, les situations de travail pénibles perdurent, voire s'intensifient dans différents secteurs économiques, particulièrement chez les ouvriers. Il notait également la fréquence des situations de cumul de facteurs de pénibilité. Pour mesurer les effets des formes les plus pénalisantes de la pénibilité, il préconisait d'utiliser le critère de l'espérance de vie sans incapacité, dans une approche visant à compenser les effets révélés ou potentiels, qui réduisent, de manière irréversible et grave, la capacité des individus à mener une vie professionnelle et extraprofessionnelle normale.

Le rapport de G. Lasfargues, en 2005, apporte un éclairage supplémentaire, en faisant la synthèse des connaissances scientifiques et médicales sur les relations entre expositions professionnelles pénibles et effets, à long terme, sur la santé. Il écarte une approche « par métier », lui paraissant trop globale, au profit d'une approche plus fine par conditions de travail et souligne la difficulté de fixer de façon générale des seuils d'exposition à la pénibilité.

Ces différents travaux ont permis, en particulier, l'élaboration d'une typologie des conditions de travail les plus pénibles, associée à différents facteurs.

2. La négociation interprofessionnelle

Ces éléments de définition et de typologie ont été repris lors de la négociation interprofessionnelle, prévue par la loi du 21 août 2003 et qui s'est déroulée de 2005 à 2008.

Dans la proposition d'accord présentée en juillet 2008 par les organisations patronales, lors de la dernière séance de négociation, la pénibilité est définie comme résultant « de sollicitations physiques ou psychiques de certaines formes d'activité professionnelle, qui laissent des traces durables, identifiables et irréversibles sur la santé des salariés et susceptibles d'influer sur leur espérance de vie ». Cette définition avait été acceptée par l'ensemble des organisations syndicales, à l'exception de la notion de « traces durables ».

88 Struillou Y. (2003), *Pénibilité et retraite*, rapport remis au Conseil d'orientation des retraites, avril.

89 Lasfargues G. (2005), *Départ en retraite et « travaux pénibles »*, *L'usage des connaissances scientifiques sur le travail et ses risques à long terme pour la santé*, rapport de recherche du Centre d'études de l'emploi, n° 19.

Trois types de pénibilité pouvant « être identifiés objectivement » sont retenus et associés à des facteurs bien identifiés :

- contraintes physiques marquées (facteurs de pénibilité : port de charges lourdes, postures pénibles, exposition à des vibrations) ;
- environnement agressif (facteurs de pénibilité : températures extrêmes, bruits intenses, produits toxiques, milieu hyperbare) ;
- certains rythmes de travail contraignants (facteurs de pénibilité : travail de nuit, horaires alternants, travail répétitif).

Mais plusieurs points de divergence sur un éventuel dispositif de compensation ont empêché la négociation d'aboutir. Ils portaient en particulier sur la nature de la compensation (cessation anticipée d'activité, temps partiel, tutorat ou trimestres de bonification...), les modalités d'accès à un éventuel dispositif (appréciation individualisée des effets de la pénibilité et avis d'une commission médicale ou approche par condition de travail et en fonction de l'incidence sur l'espérance de vie, pour prendre en compte les effets différés), les conditions d'accès (durée d'exposition, nécessité de cumuler ou non les expositions aux facteurs de pénibilité...) et surtout les modalités de financement. Sur ce dernier point, deux options se sont opposées : une prise en charge par la solidarité nationale, notamment en raison de la nature de certains emplois (caractère indispensable de certaines activités dont la pénibilité ne peut être totalement empêchée) ou financement par les entreprises (par exemple avec un système du type bonus / malus) pour inciter à l'amélioration des conditions de travail.

3. Les dispositifs existants

Des situations de pénibilité au travail sont pour partie prises en compte par l'intermédiaire de dispositifs de cessation anticipée d'activité qui ne leur sont pas destinés initialement : invalidité, incapacité, handicap, maladie longue durée, pensions AT/MP, retraites progressives, dispositif « longue carrière », préretraites d'entreprise...

Par contre, un dispositif spécial existe pour les travailleurs de l'amiante : la cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA), qui permet aux salariés ou anciens salariés exposés à l'amiante de cesser leur activité de manière anticipée, tout en étant indemnisés. On dénombrait, fin 2011, 28 300 bénéficiaires de l'allocation correspondante⁹⁰.

En outre, dans les régimes de la fonction publique et les autres régimes spéciaux, les agents ayant effectué au moins 15 années de services en catégories actives peuvent bénéficier d'un départ à la retraite à 55 ans (57 ans après au moins 17 ans de services en catégories actives au terme

⁹⁰ La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2013 permet à tous les bénéficiaires d'un dispositif d'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA) de liquider simultanément toutes leurs pensions de retraite dès 60 ans s'ils ont une carrière complète.

du relèvement prévu par la réforme de 2010). Ces catégories, définies par décret, incluent des emplois exposant à une activité pénible ou présentant un risque particulier. En 2011, hors invalidité et motifs familiaux, 1/4 des départs à la retraite dans la fonction publique d'État concernait des personnels de catégories actives, 8% dans la fonction publique territoriale et 2/3 dans la fonction publique hospitalière⁹¹, pour un âge effectif de liquidation des droits à la retraite de 57 ans en moyenne.

Enfin, la loi du 9 novembre 2010 met en place un dispositif spécifique permettant, pour les assurés du régime général et des régimes agricoles, un départ à 60 ans à taux plein (quelle que soit la durée d'assurance validée), sous condition d'un taux d'incapacité permanente au moins égal à 10% en raison d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ayant entraîné les mêmes lésions qu'une maladie professionnelle et d'une durée d'activité de 17 ans, ou uniquement d'un taux supérieur ou égal à 20%. Au 10 décembre 2012, le régime général de la CNAV recensait 6 136 demandes au titre de ce nouveau dispositif (ouvert au 1^{er} juillet 2011), dont 69% d'hommes, pour 3 872 attributions, 1 042 refus et 1 140 demandes encore en instruction. Parmi les attributions, 2 858 personnes justifiaient d'un taux d'incapacité permanente supérieur ou égal à 20% et 1 014 un taux compris entre 10% et 20%.

Le volet pénibilité de la loi de 2010 a inscrit également dans le Code du travail, à l'article L. 4121-3-1, une définition de la pénibilité (elle désigne «des facteurs de risques professionnels déterminés par décret et liés à des contraintes physiques marquées, à un environnement physique agressif ou à certains rythmes de travail susceptibles de laisser des traces durables identifiables et irréversibles sur sa santé») et a prévu des mesures en termes de prévention et de traçabilité, notamment la création d'une fiche individuelle de suivi⁹² et l'obligation de négocier dans les entreprises et les branches professionnelles⁹³.

Beaucoup de membres du Conseil estiment que le dispositif spécifique mis en place par la loi du 9 novembre 2010 n'est pas à la hauteur des enjeux et que le traitement des situations de pénibilité, dans le cadre de la retraite, requiert, en tout état de cause, une attention particulière dans la phase de concertation prévue par la feuille de route de juillet 2012.

91 Dans la fonction publique hospitalière, les principales catégories actives sont le personnel infirmier et le personnel paramédical en contact avec les malades et n'ayant pas exercé le droit d'option prévu à l'article 37 de la loi 2010-751 du 5 juillet 2010 et les autres catégories de personnel hospitalier (aides-soignants, agents de services hospitaliers).

92 Les questions de l'homogénéité des informations contenues dans les fiches individuelles et de la disponibilité de l'information dans les systèmes d'information des régimes de retraite – préalable indispensable à une éventuelle prise en compte au moment de la retraite – continuent cependant d'être posées.

93 Pour des premiers éléments de bilan sur cette nouvelle obligation de négocier, élaborés par la direction générale du Travail, voir le document 6 de la séance du 21 novembre 2012.

IV – La question du handicap et de l'inaptitude

Certaines situations de handicap, qui limitent ou empêchent les possibilités d'activité professionnelle, sont prises en compte par le système de retraite pour compenser une éventuelle moindre acquisition de droits par différents dispositifs ou pallier l'impossibilité de travailler et de percevoir un salaire. Néanmoins, la compréhension et l'accès à ces dispositifs sont rendus complexes dans la mesure où ils peuvent concerner également d'autres situations (inaptitude, invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles...).

Les personnes justifiant d'un taux d'incapacité permanente de 80 % ou d'un taux équivalent de handicap ou, depuis la réforme de 2010, de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), peuvent faire valoir leurs droits à retraite à partir de 55 ans⁹⁴, à taux plein, sous une triple condition, d'une durée d'assurance minimale (correspondant à la durée d'assurance requise pour le taux plein moins 40 à 80 trimestres selon l'âge de départ), d'une durée cotisée minimale (correspondant à la durée d'assurance requise pour le taux plein moins 60 à 100 trimestres selon l'âge de départ) et d'une durée de handicap sur l'intégralité de la durée d'assurance minimale exigée.

À la CNAV, en 2011, un peu plus de 1 000 personnes ont pu bénéficier d'une pension de façon anticipée au titre du handicap. Les départs sont un peu plus nombreux à l'âge de 55 ans, mais la tendance est à la baisse des départs les plus précoces et à l'augmentation des départs à 59 ou 60 ans en raison de l'allongement de la durée d'assurance exigée et donc de la durée de handicap requise.

Le faible nombre de bénéficiaires peut s'expliquer à la fois par l'exigence d'un taux d'incapacité permanente de handicap élevé et par celle d'une durée de handicap aussi longue que la durée d'assurance exigée.

Par ailleurs, certaines personnes handicapées peuvent également bénéficier d'un droit à liquidation des droits à la retraite au taux plein à l'âge légal d'ouverture des droits à retraite, sans condition de durée d'assurance. Ce droit est ouvert aux personnes reconnues inaptes au travail (incapacité de travail médicalement constatée d'un taux d'au moins 50 %) ou aux personnes réputées inaptes au travail : les personnes titulaires d'une pension d'invalidité ou reconnues invalides avant l'âge de départ à la retraite, les titulaires de la

⁹⁴ L'âge d'ouverture des droits (55 ans) et l'âge d'annulation de la décote (65 ans) n'ont pas été relevés par la réforme de 2010 pour les assurés handicapés.

carte d'invalidité justifiant d'un taux d'IP d'au moins 80 %, les titulaires de l'allocation adultes handicapés (AAH)⁹⁵.

À la CNAV, les départs à la retraite au titre de l'inaptitude représentent environ une liquidation sur six (17 % en 2010, à parts quasi égales d'hommes et de femmes), plus de 40 % en substitution à une pension d'invalidité⁹⁶.

On notera enfin que les différentes situations d'incapacité de travailler sont prises en compte différemment par le système de retraite. Certaines des prestations versées en amont de la retraite ouvrent des droits à retraite (sous forme de périodes assimilées au régime général et de points dans les régimes complémentaires) : c'est le cas des indemnités journalières, des pensions d'invalidité du régime général et des rentes d'incapacité permanente correspondant à un taux de plus de 66 %. En revanche, d'autres prestations n'ouvrent aucun droit à retraite : c'est le cas de la prestation de compensation du handicap (PCH) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Au total, une multiplicité de dispositifs et de règles prend en compte les situations diverses de handicap, d'invalidité, d'inaptitude et d'incapacité, ce qui n'est pas nécessairement un problème en soi, dans la mesure où chaque dispositif répond à une logique propre. Néanmoins, la diversité des règles d'éligibilité, des modes de calcul, ainsi que des organismes gestionnaires de ces différents dispositifs⁹⁷ peut être source de complexité et de difficulté d'accès⁹⁸.

95 Certains régimes, comme le régime des professions libérales, apprécient la qualité d'inapte de façon plus restrictive. Ainsi, pour être reconnu inapte, un professionnel libéral doit ne plus être en mesure d'exercer une activité professionnelle en général, alors qu'un salarié doit ne plus être en mesure d'exercer son emploi sans nuire gravement à sa santé et être atteint d'une incapacité de travail définitive d'au moins 50 %.

96 Di Porto A. et Bridenne I. (2011), «Les retraités inaptes et ex-invalides : importance et caractéristiques», Note CNAV-DSP, document 5 de la séance du COR du 16 mars 2011. Par ailleurs, dans la fonction publique (d'État – civile ou militaire –, territoriale ou hospitalière), la prise en compte de l'invalidité diffère sensiblement du régime général, en raison de l'existence d'une pension de retraite pour invalidité qui peut être perçue avant l'âge d'ouverture des droits à retraite (dans les trois fonctions publiques, 7,3 % des pensions liquidées en 2010 l'ont été au titre de l'invalidité) et du fait que le risque d'invalidité temporaire, résultant ou non de l'exercice des fonctions, est assuré par l'employeur public. Voir la séance du COR du 16 mars 2011.

97 Les prestations associées relèvent de différentes caisses au sein de la Sécurité sociale selon le risque auquel elles sont rattachées (maladie, accidents du travail – maladies professionnelles, vieillesse, famille pour le versement de l'AAH) ou des collectivités locales pour la PCH.

98 Voir le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (2012), *L'Évaluation de l'état d'invalidité en France : réaffirmer les concepts, homogénéiser les pratiques et refondre le pilotage du risque*, mai.

Chapitre 6

Information, simplification et lisibilité

L'organisation du système de retraite, en régimes structurés sur une base socioprofessionnelle, permet de prendre en compte une certaine diversité des situations durant la vie active. Cependant, malgré un mouvement de convergence des règles qui s'est accéléré depuis la réforme de 2003, cette diversité conduit à une grande complexité des modalités de calcul de la retraite, surtout pour les assurés ayant relevé de plusieurs régimes au cours de leur carrière professionnelle.

Or, la lisibilité et la transparence d'un système de retraite sont des éléments essentiels du pacte intergénérationnel qui sous-tend un système par répartition et de la compréhension des réformes engagées. Cette lisibilité passe par une bonne information des assurés mais, au-delà, peut également passer par une simplification des modalités d'acquisition et de calcul des droits à retraite ou de l'architecture même du système.

I – L'information des assurés

Pour assurer une plus grande lisibilité du système de retraite, il importe d'abord d'apporter aux assurés une information générale leur donnant les éléments nécessaires à la formation de leur jugement sur les évolutions en cours et à venir ; c'est d'ailleurs l'une des missions du COR. Mais il convient surtout d'apporter aux assurés une information personnelle rétrospective (sur leur carrière) et prospective (sur leurs droits futurs à la retraite), afin qu'ils soient en état d'apprécier leur situation personnelle.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a mis en place un dispositif d'information personnelle des assurés avec les relevés de situation individuelle (RIS) et les estimations indicatives globales (EIG), sous l'égide du GIP Info retraite qui est chargé de coordonner les régimes pour la constitution puis la diffusion de l'information. Le RIS, transmis tous les cinq ans à partir de l'âge de 35 ans, fait apparaître les droits acquis dans l'ensemble des régimes de base et complémentaires. L'EIG, transmise également tous les cinq ans à partir de 55 ans jusqu'à la liquidation totale de la retraite, présente une estimation des droits que l'assuré sera susceptible d'acquérir dans l'ensemble des régimes de retraite dont il aura relevé au moment de son départ à la retraite. Les

cinq premières campagnes d'information annuelles menées de 2007 à 2011, ont ainsi concerné vingt-trois générations.

Un tableau de bord permet de suivre l'évolution de plusieurs indicateurs quantitatifs et techniques concernant la réalité de cette action d'information : proportion de documents effectivement envoyés aux assurés visés, proportion de documents non reçus pour défaut d'adresse, indicateurs liés au contenu des documents pour identifier si l'information délivrée est complète ou non, répartition de la charge d'envoi des documents pour les différents régimes⁹⁹...

Chaque année, le GIP Info retraite fait également réaliser une étude qualitative sur la perception des documents reçus par les assurés.

Ces enquêtes font apparaître un très fort taux de satisfaction des assurés concernés, qui considèrent ces documents comme utiles. En 2011, plus de 80% lisent les documents (RIS et EIG) même si une minorité seulement (41%) les étudie de près, et quasiment tous les assurés les conservent. 90% considèrent ces documents comme compréhensibles, même si d'autres questions montrent la difficulté d'appréhension de certaines notions essentielles (trimestres, points de retraite, projections...).

Parmi les personnes qui avaient envisagé une date de départ à la retraite avant la réception de l'EIG en 2011, 68% déclarent que le document a eu un impact sur leur réflexion, selon des modalités très diverses : 35% disent avoir été confortés dans leur choix, 22% répondent que le document les incite à reporter la date de leur départ à la retraite et 11% à l'anticiper. En 2011, 83% des assurés considèrent que le RIS et l'EIG favorisent une meilleure compréhension des mécanismes de constitution de leur retraite. Cependant, seulement 65% de ceux qui ont reçu l'un ou l'autre de ces documents s'estiment suffisamment informés sur leur future retraite, une proportion qui reste stable par rapport à 2010, mais est inférieure à celle des années précédentes.

L'article 6 de la loi du 9 novembre 2010 a complété le dispositif des RIS et des EIG par de nouvelles dispositions : une information générale pour les nouveaux assurés (courrier présentant le système de retraite, envoyé systématiquement l'année qui suit la première activité professionnelle), l'entretien individuel de retraite à partir de 45 ans (EIR) proposant à l'assuré des estimations de sa future retraite selon différents scénarios de carrière, le relevé de situation individuelle à la demande et dématérialisé (RIS/e), un outil de simulation accessible en ligne (EVA) permettant de communiquer aux assurés des simulations du montant potentiel de leur future pension en fonction de différentes hypothèses, enfin une information spécifique pour les assurés ayant un projet d'expatriation et pour ceux engagés dans une procédure de divorce.

99 Voir la séance du COR du 21 mars 2012.

Les trois premiers dispositifs ont été mis en œuvre en 2012. Le suivi et l'évaluation en cours pourront permettre de déterminer si ces outils répondent à l'objectif d'informer au plus tôt les assurés de l'impact de leur parcours professionnel sur leurs droits futurs à retraite. Ils permettront également de mesurer l'adéquation avec les attentes et les besoins d'information exprimés par les assurés. L'outil de simulation en ligne est en cours d'élaboration et nécessite des développements informatiques importants qui posent notamment la question des moyens à consacrer à l'information commune par l'ensemble des régimes dans un système particulièrement complexe. La question de la nature des outils (entretiens en face à face ou à distance, documents papier ou dématérialisés...) peut constituer aussi un sujet de réflexion pour l'avenir.

La problématique de l'information des assurés proches de l'âge de la retraite se pose aussi lorsque des modifications des paramètres de retraite doivent être réalisées. Le principe de paramètres définis selon l'année de naissance plutôt que selon l'année de départ à la retraite, et fixés définitivement pour les générations dès lors qu'elles ont atteint l'âge d'ouverture des droits de droit commun, concourt à une meilleure anticipation et une meilleure visibilité de la part des assurés¹⁰⁰. Toutefois, certaines modifications des paramètres de retraite touchant des assurés qui avaient déjà dépassé leur âge d'ouverture des droits continuent d'être observées – par exemple, la modification des paramètres de retraite anticipée pour carrière longue en 2009 ou la mise en place de l'écrêtement du minimum contributif à partir de 2012. En outre, la question continue de se poser pour les assurés situés dans les tranches d'âge juste avant l'âge d'ouverture des droits : à titre d'exemple, le calendrier de montée en charge rapide de la réforme des retraites de 2010 a pu remettre en cause l'information fournie dans les EIG aux assurés ayant entre 55 et 59 ans à cette date.

II – Les évolutions du système en réponse aux problèmes de lisibilité et transparence

Au-delà de la nécessité de bien informer les assurés sur le système de retraite et ses évolutions ainsi que sur leurs propres droits, ce qui revêt une dimension démocratique, la lisibilité et la transparence du système renvoient également à la réflexion sur une éventuelle simplification des règles de calcul des droits, voire sur de nouvelles modalités de calcul des droits en fonction des autres objectifs que l'on entend privilégier, enfin sur l'architecture même du système de retraite.

100 Cela permet également d'éviter des effets pervers qui passeraient par le biais d'une incitation à anticiper l'âge de départ à la retraite par des assurés qui ont déjà atteint l'âge minimal d'ouverture des droits et qui craindraient de se voir appliquer une formule de calcul des pensions moins avantageuse en cas de prolongement d'activité.

1. La simplification des règles et des dispositifs

La simplification des règles de calcul des droits et des dispositifs de solidarité peut passer par des mesures de convergence entre régimes de retraite, même si ces mesures ne conduisent pas nécessairement à régler, en particulier, la question de la situation des polypensionnés au regard de celle des monopensionnés¹⁰¹.

Si des mesures de convergence ont été décidées lors des dernières réformes, certaines règles demeurent différentes entre salariés du privé et fonctionnaires, en particulier pour le décompte de la durée d'assurance (calcul à partir de la rémunération perçue et du plancher des 200 heures de SMIC pour valider un trimestre *versus* durée calendaire) et le salaire de référence (moyenne des 25 meilleures années *versus* traitement des 6 derniers mois). La diversité des règles demeure également entre les régimes de base et les régimes complémentaires et entre les régimes complémentaires entre eux (âge d'ouverture des droits, surcote, valeur d'achat et de service du point). En outre, il existe toujours une grande disparité de dispositifs de solidarité entre les régimes de retraite, en particulier en matière de réversion et de droits familiaux.

Finalement, les modalités de calcul des retraites s'avèrent souvent complexes et parfois subtiles – davantage encore dans le cas des polypensionnés. Le chapitre 3 de la présente partie a rappelé que les règles mêmes du cœur du système pouvaient conduire à des résultats inattendus et, en définitive, peu compréhensibles pour les assurés, parfois en leur faveur, parfois en leur défaveur.

Si l'on souhaite corriger ces effets, une simplification de ces modalités de calcul peut être recherchée, sans nécessairement les changer de manière fondamentale en restant dans le cadre des régimes en annuités, comme l'ont montré les exemples d'évolution possible des règles, présentés à titre purement illustratif au chapitre 3.

2. Les différentes modalités de calcul des droits au regard de l'objectif de lisibilité

La lisibilité du système de retraite s'apprécie également par rapport aux autres objectifs que l'on entend privilégier. On cherchera alors à mettre en place le système qui permettra de les rendre plus lisibles.

Cette approche conduit en particulier à s'interroger sur les caractéristiques comparées des différentes modalités de calcul des droits dans un régime de retraite en répartition, que sont les annuités, les points et les comptes notionnels¹⁰².

101 Voir le chapitre précédent.

102 Pour la définition des régimes en annuités, en points et en comptes notionnels, voir l'encadré au chapitre 2 de la première partie.

Le Conseil a consacré à ce sujet l'intégralité de son septième rapport en 2010. Il avait alors rappelé que cette étude, présentée à la demande du Parlement, ne valait pas à ce stade prise de position par le Conseil sur l'opportunité d'une réforme consistant à passer à un système en points ou en comptes notionnels en France. Sur ce point, les avis sont d'ailleurs très partagés au sein du Conseil. Il est néanmoins utile de rappeler ici les principaux enseignements de ce rapport.

– Au regard de l'objectif de lisibilité, les régimes en points ou en comptes notionnels peuvent être jugés plus adaptés dans la mesure où tout droit, accordé en contrepartie de cotisations, donne lieu à un supplément de pension, alors qu'il est possible, dans les régimes en annuités comme au régime général, que des périodes cotisées ne donnent pas *in fine* de droits supplémentaires, comme cela a été rappelé au chapitre 3 de la présente partie. Les droits octroyés, à génération, âge de liquidation et année d'ouverture du droit identiques, quel que soit le profil de carrière, représentent le même nombre de points ou la même valeur de capital virtuel et donc, contrairement aux régimes en annuités, la même pension future pour tous les bénéficiaires. De plus, il est *a priori* facile d'additionner des points ou du capital virtuel de régimes différents, contrairement aux annuités en France, comme le chapitre précédent l'a rappelé dans le cas des polypensionnés.

Mais les techniques s'apprécieront différemment selon que l'on met l'accent sur un objectif de taux de remplacement à un âge de départ à la retraite donné – qui renvoie plutôt aux annuités –, sur le lien entre les cotisations versées et les pensions reçues par chacun – plus marqué dans certains régimes en points ou avec les comptes notionnels –, ou encore sur la plus grande stabilité financière – qui est l'une des propriétés des comptes notionnels.

La comparaison des techniques de calcul des retraites fait en effet ressortir la capacité d'autorégulation des régimes en comptes notionnels face aux évolutions démographiques et économiques. La technique des comptes notionnels permet, en contraignant les paramètres déterminant le montant des pensions, de contenir les éventuels déficits du régime, notamment face à l'allongement de l'espérance de vie, sans toutefois conduire nécessairement à l'équilibre instantané. Mais, dans tous les cas, en l'absence de réserves suffisantes, la question du financement des dépenses supplémentaires liées au papy-boom reste ouverte.

– Le remplacement du calcul actuel des pensions personnelles versées par les régimes de retraite de base par un régime en points ou par un régime en comptes notionnels serait techniquement possible. Le Conseil notait cependant que ce changement soulèverait des problèmes de gestion évidents et nécessiterait en conséquence d'être soigneusement préparé, ce qui implique à la fois des délais pour l'élaboration puis pour la mise en application d'une telle réforme. Les conséquences pour les assurés dépendent

principalement des modalités de la transition, notamment de sa durée, et du choix des paramètres du nouveau système.

– Le passage d'un régime en annuités à un régime en points ou en comptes notionnels n'est pas principalement une question d'ordre technique. Il nécessite au préalable des choix politiques qui ont trait notamment à l'architecture du système de retraite (voir ci-après), aux objectifs que l'on souhaite atteindre en priorité (pérennité financière, équité entre les générations et degré de redistribution), enfin au calendrier (plus ou moins long) et à la forme de la transition (immédiate, progressive avec affiliation successive ou simultanée aux deux systèmes) pour passer d'un système à l'autre. En particulier, le degré de solidarité dans un système de retraite relève avant tout de choix politiques, toutes les techniques permettant d'intégrer, sous des formes différentes, des éléments de solidarité (valorisation de périodes d'interruption d'activité, droits liés à la famille ou minima de pension). Les régimes en points ou en comptes notionnels font passer la solidarité par l'affectation au compte du bénéficiaire de points ou de capital virtuel supplémentaires, ce qui rendrait explicite la contrepartie en termes de cotisation de tous les droits accordés permettant ainsi d'en clarifier le financement.

– Enfin, quelle que soit la technique utilisée (annuités, points ou comptes notionnels), le retour à l'équilibre du système de retraite en répartition, face notamment au vieillissement de la population, repose dans tous les cas sur les trois leviers que sont le niveau des ressources, le niveau des pensions et l'âge moyen effectif de départ à la retraite, mais selon des modalités différentes de pilotage avec, dans le cas des comptes notionnels, des ajustements automatiques pour contenir les éventuels déficits¹⁰³.

3. Réflexions sur l'architecture du système de retraite

La lisibilité du système de retraite peut enfin renvoyer à son architecture même, l'option la plus radicale étant de rapprocher à la fois tous les régimes de base et tous les régimes complémentaires, allant jusqu'à la fusion complète de tous les régimes dans un régime unique¹⁰⁴.

Sans aller jusqu'à cet extrême, le Conseil a engagé une réflexion sur différents schémas de simplification de l'architecture du système de retraite dans le cadre de son septième rapport. En effet, la perspective, que le Parlement avait demandé au COR d'examiner, d'utiliser la même technique (points ou comptes notionnels) pour tous les régimes de

103 Voir le chapitre 2 de la présente partie.

104 L'article 16 de la loi du 9 novembre 2010 prévoit l'organisation d'une réflexion nationale sur les objectifs et les caractéristiques d'une réforme systémique, entre autres sur « les conditions de mise en place d'un régime universel par points ou en comptes notionnels, dans le respect du principe de répartition au cœur du pacte social qui unit les générations ».

base invitait à s'interroger sur l'intérêt d'aller plus loin en harmonisant à terme les règles de ces régimes, voire en fusionnant les régimes de base. De même, l'éventualité d'une transformation du régime général en un régime en points conduit à envisager une éventuelle fusion du régime général et des régimes complémentaires qui sont déjà en points.

Ces interrogations renvoient, ainsi que l'a montré le septième rapport du COR, à deux schémas de simplification de l'architecture du système de retraite, *a priori* exclusifs : d'une part, des régimes de base ayant les mêmes règles (voire un grand régime de base) complétés par des régimes complémentaires propres aux différentes catégories professionnelles ; d'autre part, un seul régime dans le secteur privé, résultant de la fusion du régime de base et des régimes complémentaires.

Le premier schéma nécessiterait en particulier d'instaurer un régime complémentaire obligatoire spécifique à la fonction publique et de savoir si les règles des régimes de base devraient être alignées sur celles du régime général ou être définies à un autre niveau qui conduirait notamment à remettre en cause l'actuel plafond des cotisations et des pensions.

Le deuxième schéma avec un seul grand régime (base et complémentaires) dans le secteur privé pourrait être exploré, en particulier si les spécificités de la fonction publique justifiaient de conserver un régime aux règles (et à la technique) différentes pour les fonctionnaires. Il pose la question du paramétrage de ce régime unique, de son éventuelle extension aux non-salariés et de sa gouvernance, en particulier des rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux. Une option moins radicale que la fusion serait de renforcer l'articulation des modalités de prise de décision au niveau de la base et des complémentaires permettant une harmonisation minimale des règles sur des sujets identifiés en commun.

La question d'une éventuelle simplification de l'architecture du système de retraite, qui conduirait à revenir sur le résultat de l'histoire et de choix collectifs exprimant des conceptions parfois différentes de la retraite (assurantielle, statutaire ou patrimoniale), ne se pose toutefois pas uniquement à l'aune d'un critère de lisibilité et de transparence. Elle n'est pas non plus un préalable à la poursuite d'un processus de simplification dans le cadre même du système actuel, qui paraît, en tout état de cause, nécessaire pour préserver la légitimité de ce système.

Conclusion

Le présent rapport ainsi que celui qui a été adopté le mois dernier par le Conseil, *Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060*, constituent les bases d'un diagnostic qui, s'il ne saurait être exhaustif, donne des points de repère aux décideurs pour faire évoluer notre système de retraite.

Le rapport de décembre dernier a notamment mis en avant les besoins de financement auxquels notre système de retraite devra faire face à court et moyen terme en l'absence de nouvelles mesures et les perspectives concernant la situation financière à plus long terme en fonction de la croissance de l'économie, plus précisément de l'évolution de l'emploi et de la productivité. Il pose de fait la question du retour à l'équilibre du système de retraite, illustré par l'abaque à différents horizons.

Ce second rapport le complète, notamment en posant plus largement la question de la pérennité financière du système de retraite, qui est l'un des objectifs poursuivis, et en examinant les autres questions que ce système soulève en regard des autres objectifs définis par la loi : « *objectifs de maintien d'un niveau de vie satisfaisant des retraités, de lisibilité, de transparence, d'équité intergénérationnelle, de solidarité intragénérationnelle, de pérennité financière, de progression du taux d'emploi des personnes de plus de cinquante-cinq ans et de réduction des écarts de pension entre les hommes et les femmes.* »

Il reviendra ensuite aux pouvoirs publics, en liaison avec les partenaires sociaux, de préciser *in fine* comment ils entendent assurer la pérennité financière du système de retraite, qui est une condition de survie plus qu'un objectif en soi, tout en répondant aux autres objectifs visés.

Les travaux du COR – ceux contenus dans ces deux rapports mais aussi ceux des rapports précédents – constituent ainsi un *corpus* approfondi de faits, de chiffres et d'analyses en vue de la phase de concertation entre le gouvernement et les partenaires sociaux prévue à partir du printemps 2013.

Annexes

Liste des annexes

- 1 Synthèse
- 2 Liste des sigles utilisés
- 3 Le Conseil d'orientation des retraites

Annexe 1

Synthèse

La feuille de route arrêtée à l'issue de la grande conférence sociale de juillet 2012 a prévu, en amont d'une concertation avec les partenaires sociaux, une phase de diagnostic sur la base d'un état des lieux de notre système de retraite et de ses perspectives financières réalisé par le COR. Le onzième rapport publié le mois dernier, *Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060*, et le présent rapport s'inscrivent dans ce cadre. Le douzième rapport du COR rappelle d'abord les principales caractéristiques du système de retraite français¹ (première partie) puis les analyse à l'aune des objectifs assignés au système (deuxième partie). On en résume ici les principaux éléments.

I – Les caractéristiques du système de retraite français

Le système de retraite français légalement obligatoire, fruit de l'histoire sociale, se caractérise par une multiplicité de régimes de base et par le développement de régimes complémentaires structurés en fonction de critères d'appartenance socioprofessionnelle et financés en répartition. S'y ajoutent des dispositifs facultatifs d'épargne retraite individuelle ou collective en capitalisation, destinés à compléter la retraite en répartition et non à s'y substituer.

Les conditions d'ouverture des droits à retraite, les règles d'acquisition et de valorisation de ces droits ainsi que les paramètres de calcul des pensions diffèrent entre les régimes, malgré un mouvement de convergence qui accompagne l'allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein en fonction des gains d'espérance de vie à 60 ans et le relèvement des âges légaux de la retraite (à terme, 62 ans pour l'âge d'ouverture des droits et 67 ans pour l'âge d'annulation de la décote). Excepté pour les professionnels libéraux, les pensions de base se calculent en annuités, en référence à une durée d'assurance, et sont le produit de trois termes : le taux de liquidation, le salaire de référence et le coefficient de proratisation, qui rapporte la durée d'assurance validée dans le régime à la durée d'assurance requise pour le taux plein fixée par génération (166 trimestres pour celle née en

1 Pour ne pas allonger la synthèse, la mise en perspective internationale n'est pas reprise ici.

1956). Les pensions complémentaires se calculent en points, en référence aux cotisations versées.

Outre les droits propres acquis en contrepartie d'une activité professionnelle, **des droits à retraite sont attribués au titre de la solidarité** ou, en contrepartie du versement de cotisations, pour tenir compte de situations spécifiques : départs précoces à taux plein (carrières longues, invalidité, inaptitude, pénibilité, handicap, catégories actives), minima de pension (minimum contributif dans le privé, minimum garanti dans la fonction publique) auxquels on peut ajouter le minimum vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées) qui est hors du système de retraite *stricto sensu*, périodes assimilées liées à des périodes d'inactivité (chômage, maladie, maternité...), possibilités de surcotisation (travail à temps partiel) ou de cotisations volontaires (périodes d'études supérieures), droits familiaux – majoration de durée d'assurance, assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), majoration de pension pour trois enfants et plus – et pension de réversion pour les personnes veuves.

Globalement, **le montant moyen de la pension de droit propre** (hors réversion et hors majoration pour trois enfants et plus) s'élève à 1 216 € par mois fin 2010. Il progresse d'année en année plus vite que l'inflation, sous l'effet du renouvellement des générations (effet de noria). Les disparités de pension entre retraités sont relativement importantes, entre les hommes (1 552 €) et les femmes (899 €) et selon le statut d'activité antérieur. Le niveau de vie moyen des retraités a fortement progressé depuis les années 1970 et est aujourd'hui proche de celui des actifs (environ 2 000 € par mois et par unité de consommation). Il en est de même pour le taux de pauvreté (10,2% en 2010 pour les retraités comme pour les actifs).

Le taux d'emploi des 55-64 ans a augmenté d'environ 10 points depuis 2000 et a, jusqu'à maintenant, plutôt bien résisté à la crise. En 2011, le taux d'emploi des 55-59 ans était de 64%; celui des 60-64 ans de 18,9%. Si les 55-64 ans ont un taux de chômage plus faible que la moyenne, ils peinent cependant à en sortir : seulement un sur dix s'étant déclaré au chômage en 2010 a retrouvé un emploi en 2011, contre plus d'1/3 des 30-49 ans. Si des progrès ont été réalisés, suite aux différentes politiques menées ces dernières années, consistant à réduire les préretraites, à encourager la poursuite de l'activité et à décaler les âges de départ à la retraite, la question des transitions vers la retraite et des périodes de non-emploi précédant la retraite reste donc posée, avec la persistance d'un écart significatif entre l'âge moyen de cessation d'activité et l'âge moyen de liquidation de la retraite. Un bilan d'ensemble des mesures prises serait souhaitable.

Enfin, **la situation financière des régimes de retraite** et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est affectée par la crise économique. La dégradation intervient alors que les régimes sont structurellement déficitaires, en lien avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations

nombreuses du baby-boom et l'allongement de l'espérance de vie à 60 ans. En 2011, les besoins de financement du système de retraite s'élevaient à 14 milliards d'euros : 7,9 milliards d'euros pour les régimes de base (dont 6 milliards d'euros pour la CNAV), 3,4 milliards d'euros pour le FSV et 2,6 milliards d'euros pour les régimes complémentaires légalement obligatoires. De nombreux régimes spéciaux bénéficient d'une subvention ou d'une contribution d'équilibre, tel le régime de la fonction publique de l'État, dont le taux de cotisation d'équilibre à la charge de l'État pour les pensions civiles est passé de 58,5% à 65,4% entre 2009 et 2011. Même s'ils sont neutres pour le solde financier global du système de retraite, on rappellera que d'importants transferts de compensation ont lieu entre régimes de base, pour neutraliser les écarts résultant notamment de leurs différences de situation démographique (voir le dixième rapport du COR qui étudie différentes pistes d'évolution possibles). Avec la création du FSV, c'est au sein de la branche vieillesse de la Sécurité sociale qu'a été poussée le plus loin la logique de partage des financements (cotisations sociales, impôts et taxes, transferts). Reste que la question de l'enveloppe financière à allouer aux dispositifs de solidarité et la clarification de leur financement, qui ne passe pas toujours par le FSV, reste entière.

II – L'adéquation du système de retraite français à ses objectifs

Il convient de s'interroger sur **l'adéquation du système de retraite aux objectifs qui lui sont assignés par la loi** : maintien d'un niveau de vie satisfaisant des retraités, lisibilité, transparence, équité intergénérationnelle, solidarité intragénérationnelle, pérennité financière, progression du taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans et réduction des écarts de pension entre les hommes et les femmes. La question renvoie ainsi à celle du pilotage du système, c'est-à-dire la modification au fil du temps des paramètres de retraite, permettant d'atteindre ces objectifs. Or **les modalités du pilotage institutionnel**, avec les modalités d'implication des partenaires sociaux, la définition d'un horizon – qui pourrait se décaler au fil du temps – voire de deux horizons – l'un à moyen terme et l'autre à plus long terme –, l'articulation entre régimes de base et régimes complémentaires, et la définition d'indicateurs de suivi sur lesquels le COR poursuit ses travaux, nécessiteraient d'être précisées et stabilisées.

L'objectif de pérennité financière constitue une condition de survie du système plus qu'une finalité en soi : le système de retraite doit être en mesure de verser des pensions aux retraités actuels et futurs. Selon le onzième rapport du COR, dans les scénarios économiques les plus favorables, le retour à l'équilibre ne pourrait être atteint, à législation constante, que vers les années 2040, et le système de retraite

en 2060 pourrait être excédentaire de 1,8 point de PIB ou déficitaire de 2,7 points de PIB selon les différentes perspectives de croissance étudiées. Des calculs conduits depuis indiquent que la dette accumulée depuis 2012 (dans l'hypothèse où les besoins de financement annuels seraient financés par le seul endettement, sans dégager des ressources nouvelles) représenterait entre 15,0% et 51,4% du PIB en 2040 – mais avec, en cumulé, un excédent en 2060 dans l'hypothèse la plus favorable – et que la hausse des prélèvements permettant d'assurer l'équilibre en moyenne sur 2012-2040 varierait de 0,5 à 1,6 point de PIB selon le scénario économique. **Les conditions de l'équilibre d'un système de retraite par répartition** – illustrées dans l'abaque du COR – s'expriment habituellement au travers de trois grands leviers : taux de prélèvement finançant les retraites, âge effectif moyen de départ à la retraite et rapport de la pension moyenne au revenu d'activité moyen. Cependant, ces leviers ne peuvent pas être directement actionnés et déterminés par la législation. Il faut en pratique agir sur les paramètres des régimes de retraite, le débat étant ouvert sur les modalités de ces ajustements : automatiques – selon une règle de calcul fixée à l'avance – ou discrétionnaires – en choisissant au fil du temps les évolutions des valeurs des paramètres.

L'objectif de pérennité financière est lié à **l'objectif d'équité entre les générations**, ne serait-ce que parce que les ajustements des paramètres ont en général des impacts différenciés selon les générations. Plutôt que de mobiliser des indicateurs synthétiques de rendement qui ne font pas consensus, l'objectif d'équité entre générations, au regard des seuls droits à retraite, peut être apprécié à l'aune de plusieurs indicateurs calculés pour chaque génération : la durée de retraite, la durée d'activité, le taux de prélèvement finançant les retraites et le niveau des pensions. Les résultats présentés (qui ne sont qu'indicatifs) montrent qu'avec la législation actuelle, donc avant toute mesure visant à revenir à l'équilibre, il n'existe pas de générations qui seraient avantagées (ou désavantagées) au regard de l'ensemble des quatre dimensions. Toutefois, les mesures qui devront être prises en vue de revenir à l'équilibre, et qui pourront ne pas être neutres en termes d'équité, pourraient modifier cette appréciation.

D'après la loi, « tout retraité a droit à une pension en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité », ce qui relève du **caractère contributif du système de retraite** et s'exprime dans les formules de calcul des pensions (hors droits liés à la solidarité) qui constituent le « cœur » du système. Si, au total, l'ensemble des règles des régimes de retraite français (y compris les dispositifs de solidarité) conduisent à un caractère fortement redistributif du système de retraite, le cœur du système opère, de manière implicite (car les règles de calcul n'ont pas été définies pour cela), des **redistributions entre les assurés** qui, prises dans leur ensemble, vont dans le sens d'un accroissement des inégalités en défaveur des assurés à carrière courte, donc des assurés à plus bas salaires et des femmes tout particulièrement (voir les exemples donnés en encadré dans le rapport).

Ces effets pourraient être corrigés, au moins en partie, tout en restant dans le cadre d'un système en annuités, moyennant des aménagements des formules de calcul des pensions, présentés dans le rapport à titre purement illustratif. Pour focaliser l'attention sur la question des redistributions, il y a lieu de conduire cette réflexion en maintenant inchangé le niveau moyen des retraites.

Ces pistes de réflexion ne constituent pas des propositions de réforme émises par le COR mais des pistes de travail dans l'hypothèse où l'on souhaiterait modifier certains des effets induits par les règles et dispositifs du système actuel.

Pour éviter les distorsions liées aux **règles de calcul du salaire de référence** (prise en compte des 25 meilleures années au régime général), on pourrait étudier l'idée de reformuler la règle, par l'exclusion des plus mauvaises années du calcul du salaire de référence, voire de prendre en compte l'intégralité des salaires de la carrière – cette alternative suscitant des réserves de la part de plusieurs membres du Conseil –, ce qui ne préjuge pas des mesures compensatoires qui devraient être prises parallèlement si un tel calcul était appliqué (hausse du taux de liquidation, meilleure revalorisation des salaires portés au compte...)

Les effets induits par la **règle des 200 heures au SMIC horaire pour valider un trimestre** au régime général **combinée avec les règles de calcul du salaire de référence** pourraient être corrigés notamment en rapportant le salaire de chaque année retenue pour le calcul du salaire de référence au nombre de trimestres effectivement retenus dans le coefficient de proratisation (moins de quatre au cours d'une année incomplète).

Le cœur du système de retraite opère également des redistributions en termes de **durée de retraite** et de **durée de carrière**, au sein et entre les différents régimes de retraite (régime général et régimes de la fonction publique entre autres). Une personne qui a travaillé plus longtemps qu'une autre car entrée plus tôt sur le marché du travail, mais ayant le même niveau de salaires, n'aura pas forcément une pension plus élevée. Plus généralement, les règles seraient relativement moins favorables aux personnes entrées très tardivement ou, au contraire, entrées de manière précoce dans la vie active. Si on souhaitait corriger ces redistributions, deux règles conduisant à des effets de seuil dans la formule de calcul des pensions devraient être assouplies : le fait que la surcote ne s'applique qu'aux trimestres cotisés au-delà de l'âge d'ouverture des droits et le fait que le taux de proratisation est borné à 100%.

Les conditions d'ouverture des droits à retraite dans les différents régimes de retraite peuvent également amener à réfléchir au critère à prendre en compte : durée de cotisation minimale sans autre condition, âge minimal de départ à la retraite sans autre condition, ou encore

un mixte des deux critères d'âge et de durée (comme dans le cas des départs anticipés pour longue carrière). Une autre option croisant les deux critères, d'âge et de durée, plus simple dans sa formulation et présentant moins d'effets de seuil, pourrait consister à instaurer un seuil global minimal pour la somme de l'âge et de la durée de cotisation (exprimés tous deux en années et éventuellement pondérés différemment).

Plus généralement, on peut s'interroger sur les paramètres qui devraient intervenir dans **la modulation du montant de la pension selon l'âge de départ à la retraite**, tels que la durée espérée de retraite. Une autre problématique liée à la modulation du montant de pension selon l'âge est celle des **incitations à la prolongation d'activité**, en lien avec la propriété de « neutralité actuarielle » (à la marge). Le système actuel de décote et de surcote apparaît relativement « neutre » mais il le serait davantage s'il s'appliquait autour d'un âge pivot identique pour tous.

Malgré toutes ces imperfections, le système de retraite opère bien au total, comme cela a déjà été souligné, une redistribution qui contribue à réduire fortement les inégalités entre retraités, au profit des femmes notamment. C'est la conséquence des redistributions importantes liées aux **dispositifs de solidarité** explicitement conçus dans cette finalité, qui (hors réversion) représentent environ 1/5 de la masse des droits propres et permettent de compenser la plupart des « trous » de carrière (interruptions d'activité). Si l'objectif de solidarité intragénérationnelle semble ainsi atteint globalement, **les interactions des règles des dispositifs de solidarité avec les formules de calcul des pensions** (des trimestres accordés au titre de la solidarité ont *in fine* un impact ou non sur le montant de la pension, selon la carrière de l'assuré) peuvent poser question.

Plus largement, cinq séries de problématiques sont traitées dans le rapport, avec des exemples à l'appui et des pistes éventuelles d'évolution données là encore à titre illustratif :

- mieux compenser à la retraite **les accidents de carrière**, en portant un salaire au compte en cas de période assimilée, et éventuellement remettre en cause la condition d'obtention du taux plein pour l'attribution du minimum contributif selon les finalités que l'on donne à ce dispositif ;
- améliorer **le ciblage et l'incidence des droits familiaux**, en articulant mieux les majorations de durée d'assurance (MDA) et l'AVPF, de manière à compenser strictement les trimestres effectivement perdus du fait des interruptions d'activité liées aux enfants, et en prenant mieux en compte l'effet des enfants sur les salaires, en transformant en partie ou, de préférence, en complétant la MDA par des mécanismes de majoration de pension ou de salaires portés au compte ;
- s'interroger sur **la nature forfaitaire ou proportionnelle des droits familiaux** (notamment dans le cas de la majoration de pension pour

trois enfants et plus) et sur **le moment de prise en charge des périodes d'éducation des enfants** (lorsque les enfants sont à charge ou bien pendant la retraite);

- réfléchir à la façon de prendre différemment en compte les parcours conjugaux dans le calcul du montant de **la réversion** (qui, en cas de divorce, dépend aujourd'hui beaucoup du parcours conjugal postérieur à la séparation), notamment en proratisant ce montant en fonction de la durée du mariage, indépendamment d'un remariage éventuel;

- réfléchir à **la prise en compte des évolutions de la société** à travers d'éventuels nouveaux mécanismes de solidarité ou de nouveaux droits attribués en contrepartie de cotisations, sur lesquels la concertation à venir pourrait se pencher.

La question de l'équité intragénérationnelle peut être abordée aussi à travers différentes dimensions et situations particulières (polypensionnés, égalité femmes / hommes, pénibilité, handicap), mises en avant dans la feuille de route sociale.

La diversité des règles des droits à retraite peut poser la question de l'équité de ces règles, d'une part, pour **les retraités relevant de différents régimes**, d'autre part, entre les retraités percevant une seule pension d'un régime de base (les monopensionnés) et ceux en percevant plusieurs (**les polypensionnés**). Si l'équité entre les assurés ne passe pas nécessairement par l'identité des règles (dès lors qu'elles s'appliquent à des publics différents), il faut prendre en compte le fait que l'ordre d'affiliation à plusieurs régimes n'est pas neutre sur le montant total de pension (les polypensionnés privé-public sont généralement désavantagés par rapport aux polypensionnés public-privé) et qu'être polypensionné de deux régimes aux règles identiques peut conduire à un montant total de pension différent de celui d'un monopensionné ayant la même durée validée et les mêmes salaires. Pour répondre au second cas, qui renvoie aux modalités de calcul du salaire de référence et de la durée validée et que le COR a examiné précisément dans son neuvième rapport, deux approches sont concevables mais ni l'une ni l'autre exemptes d'inconvénients : ne modifier que certaines règles, ce qui ne corrigerait que partiellement le problème, ou modifier l'ensemble des règles, ce qui supposerait une remise à plat du système.

Les écarts de pension entre les femmes et les hommes restent importants (la pension de droit propre des femmes ne représente qu'un peu plus de la moitié de celle des hommes). À l'avenir, les écarts en termes de durée d'assurance en défaveur des femmes devraient tendre à disparaître avec la montée de l'activité féminine et le concours des droits familiaux, et les écarts de salaire, y compris ceux liés au temps partiel, seront alors la cause principale des écarts de pension qui devraient subsister entre les femmes et les hommes. La problématique renvoie ainsi non seulement aux politiques visant à réduire les écarts de salaire, en amont de la retraite, mais également aux règles relatives au cœur

du système de retraite, qui sont plutôt défavorables aux femmes, dont les carrières sont en moyenne plus courtes, et aux dispositifs de solidarité, qui pourraient davantage contribuer à réduire les écarts de pension entre les femmes et les hommes.

Il ne revient pas au système de retraite de régler la totalité des questions liées à **la pénibilité au travail** par un système de compensation systématique. L'approche à privilégier est celle de la prévention et du traitement de ces situations de pénibilité au moment où elles se produisent. Cependant, la prise en compte par le système de retraite de la pénibilité au travail est légitime, d'une part, pour les générations qui n'ont pas bénéficié de tels aménagements et, d'autre part, pour toutes les situations de travail qui entraînent un risque accru de pathologies irréversibles. Le rapport rappelle les évolutions récentes des dispositifs concernés et l'état des lieux des travaux et discussions passées des partenaires sociaux. Beaucoup de membres du Conseil estiment que le traitement des situations de pénibilité dans le cadre de la retraite requiert, en tout état de cause, une attention particulière dans la phase de concertation prévue par la feuille de route de juillet 2012.

Par ailleurs, une multiplicité de dispositifs et de règles prend en compte **les situations diverses de handicap, d'invalidité, d'inaptitude et d'incapacité**, chaque dispositif répondant à une logique propre. Néanmoins, la diversité des règles d'éligibilité, des modes de calcul, ainsi que des organismes gestionnaires de ces différents dispositifs peut être une source de complexité et de difficulté d'accès.

Enfin, **les objectifs de lisibilité et de transparence** d'un système de retraite sont des éléments essentiels du pacte intergénérationnel qui sous-tend un système par répartition, et de la compréhension des réformes engagées. Cette lisibilité passe par une bonne information des assurés, à laquelle contribuent les campagnes d'information annuelles du GIP Info retraite auprès des assurés, campagnes complétées par de nouveaux outils d'information. Au-delà, elle peut passer par une simplification des modalités d'acquisition et de calcul des droits à retraite, voire de l'architecture même du système. Dans son septième rapport, le COR a procédé à une analyse comparée des caractéristiques des différentes modalités de calcul des droits dans un régime de retraite en répartition (**annuités, points et comptes notionnels**) au regard des objectifs du système. Le présent rapport en rappelle les principaux enseignements. Mais la question d'une simplification de l'architecture du système de retraite ou d'une éventuelle réforme dite « systémique » n'est pas un préalable à la poursuite d'un processus de simplification dans le cadre même du système actuel, qui paraît, en tout état de cause, nécessaire pour préserver la légitimité de ce système.

Annexe 2

Liste des sigles utilisés

AAH	Allocation adultes handicapés
ACOSS	Agence centrale des organismes de Sécurité sociale
AGFF	Association pour la gestion du fonds de financement (a remplacé l'Association pour la gestion de la structure financière, ASF)
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
AER	Allocation équivalent retraite
ARE	Allocation d'aide au retour à l'emploi
ARPE	Allocation de remplacement pour l'emploi
ARRCO	Association des régimes de retraites complémentaires
ASFNE	Allocation spéciale du fonds national de l'emploi
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASS	Allocation spécifique de solidarité
ASV	Avantages sociaux vieillesse
AVPF	Assurance vieillesse des parents au foyer
CAATA	Cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CATS	Cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés
CAVIMAC	Caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes
CFA	Congé de fin d'activité
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAV / CNAV-TS	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNAVPL	Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales

CNBF	Caisse nationale des barreaux français
CNIEG	Caisse nationale des industries électriques et gazières
CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
COPILOP	Comité de pilotage des régimes de retraites
COR	Conseil d'orientation des retraites
CPA	Cessation progressive d'activité
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CRPCEN	Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires
CSG	Contribution sociale généralisée
CSSS	Contribution sociale de solidarité des sociétés
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DIF	Droit individuel à la formation
DRE	Dispense de recherche d'emploi
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EACR	Enquête annuelle auprès des caisses de retraite
EIC	Échantillon interrégimes de cotisants
EIG	Estimation indicative globale
EIR	Échantillon interrégimes de retraités
ENIM	Établissement national des invalides de la Marine
FCAATA	Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante
FPE	Fonction publique d'État
FPH	Fonction publique hospitalière
FRR	Fonds de réserve pour les retraites
FSPOEIE	Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
IEG	Industries électriques et gazières
IGAS	Inspection générale des affaires sociales

INED	Institut national des études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IP	Incapacité permanente
IRCANTEC	Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques
ITAF	Impôts et taxes affectés
LFSS	Loi de financement de la Sécurité sociale
MDA	Majoration de durée d'assurance
MSA	Mutualité sociale agricole
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPCA	Organismes paritaires collecteurs agréés
PA	Période assimilée
PACS	Pacte civil de solidarité
PERCO	Plan d'épargne pour la retraite collectif
PERE	Plan d'épargne pour la retraite d'entreprise
PERP	Plan d'épargne retraite populaire
PIB	Produit intérieur brut
PLFSS	Projet de loi de financement de la Sécurité sociale
PMR	Pension minimale de référence
PRISME	Modèle de projection de la CNAV «Projection des retraites : simulation, modélisation, évaluation»
PRP	Préretraite progressive
PSS	Plafond de la Sécurité sociale
RAFP	Régime additionnel de la fonction publique
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RCO	Régime complémentaire obligatoire
RIS	Relevé de situation individuelle
RSA	Revenu de solidarité active
RSI	Régime social des indépendants
SAM	Salaire annuel moyen
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance

SNCF	Société nationale des chemins de fer
SRE	Service des retraites de l'État
TRI	Taux de rendement interne
UE-27	Union européenne à 27 États-membres
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

Annexe 3

Le Conseil d'orientation des retraites

1. Les missions et le fonctionnement du COR

Créé par un décret du 10 mai 2000, le Conseil d'orientation des retraites (COR) est une instance indépendante et pluraliste d'expertise et de travail concerté. Il est chargé d'analyser et de suivre les évolutions à moyen et long terme des régimes de retraite ainsi que la situation des retraités et de faire des propositions dans ce domaine.

Le COR comprend trente-neuf membres : son président, huit parlementaires, six représentants de l'État, seize représentants des assurés sociaux et des employeurs, deux représentants des familles et des retraités et six personnalités qualifiées.

L'article 6 de la loi de réforme des retraites de 2003 renforce le rôle du COR en lui assignant six missions :

- réaliser des projections à moyen et long terme des régimes de retraite obligatoire, au moins tous les cinq ans;
- apprécier les conditions requises pour assurer à terme la viabilité financière de ces régimes;
- conduire une réflexion sur le financement et en suivre l'évolution;
- formuler les avis sur la durée d'assurance (selon des modalités modifiées par la loi de réforme des retraites de 2010);
- participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes;
- suivre l'évolution du niveau de vie des actifs et des retraités.

Enfin, la loi précise que le Conseil formule toute recommandation ou proposition de réforme qu'il juge utile.

Le COR intervient en amont de la négociation et de la concertation sociale sur les questions de retraite afin d'éclairer le débat public, par les travaux qu'il réalise et par les échanges qui ont lieu en son sein.

Les rapports élaborés par le COR s'appuient sur des travaux préparés en lien avec les administrations et les caisses de retraite. Ces études et analyses alimentent la réflexion et sont débattues au sein du Conseil au cours de séances plénières mensuelles de manière à établir autant que faire se peut un diagnostic partagé, voire des propositions de réforme. Dans un souci de transparence, tous ces documents sont accessibles sur le site Internet du COR (www.cor-retraites.fr).

Le Conseil est appuyé par un secrétariat général de neuf personnes, placé sous l'autorité du président du Conseil. Le secrétariat général a une fonction d'animation, d'expertise et de synthèse : il commande aux administrations et aux organismes d'étude les travaux permettant d'alimenter les réflexions du Conseil, élabore les documents d'analyse et de synthèse et prépare des projets de rapports en vue de leur adoption.

Le présent rapport a été préparé et rédigé, sous la direction de M. Raphaël Hadas-Lebel, président du Conseil, par le secrétariat général du COR qui se compose comme suit : M. Yves Guégano (secrétaire général), M. Patrick Aubert (secrétaire général adjoint), M. Jean-Michel Hourriez (responsable des études), ainsi que, par ordre alphabétique, M^{me} Karine Briard, M. Yann Desplan, M. Marco Geraci, M^{me} Anne-Sophie Le Guiel, M^{me} Emmanuelle Prouet et M^{me} Michelle Thiou.

2. Les travaux du COR en 2012

Compte tenu des échéances électorales de mai et juin 2012, le programme de travail du Conseil pour 2012 a été élaboré en deux temps.

Le programme de travail pour le premier semestre 2012, examiné et adopté en séance plénière le 14 décembre 2011, a été conçu pour permettre à la fois d'engager un travail méthodologique dans la perspective d'un nouvel exercice de projection et d'amorcer la réflexion sur un état des lieux actualisé du système de retraite en amont de la réflexion nationale prévue en 2013 par la loi du 9 novembre 2010.

Le programme de travail pour le second semestre 2012 a été examiné et adopté en séance plénière le 11 juillet 2012. Il prend en compte les conclusions de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012 concernant les retraites, laquelle confère au COR un rôle central dans la phase de diagnostic qui doit courir jusqu'au début de l'année 2013. Cette phase de diagnostic doit conduire à dresser un état des lieux du système de retraite et de ses perspectives financières. Dans la continuité des travaux engagés au premier semestre, les séances du second semestre ont donc visé à initier l'exercice de projection et à fournir des éléments de constat et d'analyse sur le système de retraite.

L'exercice de projection à l'horizon 2060 a donné lieu au onzième rapport du COR, adopté le 19 décembre 2012; l'état des lieux du système de retraite fait l'objet du présent rapport. Ces rapports sont de nature à éclairer le travail de consultation d'une commission *ad hoc*, dont la mise en place a été annoncée lors de la grande conférence sociale et qui est chargée de formuler différentes pistes de réforme à plus ou moins long terme. Sur la base des conclusions de cette commission *ad hoc* au printemps 2013, une phase de concertation entre le gouvernement et les partenaires sociaux est prévue sur les évolutions souhaitables du système de retraite.

Plénières	Thèmes
Mercredi 25 janvier 2012	Exercice de projections financières du système de retraite : aspects méthodologiques
Mercredi 15 février 2012	Contribution aux travaux du COPILOR sur les indicateurs : taux de remplacement et équité entre générations
Mercredi 21 mars 2012	Droit à l'information en matière de retraite
Mercredi 11 avril 2012	Parcours de vie, activité professionnelle et retraite
Mercredi 23 mai 2012	Coopération et coordination en matière de retraite entre la France et l'étranger
Mercredi 27 juin 2012	Réversion et veuvage : évolutions récentes
Mercredi 11 juillet 2012	Scénarios macroéconomiques pour les projections du COR
Mardi 25 septembre 2012	Avis technique sur la durée d'assurance de la génération 1956 Réflexions sur les règles d'acquisition des droits et de calcul des pensions
Mercredi 24 octobre 2012	Réflexions actualisées sur les dispositifs de solidarité en matière de retraite
Mercredi 21 novembre 2012	Pénibilité, transition emploi-retraite, élaboration de cas-types pour l'exercice de projection 2012
Mardi 11 décembre 2012	Examen de la première partie du 11e rapport du COR sur les projections financières à l'horizon 2060
Mercredi 19 décembre 2012	Examen et adoption du 11e rapport du COR sur les projections financières à l'horizon 2060
Mardi 22 janvier 2013	Examen et adoption du 12e rapport du COR sur un état des lieux du système de retraite

Deux séances, l'une, le 25 janvier, sur les aspects méthodologiques, et l'autre, le 11 juillet sur les scénarios économiques, ont été consacrées à la préparation et au lancement de l'exercice de projection à long terme associant l'ensemble des régimes de retraite, dont les résultats ont fait l'objet du onzième rapport (*Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060*), examiné puis adopté le 19 décembre 2012.

Après une présentation des hypothèses relatives à la démographie, à l'économie et à la législation, qui décrivent un champ des possibles relativement vaste, le rapport en détaille les résultats des projections. Il précise les perspectives financières des régimes de retraite et de l'ensemble du système ainsi que les perspectives de retraite pour les assurés, concernant l'évolution des âges effectifs de départ à la retraite et le niveau relatif des pensions, à différents horizons (2020, 2040 et 2060). La dernière partie du rapport est consacrée aux conditions d'équilibre du système de retraite à ces différents horizons, à partir de l'abaque associé aux projections ; l'abaque vise à illustrer la diversité des choix possibles et à fournir les ordres de grandeur des efforts nécessaires pour parvenir à l'équilibre à un horizon donné. Le président a répondu à de nombreuses demandes d'intervention dans la presse radiotélévisée le 19 décembre et les jours suivants. Dans ce contexte, les travaux du Conseil ont été abondamment repris dans les médias.

Dans la perspective de l'état des lieux demandé, le Conseil a examiné au cours du second semestre les règles de calcul des pensions (le 25 septembre), les dispositifs de solidarité (le 24 octobre) ainsi que les questions relatives à la pénibilité et aux transitions de l'emploi vers la retraite (le 21 novembre). Plusieurs séances du premier semestre se sont également inscrites dans cette perspective, avec notamment une réflexion sur l'équité entre les générations (le 15 février), un bilan des avancées du droit à l'information en matière de retraite (le 21 mars), un panorama des grands changements qui ont marqué les parcours de vie au cours des dernières décennies (le 11 avril), une présentation du dispositif de coordination entre la France et l'étranger dans le domaine des retraites (le 23 mai) ainsi qu'un examen des évolutions récentes de la réversion et du veuvage (le 27 juin).

Enfin, lors de la séance du 25 septembre, conformément à l'article 17 de la loi du 9 novembre 2010, le Conseil a rendu un avis technique sur l'évolution de la durée d'assurance pour la génération née en 1956.

Dans le cadre de sa mission d'information, le COR organise chaque année un colloque mais, compte tenu d'un calendrier de travail très chargé en fin d'année 2012, il a décidé de reporter en 2013 le colloque initialement fixé le 6 décembre 2012.

Le Conseil publie également, environ deux fois par an, *La Lettre du Conseil d'orientation des retraites*. *La Lettre* n° 6, datée de janvier 2012, a repris les présentations des intervenants au 10^e colloque, organisé en décembre 2011 sur les jeunes et la retraite.

Par ailleurs, en 2012, le président et le secrétariat général du COR ont effectué une trentaine d'interventions visant à valoriser les travaux du COR auprès de publics divers (partenaires institutionnels, étudiants, délégations étrangères...). Ils ont par ailleurs assuré la rédaction d'articles ou réalisé des interviews pour des médias généralistes ou spécialisés.

Le programme de travail du COR pour l'année 2013 n'est pas déterminé à ce stade, mais il est prévu que les travaux de projections fassent l'objet d'approfondissements (variantes démographiques, projections sur cas-types, résultats plus détaillés par régime...). Le programme de travail sera plus précisément fixé en fonction de l'avancement des travaux techniques et de l'évolution des discussions à venir, en articulant avec les travaux de consultation de la commission *ad hoc* et en tenant compte de la phase de concertation entre le gouvernement et les partenaires sociaux à partir du printemps 2013.

3. La composition du Conseil au 22 janvier 2013

Raphaël **HADAS-LEBEL**, président du Conseil d'orientation des retraites

Marie-France **BEAUFILS**, sénatrice

Jean-Louis **BESNARD**, représentant de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

Didier **BLANCHET**, rédacteur en chef de la revue *Économie et Statistique*, INSEE

Yves **CANÉVET**, secrétaire confédéral, Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Pierre-Yves **CHANU**, conseiller confédéral, Confédération générale du travail (CGT)

Jean-Michel **CHARPIN**, inspecteur général des Finances (IGF)

Vincent **CHRIQUI**, directeur général du Centre d'analyse stratégique (CAS)

Isabelle **DEBRÉ**, sénatrice

Christiane **DEMONTÈS**, sénatrice

Sylvain **DENIS**, vice-président du Comité national des retraités et personnes âgées (CNRPA)

Julien **DUBERTRET**, directeur du Budget

Thomas **FATOME**, directeur de la Sécurité sociale

Aude **FERNANDEZ**, représentante de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

Jacqueline **FRAYSSE**, députée

Jean-Christophe **FROMANTIN**, député

Julien **GUEZ**, directeur-chef économiste, Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Christian **GUICHARDON**, représentant de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL)

Didier **HORUS**, représentant de la Fédération syndicale unitaire (FSU)

Jean-Pierre **HUTIN**, représentant de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

Michel **ISSINDOU**, député

Denis **JACQUAT**, député

Danièle **KARNIEWICZ**, secrétaire nationale du pôle «protection sociale», Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CCG)

Jean-Christophe **LE DUIGOU**, représentant de la Confédération générale du travail (CGT)

Jean-Louis **MALYS**, secrétaire national, Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Étienne **MARIE**, inspecteur général des Affaires sociales (IGAS)

Joël **MAUVIGNEY**, représentant du conseil national, président de la commission sociale, Union professionnelle artisanale (UPA)

Maurice **ODIN**, conseiller technique, Union nationale des associations familiales (UNAF)

Philippe **PIHET**, secrétaire confédéral, Force ouvrière (FO)

Jean-François **PILLIARD**, président de la commission «protection sociale», Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Patrick **POIZAT**, secrétaire confédéral chargé des retraites, Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

Monika **QUEISSER**, chef de la division des politiques sociales, OCDE

Philippe **SOUBIROUS**, secrétaire fédéral, Fédération générale des fonctionnaires de Force ouvrière (FGF-FO)

René **TEULADE**, sénateur

Jean-François **VERDIER**, directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

Philippe **VIVIEN**, directeur général du groupe ALIXIO

Serge **VOLKOFF**, directeur du Centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations au travail (CREAPT)

Emmanuelle **WARGON**, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Claire **WAYSAND**, directrice générale adjointe, direction générale du Trésor