



N° 2761

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juillet 2010.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

(Procédure accélérée)

relatif à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire,

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. François FILLON,
Premier ministre,

PAR Mme Michèle ALLIOT-MARIE,
ministre d'État, garde des sceaux,
ministre de la justice et des libertés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi organique a pour objet d'appliquer aux magistrats de l'ordre judiciaire le relèvement de deux années des limites d'âge applicables à l'ensemble des fonctionnaires civils relevant des trois fonctions publiques ainsi qu'aux militaires, qui résulte du projet de loi ordinaire portant réforme des retraites.

L'**article 1^{er}** du projet de loi fixe à soixante-sept ans la nouvelle limite d'âge applicable aux magistrats de l'ordre judiciaire, lorsque celle-ci était fixée auparavant à soixante-cinq ans.

L'**article 2** prévoit le calendrier de relèvement de la limite d'âge par génération. Les magistrats nés avant 1951 conservent une limite d'âge fixée à soixante-cinq ans. Pour les magistrats nés à compter du 1^{er} juillet 1951, le relèvement de la limite d'âge interviendra à raison de quatre mois par génération. La nouvelle limite d'âge à soixante-sept ans s'applique donc pleinement pour les magistrats nés à compter de 1956.

L'**article 3** aligne les conditions de maintien en activité des magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance régis par l'article 1^{er} de la loi organique n° 88-23 du 7 janvier 1988 sur celles applicables aux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation régis par l'article 1^{er} de la loi organique n° 86-1303 du 23 décembre 1986, qui prévoient la possibilité d'un tel maintien jusqu'à soixante-huit ans.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi organique relatif à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par la ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article 1^{er}

- ① Le premier alinéa de l'article 76 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « Sous réserve des reculs de limite d'âge pouvant résulter des textes applicables à l'ensemble des agents de l'État, la limite d'âge pour les magistrats de l'ordre judiciaire est fixée à soixante-sept ans. »

Article 2

- ① À titre transitoire et par dérogation à l'article 76 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire nés avant le 1^{er} janvier 1956 est fixée :
- ② 1° Pour les magistrats nés antérieurement au 1^{er} juillet 1951, à soixante-cinq ans ;
- ③ 2° Pour les magistrats nés entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 1951, à soixante-cinq ans et quatre mois ;
- ④ 3° Pour les magistrats nés en 1952, à soixante-cinq ans et huit mois ;

- ⑤ 4° Pour les magistrats nés en 1953, à soixante-six ans ;
- ⑥ 5° Pour les magistrats nés en 1954, à soixante-six ans et quatre mois ;
- ⑦ 6° Pour les magistrats nés en 1955, à soixante-six ans et huit mois.

Article 3

Au premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi organique n° 88-23 du 7 janvier 1988 portant maintien en activité des magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance, les mots : « pour une période non renouvelable de trois ans » sont remplacés par les mots : « jusqu'à l'âge prévu pour les magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation par l'article 1^{er} de la loi organique n° 86-1303 du 23 décembre 1986 relative au maintien en activité des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation ».

Fait à Paris, le 13 juillet 2010.

Signé : François FILLON

Par le Premier ministre :
*La ministre d'État, garde des sceaux,
ministre de la justice et des libertés*
Signé : MICHÈLE ALLIOT-MARIE



**Projet de loi portant réforme des retraites
et
Projet de loi organique relative à la limite d'âge des magistrats de
l'ordre judiciaire**

Etude d'impact

Juillet 2010

SOMMAIRE

Introduction.....	5
Chapitre Un – Diagnostic et nécessité de l’intervention.....	6
1.1 Le système de retraite en France : un système protecteur mais menacé	6
1.1.1. Présentation générale du système de retraite français.....	6
1.1.2 Le système de retraite français est aujourd’hui menacé par la dégradation massive des comptes des régimes de retraite	8
1.1.3 Au-delà de la question de son financement, le système de retraite est confronté à d’autres enjeux qu’il importe de traiter.....	12
1.2 La réforme est indispensable pour préserver les retraites des Français.....	12
1.2.1 La réforme du système de retraite a déjà été engagée.....	12
1.2.2 Il est indispensable de prolonger et compléter les réformes précédentes	14
Chapitre Deux – Objectifs poursuivis.....	16
2.1 sauvegarder la retraite par répartition en restaurant l’équilibre financier à moyen terme	16
2.2 préserver et renforcer l’équité et la solidarité du système de retraite	16
Chapitre Trois – Options possibles et nécessité de légiférer.....	18
3.1 Une réforme systémique n’apporterait pas de réponse au déséquilibre actuel des régimes de retraite	18
3.2 Une hausse générale des prélèvements obligatoires pèserait sur le pouvoir d’achat des français et sur la compétitivité de la France	19
3.3 L’option d’une baisse du niveau des pensions	20
3.4 L’option consistant à répondre au déséquilibre démographique par des solutions démographiques.....	20
3.4.1. L’application d’une décote en fonction de l’âge serait incompatible avec les objectifs fixés pour la réforme	20
3.4.2. Agir sur la seule durée d’assurance n’est pas suffisant.....	21
3.4.3. Agir sur les bornes d’âge entraînerait un effet massif et rapide sur les comptes des régimes.....	21
3.4.4 Le Gouvernement entend agir à la fois sur la durée d’assurance et sur l’âge de la retraite	22
3.4.5 Le rééquilibrage des régimes de retraite reposera par ailleurs sur un apport ciblé de recettes supplémentaires.....	23

3.4.6 Les mesures proposées par le Gouvernement permettent d'envisager un retour à l'équilibre à l'horizon 2018.....	24
3.5 Cette réforme nécessite l'intervention du Parlement.....	25

Chapitre IV- Analyse des impacts des dispositions envisagées 26

4.1 Titre 1 ^{er} : Dispositions générales.....	26
4.1.1 Pilotage des régimes de retraites (articles 1 et 2).....	26
4.1.2. Droit à l'information des assurés (article 3).....	28
4.1.3. Aménagement de la procédure de détermination de la durée d'assurance jusqu'en 2020 (article 4)	32
4.2 Titre II du projet de loi portant réforme des retraites et projet de loi organique relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire : Assurer la pérennité des régimes de retraite.....	35
4.2.1 Relèvement de l'âge légal de départ à la retraite et de l'âge du taux plein dans le secteur privé	36
4.2.2 Relèvement de l'âge d'ouverture, des limites d'âge et des durées de service dans les régimes spéciaux des fonctionnaires	40
4.2.3 Neutralisation du relèvement des bornes d'âge pour les fonctionnaires ayant opté pour des corps d'emplois sédentaires dans le cadre de la réforme « LMD » (article 13).....	47
4.2.4 Application du relèvement des bornes d'âge et des durées de service dans les régimes spéciaux autres que les régimes de la fonction publique.....	49
4.3 Titre III : Mesures de rapprochement entre les régimes de retraite.....	49
4.3.1 Convergence des taux de cotisation d'assurance vieillesse des fonctionnaires sur ceux des salariés du secteur privé (article 21).....	50
4.3.2 Aménagement du dispositif de retraite anticipée pour longue carrière (article 22)	52
4.3.3 Fermeture du dispositif de retraite anticipée des parents de trois enfants (article 23)	54
4.3.4 Réforme du minimum garanti (article 24)	58
4.4 Titre IV : Pénibilité.....	60
4.4.1 Assurer un meilleur suivi des salariés exposés aux facteurs de risques professionnels (article 25).....	61
4.4.2 Ouvrir des droits à retraite aux salariés atteints dans leur état de santé pour des raisons imputables au travail (articles 26 et 27).....	62
4.4.3 La prise en compte de la pénibilité dans différents pays	66
4.5 Titre V : Mesures de solidarité	67
4.5.1 Extension de la couverture complémentaire d'assurance vieillesse des exploitants agricole (article 28).....	67

4.5.2 Exclusion de l'exploitation agricole de la récupération sur succession du minimum vieillesse (article 29).....	68
4.5.3 Amélioration de la compensation des interruptions de carrière liées à la maternité (article 30).....	70
4.5.4 Accords d'entreprise sur l'égalité professionnelle (article 31).....	72
4.5.5 Aide à l'embauche des seniors (article 32).....	76
4.6 Titre VI : Dispositions finales	78
Chapitre V – Présentation des consultations effectuées.....	80
5.1 Consultations obligatoires	80
5.1.1 Organismes de sécurité sociale	80
5.1.2 Conseils supérieurs de la fonction publique	80
5.1.3 Autres organismes.....	81
5.2 Consultations facultatives.....	81
Chapitre VI – Mise en œuvre, suivi et évaluation de la réforme.....	82
6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaire	82
6.2 Suivi de la mise en œuvre et évaluation	84

Annexe

Tableau sur la montée en charge de la durée d'assurance et de la décote dans le régime général, les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux réformés en 2008

Introduction

Le projet de loi de réforme des retraites élaboré par le Gouvernement résulte de travaux préparatoires d'expertise et de consultation qui se sont étalés sur plusieurs mois. Il est complété d'un projet de loi organique relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire.

Le présent document constitue l'étude d'impact produite par le Gouvernement à l'appui de ces projets de loi, conformément aux dispositions du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution et du chapitre II de la loi organique du 15 avril 2009. Il s'agit donc de l'étude d'impact relative aux dispositions inscrites dans ces deux projets de loi, étant précisé que celles-ci trouveront complément dans des dispositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 (auquel seront annexées les évaluations préalables correspondantes).

Ce document répond aux exigences de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 selon une structure commandée par l'importance de la réforme. Les développements des chapitres 1, 2 et 3 correspondent à la présentation de la situation de référence, des objectifs poursuivis et des options possibles pour la réforme prise dans son ensemble. Le chapitre 4 expose une analyse de l'impact des différentes dispositions des présents projet de loi et projet de loi organique, tout en complétant, pour chacune d'entre elles, les éléments exposés dans les trois premiers chapitres. Les éléments relatifs aux consultations menées et à l'application de la réforme dans le temps (y compris la liste prévisionnelle des décrets d'application) font l'objet d'une synthèse dans les dernières pages de l'étude.

Chapitre Un – Diagnostic et nécessité de l'intervention

1.1 Le système de retraite en France : un système protecteur mais menacé

1.1.1. Présentation générale du système de retraite français

1.1.1.1 Un système étendu et une organisation complexe

Le système de retraite français assure aujourd'hui un revenu de remplacement à 15,5 millions de personnes.

Ce système est le fruit d'une longue construction historique, marquée par l'extension progressive du champ de la couverture vieillesse que reflète une organisation complexe. Le système de retraite comprend en effet trois étages¹ :

- a) Le premier étage correspond aux régimes de base qui constituent le socle du système de retraite français. Le Conseil d'orientation des retraites (COR) recense vingt-et-uns régimes de base² structurés sur une base socioprofessionnelle. On distingue généralement parmi ces régimes trois groupes de régimes :
 - un premier ensemble couvrant les salariés du privés et les non titulaires de la fonction publique, soit environ 70% des actifs, qui comprend deux régimes : le régime général géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et le régime des salariés agricoles géré par la Mutualité sociale agricole (MSA) ;
 - un deuxième ensemble, représentant 20% de la population active, regroupe les régimes spéciaux de retraite qui couvrent notamment les agents des trois fonctions publiques : relèvent donc de cet ensemble le Service des retraites de l'Etat (SRE) qui gère le régime des fonctionnaires de l'Etat et des militaires, et la Caisse nationale de retraite des collectivités locales (CNRACL) qui gère le régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Parmi les régimes spéciaux de retraite, figurent également les régimes des salariés de certaines entreprises publiques (SNCF et RATP par exemple) et de certaines professions du secteur privé (clercs et employés de notaires par exemple) ;
 - le dernier ensemble regroupant les régimes des non-salariés et couvrant environ 10% des actifs : le régime des artisans et des commerçants géré par le régime social des indépendants (RSI), le régime des exploitants agricoles géré par la MSA, le régime

¹ Une présentation plus détaillée du système de retraite actuel figure dans la première partie du septième rapport du Conseil d'orientation des retraites adopté le 27 janvier 2010 : <http://www.cor-retraites.fr/article363.html>

² Régime général (salariés du privé non agricole - CNAV), MSA salariés (salariés agricoles), MSA non-salariés (non-salariés agricoles), régimes des fonctionnaires civils et militaires, FSPOEIE (ouvriers des établissements industriels de l'Etat), CNRACL (collectivités locales), régimes des mines, CNIEG (industries électriques et gazières), SNCF, RATP, ENIM (marins), CRPCEN (clercs et employés de notaires), CAVIMAC (cultes), Banque de France, Opéra de Paris, Comédie française, RSI (artisans et commerçants), CNAVPL (professions libérales), CNBF (avocats), Port autonome de Strasbourg. A ces vingt et un régimes s'ajoutent un certain nombre de régimes regroupant un nombre limité d'assurés – dont de nombreux régimes « fermés » et des régimes « locaux » (Alsace-Lorraine notamment).

des professions libérales géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et le régime des avocats géré par la Caisse nationale des barreaux français (CNBF).

- b) Les régimes complémentaires obligatoires : tous les salariés et non-salariés du secteur privé sont obligatoirement affiliés à au moins un régime de retraite complémentaire. Les salariés du secteur privé relèvent ainsi soit de l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC), soit de l'Association des régimes de retraite complémentaire (ARRCO), ces régimes présentant la particularité d'être gérés par les partenaires sociaux (la loi se limitant pour l'essentiel à définir les clauses obligatoires et les clauses prohibées des accords professionnels et interprofessionnels). Les régimes complémentaires obligatoires des commerçants et des artisans sont gérés par le RSI et celui des non-salariés agricoles par la MSA. Quant aux régimes complémentaires des professions libérales, ils sont gérés par les sections professionnelles de la CNAVPL ;
- c) Les mutuelles et les institutions de retraite supplémentaire et de prévoyance, qui gèrent l'épargne retraite collective et individuelle reposant sur une base facultative.

1.1.1.2 Le financement des retraites représente un effort majeur pour la nation

En 2008 243 milliards d'euros, soit 12,5% de la richesse nationale produite, ont été affectés au paiement des pensions de retraite³. Cet effort est en augmentation constante : la part du produit intérieur brut (PIB) affecté au financement du système de retraites s'établissait à 11,7% en 2002 et s'est accrue en moyenne de 0,1 point par an depuis 2003.

Les régimes de retraite de base mobilisent la part la plus importante de cet effort : en 2008, les pensions versées par les régimes de retraite de base représentent 64 % de l'ensemble des pensions de droit direct. A l'opposé, les mutuelles et les institutions de retraite supplémentaire et de prévoyance ne représentent en France qu'une très faible part des dépenses de retraite (2,5 milliards d'euros en 2008).

Il convient de noter qu'une partie du financement des retraites pèse directement sur le budget de l'Etat à travers le financement du régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat et des militaires (qui figure dans un compte d'affectation spéciale conformément à l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances). La part du budget de l'Etat consacré à la charge des pensions civiles et militaires a augmenté de près de 60% entre 1990 et 2008, passant de 9,3% à 14,6%. Par ailleurs, une partie des régimes de retraite est bénéficiaire de subventions d'équilibres (à hauteur de 5,7 milliards d'euros en loi de finances pour 2010).

1.1.1.3 Des résultats positifs sur le niveau de vie des retraités

Les régimes de retraite français offrent une couverture étendue et, comme le souligne un récent rapport sénatorial⁴, le système français de retraite a montré ses qualités.

³ Source : Programmes de qualité et d'efficience annexés à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 : http://www.securite-sociale.fr/chiffres/lfss/lfss2010/2010_plfss_pqe/2010_plfss_pqe_retraite_3.pdf

⁴ Rapport d'information sur le rendez-vous 2010 fait au nom de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la Commission des affaires sociales du Sénat pour les retraites par Mme Christiane

Le niveau de vie moyen des retraités s'établit ainsi aujourd'hui à un niveau proche de celui des actifs même si cette situation recouvre des disparités : mesuré en prenant en compte les seuls revenus d'activité ou pensions de retraite, le niveau de vie s'élève ainsi en moyenne à 21 600 euros pour un actif et à 21 440 euros pour un retraité. L'écart relatif des niveaux de vie tend même à s'inverser au profit des retraités si on intègre le patrimoine dans la comparaison (cf. on peut se reporter pour une analyse complète de cette question à la fiche 12-1 du rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2010⁵).

Il convient à cet égard de souligner que dans la plupart des autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) le niveau de vie des retraités est, à l'inverse, généralement inférieur à celui de l'ensemble de la population (d'après les comparaisons établies par l'OCDE, seuls quatre pays sur trente étudiés ont un niveau de vie des plus de 65 ans rapporté à celui de la population supérieur à celui de la France⁶).

Un autre élément qui peut être invoqué à l'appui de ce constat porte sur le taux de pauvreté des retraités. Au cours des dernières décennies le taux de pauvreté des personnes de 60 ans et plus a fortement décliné : alors qu'il dépassait 30% en 1970, il s'établit aujourd'hui à environ 10%, soit à un niveau inférieur à celui de l'ensemble de la population. La France figure ainsi parmi les pays de l'OCDE où les personnes âgées sont les moins touchées par la pauvreté (dans la majorité des pays, le taux de pauvreté est supérieur à celui de l'ensemble de la population contrairement à la situation française).

Ces résultats positifs sur le niveau de vie des retraités sont atteints alors même que les pensions sont servies à un âge relativement précoce en France, au regard des règles d'ouverture applicables dans des pays comparables. Le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2010⁷ compare ainsi l'âge d'ouverture des droits dans dix pays européens⁸ : il en ressort que l'âge d'ouverture des droits, fixé à 60 ans en France pour la plupart des assurés, figure parmi les plus bas des pays étudiés. En outre, l'âge moyen de cessation effective d'activité est inférieur de près de deux ans à la moyenne européenne (59,3 ans contre 61,1 ans en moyenne dans les onze pays de la zone euro).

1.1.2 Le système de retraite français est aujourd'hui menacé par la dégradation massive des comptes des régimes de retraite

1.1.2.1 Le système de retraite connaît une situation déficitaire croissante depuis plusieurs années

Equilibrée jusqu'en 2004, la branche vieillesse du régime général connaît depuis 2005 un déficit croissant qui devrait s'établir à plus de 8 milliards d'euros en 2009 et près de 11 milliards en 2010. Au-delà du seul régime général, l'ensemble des régimes obligatoires de base présentent une situation financière dégradée : d'après les prévisions associées au projet

DEMONTES et M. Dominique LECLERC, remis le 18 mai 2010 : http://www.senat.fr/rap/r09-461-1/r09-461-1_mono.html

⁵ Cf. fiche 12-1 du rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2010 : <http://www.securite-sociale.fr/chiffres/ccss/2010/ccss201006.pdf>

⁶ Source : OCDE (2009), Panorama des pensions, cité par le septième rapport du Conseil d'orientation des retraites, 27 janvier 2010.

⁷ <http://www.securite-sociale.fr/chiffres/ccss/2010/ccss201006.pdf>

⁸ Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède

de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2010⁹, le déficit de l'ensemble des régimes de base devrait atteindre près de 13 milliards d'euros en 2010. Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui assure le financement d'avantages non contributifs servis par les régimes d'assurance vieillesse (minimum vieillesse, validations gratuites de périodes au titre du chômage, majorations de pensions pour enfants), est également concerné par cette dégradation (déficit prévisionnel de 3 milliards d'euros en 2009 et de 4,5 milliards d'euros en 2010).

Ces prévisions ne tiennent pas compte de la situation particulière du régime des fonctionnaires de l'Etat qui est équilibré par une cotisation de l'Etat employeur. L'évolution significative du taux de cette cotisation traduit cependant la dégradation financière de ce régime puisqu'il est passé entre 2006 et 2009 de 49,90% à 60,14% pour les pensions civiles et de 100% à 108,39% pour les pensions militaires. C'est donc au prix d'un financement croissant par l'Etat qu'est maintenu l'équilibre du régime des fonctionnaires de l'Etat.

1.1.2.2 Les projections disponibles mettent en relief le caractère durable de ces déficits

Les récentes projections financières établies par le Conseil d'orientation des retraites (COR), organisme indépendant qui associe les partenaires sociaux, des parlementaires et des experts, montrent que cette détérioration des comptes devrait se prolonger durablement si aucune mesure de redressement n'est adoptée.

Des projections avaient été précédemment effectuées en 2007 par le COR : elles évaluaient déjà à 0,7 point du PIB le besoin de financement du système de retraite en 2015, à 1 point de PIB en 2020 et 1,7 point de PIB en 2050¹⁰.

Le huitième rapport du COR¹¹, adopté le 14 avril, actualise ces projections financières à moyen et long terme du système de retraite sur la base de trois scénarios alternatifs en termes d'évolution du niveau du chômage et de la productivité :

- un premier scénario suppose un rattrapage intégral des effets de la crise économique en retenant un taux de croissance de la productivité d'1,8% par an et le retour à un taux de chômage de 4,5% (qui correspond au plein emploi) à partir de 2024 ;
- le second scénario, moins favorable, suppose un taux de chômage également ramené à 4,5% à partir de 2024 mais un taux de croissance de la productivité plus faible à 1,5% par an ;
- le troisième scénario est le plus défavorable en supposant un taux de chômage stable à 7% à partir de 2022 et une croissance annuelle de la productivité de 1,5%.

Il ressort des travaux du COR que, quel que soit le scénario économique retenu, le besoin de financement devrait continuer de se dégrader à moyen terme : alors que le besoin de financement de l'ensemble du système de retraite était évalué à 10,9 milliards d'euros, soit

⁹ Cf. Les chiffres clés de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, accessible sur le portail de la sécurité sociale : http://www.securite-sociale.fr/chiffres/ffss/ffss2010/plfss2010_chiffres_cles.pdf

¹⁰ Retraites : 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008, Cinquième rapport du COR, 21 novembre 2007 : <http://www.cor-retraites.fr/article321.html>

¹¹ Retraites : Perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010, Huitième rapport du Conseil d'orientation des retraites, 14 avril 2010 : <http://www.cor-retraites.fr/article368.html>

0,6 point du PIB, en 2008, il atteindrait, selon les projections du COR, 40 milliards d'euros environ en 2015, soit 1,8 point de PIB.

A l'horizon 2030, ce besoin de financement serait compris entre 1,9 et 2,9 points du PIB par an selon les scénarios retenus, soit un déficit annuel compris entre 56,3 et 79,9 milliards d'euros (en euros constants).

A plus long terme, les projections diffèrent plus fortement selon les hypothèses retenues. Dans le scénario le plus favorable, qui suppose un retour au plein emploi à partir de 2024, le déficit annuel se maintient à un niveau inférieur à 2 points du PIB sur la période 2020-2050 (1,9 point en 2030 et 2040 et 1,7 point en 2050), ce qui représenterait en 2050 un besoin annuel de financement de 71,6 milliards d'euros. Dans les autres scénarios, la dégradation se poursuit sur la période pour atteindre en 2050 2,6 points de PIB dans le scénario intermédiaire et 3 points dans le scénario le plus défavorable, soit un déficit annuel respectivement de 103 et 114 milliards d'euros¹².

L'accumulation des déficits sur la période considérée aurait pour conséquence un alourdissement considérable de la dette sociale : dès 2020, les projections du COR font apparaître un besoin de financement cumulé de plus de 20% du PIB. Et à l'horizon 2050, selon les scénarios retenus, ce déficit cumulé serait compris entre 77 et 118% du PIB.

Il convient de souligner que l'ensemble des régimes étudiés (CNAV, SRE, CNRACL et AGIRC-ARRCO) sont concernés par la détérioration et se trouveraient en déficit à la fin de la période de projection (sauf dans l'hypothèse d'une prolongation au-delà de 2010 des règles actuelles d'achat du point à l'AGIRC et l'ARRCO). S'agissant du seul régime général, le déficit de la CNAV devrait être de l'ordre de 13 milliards d'euros en 2015, compris entre 16 et 19 milliards d'euros en 2020 et 50 et 65 milliards d'euros en 2050.

1.1.2.3 Les déficits trouvent principalement leur source dans les évolutions démographiques

Le creusement du déficit résulte principalement de la progression des dépenses : alors que le COR prévoit une stabilité des cotisations sur la période 2008-2050 (à 12,7% du PIB), les dépenses de retraite sont en nette progression dans les trois scénarios du COR : entre 2008 et 2050, elles passent de 13,4% à 14,3% du PIB dans le scénario le plus favorable, à 15,3% dans le scénario intermédiaire et à 15,7% dans le dernier scénario.

Ce gonflement des dépenses de retraite résulte de facteurs démographiques bien identifiés. Le premier de ces facteurs est l'arrivée à l'âge de la retraite depuis 2006 des générations plus nombreuses de l'après-guerre. L'arrivée à l'âge de 60 ans de la génération 1946, première génération du « *baby-boom* », avait ainsi contribué à l'augmentation de 16 % du nombre de nouveaux pensionnés en 2006 par rapport à 2005 et le nombre de nouveaux retraités se maintient depuis à un niveau élevé, supérieur à 800 000 par an alors qu'il s'établissait à environ 600 000 en 2003. L'impact du « *baby-boom* » sur le nombre de retraités constitue un phénomène durable, qui ne devrait s'infléchir qu'à partir de 2035.

¹² Ces projections reposent sur l'hypothèse que l'indexation de la valeur d'achat des points ARRCO et AGIRC sur les prix, actuellement prévue pour s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2010, se prolonge au-delà de cette date. Dans l'hypothèse d'une indexation de la valeur d'achat sur le salaire moyen à compter de 2011, la dégradation financière serait moindre (déficit annuel compris entre 1 et 2,3% du PIB à horizon 2050).

Le second facteur contribuant à la croissance des dépenses de retraite est l'allongement de l'espérance de vie qui se traduit par un allongement de la période de versement des pensions. A cet égard, les dernières projections établies par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) font apparaître la poursuite de l'allongement de l'espérance de vie entre 2000 et 2050, celle-ci passant de 75,3 à 83,8 ans pour les hommes et de 82,8 à 89 ans pour les femmes.

Sous l'effet combiné de ces deux facteurs, le nombre de retraités devrait passer de 15 millions en 2008 à près de 23 millions en 2050, contribuant à la dégradation du ratio démographique¹³ des régimes et à l'augmentation massive des dépenses des régimes de retraite sur la période.

Deux éléments contribuent par ailleurs à aggraver l'impact du vieillissement démographique sur les comptes des régimes de retraite.

Le premier est la crise économique intervenue fin 2008, qui s'est traduite par une forte dégradation de l'emploi, diminuant les recettes des régimes qui sont assises pour une part substantielle sur les revenus d'activité.

Les projections du COR montrent à cet égard l'accélération très significative de la détérioration financière, sous l'effet de la crise économique : alors que les projections effectuées en 2007 anticipaient un déficit à hauteur de 1,6 point du PIB à l'horizon 2030, les projections actualisées montrent que ce niveau de déficit sera atteint dès 2010. La crise renforce donc l'urgence à agir sur le financement du système de retraite.

Il convient toutefois de souligner que la sortie de crise ne permettrait pas à elle seule de restaurer l'équilibre financier. Ainsi, même dans le scénario économique le plus favorable, dont la réalisation supposerait un retour au plein emploi et un taux de croissance de la productivité identique à celui précédant la crise, les projections font apparaître la persistance d'un déficit de grande ampleur du système de retraite.

Le second élément est la situation de l'emploi des seniors. Le taux d'emploi des seniors se situe en France à un niveau plus bas que la moyenne européenne (38,9% fin 2009 pour les 55-64 ans contre 45,6% dans l'Europe des 27), notamment sur la tranche d'âge 60-64 ans pour laquelle le taux d'emploi est de 17,1% (contre 58,5% sur la tranche d'âge 55-59 ans).

Des améliorations récentes ont toutefois été constatées. Une note de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) pour le COR¹⁴ montre en effet que le taux d'emploi des seniors sous-jacent (c'est-à-dire corrigé des effets de composition démographique¹⁵) s'est amélioré de 7 points de 2000 à 2009, et de 3,2 points de 2006 à 2009.

¹³ Le ratio démographique rapporte les effectifs de cotisants aux effectifs de retraités.

¹⁴ Document accessible sur le site internet du COR : <http://www.cor-retraites.fr/article371.html>

¹⁵ L'augmentation du poids relatif des générations âgées entre 55 et 60 ans, qui sont plus fréquemment en activité, dans la tranche d'âge des 55-64 ans a pour effet d'améliorer mécaniquement le taux d'emploi des 55-64 ans tandis que l'augmentation du poids relatif des 60-64 ans produit l'effet inverse. Le taux d'emploi sous-jacent permet de gommer ces effets démographiques en pondérant le poids de chaque génération de la tranche d'âge considérée.

Il n'en demeure pas moins que le maintien du taux d'emploi des salariés âgés à un niveau trop faible pèse sur les comptes des régimes de retraite en agissant à la fois sur les recettes (moindre recettes résultant de durées de carrière plus brèves) et sur les dépenses (allongement de la période de versement de la retraite). C'est pourquoi, dès son premier rapport en 2001¹⁶, le COR a considéré que le relèvement du taux d'emploi des seniors constituait un axe essentiel d'une politique des retraites.

1.1.3 Au-delà de la question de son financement, le système de retraite est confronté à d'autres enjeux qu'il importe de traiter

Trois enjeux doivent être plus particulièrement mis en exergue dans ce cadre.

Le premier enjeu est celui de la lisibilité du système de retraite. L'architecture des régimes de retraite, la multiplicité des dispositifs, les modalités actuelles de pilotage génèrent un sentiment de complexité et d'incertitude qui altère la confiance des assurés dans le système. Pour en restaurer la crédibilité, il importe, au-delà du rétablissement de l'équilibre financier, d'offrir tant aux assurés qu'aux pouvoirs publics une plus grande visibilité sur le fonctionnement du système de retraite et sur ses perspectives d'évolution.

Le second enjeu est celui de la solidarité. Le système de retraite comprend de nombreux dispositifs de solidarité qui permettent d'améliorer les pensions au-delà du seul effort contributif et de neutraliser l'impact des aléas de carrière sur les droits à retraite : droits familiaux accordés au titre des enfants, existence de minima de pensions, validations gratuites de droits au titre de certaines périodes (maladie, maternité, chômage indemnisé ou non, etc.). La multiplication de ces dispositifs sont toutefois une source de complexité. En outre, certaines situations apparaissent imparfaitement prises en charge : tel est notamment le cas des périodes de chômage non indemnisé¹⁷.

Le dernier enjeu, enfin, est celui de l'équité. L'existence de règles différentes entre les régimes, particulièrement entre salariés du secteur privé et agents du secteur public, soulève des interrogations légitimes même si la comparaison de corpus de règles différents constitue un exercice délicat et que la loi de 2003 et la réforme des régimes spéciaux menée en 2007-2008 ont permis d'évoluer faire un socle commun de règles. Un réexamen de l'ensemble des règles particulières des régimes de la fonction publique apparaît nécessaire au regard des spécificités des métiers et du statut des fonctionnaires.

1.2 La réforme est indispensable pour préserver les retraites des Français

1.2.1 La réforme du système de retraite a déjà été engagée

¹⁶ *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations*, Premier rapport du Conseil d'orientation des retraites, 06 Décembre 2001 : <http://www.cor-retraites.fr/article25.html>

¹⁷ De nombreux jeunes rencontrent des difficultés pour accéder à un premier emploi ; or la première période de chômage non indemnisé n'est prise en compte, pour déterminer la durée d'assurance, que dans la limite d'un an.

La nécessité d'engager la réforme du système de retraite n'est pas nouvelle : dès 1991, le livre blanc sur les retraites, établi par le commissariat général du Plan, soulignait l'enjeu que constituait la perspective du vieillissement démographique pour les régimes de retraite.

La première réforme d'ampleur est intervenue en 1993.

D'une part, la loi n°93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale a confirmé en l'inscrivant dans la loi dans le régime général l'indexation sur l'évolution des prix des pensions de retraite et des salaires pris en compte pour le calcul des pensions. La loi du 22 juillet 1993 crée en outre le FSV, établissement public auquel est affectée une fraction du produit de la contribution sociale généralisée (CSG) et des droits sur les alcools afin de financer certains avantages d'assurance vieillesse non contributifs.

D'autre part, le décret n° 93-1024 du 27 août 1993 relatif aux pensions de retraite a mis en œuvre deux mesures paramétriques dans le régime général : le nombre de trimestres d'assurance requis pour une pension au taux plein a été relevé de cent-cinquante à cent-soixante et le nombre d'années prises en compte du salaire annuel moyen servant de base au calcul des pensions a été porté de dix à vingt-cinq, ces deux mesures entrant progressivement en vigueur, selon une logique générationnelle (c'est-à-dire en fonction de l'année de naissance des assurés).

En 1998, la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999 a créé le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) dont la mission est « *de gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite.* »

L'année 2000 a vu la création du Conseil d'orientation des retraites, organisme associant des représentants des partenaires sociaux, des parlementaires, des experts et qui est rapidement devenu un acteur central de la réflexion en matière de retraite.

La loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a constitué une autre étape majeure. La réforme de 2003 se distingue de celle de 1993 par son périmètre, dans la mesure où elle inclut les régimes de la fonction publique qui n'avaient pas été touchés par les mesures adoptées en 1993.

La principale mesure adoptée en 2003 concerne la poursuite de l'allongement de la durée d'assurance à partir de 2009, après une phase de rattrapage entre 2003 et 2008 dans les régimes de la fonction publique : l'article 5 de la loi prévoit le passage progressif de quarante à quarante-et-une annuités entre 2009 et 2012 (toujours selon une logique générationnelle) et instaure un mécanisme d'évolution de cette durée au-delà de 2012 et jusqu'en 2020 de façon à maintenir constant le rapport entre la durée d'assurance requise et la durée moyenne de retraite ; des rendez-vous réguliers (en 2008 d'abord puis tous les quatre ans) sont fixés par la loi pour déterminer la progression de la durée d'assurance. En cohérence, la loi instaure également dans les régimes de la fonction publique un mécanisme de décote similaire à celui existant dans le régime général.

La loi du 21 août 2003 comporte par ailleurs une série de mesures destinées notamment à favoriser la prolongation d'activité (création de la surcote et extension de la retraite progressive, resserrement des préretraites), à offrir des garanties aux salariés les plus

modestes (refonte du minimum contributif dans le régime général et du minimum garanti dans les régimes de la fonction publique), à prendre en compte les longues carrières (possibilité de départ anticipé au titre des carrières longues dans le régime général et la fonction publique). Elle crée par ailleurs trois nouveaux dispositifs destinés à encourager la constitution d'une épargne en vue de la retraite : le plan d'épargne retraite populaire (PERP), le plan d'épargne pour la retraite d'entreprise (PERE) et le plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO).

Enfin, les régimes spéciaux autres que ceux de la fonction publique¹⁸ ont été réformés en 2008 dans le sens d'un alignement sur les dispositions applicables dans la fonction publique depuis la loi du 21 août 2003 : alignement progressif de la durée d'assurance de référence sur celle applicable dans le régime général et la fonction publique, introduction des mécanismes de décote et de surcote, revalorisation des pensions sur les prix à la consommation. Cette réforme est intervenue exclusivement par décret, le pouvoir réglementaire étant habilité par la loi à prendre les mesures relatives à ces régimes¹⁹.

1.2.2 Il est indispensable de prolonger et compléter les réformes précédentes

Les réformes précédemment engagées, si elles constituent un premier niveau de réponse, sont insuffisantes pour répondre aux enjeux auxquels est confronté aujourd'hui le système de retraite. Les projections du COR, qui intègrent notamment les réformes paramétriques adoptées par les réformes de 1993 et 2003, font clairement apparaître que, si celles-ci ont permis de consolider les régimes de retraite par répartition, elles ne suffiront pas à elles seules à rétablir l'équilibre financier du système de retraite. Cet objectif suppose donc qu'une nouvelle étape soit mise en œuvre afin de retrouver des perspectives financières assainies.

Une telle réforme est d'autant plus nécessaire que la France est confrontée aujourd'hui à des déficits de très grande ampleur de ses finances publiques. Conformément à l'orientation définie par le Président de la République dans le cadre de la conférence sur le déficit le 20 mai dernier, l'effort de rétablissement de l'équilibre des finances publiques doit concerner l'ensemble des acteurs de la dépense, y compris la sécurité sociale. La réforme des retraites s'inscrit donc pleinement dans cette démarche, conforme aux engagements pris par la France à l'égard de ses partenaires européens.

A cet égard, si les dispositions en matière de retraite sont en dehors du champ du droit communautaire, la réforme engagée correspond aux orientations déterminées dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance et les recommandations sur les grandes orientations des politiques économiques du Conseil qui fixent le cadre de coordination des politiques des États membres de l'Union européenne.

La recommandation du Conseil du 14 mai 2008 concernant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté (2008-2010)²⁰ soulignait ainsi, que, compte tenu du coût anticipé du vieillissement démographique, les États membres devraient notamment « *réformer et renforcer les systèmes de pension, d'assurance sociale et de soins de santé pour qu'ils soient viables du point de vue financier, appropriés du point de*

¹⁸ Six régimes spéciaux ont été réformés en 2008 : régime de la SNCF, de la RATP, des industries électriques et gazières, des clercs et employés de notaire, de la Comédie-Française et de l'Opéra national de Paris.

¹⁹ Article L. 711-1 du code de la sécurité sociale.

²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008H0390:FR:HTML>

vue social et accessibles. » La même recommandation mettait également en avant la nécessité de prendre des mesures propres à renforcer la présence active des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi.

Les perspectives financières et la crise de confiance que traverse le système de retraite accentuent par ailleurs la nécessité de redéfinir un pilotage stratégique et, plus généralement, de restaurer la crédibilité du système. A cet égard, les mécanismes mis en œuvre par la loi du 21 août 2003 doivent être réexaminés au regard de l'expérience acquise. Les demandes exprimées par plusieurs observateurs en faveur d'une réforme complète de l'organisation du système de retraite, assortie de nouveaux modes de gouvernance, manifestent plus généralement la nécessité de repenser la façon dont est piloté le système de retraite.

Chapitre Deux – Objectifs poursuivis

2.1 sauvegarder la retraite par répartition en restaurant l'équilibre financier à moyen terme

La France a fait le choix dès l'après-guerre de construire son système de retraite sur la solidarité intergénérationnelle en fondant son système de retraite sur la répartition. Ce choix a été confirmé par la loi du 21 août 2003 dès son premier article : « *La Nation réaffirme solennellement le choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations* ».

Le Gouvernement se fixe l'objectif d'assurer la sauvegarde de ce système de retraite par répartition. Cet objectif suppose en premier lieu, et de façon urgente, de redonner des perspectives financières favorables aux régimes de retraite. La seule réduction des déficits actuels n'est pas à la hauteur de la crise de confiance que connaît notre système : il faut, à un horizon suffisamment rapproché, restaurer l'équilibre financier des régimes de retraite et garantir que cet équilibre se maintiendra dans la durée.

Dans ce but, la réforme proposée définit les règles jusqu'à l'horizon 2030. Cet objectif est à la fois cohérent avec les principes énoncés ci-dessus et réaliste au regard de la situation actuelle du système de retraite. Il permet d'offrir à chacun une visibilité suffisante sur l'évolution du système et manifeste la volonté des pouvoirs publics d'ancrer la réforme dans une perspective de moyen et long terme. Il garantit que les charges actuelles ne seront pas indéfiniment reportées sur les générations futures. Il est en cela seul à même de redonner confiance à l'ensemble des assurés, et en particulier aux jeunes générations, dans le système de retraite.

Pour tenir cet objectif dans la durée, le pilotage des régimes de retraite sera renouvelé et renforcé. Au-delà de la seule trajectoire financière, les performances du système de retraite feront l'objet d'un suivi régulier associant l'ensemble des responsables du système de retraite.

Enfin, pour restaurer durablement l'équilibre financier, le Gouvernement entend agir sur les causes de la dégradation actuelle, c'est-à-dire adapter les règles des régimes de retraite au vieillissement démographique.

2.2 préserver et renforcer l'équité et la solidarité du système de retraite

Le Gouvernement entend atteindre le rétablissement de l'équilibre financier en préservant ce qui fait les forces, reconnues de tous, du système de retraite.

A ce titre, le Gouvernement sera tout particulièrement vigilant à ce que les mesures adoptées ne remettent pas en cause le pouvoir d'achat des retraités actuels et futurs. L'élévation continue du niveau de vie des retraités ces dernières décennies constitue un acquis majeur du système de retraite français qu'il faut préserver : c'est pourquoi le rétablissement de l'équilibre financier ne se fera pas à travers une diminution du montant des pensions et l'indexation des pensions sur le coût de la vie ne sera pas remise en cause.

L'équité entre les assurés, qui doit constituer un principe fondamental de notre système, sera renforcée. A ce titre, le Gouvernement doit poursuivre la démarche de convergence entre les régimes de la fonction publique et le régime général d'assurance vieillesse déjà engagé par les précédentes réformes.

L'exigence d'équité implique également d'apporter une réponse à la question de la pénibilité au travail : l'effort demandé aux assurés pour assurer l'équilibre des régimes de retraite ne peut méconnaître l'usure professionnelle à laquelle certains travailleurs sont confrontés.

La réforme préservera et renforcera également les mécanismes de solidarité qui sont au cœur des régimes de retraite : solidarité entre les générations, qui constitue le principe même de notre système, et solidarité intra-générationnelle, qui mettent en œuvre les nombreux dispositifs de validation de droits au-delà de l'effort contributif.

Enfin le Gouvernement souhaite que les exigences de justice, qui fondent notre système de retraite, soient renforcées. A ce titre, la réforme apporte une réponse à la prise en compte de la pénibilité par notre système d'assurance sociale.

Chapitre Trois – Options possibles et nécessité de légiférer

3.1 Une réforme systémique n'apporterait pas de réponse au déséquilibre actuel des régimes de retraite

L'ensemble des régimes de retraite de base en France sont des régimes en annuités : le montant de la pension résulte du produit d'un taux de liquidation par un salaire de référence et par un coefficient qui est le rapport entre le nombre de trimestres validés par l'assuré et une durée de référence ; le taux de liquidation varie lui-même en fonction de la durée d'assurance acquise par l'assuré.

Il existe cependant d'autres systèmes en vigueur dans les régimes de retraite complémentaire ou les systèmes de retraite étrangers :

- dans les régimes par points (par exemple dans les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC) le montant de la pension 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. Chaque année, les assurés acquièrent un nombre de points égal au montant des cotisations versées divisées la valeur d'achat du point en vigueur l'année considérée ;
- dans les régimes en comptes notionnels (qui est le système qu'a adopté la Suède), 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 taux déterminé. 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 : le montant de la pension est inversement proportionnel à l'espérance de vie de la génération à laquelle appartient l'assuré. Il est déterminé de façon à ce que la somme des pensions perçues par chaque génération soit toujours égale à la somme des cotisations qu'elle a versées.

Au-delà des seules modalités de calcul des pensions, le choix en faveur de tel ou tel régime conduit à s'interroger sur les finalités mêmes du système de retraite dans son ensemble, sur son architecture et sur les dispositifs de solidarité qu'on souhaite mettre en œuvre.

L'éventualité d'une réforme de grande ampleur du système de retraite, à travers le passage à des régimes par points ou en comptes notionnels, a fait l'objet d'un très large débat. Ce débat a été alimenté par plusieurs études d'experts²¹ et le septième rapport du COR a été entièrement consacré à ce sujet²².

Dans le prolongement de ces travaux, dans le rapport déjà cité de Mme Christiane DEMONTES et M. Dominique LECLERC du 18 mai 2010, la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la Commission des affaires sociales du Sénat se prononce en

²¹ On peut notamment citer les études d'A. Bozio A. et T. Piketty : « Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition. » (2008), de H. Sterdyniak « Retraites : à la recherche de solutions miracles... » (2009) et de J. Bichot « Réforme des retraites : vers un big bang ? » (2009).

²² Cf. note n°1 page 8

faveur de « la mise en place à terme d'un régime de base par points qui devrait revêtir le caractère le plus universel possible. »

Le Gouvernement estime qu'une réforme systémique du mode de calcul des pensions, présente de réels atouts. Les systèmes par point ou par comptes notionnels présentent en effet des avantages incontestables, notamment en matière de lisibilité et de transparence pour les assurés. Le pilotage de ces systèmes est par ailleurs simplifié. Les modes de calcul des régimes en comptes notionnels, en particulier, conduisent à une autorégulation du système (le montant de la pension tient compte de l'allongement de l'espérance de vie) qui permet de contenir les déficits.

Pour autant, une telle réforme ne peut être mise en œuvre dès à présent.

En premier lieu, si les travaux du COR montrent que le passage à un régime en points ou en comptes notionnels est techniquement possible, un tel basculement soulèverait des problèmes en gestion évidents, ce qui implique une période de préparation et de mise en place suffisamment longue, incompatible avec les échéances qui pèsent sur nos régimes de retraite.

En second lieu, une réforme systémique n'apporterait pas en elle-même une réponse aux déséquilibres financiers. Même dans le cadre du système en comptes notionnels, dans lequel les paramètres sont très contraints, le retour à l'équilibre ne peut être instantané : l'équilibre est établi pour une génération donnée (la somme des pensions reçue par une génération donnée est égale à la somme des cotisations versées pendant qu'elle était active) mais pas pour le système de retraite dans sa totalité. En outre, en l'absence d'évolution des comportements de départ en retraite, un tel système conduirait à une diminution des pensions, contraire l'objectif que s'est fixé le Gouvernement de préserver le pouvoir d'achat des retraités actuels et futurs.

Comme le rappelle le COR dans son septième rapport, quelle que soit la technique utilisée (annuités, points ou comptes notionnels), le retour à l'équilibre du système de retraite, face notamment au vieillissement de la population, repose dans tous les cas sur les trois leviers que le COR a régulièrement mis en évidence : le niveau des ressources, le niveau des pensions et l'âge moyen effectif de départ à la retraite.

3.2 Une hausse générale des prélèvements obligatoires pèserait sur le pouvoir d'achat des français et sur la compétitivité de la France

Conformément à l'objectif qu'il s'est assigné, le Gouvernement écarte toute solution qui pèserait sur le pouvoir d'achat des retraités et, par conséquent, toute mesure conduisant à une diminution du montant des pensions.

Le Gouvernement écarte également toute solution reposant sur une augmentation générale des prélèvements obligatoires. Le financement des déficits des régimes de retraite par la seule voie de l'augmentation des prélèvements obligatoires supposerait en effet d'alourdir massivement les prélèvements opérés sur les ménages et les entreprises.

D'après les travaux du COR, le financement des déficits cumulés à horizon 2050 supposerait de passer immédiatement d'un niveau de prélèvement affecté aux retraites de 12,8% du PIB en 2008 à une fourchette comprise entre 14,7% et 15,3% du PIB. Une telle

mesure n'est pas envisageable alors que le poids de ces prélèvements se situe déjà en France à l'un des niveaux les plus élevés du monde. Ainsi, le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, publié en octobre 2009, rappelle que le taux de prélèvements obligatoires en France s'est élevé à 44,2% en 2006, contre 39,8% dans l'Union européenne à 15 (UE15). Le taux des seuls prélèvements sur les entreprises s'établit quant à lui à 17,2% du PIB en 2006 (311,8 Md€), soit 5,7 points au dessus de la moyenne de l'UE15.

La perspective d'une nouvelle augmentation générale de ces prélèvements ne pourrait donc qu'être profondément nuisible à l'emploi et la croissance. Or s'il est acquis que le seul retour au plein emploi ne suffira pas à restaurer l'équilibre des régimes de retraite, ne pas y parvenir ne fera en tout état de cause qu'aggraver la situation.

3.3 L'option d'une baisse du niveau des pensions

Agir sur le niveau des pensions, qu'il s'agisse des pensions déjà liquidées, en révisant les règles d'indexation, ou des futures pensions, en baissant le taux de remplacement, permettrait d'ajuster rapidement le niveau des dépenses à celui des ressources.

Pour autant, le Gouvernement exclut de recourir à une telle solution.

D'une part, remettre en cause le niveau des pensions déjà liquidée ne ferait qu'accentuer la crise de confiance du système de retraite qui garantit aujourd'hui aux retraités un maintien de leur pouvoir d'achat pendant toute la durée de la retraite. De la même façon, programmer une baisse des futures pensions serait de nature à décrédibiliser le système aux yeux des actifs.

D'autre part, l'amélioration continue du niveau des pensions, dont les projections du COR font apparaître qu'elle devrait se poursuivre au cours des prochaines décennies, constitue un acquis de notre système que le Gouvernement s'est engagé à préserver.

3.4 L'option consistant à répondre au déséquilibre démographique par des solutions démographiques

La crise que traversent les régimes de retraite trouve principalement sa source dans le déséquilibre démographique induit par l'allongement de l'espérance de vie et l'arrivée à l'âge de la retraite de générations plus nombreuses. C'est pourquoi, pour répondre à cette crise, le Gouvernement entend apporter une réponse démographique : pour conserver un rapport entre les actifs et les retraités qui soit soutenable financièrement pour les finances sociales, la progression de l'espérance de vie doit s'accompagner d'un allongement des durées d'activité et d'un report de l'âge départ effectif en retraite.

Trois leviers sont susceptibles d'être utilisés pour atteindre cet objectif.

3.4.1. L'application d'une décote en fonction de l'âge serait incompatible avec les objectifs fixés pour la réforme

Le premier de ces leviers consisterait à inciter les assurés à prolonger leur activité au-delà de 60 ans en appliquant un abattement (ou décote) significatif sur la pension liquidée

après 60 ans mais avant un âge déterminé. Cette option présente l'avantage de maintenir l'âge d'ouverture à 60 ans pour les assurés qui sont prêts à accepter en contrepartie un montant de pension moins élevé. Le Gouvernement écarte toutefois une telle option car elle est incompatible à la fois avec l'objectif de ne pas baisser les pensions de retraite et avec celui de simplifier les règles applicables.

3.4.2. Agir sur la seule durée d'assurance n'est pas suffisant

Le second levier est l'allongement de la durée d'assurance requise pour une pension calculée au taux plein, c'est-à-dire sans décote.

C'est la voie retenue par les réformes précédentes : la réforme de 1993 puis la loi du 21 août 2003 ont progressivement augmenté le nombre de trimestre requis, d'abord dans le régime général puis dans les régimes de la fonction publique. Cette durée est aujourd'hui fixé, dans le secteur privé comme dans la fonction publique, à cent-soixante-deux trimestres et doit atteindre cent-soixante-quatre en 2012 ; la durée d'assurance est aussi progressivement relevée dans les régimes spéciaux réformés en 2008 de façon à converger à terme sur celle applicable dans le régime général et les régimes de la fonction publique.

Au-delà de 2012 et jusqu'en 2020, la loi du 21 août 2003 a par ailleurs créé un mécanisme d'évolution de cette durée jusqu'en 2020, de façon à maintenir constant le rapport entre durée d'activité et durée de la retraite.

L'allongement de la durée d'assurance présente certaines limites. Il n'entraîne pas forcément un décalage de même ampleur de l'âge moyen effectif de départ en retraite. L'existence de bornes d'âges de départ en retraite (60 et 65 ans) conduit à limiter le recul de l'âge moyen de départ en retraite suite à l'allongement de la durée d'assurance : avoir la durée requise pour bénéficier du taux plein dès l'âge de 60 ans peut conduire l'assuré à partir, avant comme après réforme, à l'âge de 60 ans. De la même façon, ne pas avoir la durée requise pour bénéficier du taux plein à l'âge de 65 ans peut amener les assurés à partir, avant comme après réforme, à l'âge de 65 ans, âge auquel le taux plein est acquis quelle que soit la durée d'assurance.

En d'autres termes, l'allongement de la durée d'assurance ne permet pas de modifier les comportements de l'ensemble des assurés et fait peser l'effort sur une partie d'entre eux.

Par ailleurs, l'allongement de la durée d'assurance ne suffit pas, à lui seul, à rétablir l'équilibre financier. D'après les projections du COR²³, la poursuite de l'augmentation de cette durée en lien avec l'espérance de vie (selon le principe posé par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites) au-delà de 2020, jusqu'à atteindre quarante-trois ans et demi en 2050, ne comblerait que 15% du besoin de financement de la CNAV en 2050

3.4.3. Agir sur les bornes d'âge entraînerait un effet massif et rapide sur les comptes des régimes

²³ Présentées à la séance plénière du COR du 11 mai 2010 « variantes de durées d'assurance et d'âge de la retraite », <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1341.pdf> et <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1342.pdf>.

Le dernier levier, enfin, est le relèvement de l'âge d'ouverture des droits.

Cet âge est généralement fixé dans les régimes de retraite français à 60 ans, ce qui place la France parmi les pays d'Europe ayant les âges d'ouverture les plus bas. Il existe en outre des possibilités de départ anticipé, soit pour les assurés qui ont commencé leur carrière jeune et qui justifient d'une durée d'assurance largement supérieure à la durée du taux plein (dispositif « carrières longues » créé par la loi du 21 août 2003), soit pour les fonctionnaires qui ont accompli une durée de service minimale dans certains emplois classés en catégorie active, soit enfin au titre de dispositifs ciblés applicables dans certains régimes (par exemple, les fonctionnaires parents de trois enfants et qui ont accompli au moins quinze années dans la fonction publique peuvent, sous certaines conditions, liquider leur pension sans condition d'âge).

Outre l'âge d'ouverture des droits, la réglementation prévoit une seconde borne d'âge : l'âge à partir duquel le taux plein est acquis quelle que soit la durée d'assurance fixée, dans le régime général, à 65 ans, et qui doit, dans les régimes de la fonction publique, coïncider au terme de la montée en charge fixée par la loi du 21 août 2003 avec la limite d'âge applicable dans chaque corps (soit 65 ans dans les corps sédentaires et un âge inférieur dans les corps classés en catégorie active).

Les travaux du COR font apparaître qu'une augmentation progressive, à raison d'un trimestre par an, de l'âge d'ouverture des droits de 60 à 63 ans et de l'âge du taux plein de 65 à 68 ans, générerait des gains financiers plus rapides que l'allongement de la durée d'assurance. Ainsi pour le régime général (CNAV), le solde s'améliorerait de 9,3 Mds€ dès 2020 (soit 50 % du besoin de financement estimé en 2020 à près de 19 Mds€)²⁴.

Cette amélioration proviendrait :

- d'une part des économies de masses de prestations directement issues du décalage du départ des assurés. Compte tenu de la difficulté à apprécier les effets du recul de l'âge sur les comportements, le principe retenu est celui de départs à la retraite permettant de continuer à bénéficier des conditions pour une retraite à taux plein, excepté pour les personnes qui partent aujourd'hui avec décote et qui continueraient de partir au même âge²⁵ ;
- d'autre part des gains de cotisations vieillesse générés par le maintien en emploi des seniors qui reculeraient leur âge de départ. Il a été supposé, de manière conventionnelle, que les personnes reculant leur âge de départ conservent jusqu'à cette date leur statut par rapport à l'emploi (emploi, chômage, inactivité). L'hypothèse selon laquelle les personnes aujourd'hui en emploi au moment de leur départ à la retraite resteraient en emploi jusqu'au nouvel âge légal conduit de fait à supposer la création d'emplois au niveau macroéconomique.

3.4.4 Le Gouvernement entend agir à la fois sur la durée d'assurance et sur l'âge de la retraite

²⁴ <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1341.pdf>, estimations réalisées par le Département statistique et prospective de la CNAV pour le compte du COR.

²⁵ L'âge de départ de ces personnes est en effet peu sensible aux modifications affectant leur niveau de pension.

Ces mesures sont les seules à même de répondre à l'ampleur des déficits des régimes de retraite. Les projections établies par la COR comparant l'impact du relèvement de l'âge, de l'allongement de la durée d'assurance montrent que seule la combinaison de ces deux mesures permet de dégager les ressources nécessaires au rétablissement de l'équilibre.

Elles garantissent également que l'effort sera assuré collectivement par l'ensemble des Français : n'agir que sur la durée d'assurance revient à faire peser l'effort principalement sur ceux qui ont connu des périodes d'inactivité prolongées ou sont entrés tardivement sur le marché du travail ; à l'inverse, le relèvement substantiel des âges d'ouverture neutralise les différences d'effort contributif.

La réforme envisagée consiste à maintenir en conséquence le principe de l'allongement de la durée d'assurance jusqu'en 2020, tel que prévu par la loi du 21 août 2003.

Par ailleurs, l'âge d'ouverture du droit à pension sera porté progressivement à 62 ans, dans le régime général, les régimes alignés sur lui et dans les régimes de la fonction publique. Les âges anticipés dont bénéficient les fonctionnaires ayant accompli une durée minimale en catégorie active (généralement fixés à 55 ans ou à 50 ans) seront décalés dans les mêmes proportions. L'âge du taux plein sera lui-même augmenté, en cohérence avec le relèvement de l'âge d'ouverture.

Ces mesures représentent un changement significatif, mais indispensable, pour les assurés. Afin que les personnes proches aujourd'hui de la retraite ne voient leur projet bouleversé par le changement de règles, le relèvement de l'âge s'opérera de manière progressive, selon une logique générationnelle. Dans un souci de transparence, les règles seront par ailleurs fixées jusqu'à l'horizon 2030 de façon à ce que chacun puisse anticiper. Les personnes ayant d'ores et déjà atteint l'âge de soixante ans et n'ayant pas encore pris leur retraite ne seront pas touchées par la réforme, que ce soit pour l'âge d'ouverture ou pour l'âge du taux plein.

Si l'allongement de la durée d'activité ne constitue que la traduction dans les règles régissant notre système de retraite de l'évolution de l'espérance de vie, il implique de prendre en compte les situations particulières de certains assurés, afin que l'effort soit équitablement réparti.

A ce titre, le projet de loi maintient le dispositif de départ anticipé pour les carrières longues, ouvert aux assurés ayant commencé leur carrière tôt et dépassant la durée requise pour le taux plein avant d'avoir atteint l'âge d'ouverture.

Par ailleurs, la réforme prévoit la prise en compte de pénibilité au travail pour l'ouverture des droits à retraite. Il prévoit que les salariés connaissant un état de santé dégradé, du fait de l'exposition durant leur carrière à des facteurs de risques professionnels bénéficient à la fois de l'abaissement de l'âge d'ouverture du droit et de l'obtention du taux plein quelle que soit la durée d'assurance effectivement accomplie.

3.4.5 Le rééquilibrage des régimes de retraite reposera par ailleurs sur un apport ciblé de recettes supplémentaires

Des mesures ciblées de recettes, réparties de façon équilibrée entre les ménages et les entreprises, seront mobilisées en complément aux dispositions qui viennent d'être énoncées.

Elles consisteront en une contribution des hauts revenus, qui prendra la forme d'une imposition d'un point supplémentaire sur la tranche la plus élevée du barème de l'impôt sur le revenu et une mise à contribution des revenus du capital (à travers une hausse des prélèvements sur les plus-values de cession de valeurs mobilières et immobilières, une hausse du prélèvement forfaitaire libératoire sur les dividendes et intérêts, et avec la suppression de « niches » fiscales sur les dividendes et les plus-values de cession de valeurs mobilières). En outre, les modalités de calcul des allègements généraux de charges patronales seront revues, pour qu'il s'applique aux salaires et primes versés par l'employeur sur toute l'année, alors qu'il est aujourd'hui appliqué mois par mois.

L'ensemble de ces mesures devraient permettre de dégager 3,7 milliards d'euros de recettes supplémentaires en 2011 et 4,6 milliards d'euros en 2020.

Conformément aux orientations définies par le Premier ministre dans la circulaire du 4 juin 2010 relative à l'édition de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale²⁶, ces mesures seront adoptées dans le cadre de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale.

Outre ces recettes supplémentaires, le Gouvernement maintient l'objectif fixé en 2003 de procéder à un basculement des cotisations entre la branche vieillesse et le régime d'assurance chômage dès que la réduction du chômage rendra possible un tel transfert. A cet égard, les projections actualisées relatives à l'UNEDIC, réalisées sur la base des trois scénarios du COR, font apparaître que, à taux de cotisation et réglementation inchangés, le régime d'assurance chômage pourrait retrouver un solde annuel excédentaire à partir du milieu des années 2010, les déficits cumulés étant apurés à l'horizon 2020.

3.4.6 Les mesures proposées par le Gouvernement permettent d'envisager un retour à l'équilibre à l'horizon 2018

Le tableau ci-dessous récapitule (en Mds d'euros 2008) les impacts financiers des mesures proposées par le projet de loi ainsi que des mesures complémentaires mentionnées ci-dessus.

	2010	2011	2015	2018	2020
Solde avant réforme (tous régimes)	-32,3	-35,1	-39,4	-42,3	-45
Impact annuel mesure d'âge	0	1,7	9,5	18,6	20,2
Effort Etat net	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6
Basculement cotisations UNEDIC	0	0	0,4	1	1,4

²⁶http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20100611&numTexte=1&pageDebut=10730&pageFin=10730

Mesures recette	0	3,7	4,1	4,4	4,6
Mesures « positives »	-0,1	-0,1	-0,8	-1,3	-1,6
Mesures de convergence public/privé	0	0,4	2,7	4	4,9
Solde après réforme	-16,8	-13,8	-7,8	0	0,1

Les hypothèses retenues pour ces projections correspondent au scénario intermédiaire du COR (taux de chômage ramené à 4,5% à partir de 2024 et taux de croissance de la productivité du travail de 1,5%). Elles permettent d'envisager un basculement progressif des cotisations du régime d'assurance chômage vers les régimes de retraite à compter de 2015.

Par ailleurs, il est supposé que, durant la période considérée, le taux de contribution de l'Etat employeur est maintenu à son niveau actuel (15,6 milliards d'euros)²⁷.

3.5 Cette réforme nécessite l'intervention du Parlement

Cette nouvelle étape de la réforme des retraites requiert un support législatif.

L'âge d'ouverture du droit à pension et de l'âge d'annulation de la décote sont aujourd'hui fixés au niveau réglementaire dans le régime général, la loi posant le principe des deux bornes d'âge conformément à l'article 34 de la Constitution qui prévoit que les principes fondamentaux de la sécurité sociale relèvent du domaine de la loi. Pour les régimes de la fonction publique, en revanche, ces âges sont fixés dans la partie législative du code des pensions civiles et militaires de retraite, ainsi que dans diverses lois fixant le statut de certains corps de fonctionnaires. Pour les magistrats de l'ordre judiciaire, la limite d'âge est fixée par l'ordonnance n° 58-1270 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Dans un souci de cohérence, le Gouvernement souhaite que la loi fixe le calendrier de relèvement de l'âge tant pour les assurés du régime général et des régimes alignés que pour les agents de la fonction publique. Au regard de l'importance des mesures proposées, le Gouvernement souhaite en outre que la représentation nationale soit pleinement associée à l'élaboration et l'adoption de la réforme. Quant à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire, elle relève d'une loi organique.

²⁷ Les projections du Conseil d'orientation des retraites sont effectuées sous l'hypothèse d'un taux de contribution de l'Etat employeur maintenu à son niveau de 200. Or entre 2000 et 2010, l'effort de l'Etat s'est accru de 15,6 milliards d'euros.

Chapitre IV- Analyse des impacts des dispositions envisagées

Sauf précision contraire dans les développements ci-dessous, il est possible de relever de manière générale que :

1° l'ensemble des mesures proposées ne constitue pas des mesures d'application du droit communautaire et n'est pas incompatible avec les normes de droit conventionnel ou de droit dérivé. Ces mesures respectent également la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

2° l'ensemble de ces mesures est directement applicable dans les quatre départements d'Outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion), ainsi qu'à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. La réforme n'est pas applicable dans les autres collectivités d'outre-mer.

4.1 Titre 1^{er} : Dispositions générales

4.1.1 Pilotage des régimes de retraites (articles 1 et 2)

4.1.1.1. Diagnostic et objectifs poursuivis

Comme cela a été indiqué précédemment (cf. présentation générale du système de retraite dans le chapitre I), le paysage des retraites est marqué en France par la multiplicité des régimes. Or, si les précédentes réformes ont permis de faire converger l'ensemble des régimes de retraite vers un socle commun de règles, le pilotage des régimes demeure morcelé au plan institutionnel²⁸, ce morcellement reflétant notamment celui des statuts des activités professionnelles.

En termes de prestations, il est rappelé que le régime général ne représente que 49 % des prestations de retraite de base contre 31% pour la fonction publique, 8% pour les autres régimes spéciaux, 8 % pour la MSA et 4 % pour le RSI (Programme de qualité et d'efficience annexés à la LFSS pou 2010). En 2010, les régimes complémentaires ont versé 80,8 milliards d'euros de prestations vieillesse contre 108 milliards pour la CNAVTS, 45 milliards pour la fonction publique et 41,7 milliards pour les autres régimes de base. Aujourd'hui un retraité liquide sa retraite auprès de 2,9 organismes en moyenne.

Cette situation ne permet pas, en l'absence d'instance *ad hoc*, un pilotage partagé des régimes de retraites, pilotage dont les grands enjeux appellent une approche transversale, associant l'ensemble des régimes légaux obligatoires, de base et complémentaires. Il en est ainsi notamment de la pérennité financière des régimes par répartition, de l'équité du système de retraite et du niveau de vie des retraités.

²⁸ Aujourd'hui, seuls deux organismes ont une compétence transversale en matière de retraite : le Conseil d'orientation des retraites, institué par l'article L. 114-2 du code la sécurité sociale, qui est une instance d'expertise, et le groupement d'intérêt public prévu à l'article L. 161-17 du même code (GIP Info-retraite), composé de l'ensemble des organismes gérant des régimes de retraite légalement obligatoires, dont la mission est d'assurer le droit à l'information des assurés en matière de retraite.

Certes, la loi de 2003 a consacré l'existence d'une instance transversale, le Conseil d'Orientation des retraites en l'espèce. Mais cette instance est d'abord conçue comme une instance d'expertise et de réflexion davantage que comme une instance de pilotage.

La création de cette nouvelle instance poursuit donc l'objectif de créer un mécanisme de pilotage reposant sur le suivi d'un certain nombre d'indicateurs communs et assuré conjointement par l'ensemble des acteurs du système de retraites. En particulier, le Comité aura pour fonction de vérifier que l'objectif de retour à l'équilibre en 2018 est respecté et de proposer toute mesure correctrice que la situation des régimes de retraites lui semblerait appeler.

C'est pourquoi le projet de loi crée un comité de pilotage des régimes de retraite, qui sera présidé par le ministre chargé de la sécurité sociale. La composition du comité sera fixée par décret et comprendra, outre les ministres de tutelle, des représentants des régimes de retraite légalement obligatoires, de personnalités qualifiées et de représentants de l'administration.

4.1.1.2. Autres options possibles et nécessité de légiférer.

Une première option aurait pu consister à élargir le champ de compétence du Conseil d'orientation des retraites au sujet de pilotage des régimes de retraites. Toutefois cette option qui aurait présenté l'avantage de s'appuyer sur une structure existante et dont la qualité des travaux est reconnue, a été écartée pour les deux principales raisons ci-après :

a) le COR est aujourd'hui une instance d'expertise destinée à alimenter le débat public sur les retraites et à faire émerger des points de consensus sur les évolutions possibles et/ou souhaitables. Il est indispensable de protéger cette mission en la distinguant clairement de la mise en œuvre d'un pilotage stratégique des régimes ;

b) de fait, la composition du COR aujourd'hui ne serait guère adaptée à cette mission de pilotage dans la mesure où les administrateurs des régimes n'y siègent pas en qualité.

Une seconde option aurait consisté à mettre en place une structure équivalente à celle existant dans le domaine de l'assurance maladie avec l'Union nationale des caisses d'assurance maladie. Mais ce modèle est difficilement transposable à l'assurance vieillesse, dont le paysage institutionnel est beaucoup plus morcelé, dont les règles sont beaucoup moins convergentes et dans laquelle un enjeu fondamental est l'articulation des régimes de base et des régimes complémentaires obligatoires. Pour cette raison, cette option n'a pas été retenue.

C'est pourquoi la création d'une nouvelle instance spécifiquement dédiée au pilotage des régimes de retraites a été retenue. Comme pour le Conseil d'orientation des retraites, il est proposé de consacrer au niveau législatif l'existence de ce Comité, dont l'activité conditionnera très fortement les évolutions de la retraite en France dans les années à venir. Le projet de loi (art 2) transfère également à ce Comité la mission précédemment dévolue à la conférence mentionnée à l'article L.161-23-1 du code de la sécurité sociale de proposer, le cas échéant, un correctif à la règle d'indexation des pensions sur l'inflation.

4.1.1.3. Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

La création du Comité de pilotage n'emporte pas en elle-même des conséquences directes en matière économique, financière ou sociale. Cependant, en fixant un objectif de retour à l'équilibre en 2018 des régimes de retraite et en mettant en place un pilotage en adéquation avec ces objectifs et destiné à en assurer le respect, ces dispositions concourent au rétablissement des finances publiques, et, par conséquent, à l'amélioration de la situation économique nationale. Il est rappelé que le besoin de financement annuel des régimes de retraites à l'horizon 2018 est évalué à 42,3 milliards d'euros par le Conseil d'Orientation des retraites.

4.1.1.4. Impact pour chaque catégorie d'administration publique

La nouvelle instance de pilotage des régimes de retraite créée n'a pas pour vocation à se substituer au Conseil d'orientation des retraites qui continuera à jouer le rôle qui lui est confié par la loi en matière de réflexion et de débat sur les retraites ainsi qu'en ce qui concerne les projections de la situation financière des régimes. La loi prévoit ainsi certains mécanismes d'articulation entre les deux instances, notamment en ce qui concerne la préparation du rendez-vous 2018 sur les retraites.

L'articulation avec les conseils d'administration des différents régimes est assurée par la composition même du Comité de pilotage puisque celui comprendra des représentants désignés par ces conseils d'administration.

4.1.1.5. Impact sur l'ordre juridique interne

Le comité de pilotage des organismes de retraite, à l'instar du Conseil d'orientation des retraites, est créé dans le livre premier du code de la sécurité sociale qui comporte les dispositions communes à l'ensemble des régimes de base (création d'un nouvel article L.114-4-2). Le projet de loi renvoie par ailleurs à un décret la composition et les modalités d'organisation du comité ainsi que les conditions dans lesquelles sont représentés les régimes dont le nombre de cotisants est inférieur à un seuil déterminé.

4.1.2. Droit à l'information des assurés (article 3)

4.1.2.1. Diagnostic et objectifs poursuivis

L'article 3 vise à renforcer l'information dispensée aux assurés en matière de retraite. L'article L.161-17 du code de la sécurité sociale, issu de la loi du 21 août 2003, a consacré le droit de chaque assuré d'obtenir un relevé de situation individuelle l'informant de l'ensemble des droits qu'il a acquis auprès des régimes de retraite légalement obligatoires (et notamment le nombre de trimestre d'assurance accomplis). Le même article prévoit l'envoi tous les cinq ans de ce relevé aux assurés à partir de l'âge de 35 ans. Est également prévu l'envoi, à partir de 55 ans (c'est à dire à l'approche de l'âge de la retraite) d'une estimation indicative globale du montant de pension susceptible d'être versé au regard des droits acquis dans l'ensemble des régimes de base et complémentaires. Ainsi, en 2009, 4,2 millions d'assurés de cinq générations ont reçu un courrier d'information, dont 1,5 million d'estimations indicatives globales et 2,7 millions de relevés de situation individuels.

Dans le contexte de morcellement des régimes rappelé dans le chapitre un de la présente étude, il est essentiel de poursuivre et de renforcer l'information des assurés qui est indispensable tant à la prise de décisions éclairées par ceux-ci qu'au renforcement de la confiance dans notre système de retraites par répartition. L'information et le conseil sur les retraites sont d'autant plus nécessaires que notre système est marqué par la complexité des règles et par la multiplicité des dispositifs de protection, souvent mal connus, contre les aléas de carrière et les situations de précarité (maternité, éducation des enfants mais aussi chômage, maladie, accidents du travail ...).

Le projet de loi renforce donc ce dispositif en prévoyant que les assurés, dès leur première acquisition de droits vieillesse, bénéficient d'une information générale sur le système de retraite par répartition et notamment sur les règles d'acquisition de droits à pension et l'incidence sur ces derniers des événements susceptibles d'affecter la carrière.

Il crée par ailleurs un « point d'étape retraite » qui permettra aux assurés de recevoir, outre un relevé de leurs droits à retraite, une information sur les droits acquis et sur les perspectives d'évolution de ces droits. Ce point d'étape permettra en particulier de délivrer une information sur les garanties dont ils bénéficient en termes de calcul de la pension, sur les avantages respectifs des différents dispositifs d'incitation à la prolongation d'activité ainsi que sur les dispositifs leur permettant d'améliorer le montant futur de leur retraite. Cette information sera délivrée sur demande à compter d'un âge qui sera fixé par décret à 45 ans.

Enfin, le relevé de situation individuelle sera désormais accessible par voie électronique.

4.1.2.2. Autres options possibles et nécessité de légiférer

Compte tenu du caractère récent du droit à l'information et du succès de sa mise en œuvre par le GIP Info-retraite, il n'a pas été jugé souhaitable de développer des options qui s'éloigneraient des choix opérés en 2003 et qui fondent le dispositif actuel.

Le droit à l'information figurant dans la partie législative du code de la sécurité sociale, son renforcement suppose de compléter ces dispositions législatives.

4.1.2.3. Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

En améliorant l'information des assurés sur la retraite, le dispositif poursuit l'objectif de leur permettre de faire, le plus tôt possible, les choix les plus opportuns pour eux. Il en est ainsi attendu une modification des comportements des assurés notamment au regard du départ en retraite.

4.1.2.4. Impact sur les personnes physiques et morales

La diffusion d'une information générale sur le système de retraite aux primo-cotisants devrait concerner chaque année environ 900 000 personnes. Le point d'étape retraite à 45 ans est susceptible de concerner un nombre équivalent de personnes mais, s'agissant d'une information qui sera délivré sur demande, les effectifs concernés dépendront des comportements des assurés qu'il est difficile d'évaluer a priori.

L'amélioration de l'information répond à une demande forte des assurés d'être mieux renseignés sur leurs droits en matière de retraite et sur l'organisation générale du système de retraite. L'impact des mesures proposées devrait être double pour les assurés :

- d'une part, une meilleure connaissance des droits acquis facilitera la préparation de la retraite, alors qu'une enquête menée en 2008 par BVA faisait apparaître que 30% des nouveaux retraités considéraient que les démarches relatives à la retraite sont compliquées ;
- d'autre part, l'information délivrée permettra aux assurés de mieux anticiper leurs choix de carrière, notamment s'agissant du choix de prolonger ou non leur activité au-delà de l'âge de la retraite : de nombreux dispositifs incitatifs existent (surcote, cumul emploi retraite, retraite progressive) et il importe que les assurés soient pleinement informés de ces facultés pour pouvoir faire des choix éclairés.

4.1.2.5. Impact pour chaque catégorie d'administration publique

La mise en œuvre de ces dispositions, qui entreront en vigueur au 1^{er} juillet 2011, sera coordonnée par le groupement d'intérêt public (GIP) « Info-retraite », organisme composé de l'ensemble des organismes gérant des régimes de retraite légalement obligatoires, créé par la loi du 21 août 2003 pour assurer la coordination indispensable entre régimes de retraite pour la mise en œuvre du droit à l'information. L'expérience acquise par le GIP Info-retraite en matière d'information sur la retraite en fait l'organisme le plus adapté à la mise en œuvre des mesures contenues par le projet de loi.

Le GIP Info-retraite repose sur une structure légère (une dizaine de personnes) et s'appuie sur les services des organismes qui en sont membres dans une logique de mutualisation. Il est financé par des contributions de l'ensemble des organismes qui en sont membres, calculées selon une clé de répartition fondée sur les effectifs de cotisants. Le budget pour 2010 du GIP Info-retraite s'élevait à environ 4,5 millions d'euros.

L'élargissement du champ de compétence du GIP Info-retraite paraît compatible avec son mode de fonctionnement et ses moyens actuels : certes la diffusion d'une information aux primo-cotisants représente une cohorte évaluée à 900 000 personnes par an mais en 2009 le GIP Info-retraite a coordonné l'envoi de documents à 4,2 millions de cotisants.

S'agissant du point d'étape retraite, le dispositif sera défini par voie réglementaire. Il veillera, d'une part, à s'appuyer sur les compétences déjà en place dans les caisses de retraite, et, d'autre part, à coordonner les actions de celles-ci afin d'éviter les doublons. Les moyens des caisses aujourd'hui consacrés à l'information de personnes très proches de la retraite seront partiellement réorientés vers ce point d'étape.

Les budgets de gestion administrative des caisses assurant la gestion de régimes de retraite reposent généralement sur un prélèvement sur les cotisations perçues. Des conventions d'objectifs et de gestion, conclues entre ces organismes et les ministères de tutelle, fixent l'évolution pluriannuelle des dépenses de gestion et les objectifs associés. Les nouvelles mesures seront financées dans ce cadre. Il doit au demeurant être noté que la convention conclue entre l'Etat et la CNAV pour la période 2009 – 2013 prévoit le développement « d'une politique de communication en direction des assurés les plus jeunes et

les plus précaires mais aussi des actifs afin de leur donner une information précise sur leurs droits en matière de retraite » et, « en vue de favoriser l'emploi des plus de 50 ans, d'axer les futures communications nationales sur les possibilités ouvertes par la législation en matière d'emploi des seniors »²⁹.

De façon complémentaire à l'action du GIP Info Retraite, les caisses de retraite assurent déjà aujourd'hui, sur une vaste échelle, l'information des assurés. Pour le régime général, la CNAV dispose ainsi d'un réseau de 303 agences retraites et de 1 600 points d'accueil de proximité. Elle a pu assurer en 2009 plus de 2,6 millions de visites dont :

- 1,8 million de visites spontanées ;
- et 833 000 rendez-vous programmés (813 792 personnes ont déposé leur demande de retraite directement en agence soit 75,72 % du total des liquidations).

La CNAV tend encore à développer et enrichir son offre de conseil aux assurés. La convention d'objectif et de gestion (COG) conclue entre la CNAV et l'Etat pour la période 2009-2013 prévoit que l'offre de conseil doit être redéfinie et amplifiée, au service d'un choix éclairé de l'assuré, et dans la perspective de favoriser l'emploi des seniors. Dans ce cadre, la branche a pour ambition en 2013, de proposer à tous les assurés du régime général, après 55 ans, un entretien conseil personnalisé (ECP) en rendez-vous d'1h30 avec un conseiller retraite, et en accompagnement de l'estimation individuelle globale adressée au titre du droit à l'Information³⁰ suivant le calendrier de montée en charge suivant :

2010 : 15 000
2011 : 50 000
2012 : 100 000
2013 : 250 000

Dans l'hypothèse où 30% des assurés d'une même classe d'âge demanderaient à bénéficier du point d'étape retraite, 170 équivalents temps plein³¹ devraient être mobilisés par l'ensemble des organismes gestionnaires pour mener les 270 000 entretiens³² d'une heure.

Dans la mesure où le régime général couvre plus de 70% des actifs³³, il devra à lui seul assurer environ 190 000 entretiens (soit environ 118 ETP). Il pourrait à cet effet redéployer tout ou partie des moyens prévus pour les ECP qui, selon le calendrier prévu, doivent être proposés à 250 000 personnes dès 2013.

Le régime social des indépendants a de son côté proposé en 2009 environ 10 500 « entretiens retraites » dont 6 181 rendez-vous physiques.

²⁹ Voir page 22 de la convention (http://www.cnav.fr/pdf/cog_2009_2013.pdf). Voir aussi page 32 : « Il importe de construire, dès l'entrée dans la vie active, un lien permanent entre l'assuré et les organismes en charge de la retraite du régime général » et pages 33 à 35, relatives au développement de la fonction de conseil auprès des seniors.

³⁰ Chaque assuré pourra, d'une part, analyser et consolider ses droits à prestations, et d'autre part, connaître les dispositifs qui lui permettent d'améliorer ses futurs revenus de retraite en poursuivant son activité : retraite progressive, surcote, cumul emploi retraite. Dans le même entretien, l'ensemble de ses questions sur sa retraite pourra s'exprimer : conséquences d'un passage à temps partiel, d'une rupture de contrat de travail, recours à l'épargne retraite... avec une qualité de réponse en cohérence avec la dimension multi régime du droit à l'information.

³¹ Un équivalent temps plein représente 1 607 d'heures de travail par an.

³² 30% x 900 000.

³³ 71,26% des actifs en 2008.

S'agissant du Service des Retraites de l'Etat, la gestion centralisée d'une cohorte d'assurés représentant potentiellement 60.000 personnes nécessite la création d'un nouveau pôle de téléconseillers spécialisés. La montée en charge sera accompagnée de la mise en place d'un portail destiné aux assurés et permettant à ceux-ci de consulter préalablement à l'entretien leur compte en ligne et trouver des premières informations, afin de faciliter les échanges, limiter la durée des appels et adapter le dimensionnement du pôle. La mise en place de ce service se fera conjointement à l'achèvement du chantier de fiabilisation et de mise à niveau des comptes individuels retraite (CIR) en lien avec les administrations employeurs chargés de leur alimentation.

4.1.2.6. Impact sur l'ordre juridique interne

Le renforcement du droit à l'information des assurés suppose une modification de l'article L.161-17 du code de la sécurité sociale. Les conditions d'application seront définies par décret.

4.1.3. Aménagement de la procédure de détermination de la durée d'assurance jusqu'en 2020 (article 4)

4.1.3.1 Diagnostic et objectifs poursuivis

L'article 5 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoit, en son I, que la durée d'assurance requise pour le taux plein évolue de manière à maintenir constant, jusqu'en 2020, le rapport constaté en 2003 entre la durée d'assurance pour le taux plein et la durée moyenne de retraite.

Ce même article prévoit des rendez-vous quadriennaux pour fixer l'évolution de la durée d'assurance conformément à cette règle d'indexation, au terme d'une procédure comprenant l'organisation d'une conférence tripartite sur l'emploi des seniors, la publication d'un rapport du Gouvernement et une consultation de la Commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites. Aux termes de la loi, ces « rendez-vous » doivent intervenir avant le 1^{er} juillet 2012 pour déterminer la durée d'assurance applicable entre 2013 et 2016 et avant le 1^{er} juillet 2016 pour déterminer la durée d'assurance applicable entre 2017 et 2020 (article 5, IV de la loi du 21 août 2003).

Ce dispositif paraît toutefois insatisfaisant. En premier lieu, le principe de rendez-vous réguliers, ne permet pas une anticipation suffisante pour les assurés, dans la mesure où la durée d'assurance peut n'être fixée que quelques mois avant l'âge d'ouverture des droits. En second lieu, la procédure mise en place est lourde alors même que les règles d'évolution de la durée d'assurance sont fixées par la loi et reposent sur des données largement publiques et transparentes (évolutions de l'espérance de vie calculées par l'INSEE).

L'article 4 du projet de loi, en son 1^o, prévoit en conséquence la mise en place d'un dispositif glissant dans lequel la durée d'assurance est fixée pour chaque génération, après consultation du Conseil d'orientation des retraites, quatre ans avant qu'elle n'atteigne l'âge de soixante ans.

Il modifie par ailleurs les V et VI de l'article 5 précité, relatifs au principe dit de « garantie générationnelle » institué par la réforme de 2003 afin d'éviter que la perspective d'un allongement de la durée d'assurance requise pour percevoir une pension à taux plein n'incite les assurés à liquider dès que possible leur pension alors même qu'ils étaient prêts à poursuivre leur activité professionnelle³⁴.

Pour écarter ce risque, le législateur avait en effet prévu que cette durée d'assurance ne pourrait excéder celle en vigueur l'année au cours de laquelle l'assuré :

- s'il relevait d'un régime de salariés ou d'indépendants, atteignait l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite prévu par le premier alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale (60 ans en l'état du droit) ;

- s'il relevait d'un régime de fonctionnaires, atteignait soit l'âge, soit l'année au cours desquels il remplissait les conditions de liquidation d'une pension, étant rappelé que pour un certain nombre de fonctionnaires (catégories actives, parents d'au moins 3 enfants notamment), cet âge ou cette année peuvent être antérieurs au 60^{ème} anniversaire³⁵.

Or, à défaut d'adaptation de ces dispositions, l'augmentation de l'âge d'ouverture du droit à pension emporterait dans certains cas l'application d'une durée d'assurance différente entre assurés d'une même génération, en raison du décalage sur une autre année du moment auquel certains de ces assurés auront l'âge d'ouverture du droit à pension³⁶. C'est pourquoi il est proposé :

- pour les assurés des régimes de salariés et d'indépendants et pour les fonctionnaires lorsque ceux-ci ne relèvent pas de catégories susceptibles de partir avant 60 ans, de maintenir à 60 ans l'âge à partir duquel jouera la garantie générationnelle ;

- pour les fonctionnaires qui relèvent des catégories susceptibles de partir avant 60 ans, de conserver une garantie fonctionnant par référence à l'année d'ouverture du droit à pension en prévoyant que lorsqu'un fonctionnaire peut liquider sa pension avant 60 ans, la durée d'assurance qui lui est applicable est celle retenue pour les fonctionnaires qui atteignent 60 ans cette année là.

Il doit être noté, en revanche, que l'augmentation de l'âge de la retraite n'exige aucune modification des dispositions qui définissent les conditions d'évolution de la durée d'assurance requise pour une pension à taux plein. Cette modification aurait certes pu paraître nécessaire en raison de la mention, dans ces dispositions³⁷, de l'espérance de vie à 60 ans, âge qui peut être perçu comme celui à partir duquel est décompté le temps passé en retraite. Or

³⁴ Ce principe a été étendu, par la LFSS pour 2007, à la durée d'assurance maximale susceptible d'être validée auprès de chaque régime et au nombre d'années retenu pour déterminer le revenu annuel moyen sur lequel la pension est calculée dans les régimes de salariés et des artisans – commerçants.

³⁵ D'où une règle différente de celle retenue pour les salariés et indépendants, la durée d'assurance applicable aux intéressés pouvant ne pas être encore connue au moment de l'ouverture de leur droit à pension.

³⁶ Soit deux assurés du régime général nés respectivement les 1^{er} juillet et 1^{er} décembre 1951. En l'état du droit, la durée d'assurance qui leur est applicable est celle de l'année de leur 60^{ème} anniversaire, soit 163 trimestres en application du III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003. Avec l'augmentation de l'âge de la retraite, le premier pourra prétendre à une pension au 1^{er} novembre 2011 et se verrait donc appliquer une durée d'assurance de 163 trimestres ; le second pourra prétendre à une pension au 1^{er} avril 2012 et se verrait appliquer une durée d'assurance de 164 trimestres si le texte n'était pas modifié.

³⁷ Voir article 5 précité, I, 3^{ème} alinéa.

l'espérance de vie à 60 ans n'est pas la durée moyenne de retraite retenue pour calculer l'évolution de la durée d'assurance en vertu de ces dispositions, mais l'un des paramètres à partir desquels celle-ci est calculée.

En effet, la durée moyenne de retraite est définie comme l'espérance de vie à 60 ans, dont est retranché le nombre de trimestres supplémentaires que les assurés des générations postérieures à 1948 doivent valider par rapport à la durée d'assurance requise des générations 1943 à 1948 pour partir à taux plein (soit 160 trimestres). La durée moyenne de retraite a donc été construite de sorte qu'elle correspond à l'espérance de vie au moment du départ à la retraite avec une pension à taux plein. Les assurés étant supposés avoir débuté leur activité professionnelle à l'âge de 20 ans, tous ceux pour lesquels la durée d'assurance exigée pour cette pension à taux plein excède 160 trimestres auront une durée moyenne de retraite correspondant à un âge de départ postérieur au 60^{ème} anniversaire (inférieure donc à leur espérance de vie à 60 ans)³⁸.

4.1.3.2 Autres options possibles et nécessité de légiférer

La fixation dès 2010 de l'évolution de la durée d'assurance jusqu'en 2020 aurait permis de répondre à l'objectif d'offrir aux assurés une visibilité suffisante sur les paramètres qui leur seront applicables. Cependant, ce mécanisme n'aurait pas permis un ajustement de la durée d'assurance au regard des progrès effectifs de l'espérance de vie et, pour cette raison, ne saurait être retenu.

Admettre que l'augmentation de l'âge d'ouverture du droit à pension emporte dans certains cas l'application d'une durée d'assurance différente entre assurés d'une même génération constituerait certes une source d'économie possible, mais ce serait revenir sur la position retenue par les Pouvoirs publics depuis 2003 pour inciter les assurés ayant atteint l'âge de départ en retraite à poursuivre leur activité sans craindre d'être pénalisés pour leur retraite.

Le maintien de la conférence de revalorisation des pensions ferait pour sa part double emploi avec le comité de pilotage des régimes de retraite, dont l'intervention sur le sujet du niveau de vie des retraités ne peut qu'être renforcée s'il dispose également de la possibilité de jouer un rôle en matière de revalorisation des pensions.

L'ensemble de ces dispositions relève de la loi (article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 et article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale).

³⁸ Ainsi, pour partir avec une pension complète, un assuré né en 1951 et ayant débuté à 20 ans doit attendre 60,75 ans, compte tenu de la durée d'assurance exigée pour un départ à taux plein en 2011 (40,75 annuités), soit à un âge supérieur à l'âge de 60 ans et 4 mois prévu pour sa génération. Sa durée moyenne de vie à la retraite sera de près de 23 ans (22,77 ans), soit une durée inférieure à son espérance de vie à 60 ans estimée par l'Insee (23,52 ans). De même, le fait que l'âge légal de départ soit de 61 ans n'aura pas d'effet sur l'âge de départ d'un assuré né en 1953 et ayant débuté à 20 ans : il aurait, quoiqu'il en soit, dû attendre l'âge de 61,25 ans pour totaliser les 41,25 années requises pour un départ au taux plein.

4.1.3.3 . Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

La mesure proposée, qui est un simple ajustement de calendrier et de procédure, n'entraîne pas, en elle-même, d'impact financier, dans la mesure où elle maintient inchangée la règle d'évolution de la durée d'assurance jusqu'en 2020, telle que prévue par la loi du 21 août 2003.

4.1.3.4 . Impact sur les personnes physiques et morales

La simplification des conditions de fixation de la durée d'assurance requise pour une pension à taux plein permettra aux assurés de mieux anticiper leur déroulement de carrière puisqu'ils connaîtront suffisamment à l'avance les paramètres de durée d'assurance qui leur seront applicables lors de la liquidation de leur pension. Elle participe ainsi à l'objectif d'une plus grande lisibilité du système de retraite à l'égard des assurés. La transparence du dispositif n'est pas impactée dans la mesure où la règle d'évolution fixée par la loi du 21 août 2003 est inchangée et s'appuie sur des données publiques.

L'absence de remise en cause de la garantie générationnelle, pour sa part, sécurisera les assurés dans leur choix de poursuivre leur activité au-delà de leur âge d'ouverture du droit à pension.

4.1.3.5 Impact pour chaque catégorie d'administration publique

L'allègement de la procédure de détermination de la durée d'assurance concourt à la réduction de la charge administrative.

4.1.3.6 Impact sur l'ordre juridique interne

La mesure suppose la modification des IV, V et VI de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

4.2 Titre II du projet de loi portant réforme des retraites et projet de loi organique relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire : Assurer la pérennité des régimes de retraite

Le titre 2 comprend les mesures destinées à répondre au déséquilibre démographique que connaissent les régimes de retraite et assurer ainsi leur pérennité financière.

Ces mesures consistent à :

- relever l'âge légal de départ à la retraite dans les régimes du secteur privé et dans les régimes de la fonction publique (articles 5 à 10) ;
- relever l'âge d'annulation de la décote dans le secteur privé (articles 6 et 7)
- relever de la même façon les limites d'âge dans le secteur public (articles 10 à 15 et projet de loi organique relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire) et adapter

en conséquence les dispositions en matière de maintien en activité au-delà de la limite d'âge dans la fonction publique (article 17 et projet de loi organique) ;

- relever les limites d'âge et de durée de service des militaires (article 16) ;
- augmenter les durées de service actifs dans la fonction publique (article 18 et 19) ;
- procéder aux mesures de coordination pour certains statuts particuliers (article 20) ;
- informer le Parlement sur la mise en œuvre de ces mesures dans les régimes spéciaux autres que ceux de la fonction publique (XI de l'article 20).

Ces dispositions constituent un ensemble cohérent visant à allonger les durées de carrière dans le secteur privé comme dans le secteur public. Comme indiqué dans le chapitre trois de la présente étude, le relèvement des bornes d'âge auquel il est ainsi procédé, conjugué au relèvement de la durée d'assurance jusqu'en 2020, permettrait de dégager les ressources nécessaires au rétablissement de l'équilibre financier des régimes de retraite.

Pour des raisons de lisibilité, il est procédé ci-dessous à l'analyse de l'impact de ces mesures respectivement pour le secteur privé, le secteur public et pour les autres régimes spéciaux.

4.2.1 Relèvement de l'âge légal de départ à la retraite et de l'âge du taux plein dans le secteur privé

L'article 5 du projet de loi portant réforme des retraites porte à 62 ans l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite. Cette mesure s'applique aux assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1956 relevant du régime général, du régime des salariés agricoles (qui sont soumis aux mêmes règles que les assurés du régime général en application de l'article L. 742-3 du code rural), du régime des exploitants agricoles, du régime d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales (aligné sur le régime général en matière d'âge d'ouverture en application des dispositions des articles L. 634-1 et L. 634-2 du code de la sécurité sociale), du régime des professions libérales et du régime des avocats (qui appliquent le même âge d'ouverture que le régime général en application respectivement des articles L. 643-3 et L. 723-10-1 du code de la sécurité sociale) ainsi que du régime des ministres du culte (en application de l'article L. 382-27 du code de la sécurité sociale).

Un décret fixera les conditions de relèvement de l'âge d'ouverture de 60 à 62 ans pour les assurés nés avant le 1^{er} janvier 1956. Ce décret fixera une montée en charge croissante, au rythme de quatre mois par génération :

- pour les assurés nés avant le 1^{er} juillet 1951, l'âge d'ouverture sera maintenu à 60 ans ;
- pour les assurés nés à compter du 1^{er} juillet 1951 et jusqu'au 31 décembre 1951, l'âge sera porté à 60 ans et 4 mois ;
- pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1952 et jusqu'au 31 décembre 1952, l'âge sera porté à 60 ans et 8 mois ;

- pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1953 et jusqu'au 31 décembre 1953, l'âge sera porté à 61 ans ;
- pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1954 et jusqu'au 31 décembre 1954, l'âge sera porté à 61 ans et 4 mois ;
- pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1955 et jusqu'au 31 décembre 1955, l'âge sera porté à 61 ans et 8 mois.

Parallèlement à l'âge d'ouverture, l'article 6 relève également l'âge d'annulation de la décote (« âge du taux plein ») dans le régime général et les régimes alignés sur lui : cet âge fixé aujourd'hui à 65 ans est porté à 67 ans, selon le même principe générationnel que pour l'âge d'ouverture. En revanche, l'âge à partir duquel un salarié peut être mis d'office en retraite par son employeur demeure fixé à 70 ans (article 10).

L'article 15 du projet procède au relèvement des limites d'âge du versement de l'indemnisation du chômage (au titre du régime d'assurance chômage et des allocations de solidarité) afin de garantir la bonne articulation entre les deux dispositifs.

4.2.1.1. Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

Pour l'ensemble des régimes, le report de l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans (à raison de 4 mois par an à compter du 1 juillet 2011), le décalage au même rythme de l'âge automatique d'obtention d'une pension complète de 65 à 67 ans et la poursuite de l'allongement de la durée de cotisation selon le principe fixé par la loi du 21 août 2003 jusqu'en 2020, se traduirait par une économie de près de 2 milliards d'euros en 2011 et d'environ 20 milliards d'euros en 2020. Cette mesure comblerait ainsi près de la moitié du besoin de financement, tous régimes de retraite confondus, en 2020.

Sur le seul champ du régime général de retraite, la mesure aurait un impact positif sur le solde de la CNAV de plus de 1 milliard d'euros dès 2012 et de près de 10 milliards d'euros en 2020.

Pour les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, ceux-ci fonctionnant en points, l'augmentation de la durée d'assurance et le report de l'âge légal se traduiront par une augmentation du nombre de points et ainsi une amélioration de la retraite complémentaire. Les effets de la réforme ont été mesurés par les gestionnaires des régimes complémentaires AGIRC ARRCO et à l'horizon 2020, la réforme permet le retour à l'équilibre des régimes, avec un solde créditeur d'environ 0,5Mds€, alors qu'en l'absence de réforme, le déficit à cette date serait de plus de 5Mds€.

Outre les effets attendus sur les finances sociales, le relèvement de l'âge est susceptible d'impacter le fonctionnement du marché du travail et le taux d'emploi des seniors. L'effet sur l'emploi d'une augmentation de l'âge minimum légal de la retraite dépendra de son impact sur les sorties du marché du travail.

Selon le principe de « l'effet horizon » (ou « distance à la retraite ») (cf. Hairault et al.^{39,40}), les mesures de relèvement d'âge ont un effet positif sur la gestion des seniors dans l'entreprise et les recrutements de ces derniers dans le secteur privé.

L'intégration de cet effet horizon, dans le prolongement des mesures déjà adoptées visant à mieux prendre en compte les seniors dans les politiques de ressources humaines (obligation d'adopter des accords d'entreprise ou de branche sur l'emploi des seniors introduite par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009), devrait conduire les entreprises à revoir leurs modalités de gestion prévisionnelle de leurs salariés vieillissants. En particulier, il est attendu des entreprises un développement accru de la formation des salariés en seconde partie de carrière, une meilleure anticipation des parcours professionnels et un effort continu en faveur de l'amélioration des conditions de travail.

Au-delà de l'effet que pourra avoir le recul des âges légaux sur les comportements des employeurs en matière de gestion des ressources humaines, l'incidence sur les recrutements dans le secteur privé dépendra du délai de reconstruction du marché du travail pour la classe d'âge 55-59 ans et de celui de la construction d'une demande de travail pour les actifs de 60 à 62 ans. En effet, les personnes de plus de 55 ans ne représentent aujourd'hui que 10% des embauches annuelles dans le secteur privé.

Insistant sur ce point, Blanchet (2006⁴¹) met en avant le rôle essentiel des politiques publiques en amont de l'âge de la retraite, que ce soit du côté de l'offre ou de la demande de travail. A cet égard, les mesures déjà adoptées visant à inciter les entreprises à recruter des seniors ou maintenir en emploi les salariés âgés sont susceptibles de jouer un rôle positif. La création d'une aide à l'embauche des seniors par le présent projet de loi participe du même objectif.

Enfin, plus généralement, les effets du relèvement des bornes d'âge sur l'emploi ne peuvent être totalement isolés de la situation économique globale. Des travaux de l'Observatoire Français des Conjonctures économiques présentés au COR (septembre 2007) ont montré que les pays de l'Union européenne présentant un fort taux d'emploi des seniors sont ceux où la situation globale de l'emploi est bonne, les bonnes performances en matière d'emploi des jeunes étant concomitantes à une situation favorable également pour l'emploi des plus âgés.

4.2.1.2. Impact sur les personnes physiques et morales

Les projections réalisées par la CNAV ont permis d'estimer que le nombre de retraités au régime général serait minoré de 423 000 environ en 2015, de 900 000 en 2020, et de plus d'1 million à compter de 2030.

³⁹ Hairault J.-O., Langot F. et Sopraseuth T., « Les effets à rebours de l'âge de la retraite sur le taux d'emploi des seniors », *Economie et statistique*, n°397, 2006 ; Hairault J.-O., Langot F. et Sopraseuth T., « Pour une retraite choisie – l'emploi des seniors », CEPREMAP, 2008.

⁴⁰ Hairault *et al.* se fondent notamment sur l'observation du passage, en France, de l'âge légal de la retraite de 65 à 60 ans en 1983. A cette date, on observait déjà des difficultés d'emploi des travailleurs âgés, mais essentiellement sur la classe des 60-64 ans qu'on expliquait alors par un effet d'âge (obsolescence du capital humain, usure et pénibilité du travail en fin de carrière, *etc.*). L'apparition d'un phénomène identique touchant aujourd'hui les 55-59 ans, alors que l'âge de départ à la retraite a été abaissé à 60 ans, conduit les auteurs à argumenter en faveur de la primauté de cet effet de distance à la retraite.

⁴¹ Blanchet D., « Age ou distance à la retraite : quel est le principal déterminant de l'emploi des seniors », *Economie et statistique*, n°397, 2006

Pour les assurés, la modification des bornes d'âge entraîne une modification des anticipations de déroulement de carrière et de départ en retraite. Afin que les personnes proches aujourd'hui de la retraite ne voient leur projet bouleversé par le changement de règles, le relèvement de l'âge s'opérera de manière progressive. Les formalités de départ en retraite restent inchangées.

Pour les employeurs la modification des bornes d'âge supposera une modification des pratiques en matière de ressources humaines, tenant compte de l'allongement des carrières.

4.2.1.3. Impact pour chaque catégorie d'administration publique

Le relèvement des bornes d'âge nécessitera des adaptations des outils de liquidation de pensions des organismes de retraite. Les délais de mise en œuvre de la mesure sont compatibles avec cet impératif.

4.2.1.4. Impact sur l'ordre juridique interne

Les bornes d'âge sont actuellement fixées à des niveaux de norme différents entre les régimes de la fonction publique, pour lesquels elles figurent dans la loi, et les régimes du secteur privé, dans lesquels l'âge est fixé au niveau réglementaire. Dans un souci d'harmonisation des règles entre régimes, le projet de loi porte au niveau législatif dans l'ensemble des régimes la borne d'âge de 62 ans, dans un article commun à l'ensemble des régimes de retraite de base (à l'exception des régimes spéciaux autres que ceux de la fonction publique). Des décrets d'application fixeront le calendrier de montée en charge des bornes d'âge.

Le relèvement de l'âge d'ouverture ne sera pas directement applicable dans les régimes complémentaires de retraite qui obéissent à des règles propres :

- en ce qui concerne les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, l'accord AGFF (Association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO) a permis depuis 1983 de déroger à l'âge d'ouverture des droits à taux plein des régimes, fixés à 65 ans, via une possibilité de liquider sans décote à partir de 60 ans lorsque la pension servie par le régime de base a été liquidée sans décote. Les partenaires sociaux avaient invité dans l'accord du 23 mars 2009 le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires au rééquilibrage des régimes de retraite, ainsi il est vraisemblable que la négociation prévue à l'automne conduise à un alignement des règles sur le régime général ;
- en ce qui concerne les régimes complémentaires des travailleurs non salariés non agricoles, les conditions d'ouverture de droits sont fixés par les règlements des régimes, adoptés par les conseils d'administration de ces régimes et approuvés par arrêtés ministériels. Ces règlements fixent à 60 ans l'âge d'ouverture du droit mais la plupart conditionnent cependant l'ouverture du droit à la liquidation de la pension vieillesse de base. En tout état de cause, ces règles seront adaptées ;
- s'agissant enfin de l'IRCANTEC, un arrêté, pris après avis du conseil d'administration du régime, sera nécessaire pour relever l'âge d'ouverture actuellement fixé à 60 ans.

4.2.2 Relèvement de l'âge d'ouverture, des limites d'âge et des durées de service dans les régimes spéciaux des fonctionnaires

4.2.2.1 Diagnostic et objectifs poursuivis

Dans les régimes de la fonction publique (régime des pensions civiles et militaires de retraite et CNRACL) l'âge d'ouverture des droits est aujourd'hui fixé à 60 ans pour les catégories sédentaires et à un âge inférieur (généralement 50 ou 55 ans) pour les fonctionnaires qui ont effectué une durée de service minimale (dix ou quinze ans selon les cas) dans un corps classé en catégorie active.

Pour les militaires possédant le statut de militaire de carrière et relevant à ce titre du régime des pensions civiles et militaires de retraite, la liquidation de la pension n'est pas soumise à une condition d'âge mais à une condition de durée de services fixée, par le II de l'article 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite, à quinze ans pour les non officiers et vingt-cinq ans pour les officiers.

Il existe par ailleurs dans les régimes de la fonction publique, comme dans le régime général, un âge du « taux plein » (âge d'annulation de la décote), qui doit, à terme, coïncider avec la limite d'âge (la loi du 21 août 2003 a fixé une montée en charge progressive pour atteindre cette cible en 2020).

Le tableau ci-dessous récapitule les bornes d'âge existant dans la fonction publique et les justifications à ces bornes d'âge :

	Age d'ouverture	Limite d'âge	Observations
1) Les « catégories sédentaires »			
	60 ans (article L 24 I 1° CPCMR et article 25 décret n°2003-1306 CNRACL)	65 ans (article 1 ^{er} loi 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans le secteur public ; article L 952-10 code de l'éducation)	a) élément de politique nationale visant à promouvoir l'accès à l'emploi par une meilleure distribution de celui-ci entre les générations, et à réguler le marché national de l'emploi, notamment aux fins d'enrayer le chômage" (CJCE, - n° C- 411/05 - 16/10/2007, de la villa) ; b) possibilité actuelle d'être maintenu en activité jusqu'à 3 années de plus (enfants à charge : article 4 loi du 18 août 1936)
- magistrats de l'ordre judiciaire :	60 ans article (L 24 I 1° CPCMR)	67 ans (projet de loi organique)	

2) Les « catégories actives »			
Droit commun (agents d'exploitation de l'équipement, branche surveillance des douanes, aides-soignants ...) article L 24 I 1° CPCMR, 2° de l'article L 416-1 du code des communes et article 25 III décret n°2003-1306 CNRACL	<u>55 ans</u> après avoir occupé des emplois classés en services actifs pendant au moins <u>15 années</u>	<u>60 ans</u>	La LFSS 2009 a totalement assoupli ces limites d'âge, puisque ces personnels peuvent de plein droit être maintenus en activité jusqu'à 65 ans, sauf pour motif d'inaptitude physique pour des métiers "risqués" et présentant des "fatigues exceptionnelles" au sens de l'article L 24 du CPCMR
Moniteurs et électromécaniciens de phare (corps en extinction) Décret n°76-336	<u>55 ans et 15 années en services actifs</u>	<u>62 ans</u>	
syndics des gens de mer et contrôleurs des affaires maritimes, spécialité navigation et sécurité et embarqué Décret n°76-336	<u>55 ans et 15 années en services actifs</u>	- syndic principal de 1ère classe : <u>65 ans</u> ; - syndic principal de 2 ^{ème} classe : <u>62 ans</u> ; - syndic : <u>62 ans</u>	
3) Les statuts spéciaux			
ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne : (article 3 et 4 loi n°89-1007 du 31 décembre 1989)	<u>50 ans et 15 ans de services actifs</u>	<u>57 ans</u>	
personnels actifs de la police nationale (article 2 loi n°57-444 du 8 avril 1957)	= <u>25 ans services</u> et se trouver à moins de cinq années de la limite d'âge: soit selon le grade : - <u>50 ans</u> - <u>53 ans</u> - <u>54 ans</u> - <u>55 ans.</u>	limites d'âge fixées par grade = - <u>55 ans</u> - <u>58 ans</u> : commissaire divisionnaire de police) ; - <u>59 ans</u> : contrôleur général de service actif de la police nationale...) ; - <u>60 ans</u> : directeur des services actifs de police ...) ;	Idem : sauf inaptitude physique, les agents peuvent prolonger leur activité jusqu'à 65 ans
surveillants pénitentiaires (I de l'article 24 de la loi n°96-452 du 28 mai 1996)	-: <u>25 ans de services actifs</u> et se trouver à moins de cinq années de la limite d'âge, soit <u>50 ans</u>	<u>55 ans</u>	
- personnels des réseaux souterrains des égouts et	<u>50 ans et 10 années dans ces services, dont cinq</u>	<u>55 ans</u>	

agents des services insalubres : (3° de l'article L 416-1 du code des communes ; article 86 de la loi n°52-432 du 28 avril 1952)	années consécutives lors de leur admission à la retraite		
3) Les militaires			
	Pas d'âge d'ouverture des droits mais des durées minimales de services : - 25 ans pour les officiers (1° du II de l'article L 24 CPCR) - 15 ans pour les militaires non officiers (2° du II de l'article L 24 CPCR)	L 4139-16 code de la défense : les limites d'âge sont fixées par grade : - sergents et sergent-chef : <u>45 ans</u> - adjudants : <u>50 ans</u> ; - militaires infirmiers, officiers des armes de l'armée de terre, officiers de marine et officiers mécaniciens de l'air : <u>57 ans</u> ; - officiers du cadre spécial, commissaires, officiers des corps techniques et administrateurs des affaires maritimes : <u>60 ans</u> ; - ingénieurs de l'armement, ingénieurs des études et techniques de l'armement : <u>64 ans</u> .	

Conformément à l'objectif de poursuivre la démarche de convergence entre les régimes de la fonction publique et le régime général d'assurance vieillesse, le projet de loi prévoit d'appliquer aux régimes spéciaux de fonctionnaires le relèvement des bornes d'âge.

Le relèvement de 60 à 62 ans de l'âge d'ouverture des droits prévu à l'article 5 s'applique ainsi aux fonctionnaires de la catégorie sédentaire relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite. Il s'applique également aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers relevant de la Caisse nationale de retraite des collectivités locales (CNRACL, qui est alignée sur les règles du code des pensions civiles et militaires de retraite en matière d'âge d'ouverture des droits en application de l'article 25 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales).

S'agissant des âges d'ouverture actuellement fixés avant 60 ans, l'article 8 prévoit qu'ils sont relevés dans les mêmes conditions que celui des catégories sédentaires.

L'article 11 relève également dans la fonction publique, dans les mêmes conditions que l'âge du taux plein au régime général, la limite d'âge des personnels sédentaires de 65 ans à 67 ans, la limite d'âge constituant dans les régimes de la fonction publique l'âge d'annulation de la décote.

Pour les magistrats de l'ordre judiciaire, la limite d'âge est relevée de deux ans, dans les mêmes conditions, par l'article 1^{er} du projet de loi organique relatif à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire

Pour les militaires, l'article 16 prévoit le relèvement des limites d'âge qui leur sont applicables. Par ailleurs, le droit à pension à jouissance immédiate sera porté pour les non officiers de 15 à 17 ans et les officiers de 25 à 27 ans. En cohérence, les durées pour le bénéfice de la catégorie active et la durée minimale de service afférente pour la comptabilisation de la bonification du « 5^{ième} » seront majorées de 2 ans. Par dérogation, pour les personnels ayant déjà effectué les durées de services minimales actuellement requises et qui, avant l'entrée en vigueur de la réforme, ont soit quitté la catégorie active, soit quitté la fonction publique ou l'armée, la durée de service est maintenue à son niveau actuel. Ces personnels en effet ne sont plus en situation de pouvoir compléter leur durée d'activité pour satisfaire la nouvelle condition.

4.2.2.2. Autres options possibles et nécessité de légiférer

A l'instar du choix opéré pour la retraite anticipée longue carrière (cf. article 22), l'option consistant à ne pas appliquer le relèvement de l'âge aux catégories de fonctionnaires bénéficiant d'un âge inférieur à 60 ans a été écartée, conformément à l'objectif d'un effort partagé par l'ensemble des assurés.

Les bornes d'âge étant fixées au niveau législatif dans la fonction publique, leur modification requiert l'intervention du législateur. Compte tenu de la spécificité de leur statut, les limites d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire sont fixées par une loi organique.

4.2.2.3. Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

Le relèvement des bornes d'âge dans la fonction publique, conjointement avec celui opéré dans les régimes de retraite du secteur privé, devrait permettre de diminuer de près de la moitié le besoin de financement, tous régimes de retraite confondus, en 2020.(cf. paragraphe 4.2.1.1 ci-dessus ainsi que le chapitre trois de la présente étude).

Sous réserve d'une modification des comportements des agents qui ne peut être que difficilement anticipée, l'impact de la modification des bornes d'âge ne devrait modifier que marginalement la politique de recrutement des administrations publiques. La montée en charge progressive du relèvement de l'âge d'ouverture des droits devrait en effet n'avoir que des effets modérés sur l'évolution du nombre de départs à la retraite compte tenu des pyramides des âges de chacune des fonctions publiques. Par ailleurs, cet ajustement des comportements s'inscrira dans l'évolution en cours, qui a conduit à des reports significatifs ces dernières années, et la pérennisera.

La structure démographique des fonctions publiques territoriale et hospitalière conduit en effet à des pics de départs à la retraite importants pour les dix prochaines années. Le recul de l'âge de départ ne devrait donc conduire qu'à un lissage de ces pics et ne devrait avoir qu'une incidence modérée sur les niveaux de recrutement actuels de ces deux fonctions publiques.

La situation est plus contrastée pour la fonction publique de l'Etat où les flux de départ des fonctionnaires appartenant aux générations issues du baby-boom s'achèvent. Néanmoins, dans cette fonction publique l'âge moyen du départ est d'ores et déjà plus élevé que dans les deux autres fonctions publiques : 42% des fonctionnaires appartenant à la catégorie active et 30% de ceux appartenant à la catégorie sédentaire liquident d'ores et déjà leur pension après l'âge d'ouverture des droits. Le relèvement de cet âge concernera donc une part moins importante des fonctionnaires. Ainsi, les recrutements futurs devraient se maintenir dans les niveaux actuels au regard de la politique de non remplacement d'un agent sur 2 partant à la retraite,

Dans ce contexte d'allongement de la vie professionnelle, outre les dispositions législatives et réglementaires, une meilleure prise en compte des seniors est engagée afin de faire évoluer les représentations socioculturelles, de proposer de nouvelles politiques d'emploi et de valorisation des compétences en mobilisant l'ensemble des outils managériaux. Cette démarche consiste à envisager la question des seniors dans une perspective globale de parcours professionnels sans systématisation des mesures ciblées sur les agents les plus âgés.

- a) La structure des rémunérations est appelée à tenir compte de l'allongement des carrières :

Les réformes en cours sur l'allongement des grilles indiciaires (mise en place du nouvel espace statutaire pour les catégories B, qui a pour effet d'allonger le déroulement de carrière et du futur GRAF, grade à accès fonctionnel pour les catégories A) répondent à l'enjeu d'allongement des carrières. En parallèle, la refondation des régimes indemnitaires avec la création d'un dispositif du type « prime de fonction et de résultats » permet de faire évoluer la rémunération au regard des fonctions exercées, d'un emploi de débutant à un poste de grande expertise ou de poste « confirmé ».

- b) Le décloisonnement des carrières doit permettre de développer les troisièmes parties de carrière :

La loi du 3 août 2009 sur la mobilité et les parcours professionnel et le développement d'outils tels que la bourse interministérielle de l'emploi public s'inscrivent dans cette perspective. Il en est de même pour la suppression de toute limite d'âge pour les concours internes et l'important développement de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) qui offre des perspectives de promotion tout au long de la carrière,

- c) La professionnalisation de la fonction « RH » permet de mieux accompagner les agents dans leur parcours :

Le développement des conseillers-carrière-mobilité et des plateformes régionales d'appui interministériel à la GRH avec en parallèle la mise en place d'outils permettant les évolutions de carrière et l'anticipation: entretien professionnel annuel, période de professionnalisation, entretiens et bilans de carrières, dont les principes ont été traduits dans la loi de février 2007 sur la modernisation de la fonction publique offrent de nouveaux outils d'accompagnement des agents.

d) L'adaptation des conditions de travail :

Evaluer les conséquences sur la santé au travail de l'allongement des carrières devient une nécessité. Dans ce cadre, l'accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique signé le 20 novembre 2009 avec 7 des 8 organisations syndicales pose les bases de cet effort d'adaptation des conditions de travail : rôle des comités d'hygiène et de sécurité dans les trois fonctions publiques, association de la médecine préventive...

Le relèvement des durées de services minimales pour le bénéfice d'une pension militaire de retraite et des limites d'âge devrait avoir des conséquences limitées sur la gestion par le ministère de la défense du fait de sa progressivité. En effet, la proportion de militaires répondant aux conditions d'obtention d'une pension à jouissance immédiate est faible parmi la troupe (durée minimale de services de 15 ans pour les non officiers). Ainsi, cette évolution progressive est compatible avec la trajectoire d'évolution des effectifs des armées dont l'essentiel relève de l'ajustement sur les hommes du rang et sous-officiers, qui de fait relèvent du régime général et de l'Ircantec.

4.2.2.4 Impact pour les magistrats

S'agissant des magistrats, la limite d'âge applicable actuellement fixée par l'article 76 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature selon lequel : *« Sous réserve des reculs de limite d'âge pouvant résulter des textes applicables à l'ensemble des agents de l'Etat, la limite d'âge pour les magistrats de l'ordre judiciaire est fixée à 65 ans. Toutefois, est fixée à 68 ans la limite d'âge des magistrats occupant les fonctions de premier président de procureur général de la Cour de cassation. »*

Cette limite d'âge de 65 ans applicable aux magistrats connaît certains aménagements. Ainsi la loi organique n°86-1303 du 23 décembre 1986 prévoit un régime de maintien en activité en surnombre des magistrats de la Cour de cassation. L'article 1 prévoit que *« Les magistrats hors hiérarchie du siège et du parquet de la Cour de cassation, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge fixée par l'alinéa 1er de l'article 76 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature et, à titre transitoire, par l'article 2 de la loi organique n° 84-833 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, sont, sur leur demande, maintenus en activité, en surnombre, jusqu'à ce qu'ils atteignent la limite d'âge qui était en vigueur avant l'intervention de la loi organique n° 84-833 du 13 septembre 1984 précitée pour exercer respectivement les fonctions de conseiller et d'avocat général à la Cour de cassation »*.

A ce régime de maintien en activité des membres de la Cour de cassation, s'ajoute un dispositif également qualifié de maintien en activité, mis en place par la loi organique n°88-23 du 7 janvier 1988, au bénéfice des magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance. Ce maintien en activité intervient sur demande, pour une période non renouvelable de 3 ans, en surnombre des effectifs de la juridiction. Il ne peut se prolonger au-delà de l'âge de 70 ans.

A ce jour le nombre de magistrats maintenus en activité en surnombre est de 71.

Le projet de loi organique propose d'une part de relever la limite d'âge applicable aux magistrats en modifiant l'article 76 de l'ordonnance organique de 1958 et portant la limite de 65 à 67 ans, avec, comme pour les autres agents publics, une élévation progressive de quatre mois par génération à compter des magistrats nés le second semestre 1951.

D'autre part, pour éviter que les magistrats ne poursuivent leur activité au-delà d'un âge raisonnable, ce projet de loi organique aligne les modalités suivant lesquelles est fixée la période de maintien en activité en surnombre des magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance sur celles applicables aux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation.

S'agissant des magistrats hors hiérarchie de la cour de cassation la limite d'âge au delà de laquelle ils ne pourront être maintenus en activité en surnombre reste 68 ans. Concernant les magistrats des tribunaux de grande instance et des cours d'appel, cette même limite leur sera donc applicable. Or la majorité de ces magistrats maintenus en activité en surnombre ne bénéficiant pas d'un recul de limite d'âge partent effectivement à 68 ans, soit 3 ans compter de leur 65^{ème} anniversaire. La différence avec le dispositif actuel est que, jusqu'à 67 ans, les magistrats continueront à obtenir des gains indiciaires par ancienneté ou déroulement de carrière, ce que le maintien en activité en surnombre ne permet pas.

Par conséquent, ce texte aura une incidence modérée sur le corps. Cependant, il est probable que le relèvement de l'âge d'annulation de la décote allié à l'allongement de la durée des cotisations incite les magistrats, entrés tardivement dans la vie active en raison de leurs études, à poursuivre plus longuement leur activité afin de bénéficier d'une retraite à taux plein.

4.2.2.5. Impact sur les personnes physiques et morales et sur les administrations publiques

Le relèvement des bornes d'âge nécessitera des adaptations des outils de liquidation de pensions du Service des retraites de l'Etat et de la CNRACL. Celles-ci pourront intervenir dans le délai de mise en œuvre prévu par la loi.

4.2.2.6. Impact sur l'ordre juridique interne

Les bornes d'âge applicables dans la fonction publique figurent à la fois dans le code des pensions civiles et militaires de retraite et dans différents textes statutaires. Le projet de loi fixe les nouvelles dispositions en matière de limite d'âge et d'âge d'ouverture des droits dans trois articles applicables aux trois fonctions publiques (articles 8, 11 et 14 du projet de loi) et procède aux adaptations nécessaires dans le code des pensions civiles et militaires de retraite (articles 9 et 19), dans différents textes statutaires (I à X de l'article 20) ainsi que dans la loi n°84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public (articles 12 et 17).

Compte tenu de la spécificité de leur statut, les magistrats de l'ordre judiciaire continuent d'avoir les limites d'âge de leur départ à la retraite fixées par une loi organique.

4.2.3 Neutralisation du relèvement des bornes d'âge pour les fonctionnaires ayant opté pour des corps d'emplois sédentaires dans le cadre de la réforme « LMD » (article 13)

4.2.3.1 Diagnostic et objectifs poursuivis

Les modalités, en termes de retraite, de la réforme dite « Licence Master Doctorat » sont prévues par la loi n° 2010-751 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses mesures relatives à la fonction publique, et sont applicables dans les trois fonctions publiques. Elles s'inscrivent, pour la fonction publique hospitalière, dans le cadre d'un protocole d'accord signé entre la ministre de la santé et des sports et les partenaires sociaux, le 2 février 2010, lequel a donné lieu à une intense concertation avec les organisations représentatives de la fonction publique hospitalière.. Ce protocole annonce une importante revalorisation pour les personnels paramédicaux, au premier rang desquels les infirmiers. Il propose en effet aux personnels une nouvelle grille indiciaire pour les corps classés en catégorie A, qui sera « accessible aux professionnels paramédicaux dont la formation, de trois ans après le baccalauréat, aura été reconstruite conformément au standard européen LMD ».

Le principe retenu par cette réforme conduit à proposer aux personnels concernés occupant aujourd'hui des emplois classés en catégorie active (cadres de santé, infirmiers, infirmiers spécialisés, puéricultrice, masseurs-kinésithérapeutes) un droit d'option. Les fonctionnaires qui choisissent, à titre individuel, d'être intégrés dans les nouveaux corps des infirmiers et des autres personnels paramédicaux, classés en catégorie A, ne peuvent en effet être admis à la retraite sur leur demande qu'à partir de l'âge de 60 ans. Ceux qui choisissent de rester dans les corps actuels conservent le bénéfice de la catégorie active et la faculté de partir à la retraite à 55 ans, mais ne bénéficient que du niveau de revalorisation indiciaire de la catégorie B.

La remise en cause de l'équilibre de cette réforme par l'application du relèvement de 2 ans de l'âge d'ouverture du droit et de la limite d'âge des nouveaux corps de catégorie A pourrait conduire les personnels concernés à opter pour un maintien dans leurs corps et la conservation d'un droit à la retraite avant l'âge de 60 ans.

Afin de ne pas remettre en cause l'équilibre de cette réforme dont la mise en œuvre devrait s'achever en 2015, lorsque l'ensemble des reclassements dans les nouveaux corps aura été effectué, l'article 13 du projet de loi prévoit que l'âge d'ouverture du droit est maintenu à soixante ans et la limite d'âge à soixante-cinq ans pour les fonctionnaires qui auront opté pour une intégration dans un corps de la catégorie A.

Cette mesure conduit ainsi à ne pas appliquer le relèvement des bornes d'âge à ces personnels et permet d'éviter l'effet dissuasif que pourrait avoir le cumul d'allongement de carrière résultant du passage en catégorie sédentaire et de l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits sur la mise en œuvre de la réforme LMD.

4.2.3.2. Autres options possibles et nécessité de légiférer

Option n°1 : l'application des mesures de relèvement des bornes d'âge dans les mêmes conditions que pour l'ensemble des fonctionnaires appartenant à la catégorie sédentaire.

La mise en œuvre de cette mesure conduirait à un relèvement de 7 ans de l'âge d'ouverture du droit et de la limite d'âge des fonctionnaires ayant choisi d'intégrer un corps de la catégorie A.

Option n°2 : Neutraliser le relèvement de l'âge d'ouverture et de la limite d'âge pour les fonctionnaires ayant opté pour les nouveaux corps. La mesure statutaire entraîne d'ores et déjà un rallongement de carrière de cinq années. Le maintien d'un âge d'ouverture à 60 ans et d'une limite d'âge à 65 ans permet d'éviter un cumul des allongements de carrière susceptibles de dissuader les personnels d'opter pour les nouveaux corps sédentaires.

4.2.3.3. Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

La suppression de la catégorie active a pour effet de retarder le départ à la retraite des agents. Le principal impact porte sur la CNRACL, consistant en :

- une moindre charge de pensions, liée au décalage des départs, pour les régimes de retraite ;
- un supplément de cotisation au titre des infirmiers qui prolongent leur activité.

Avec l'hypothèse d'un taux d'option pour la catégorie A de 50 % parmi les infirmiers susceptibles de liquider leur retraite dans la décennie 2010-2020 et avec des variantes à 25% et 75 %, l'impact annuel de la mesure sur les comptes de la CNRACL serait le suivant :

En M€ constants	2010	2011	2012	2015	2020
Taux d'option : 50 %					
gain en cotisations :	1	11	33	53	44
gain en pensions :	2	49	90	240	197
Gain total :	3	60	123	293	241
Taux d'option : 25 %					
gain en cotisations :	1	5	17	27	22
gain en pensions :	1	25	45	120	98
Gain total :	2	30	61	146	120
Taux d'option : 75 %					
gain en cotisations :	2	16	50	80	66
gain en pensions :	4	74	134	359	295
Gain total :	5	90	184	439	361

Il est à noter qu'en 2009, l'âge moyen de départ à la retraite des infirmières (hors invalidité ou parents de 3 enfants) est de 56,7 années.

4.2.3.4. Impact sur l'ordre juridique interne

L'article 13 s'inscrit dans le prolongement de l'article 37 de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Aucun texte d'application n'est nécessaire.

4.2.4 Application du relèvement des bornes d'âge et des durées de service dans les régimes spéciaux autres que les régimes de la fonction publique

Dans les autres régimes spéciaux, les règles en matière d'ouverture du droit sont fixées par décret⁴², en application de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale qui donne compétence au pouvoir réglementaire pour établir l'organisation de la sécurité sociale dans ces régimes. Ces décrets fixent généralement un âge d'ouverture de droit commun à 60 ans⁴³ et des âges d'ouverture spécifiques pour certaines catégories d'emploi à l'instar du dispositif des catégories actives existant dans la fonction publique.

La réforme des principaux régimes spéciaux (régime de la SNCF, de la RATP, des industries électriques et gazières, des clercs et employés de notaire, de la Comédie-Française et de l'Opéra national de Paris) adoptée en 2008 met en œuvre une convergence progressive des règles applicables aux régimes spéciaux sur les principaux paramètres du régime général (durée d'assurance, décote, surcote, indexation des pensions sur l'inflation). Le calendrier arrêté en 2008 prévoit notamment que ces régimes spéciaux atteignent la durée d'assurance de référence aujourd'hui applicable dans le régime général et les régimes de la fonction publique au deuxième semestre 2016 (un tableau en annexe récapitule la montée en charge comparée de la durée d'assurance et de la décote dans le régime général, les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux réformés en 2008).

Dans le prolongement de cette réforme, les bornes d'âge dans les régimes spéciaux seront relevées dans les mêmes conditions que dans les autres régimes, mais à compter du 1^{er} janvier 2017 pour tenir compte du calendrier de la réforme de 2008. Ces mesures relevant entièrement du niveau réglementaire, le présent projet de loi prévoit qu'un rapport sera remis au Parlement avant le 1^{er} janvier 2017 sur les dispositions ainsi adoptées.

4.3 Titre III : Mesures de rapprochement entre les régimes de retraite

Dans le prolongement de la réforme de 2003, qui a mis en œuvre une convergence des règles applicables régimes de la fonction publique sur celles du régime général, notamment en matière de durée d'assurance, de décote et de surcote, d'indexation des pensions sur les prix, le titre III comporte des mesures spécifiques aux régimes des fonctionnaires dans le sens de la poursuite du rapprochement sur le régime général.

⁴² Décret n°2008-639 du 30 juin 2008 modifié relatif au régime spécial de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français, décret n°2008-637 du 30 juin 2008 modifié portant règlement des retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens, décret n°90-1215 du 20 décembre 1990 portant application de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires et modifiant certaines dispositions relatives à cette caisse, décret n°46-1541 du 22 juin 1946 modifié approuvant le statut national du personnel des industries électriques et gazières, décret n°2007-262 du 27 février 2007 modifié relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France, décret n°68-382 du 5 avril 1968 modifié portant statut de la caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris, décret n°68-960 du 11 octobre 1968 modifié modifiant le statut de la caisse de retraites du personnel de la Comédie-Française, décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 modifié portant organisation de la sécurité sociale dans les mines. Les dispositions applicables aux marins relevant du régime des marins figurent dans le code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance.

⁴³ L'âge de droit commun peut toutefois être fixé à un âge inférieur à 60 ans dans certains régimes : il est par exemple fixé à 55 ans dans le régime de la SNCF.

Ces mesures sont applicables dans les départements d'outre-mer ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin (pas de mesure spécifique à prévoir). Elles sont applicables dans l'immédiat à Mayotte, pour les fonctionnaires ayant déjà fait l'objet d'une mesure d'intégration dans un corps de la fonction publique hospitalière de droit commun en application de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte⁴⁴.

4.3.1 Convergence des taux de cotisation d'assurance vieillesse des fonctionnaires sur ceux des salariés du secteur privé (article 21)

4.3.1.1 Diagnostic et objectifs poursuivis

L'effort contributif des fonctionnaires pour assurer le financement de leur pension de retraite est inférieur à celle des salariés du secteur privé. Cette différence ne se justifie pas car les salaires et les retraites des fonctionnaires sont égaux voire supérieurs à ceux du secteur privé.

Le taux de cotisation à la charge des fonctionnaires prévu à l'article L.61 du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui est de 7,85% du traitement indiciaire brut, est sensiblement inférieur aux taux de cotisation à la charge des salariés du secteur privé, tant au titre de la retraite de base que de la retraite complémentaire. Pour ces derniers et pour la partie de leur rémunération située sous le plafond de la sécurité sociale (34.620 € depuis le 1^{er} janvier 2010), le taux global de cotisation est de 10,55% du salaire brut, ce taux global se décomposant ainsi :

- 6,75% au titre de la cotisation versée au régime général (dont 0,1% de cotisation déplafonnée) en application de l'article D. 242-4 du code de la sécurité sociale ;
- 3% au titre de la cotisation versée au régime complémentaire ARRCO, en application de l'article 13 de l'Accord nationale interprofessionnel de retraite complémentaire du 8 décembre 1961 ;
- 0,80% au titre de la cotisation prélevée en application de l'accord AGFF (Association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO).

En outre, le moindre effort contributif des fonctionnaires s'accompagne d'une plus grande importance du financement par l'employeur public. La cotisation employeur de l'Etat, également prévue par l'article L 61 du code des pensions civiles et militaires, est ajustée chaque année pour assurer l'équilibre du régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat et le paiement des pensions : ce taux est fixé pour l'année 2010 à 62,14 % pour les fonctionnaires civils et de 108,63 % pour les militaires.

Pour les fonctionnaires de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière relevant de la CNRACL, le faible effort contributif du salarié se traduit par un taux de cotisation à la charge des différents employeurs publics, fixé à 27,30%.

⁴⁴ La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte prévoit l'intégration des fonctionnaires mahorais dans les trois fonctions publiques métropolitaines au plus tard le 31 décembre 2010 et leur affiliation, à compter de leur titularisation, aux régimes de la fonction publique correspondants (SRE ou CNRACL). Même si les fonctionnaires mahorais relèvent avant cette intégration, qui est en cours, d'un régime d'assurance vieillesse spécifique (régime géré par la Caisse de retraites des fonctionnaires et agents des collectivités publiques de Mayotte), la mesure est donc immédiatement applicable à Mayotte.

L'article 21 du projet de loi institue un mécanisme de convergence entre le taux de cotisation applicable aux fonctionnaires et les taux de cotisation mis à la charge des salariés pour leurs retraite (base et complémentaire) en prévoyant dans la loi que la fixation du taux de cotisation applicable aux fonctionnaires prend en considération les taux des cotisations à la charge des assurés sociaux relevant de la CNAVTS et de l'AGIRC-ARRCO pour la partie de leur rémunération inférieure au plafond prévu à l'article L. 243-1 du code de la sécurité sociale

Le processus de convergence progressif, qui prendra 10 années, sera mis en œuvre par décret à raison d'un relèvement de 0,27 point de cotisation par an, à partir de 2011, pour converger vers le taux de 10,55% en 2021.

Une mesure équivalente sera adoptée par décret pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers relevant de la CNRACL ainsi que pour les ouvriers de l'Etat, relevant du FSPOEIE.

4.3.1.2 Options possibles et nécessité de légiférer

L'option consistant à fixer une équivalence entre les taux de cotisation immédiatement applicable à l'ensemble des fonctionnaires n'est pas retenue dans la mesure où elle se serait traduite par une baisse immédiate de la rémunération nette des fonctionnaires de 2,70%.

A également été écartée l'option consistant à appliquer le taux de cotisation de 10,55% aux seuls fonctionnaires recrutés à compter du 1^{er} janvier 2011 tout en maintenant le taux de 7,85% aux fonctionnaires déjà en place. Une telle mesure risquerait en effet de ne pas respecter le principe constitutionnel d'égalité dès lors que la différence de traitement pourrait être regardée comme ne présentant pas un lien suffisant avec l'objet de la mesure.

L'intervention de la loi est nécessaire, les caractéristiques de la retenue pour pensions étant prévues au niveau législatif, à l'article L 61 du code des pensions civiles et militaires

4.3.1.3 Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

La hausse de la cotisation de 0,27 % par an conduira à majorer les recettes des régimes de retraite à hauteur de 160 M€ par tranche annuelle pour le régime de retraite de l'Etat et le fonds FSPOEIE (retracés dans le CAS « pensions ») et 120 M€ à la CNRACL.

À terme, l'impact serait le suivant (en M€ 2008) :

	2015	2020
CAS Pensions	730	1.550
CNRACL	650	1.450

4.3.1.4. Impact sur les personnes physiques et morales

Pour une rémunération de 2.000 €, l'alignement de la cotisation salariale des fonctionnaires représentera en moyenne un surcroît de cotisation de 6 € par mois pour l'agent, chaque année pendant 10 ans. La cotisation salariale sera majorée en moyenne de 4 € par mois

pour un agent de catégorie C, de 5 € pour un agent de catégorie B et de 7 € pour un agent de catégorie A.

4.3.1.5 Impact sur l'ordre juridique interne

La mesure est insérée dans le code des pensions civiles et militaires de retraite. La fixation du taux de cotisation intervenant par décret simple, un premier décret devrait par ailleurs intervenir d'ici fin 2010 pour porter le taux à 8,12%.

4.3.2 Aménagement du dispositif de retraite anticipée pour longue carrière (article 22)

4.3.2.1 Diagnostic et objectifs poursuivis

Le dispositif de retraite anticipée longue carrière permet aujourd'hui un départ avant 60 ans aux assurés ayant démarré leur activité avant 16 ou 17 ans et ayant dépassé la durée d'assurance requise pour le taux plein. Ainsi :

- l'âge est abaissé à 56 ans pour les assurés ayant débuté leur carrière avant l'âge de 16 ans justifiant d'une durée d'assurance cotisée au moins égale à la durée requise pour le taux plein majorée de huit trimestres ;
- l'âge est abaissé à 58 ans pour les assurés ayant débuté leur carrière avant l'âge de 16 ans justifiant d'une durée d'assurance validée au moins égale à la durée requise pour le taux plein majorée de huit trimestres et d'une durée d'assurance cotisée au moins égale à la durée requise pour le taux plein majorée de quatre trimestres ;
- l'âge est abaissé à 59 ans pour les assurés ayant débuté leur carrière avant l'âge de 17 ans justifiant d'une durée d'assurance validée au moins égale à la durée requise pour le taux plein majorée de huit trimestres et d'une durée d'assurance cotisée au moins égale à la durée requise pour le taux plein.

Ce dispositif, applicable dans le régime général, les régimes alignés sur lui, le régime des exploitants agricole, les régimes de fonctionnaires et les principaux régimes spéciaux, a concerné un nombre significatif d'assurés : depuis sa création plus de 600 000 assurés en ont bénéficié.

Conformément aux orientations énoncées aux chapitres deux et trois de la présente étude, ce dispositif est maintenu par la réforme. En outre, il sera aménagé afin de tenir compte du relèvement de l'âge d'ouverture : l'âge d'ouverture sera fixé à 58 ou 59 ans pour les assurés qui ont débuté leur carrière à l'âge de 14 ou 15 ans et à 60 ans pour ceux ayant débuté à l'âge de 16 ans ; en outre le dispositif sera étendu aux assurés ayant débuté leur carrière à l'âge de 17 ans (pour lesquels l'âge d'ouverture sera fixé à 60 ans).

4.3.2.2. Autres options possibles et nécessité de légiférer

Une première option, consistant à supprimer le dispositif afin de donner un plein effet au relèvement des bornes d'âge, a été écartée. Une telle option aurait en effet été contraire à

l'objectif poursuivi par la réforme de prendre en compte les situations particulières de certains assurés afin que l'effort soit équitablement réparti (cf. chapitre deux de la présente étude).

Pour des raisons inverses, une seconde option consistant à maintenir inchangées les bornes actuelles, a également été écartée. Celle-ci aurait eu en effet pour conséquence d'exclure les bénéficiaires du dispositif carrière longue de l'effort collectif rendu nécessaire par les évolutions démographiques.

Les dispositions en matière de retraite anticipée longues carrières figurent in extenso dans la loi pour les régimes de la fonction publique, tandis que, s'agissant du régime général, le principe du dispositif figure dans la partie législative du code de la sécurité sociale et les modalités d'application dans la partie réglementaire du même code. En conséquence, l'article 5 modifie la partie législative du code des pensions civiles et militaires de retraite afin de rétablir l'identité des normes juridiques applicables dans les secteurs privé et public, sachant que les dispositifs sont d'ores et déjà en pratique identiques.

Les aménagements du dispositif exposés ci-dessus seront par ailleurs mis en œuvre par voie réglementaire.

4.3.2.3. Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

La mesure contenue dans le projet de loi, qui répond à la volonté d'établir une identité des normes juridiques entre secteurs privé et public, n'emporte pas en elle-même de conséquences financières pour les régimes, les règles applicables actuellement étant en tout état de cause maintenues inchangées jusqu'au 1^{er} juillet 2011.

Les services de la CNAV ont par ailleurs estimé l'impact financier de l'assouplissement du dispositif en faveur des carrières longues : il s'établirait à 0,3 Md€ en 2015 et 0,6 Md€ en 2020.

4.3.2.4. Impact sur les personnes physiques et morales

La mesure proposée prolonge un dispositif permettant de tenir compte de la situation des assurés ayant débuté leur carrière très tôt. D'après les projections établies par les services de la CNAV, au-delà de 2015, le nombre de retraités bénéficiaires de ce dispositif serait de 90 000 environ, dont 40 000 supplémentaires liés à l'assouplissement des critères pour tous ceux qui ont commencé à travaillé avant 18 ans.

4.3.2.5. Impact pour chaque catégorie d'administration publique

Le relèvement des âges d'ouverture de la retraite anticipée longue carrière nécessitera des adaptations des outils de liquidation de pensions des organismes de retraite qui pourront intervenir avant la date d'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2011.

4.3.2.6. Impact sur l'ordre juridique interne

Un décret doit intervenir avant le 1^{er} juillet 2011 dans les régimes de la fonction publique pour achever le travail de mise en conformité avec la répartition entre loi et règlement figurant dans le code de la sécurité sociale. Ce décret mettra par ailleurs en œuvre

les mesures d'aménagement de la retraite anticipée longue carrière exposées ci-dessus, qui interviendront également dans le régime général par voie réglementaire

4.3.3 Fermeture du dispositif de retraite anticipée des parents de trois enfants (article 23)

4.3.3.1 Diagnostic et objectifs poursuivis

L'article L 24 du code des pensions civiles et militaires ouvre la possibilité d'un départ en retraite sans condition d'âge aux fonctionnaires et aux militaires justifiant d'une durée de services de quinze ans, parents de trois enfants vivants, ou décédés par faits de guerre, ou d'un enfant vivant, âgé de plus d'un an et atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 %, à condition qu'ils aient, pour chaque enfant, interrompu leur activité dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Or ce dispositif ne répond plus aujourd'hui aux objectifs pour lesquels il avait été initialement créé :

- *Le dispositif, utilisé après l'âge de 50 ans, ne répond à aucune finalité pertinente de politique familiale liée au besoin éducatif des enfants*

Historiquement, ce dispositif a été mis en place pour permettre aux mères de s'occuper de leurs enfants après 15 ans de services. Il est aujourd'hui utilisé après l'âge de 50 ans et ne répond donc pas à un objectif de présence du parent auprès de l'enfant. Sur le flux des départs à la retraite en 2008, les départs pour motifs familiaux interviennent ainsi à un âge moyen de 50 ans dans la fonction publique hospitalière, 53 ans dans la fonction publique d'Etat et 54 ans dans la fonction publique territoriale (flux 2008).

- *Un objectif nataliste qui n'est plus effectif*

En 1924, ce dispositif visait à inciter à la naissance du troisième enfant en permettant à la mère de disposer d'un revenu de remplacement. Entre temps, le régime des allocations familiales a été instauré à cette fin et de multiples dispositifs favorisant la natalité ont été mis en place dans la fonction publique :

- pendant la vie active : versement d'une prime proportionnelle au nombre d'enfants (supplément familial de traitement), en sus des allocations familiales, temps partiel de droit et rémunéré au-delà de la quotité de travail ;
 - pour la retraite : majoration de la pension pour chacun des parents de 10 % au titre des trois enfants ; majoration de durée d'assurance pour chacun des enfants.
- *Le régime de départ anticipé des parents de trois enfants est utilisé soit comme instrument de reconversion professionnelle (cumul emploi-retraite précoce) soit comme départ à la retraite anticipé*

Selon le niveau de revenu ou le secteur d'activité, ce dispositif est utilisé soit comme un dispositif de départ en retraite précoce ou pour cumuler une pension publique à un salaire issu d'une reprise d'activité (exemple comme infirmière libérale ou dans les cliniques privées).

La précocité du départ (âge moyen de 50 à 54 ans selon les fonctions publiques) dégradent le taux d'emploi des seniors en réduisant le taux d'emploi d'activité féminin. En outre, la moindre durée de service conduit, du fait de la proratisation de la pension, à allouer des pensions plus faibles que pour une carrière complète. Cette situation n'est pas sans poser de problème à la mère en cas d'évolution de sa situation matrimoniale (séparation, divorce) ou en cas de décès du conjoint. Les parents partant à la retraite anticipée après avoir eu trois enfants et effectué 15 ans de services ont une carrière plus courte (7 ans et 6 mois pour le flux 2008 CNRACL, 5 ans et 5 mois pour le flux 2006 FPE) et donc un taux de liquidation inférieur à celui des parents relevant de la catégorie sédentaire partis en retraite sans ce dispositif. Pour les mères de trois enfants parties en retraite en 2008, l'écart de pension entre celles qui ont effectivement bénéficié du dispositif et les autres est de 20% dans la FPE et de 14% à la CNRACL.

- *Le dispositif intègre en outre des effets d'aubaine comme l'a souligné le Conseil d'orientation des retraites*

Le mécanisme déroge au principe générationnel et conduit à appliquer la règle de retraite en vigueur à la date où l'agent satisfait les deux conditions requises (être parent de trois enfants ; avoir effectué au moins 15 années de services effectifs).

A titre d'exemple, tous les agents qui ont satisfait ces conditions avant 2004 peuvent à l'avenir liquider leur pension sans décote et au regard d'une durée de service et de bonification pour avoir le taux plein de 37,5 années. Cet avantage est d'autant plus remarquable compte tenu du décalage dans le temps entre le moment où les conditions sont remplies et l'année de départ.

Aujourd'hui, l'utilisation de ce dispositif comme outil « anti-réforme » de 2003 se développe : près de 60 % des liquidations à la CNRACL s'effectuent à 55 ans et plus alors que les agents, souvent classés en catégorie active, ont déjà la faculté de partir à ces âges dans des modalités normales de départ à la retraite.

Cette situation crée une inéquité vis-à-vis des autres assurés nés la même année et pour lesquels les règles de retraites appliquées peuvent diverger de plusieurs décennies. Ainsi, un parent né en 1965 ayant 3 enfants et 15 ans de services en 2003 qui partira à la retraite en 2025 se verra appliquer les règles en vigueur en 2003 (37,5 ans, absence de décote...) alors que un autre fonctionnaire né la même année, éventuellement parent 2 enfants, qui partira également en 2025 aura sa retraite calculée sur les règles en vigueur en 2025.

- *Enfin ce dispositif fait l'objet d'une contestation de la Commission européenne quant à l'égalité homme/femme*

La Commission européenne conteste la réforme de 2003 portant application de l'arrêt Griesmar au titre de l'égalité homme/femme. Par delà, se pose la question du respect des objectifs de Lisbonne quant à l'amélioration de l'emploi des seniors et donc la suppression des dispositifs de préretraites publics et privés.

L'article 23 du projet de loi met fin à la possibilité de départ anticipé pour les fonctionnaires et les militaires qui ne satisferont pas à compter du 1^{er} janvier 2012 les conditions de quinze années de services effectifs et d'être parent d'au moins trois enfants. Le

souci du Gouvernement est de respecter les éventuels projets de vie des agents. L'objectif poursuivi par le Gouvernement est, d'une part, de favoriser le maintien en activité des agents publics et, d'autre part, d'harmoniser les avantages familiaux entre fonctionnaires et salariés du secteur privé ainsi que l'avait préconisé le Conseil d'orientation des retraites dans son rapport, « *Retraites : droits familiaux et conjugués* » du 17 décembre 2008.

En outre, le projet prévoit d'appliquer aux parents de trois enfants les mêmes paramètres de calcul que ceux de la génération des intéressés afin de mettre un terme à une inégalité. Ce mode de calcul sera appliqué pour les demandes déposées avant le 1^{er} janvier 2011 pour une radiation des cadres au plus tard le 1^{er} juillet 2011. Cette disposition évitera que les dossiers déposés avant cette date pour une prise d'effet au 1^{er} semestre 2011 soient concernés par la réforme (en matière de pensions, ce sont normalement les règles applicables à la date de la liquidation qui sont retenues et non celles applicables lors de la demande).

Le dispositif relatif aux parents d'un enfant atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 % demeure ouvert afin de prendre en compte la spécificité de leur situation. Les conditions demeurent identiques à celles en vigueur actuellement et le mode de calcul sera également générationnel

4.3.3.2 Options possibles et nécessité de légiférer

L'option consistant à fermer le dispositif y compris pour les personnels satisfaisant, à la date d'entrée en vigueur de la réforme aurait pu heurter des projets de vie de certains agents et n'a pas été retenu pour ce motif. Pour les mêmes raisons, toute solution consistant à restreindre les modalités d'ouverture du dispositif (par exemple en fixant une condition d'âge minimale) pour les fonctionnaires en remplissant aujourd'hui les conditions a été écartée.

Ont également été écartées les options qui auraient reporté à un horizon trop lointain l'extinction définitive du dispositif, en particulier celle qui aurait consisté à maintenir le droit à l'ensemble des fonctionnaires actuellement en poste ou en remplissant certaines conditions.

Le scénario retenu par le projet de loi apparaît comme le plus équilibré. Il ménage une transition d'une année pour la naissance du troisième enfant ou l'atteinte de la condition de 15 ans et applique le principe générationnel pour les modalités de calcul de la retraite pour les demandes présentées après le 1^{er} janvier 2011 et pour lesquelles la radiation des cadres intervient au plus tard le 1^{er} juillet 2011. .

L'intervention du législateur est nécessaire pour mettre en œuvre cette mesure, le régime dérogatoire de départ anticipé des fonctionnaires parents de trois enfants étant institué au niveau législatif.

4.3.3.3 Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

La suppression du droit au départ anticipé pour les générations ne remplissant pas les conditions de ce départ en 2012 produira des économies à long terme pour les régimes de retraite.

L'impact financier à court et moyen terme pour les régimes de retraite est très dépendant du choix des agents en matière d'exercice de l'option de départ anticipé, les gains dépendront notamment de la modification des comportements de départ à la suite de l'application du principe générationnel.

Si l'on suppose que les agents privilégieront le maintien de leur pension par rapport à l'anticipation du départ, l'impact sur les régimes de retraite serait le suivant pour le budget de l'Etat (CAS « pensions ») et pour la CNRACL (en M€ 2008) :

	2015	2020
CAS « pensions »	410	450
CNRACL	470	530

4.3.3.4. Impact sur les personnes physiques et morales

Pour les personnels qui au 31 décembre 2011 ne sont pas encore parents de trois enfants et n'ont pas effectué 15 années de services, la mesure se traduira par la suppression d'une possibilité de départ anticipé. Dès lors, un recul de leur âge de départ sera constaté.

Pour les personnels qui pourront continuer à partir à la retraite au titre de ce régime, les impacts dépendront de la modification ou non des comportements de départ. Pour des personnes qui exerceront leur droit à un âge encore jeune, l'application de la règle générationnelle de droit commun conduira à l'application de la décote (plafonnée à 5 années) et à la prise en compte de l'évolution de la durée d'assurance pour l'obtention du taux plein. Pour les autres, le comportement dépendra à la fois du niveau de la pension, des choix de vie personnelles et des perspectives professionnelles, de la possibilité de reprise d'une activité professionnelle par ailleurs...

Par ailleurs, compte tenu du fait que les bénéficiaires de ce dispositif sont très majoritairement des femmes, la mesure relèvera le taux d'emploi féminin dans la Fonction publique et le montant de la pension moyenne liquidée par les femmes.

Cette mesure participera donc à la réduction des écarts entre hommes et femmes en termes de revenu d'activité et de pension dans la fonction publique, ces écarts étant déjà sensiblement plus faibles que dans le secteur privé.

4.3.3.5 Impact sur l'ordre juridique interne et européen

La mesure suppose la modification de la partie législative du code des pensions civiles et militaires de retraite. La mesure transitoire maintenant le bénéfice du dispositif pour les personnes justifiant de la condition de quinze ans de service et parents d'au moins trois enfants au 1^{er} janvier 2012 n'est pas codifiée.

⁴⁸ Notamment rapport d'information de M. Jean-François POISSON, député : « La pénibilité au travail » - mai 2008.

La mesure n'applique pas une mesure de droit dérivé de l'Union européenne, mais procède de la seule compétence des Etats membres. Le principe de confiance légitime n'est donc pas susceptible de s'appliquer.

La réforme proposée respecte par ailleurs les droits des intéressés.

En l'occurrence, la mesure ne remet pas en cause le droit au départ anticipé des personnes qui satisfont l'ensemble des conditions requises à la date d'entrée en vigueur du projet de loi. Au contraire, une phase transitoire est prévue pour parfaire ces conditions. Le fonctionnaire ou le militaire parent d'un troisième enfant né après l'entrée en vigueur de la réforme et avant la fin de l'année 2012, et qui n'est donc pas titulaire d'une telle créance à la date d'entrée en vigueur de la réforme, peut en bénéficier.

La seule modification pour les personnels qui resteront éligibles au dispositif est l'application des règles de droit commun en matière de « principe générationnel ».

En 2003, le législateur, en même temps qu'il instituait la décote dans les régimes de retraite de la fonction publique et qu'il relevait la durée nécessaire pour bénéficier de la retraite à taux plein dans la fonction publique, a prévu de retenir, le paramètre correspondant à l'année d'ouverture du droit. Alors qu'un fonctionnaire classé en catégorie sédentaire se voit appliquer le paramètre en vigueur l'année où il atteint l'âge de 60 ans, ceux qui liquident leur pension au titre du régime de départ anticipé pour motif familial se voient appliquer le paramètre prévu l'année au cours de laquelle ils ont réuni l'ensemble des conditions exigées. Concrètement, ceci revient à exonérer de la décote et du relèvement de la durée d'assurance les fonctionnaires qui ont rempli ces conditions avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

La mesure consistant à appliquer la règle de droit commun respecte parfaitement les droits des intéressés, dans la mesure où ils conserveront la faculté de choisir l'année de leur départ et donc le coefficient de minoration ou de majoration qui lui est applicable. Une phase transitoire est par ailleurs prévue pour l'application du principe générationnel afin de permettre aux personnes d'effectuer leur choix en toute connaissance de cause. Le principe ne sera pas en effet mis en œuvre pour les demandes de départ présentées avant le 1^{er} janvier 2011 dès lors qu'elles conduisent à une radiation des cadres avant le 1^{er} juillet 2011.

4.3.4 Réforme du minimum garanti (article 24)

4.3.4.1 Diagnostic et objectifs poursuivis

Le régime des fonctionnaires prévoit un montant minimum garanti de pension défini par référence à un indice majoré qui fait l'objet d'une revalorisation en cours (indice majoré 227 au 1^{er} janvier 2013 pour une durée de carrière complète contre indice majoré 216 au 1^{er} janvier 2004).

Le régime général prévoit un dispositif de solidarité similaire (minimum contributif). Toutefois, le minimum garanti diffère du minimum contributif du régime général à plusieurs titres :

- les fonctionnaires, contrairement aux salariés du privé, bénéficient de ce minimum dès qu'ils atteignent l'âge d'ouverture des droits (60 ans pour l'âge légal de droit

commun), même s'ils n'ont pas tous leurs trimestres. Dans le secteur privé, un salarié ne peut avoir le minimum contributif qu'en poursuivant son activité jusqu'au moment où il a tous ses trimestres (par exemple 62 ans) ou sous réserve qu'il attende l'âge de départ à partir duquel cette exigence de trimestres tombe (l'âge du « taux plein », 65 ans dans le droit commun) ;

- son montant est plus élevé dans la fonction publique (1 067 € pour les fonctionnaires contre 897 € - objectif de 85 % du SMIC net – pour une carrière complète au SMIC dans le secteur privé).
- un caractère non linéaire favorisant les courtes durées de carrière et rendant peu attractif la poursuite de l'activité : par exemple, la poursuite de l'activité professionnelle par année supplémentaire entre 25 ans et 30 ans de carrière se traduit par un gain en pension de 22 € ; si l'année supplémentaire s'effectue au-delà de 30 années d'activité, le gain se limite à 3 €.

Dans une logique d'équité conduisant à aligner les conditions d'application du minimum garanti sur celles applicables aux salariés relevant du régime général d'assurance vieillesse, le projet de loi maintient le montant applicable pour une carrière complète effectuée dans la fonction publique, tout en subordonnant le versement du minimum au fait d'avoir soit une durée d'assurance tous régimes permettant d'atteindre le taux plein, soit d'avoir atteint la limite d'âge. La conservation du montant maximum actuel permet en outre d'inciter pleinement à la prolongation d'activité.

4.3.4.2 Autre options possibles

Un alignement complet sur les règles du minimum contributif du régime général ne semble pas souhaitable dans la mesure où le Gouvernement ne souhaite pas baisser le niveau des pensions.

4.3.4.3 Nécessité de légiférer

L'ensemble des modalités d'attribution et des paramètres de calcul du minimum garanti étant défini à l'article L 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite, une évolution du dispositif implique l'intervention du législateur.

4.3.4.4 Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

Concernant la réforme du minimum garanti, les changements de comportement conduiraient aux économies suivantes pour le budget de l'Etat (CAS « pensions ») et pour la CNRACL (en millions d'euros 2008) :

	2015	2020
CAS « pensions »	140	270
CNRACL	350	650

4.3.4.5. Impact sur les personnes physiques et morales

La modification des conditions d'attribution du minimum garanti n'impacte pas la situation des fonctionnaires admis à la retraite pour invalidité et la retraite anticipée des fonctionnaires handicapés. Ces agents ne se verront pas appliquer une condition de carrière complète ou d'atteinte de la limite d'âge.

Par ailleurs, la plupart des actuels bénéficiaires du minimum garanti disposent de la durée d'assurance complète grâce à des périodes d'assurance validées dans d'autres régimes : par exemple, pour la fonction publique territoriale, 70 % des bénéficiaires ont plus de 160 trimestres en « tous régimes » .

De même, les militaires auxquels sera appliquée une condition de carrière complète de 19,5 ans bénéficient aujourd'hui d'une durée moyenne de services effectifs de 24 ans (22 ans pour les militaires du rang principaux bénéficiaires du dispositif).

4.3.4.6 Impact sur l'ordre juridique interne

La mesure est insérée dans le code des pensions civiles et militaires de retraite.

4.4 Titre IV : Pénibilité

La prise en compte de la pénibilité des conditions de travail dans les modalités de départ à la retraite a fait l'objet de plusieurs travaux⁴⁸, parmi lesquels on citera le rapport remis au Conseil d'orientation des retraites en avril 2003⁴⁹ et celui réalisé en avril 2005 dans le cadre du Centre d'études de l'emploi⁵⁰.

Par ailleurs, en son article 12, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites invitait les organisations professionnelles et syndicales représentatives au niveau national à engager, dans un délai de trois ans après la publication de la loi, une négociation interprofessionnelle sur la définition et la prise en compte de la pénibilité.

Cette négociation n'a pas abouti en ce qui concerne les salariés du secteur privé⁵¹, mais elle a néanmoins permis de définir des facteurs de risques professionnels qui font désormais l'objet d'un certain consensus : contraintes physiques marquées, environnement physique agressif, certains rythmes de travail.

Dans le cadre de la préparation du projet de loi portant réforme des retraites, les travaux conduits ont permis de dégager un double axe de réflexion : assurer un meilleur suivi des salariés exposés aux facteurs de risques professionnels et prendre en compte, au moment de la liquidation de la retraite, la situation des personnes atteintes dans leur intégrité physique pour des raisons imputables au travail.

⁴⁹ « Pénibilité et retraites » - Rapport remis au Conseil d'orientation des retraites – Yves STRUILLOU – avril 2003

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000668/0000.pdf>

⁵⁰ « Départs en retraite et travaux pénibles : l'usage des connaissances scientifiques sur le travail et ses risques à long terme pour la santé » - Centre d'études de l'emploi – Gérard LASFARGUES – avril 2005

<http://snpst.org/downloads/rapportlasfargues.pdf>

⁵¹ Dans le secteur agricole, un accord national a été conclu le 23 décembre 2008.

4.4.1 Assurer un meilleur suivi des salariés exposés aux facteurs de risques professionnels (article 25)

4.4.1.1 Présentation de la mesure envisagée

La compensation de la pénibilité au travail ne peut être dissociée de la prévention de cette pénibilité. C'est pourquoi le projet de loi prévoit un dispositif de traçabilité individuelle des expositions à certains facteurs de risques professionnels. En effet, la traçabilité individuelle des expositions constitue un élément déclencheur d'une politique de prévention et de réparations des expositions.

Il s'agit de recenser les postes pénibles afin d'en avoir une meilleure connaissance, mais également de contribuer à l'amélioration et à l'effectivité du suivi post-professionnel et à la prévention dans l'entreprise sur la base de deux documents – l'un relevant de l'employeur, l'autre du médecin du travail.

D'une part, le dossier médical constitue un support nécessaire de cette traçabilité. Le projet de loi prévoit de lui donner une valeur législative, ce qui répond aussi aux remarques formulées par la commission supérieure de codification⁵² lors de la séance du 2 octobre 2007 relative à l'examen des dispositions réglementaires de la partie IV du code du travail. Le fait d'ériger au niveau législatif cette obligation permettra de renforcer la portée de cette disposition. Ce faisant, des précisions sont apportées sur la portée du secret médical et les modalités de transmission du dossier médical.

D'autre part, les employeurs enregistreront désormais obligatoirement, pour chaque travailleur concerné, les expositions liées à des contraintes physiques marquées, à un environnement agressif, ou encore à certains rythmes de travail. A cet égard, le projet de loi reprend les critères retenus par les partenaires sociaux dans le projet d'accord de 2008. Cette consignation des facteurs de risque doit permettre à l'employeur de prendre des mesures de prévention adéquates.

Une copie du document renseigné par l'employeur devra être remise au travailleur à son départ de l'établissement, permettant ainsi d'assurer un suivi post-professionnel de l'ensemble des travailleurs concernés.

4.4.1.2 Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

La mesure n'a pas d'impact sur l'économie directement chiffrable. Cependant, dès lors qu'elle vise à inciter les entreprises à améliorer les conditions de travail, elle ne peut qu'avoir des effets bénéfiques sur l'état de santé des travailleurs et, par là-même, sur l'économie dans son ensemble (réduction de l'absentéisme, diminution du nombre de maladies professionnelles ou d'accidents du travail, par exemple).

⁵² Avis de la Commission supérieure de codification du 2 octobre 2007.

4.4.1.3 Impact pour chaque catégorie d'administrations publiques

La mesure est sans effet sur les administrations s'agissant du dossier médical pour lequel des dispositions propres s'appliquent à la fonction publique d'Etat et territoriale. En revanche, le dispositif de traçabilité s'applique pour tous les travailleurs susceptibles d'être exposés à des facteurs de pénibilité, et concerne potentiellement l'ensemble des administrations publiques.

4.4.1.4 Impact sur les personnes physiques et morales

a) Impact sur les salariés

Dès lors qu'elle vise à renforcer le suivi médical et le suivi post-professionnel, cette mesure ne peut qu'être positive pour les salariés.

b) Impact sur les employeurs

Une nouvelle obligation déclarative s'imposera aux employeurs : l'enregistrement, pour chaque salarié concerné, des expositions aux facteurs de risque. Cependant, l'impact doit en être relativisé, dans la mesure où cette nouvelle obligation s'inscrit dans le prolongement de dispositions existantes (ex : fiche d'exposition à remplir pour les salariés exposés à des agents chimiques dangereux, à l'amiante ou aux rayonnements ionisants).

4.4.1.5 Impact sur l'ordre juridique interne

Au plan législatif, la mesure nécessite la création, dans la quatrième partie (Santé et sécurité au travail) du code du travail, de deux nouveaux articles (L. 4121-3 et L. 4624-2).

Cette disposition législative sera suivie de deux textes réglementaires : d'une part, un décret déterminant les conditions dans lesquelles l'employeur consignera les risques auxquels le salarié est exposé ; d'autre part, un arrêté fixant le modèle de document servant de support à cette information.

4.4.2 Ouvrir des droits à retraite aux salariés atteints dans leur état de santé pour des raisons imputables au travail (articles 26 et 27)

4.4.2.1 Présentation de la mesure envisagée

La loi du 21 août 2003 précitée a permis aux assurés ayant commencé à travailler jeunes et ayant eu, de ce fait, une longue carrière de partir à la retraite avant l'âge de 60 ans (cf. ci-dessus). Par ailleurs, les salariés ne pouvant prétendre à ce dispositif, mais dont l'état de santé est gravement altéré peuvent bénéficier de la retraite pour inaptitude au travail, obtenant ainsi le taux plein dès l'âge légal quelle que soit la durée d'assurance effectivement accomplie.

Cependant, ces dispositions laissent entière la question des salariés qui ne peuvent prétendre au dispositif carrières longues (par exemple parce qu'ils n'ont pas commencé à travailler suffisamment jeunes) ou dont l'état de santé ne répond pas aux critères retenus pour la retraite pour inaptitude au travail, l'âge de la retraite pour inaptitude étant de plus aligné sur l'âge légal. C'est pourquoi le Gouvernement souhaite compléter les dispositifs existants en ouvrant des droits spécifiques aux salariés atteints dans leur état de santé pour des raisons imputables au travail.

Sont ainsi visés les salariés ayant un taux d'incapacité permanente au moins égal à 20 % suite à la reconnaissance d'une maladie professionnelle ou, le cas échéant, d'un accident du travail ayant entraîné des lésions de nature identique. Les intéressés bénéficieront à la fois du maintien à 60 ans de l'âge de la retraite et de l'obtention du taux plein indépendamment de la durée d'assurance effectivement accomplie.

On rappellera que la branche AT-MP garantit à tout salarié victime d'une incapacité permanente en raison d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail une compensation financière sous la forme :

- d'une indemnité en capital lorsque le taux d'incapacité permanent est inférieur à 10 % ;
- d'une rente viagère lorsque ce taux est au moins égal à 10 %.

Le taux de l'incapacité permanente est déterminé (article L. 434-2 du code de la sécurité sociale) « *d'après la nature de l'infirmité, l'état général, l'âge, les facultés physiques et mentales de la victime ainsi que d'après ses aptitudes et sa qualification professionnelle, compte tenu d'un barème indicatif d'invalidité* ».

Le dispositif envisagé s'adresse aux personnes pour lesquelles l'incapacité a été reconnue à raison d'une maladie professionnelle ou d'un accident de travail ayant entraîné des lésions identiques, c'est-à-dire aux personnes pour lesquelles il existe un lien direct entre la nature de l'activité professionnelle exercée et la maladie ou l'accident dont elles ont été victimes. Dès lors qu'elles justifient un taux d'incapacité d'au moins 20 %, les personnes concernées bénéficieront à la fois du maintien à 60 ans de l'âge de la retraite et de l'obtention du taux plein indépendamment de la durée d'assurance effectivement accomplie.

Enfin, cette réforme ne porte pas atteinte au caractère viager de la rente AT-MP, qui demeure intégralement cumulable avec la pension de retraite qui sera versée.

4.4.2.2 Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

a) Impact financier

10 000 personnes par an entreraient dans le dispositif à compter du 1^{er} juillet 2011. Les dépenses de prestations supplémentaires générées pour la branche vieillesse représenteraient de l'ordre de 40 M€ en 2012, 100 M€ en 2015. Après 2018, année de fin de montée en charge du dispositif, ces dépenses atteindraient 200 M€ par an.

Cependant, le financement du dispositif ne pèsera pas sur la branche vieillesse. En effet, la pénibilité étant liée aux conditions de travail, le financement de ce dispositif sera assuré par une contribution de la branche accidents du travail et maladies professionnelles, qui couvrira à due concurrence les dépenses supplémentaires générées par les départs en retraite à raison de la pénibilité. Ce financement sera donc assuré par des cotisations exclusivement patronales.

Pour mémoire, on rappellera que la cotisation due au titre de la branche AT-MP est le résultat de plusieurs facteurs. Est d'abord calculé un taux brut qui varie selon la taille de l'entreprise :

- la tarification collective est applicable aux entreprises de moins de dix salariés ; elle dépend de l'activité exercée segmentée en code risque ;
- la tarification mixte est applicable aux entreprises de 10 à 199 salariés. La tarification mixte est une combinaison du taux collectif de l'activité et du taux individuel de l'établissement, la part de ce dernier croissant avec l'effectif ;
- la tarification individuelle est applicable aux entreprises de 200 salariés et plus. Elle dépend directement des résultats propres de l'établissement.

Dans les trois cas, ces taux bruts sont calculés en fonction de la sinistralité soit de l'entreprise, soit du secteur d'activité. Un décret en cours d'élaboration modifiera les seuils des effectifs de l'entreprise à prendre en compte pour la tarification..

A cela s'ajoute un financement mutualisé avec trois majorations, identiques pour toutes les entreprises, couvrant respectivement les dépenses liées aux accidents de trajet, les frais de gestion du risque, des dépenses de compensation inter-régimes et les dépenses liées à l'amiante.

L'ensemble de ces éléments donne un taux net.

Chaque année, un arrêté fixe l'ensemble des taux collectifs par code risque et le montant des majorations.

La majoration de cotisation prévue par l'article 27 du projet de loi viendra donc s'ajouter à ces différents éléments de tarification. Mutualisée sur l'ensemble des employeurs, cette majoration pourrait être modulée selon les secteurs d'activité, le projet de loi donnant, à cet effet, une habilitation législative.

b) *Impacts économiques*

La mesure n'a pas d'impact direct sur l'économie.

c) *Impacts sociaux*

Dès lors qu'elle permet de prendre en compte, au moment du départ en retraite, les altérations de l'état de santé liées aux conditions de travail, la réforme envisagée répond à une préoccupation sociale.

Tous les salariés pourront y prétendre, quels que soient la taille de leur entreprise, le métier exercé ou la classification professionnelle. La réforme est expressément ciblée sur les personnes atteintes dans leur intégrité physique pour des raisons imputables au travail : dès lors, seule entrera en ligne de compte la reconnaissance préalable d'un taux d'incapacité permanente.

4.4.2.3 Impact pour chaque catégorie d'administrations publiques

S'agissant des salariés du secteur privé, la mesure concerne à la fois les caisses primaires d'assurance maladie (pour la reconnaissance de l'incapacité permanente) et les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (liquidation des pensions de retraite), ainsi que les caisses générales de sécurité sociale dans les départements d'outre-mer. Toutefois, elle ne devrait pas accroître la charge de travail pesant sur ces caisses, puisqu'elle ne fait que tirer

les conséquences, en termes de retraite, de l'obtention d'un taux d'incapacité permanente lié à la reconnaissance d'une maladie professionnelle (ou, dans certaines conditions, d'un accident de travail).

La mesure n'est pas applicable aux trois fonctions publiques, qui sont régies par des dispositifs reposant sur des logiques différentes. En effet, le fonctionnaire qui se trouve dans l'incapacité permanente de continuer à exercer ses fonctions est radié des cadres par anticipation et perçoit, à ce titre, une pension civile d'invalidité. Cette pension est en réalité la pension rémunérant les services, autrement dit la pension de retraite. Lorsque l'incapacité permanente résulte d'une cause professionnelle, le fonctionnaire a droit, en plus de la pension civile d'invalidité, à une rente viagère d'invalidité (RVI), le total de la pension civile d'invalidité et de la RVI ne pouvant dépasser le montant du dernier traitement.

Cette mesure devra être intégrée dans les systèmes d'information des caisses concernées. Sa mise en œuvre n'entraîne pas de coûts budgétaires supplémentaires.

4.4.2.4 Impact sur les personnes physiques et morales

a) *Impact sur les assurés*

L'obtention de la retraite à raison de la pénibilité n'entraînera pas, pour l'assuré, de formalités autres que celles applicables à toute demande de liquidation d'une pension de retraite.

b) *Impact sur les employeurs*

La mesure étant financée par la branche accidents du travail et maladies professionnelles, elle se traduira par une majoration de la cotisation due par les employeurs. Cette majoration sera mutualisée sur l'ensemble des employeurs, mais pourrait être plus importante dans les secteurs d'activité plus particulièrement concernés par la pénibilité au travail.

On rappellera que les dépenses de la branche AT-MP s'élevant à 11 Md€, le financement par la branche de la retraite à raison de la pénibilité représentera, pour les employeurs, un surcoût de cotisation de l'ordre de 0,05 point, un point de cotisation représentant 450 M€.

4.4.2.5 Impact sur l'ordre juridique interne

Au plan législatif, la mesure nécessite de modifier le code de la sécurité sociale : création dans les dispositions du livre III relatives à l'assurance vieillesse, d'un nouvel article L. 351-1-4, et modification, dans les dispositions du livre II relatives aux ressources et au régime financier, des articles L. 241-3 et L. 241-5.

Des mesures réglementaires (fixation du taux d'incapacité) sont également à prévoir.

S'agissant des régimes complémentaires, une modification de l'accord AGFF devra également intervenir pour que la retraite complémentaire soit liquidée dans les mêmes conditions que la retraite de base, c'est-à-dire sans coefficient de minoration – étant précisé que jusqu'à présent, les partenaires sociaux gestionnaires des régimes ARRCO (non-cadres) et AGIRC (cadres) ont toujours suivi les conditions de départ à la retraite à taux plein.

4.4.3 La prise en compte de la pénibilité dans différents pays

Sur la base d'un questionnaire adressé à différents pays et renseigné par sept d'entre eux⁵³, il ressort que seules la Pologne et l'Italie connaissent un mécanisme de prise en compte de la pénibilité au travail.

En Italie, la loi du 24 décembre 2007 portant sur la réforme des retraites a posé le principe d'une retraite anticipée à raison de la pénibilité, sous réserve de justifier de trente cinq années de cotisations. Cependant, le projet de décret d'application n'a toujours pas été publié ce qui rend inopérante la disposition législative.

Selon les dispositions conjuguées de la loi de décembre 2007 et du projet de décret devraient relever de la pénibilité au travail certaines catégories de travailleurs :

- ceux soumis à des activités particulièrement pénibles (travaux dans les tunnels et les mines, travaux dans les caissons à air comprimé, travail du verre creux, extraction de l'amiante, etc.)
- les travailleurs de nuit ;
- les travailleurs à la chaîne de montage ;
- les conducteurs de véhicules de plus de neuf places pour les services de transport public (avec une minoration du nombre de mois ouverts au titre de la retraite anticipée – moins de 36 mois).

Seuls les mineurs bénéficient d'une retraite anticipée, sous certaines conditions.

En Pologne, une réforme des retraites anticipées est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, qui réduit le nombre d'activités éligibles (de 300 à 64) et donc le nombre de bénéficiaires de près de un million à 270 000. Elle a instauré une prestation de retraite destinée à faire la jonction entre le moment de la cessation anticipée d'activité et l'âge légal de la retraite.

Selon les termes de la loi, cette retraite dite de jonction s'applique aux personnes exerçant une activité « dans des conditions particulières » ou « à caractère particulier », sous conditions néanmoins :

- Pour les travaux dans des conditions particulières : la loi énumère quarante travaux correspondant soit à des travaux déterminés par les forces de la nature (travail sous terre, sur l'eau, sous l'eau, dans les airs), soit à des travaux déterminés par les processus technologiques (microclimat chaud ou froid, milieu hyperbare, etc.)
- Les travaux à caractère particulier sont ceux qui exigent une responsabilité et des aptitudes psychophysiques particulières : la loi recense 24 activités.

L'employeur doit tenir un registre des postes de travail et des salariés relevant de ces deux catégories. A défaut, les salariés peuvent porter plainte devant l'inspection nationale du travail.

⁵³ Allemagne, Italie, Espagne, Grande-Bretagne, Suède, Etats-Unis et Pologne.

4.5 Titre V : Mesures de solidarité

Le titre V renforce dispositifs de solidarité qui relèvent du niveau législatif. Il institue par ailleurs un dispositif de sanction des entreprises en remplissant pas leurs obligations en matière de diagnostic sur l'égalité professionnelle. Des mesures complémentaires seront adoptées par décret, conformément aux annonces du Gouvernement, notamment s'agissant de la validation au titre de la retraite des périodes de chômage non indemnisé.

4.5.1 Extension de la couverture complémentaire d'assurance vieillesse des exploitants agricole (article 28)

4.5.1.1 Diagnostic et objectifs poursuivis

Aujourd'hui, le régime d'assurance vieillesse des non salariés agricoles prévoit plusieurs statuts aux conjoints exerçant une activité au sein de l'exploitation agricole : le conjoint salarié, le conjoint associé et le conjoint collaborateur.

Les conjoints salariés bénéficient d'une affiliation aux régimes de retraite complémentaire des salariés pour la validation des droits à retraite complémentaire. Les conjoints associés (appelés « *co-exploitant* ») sont obligatoirement affiliés au régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles. En revanche, les conjoints collaborateurs (appelés « *collaborateurs d'exploitation* »), bien qu'affiliés au régime de base des exploitants agricoles, ne bénéficient pas de retraite complémentaire.

Cette situation conduit à l'absence de validation de droits à retraite complémentaire de près de 50 000 conjoints collaborateurs et 6000 aides familiaux (soit près de 10% des cotisants du régime de retraite des non salariés agricoles), selon les statistiques de la MSA. Cet état de fait est d'autant plus inéquitable que les conjoints collaborateurs des assurés commerçants, artisans ou professionnels libéraux valident des droits à retraite complémentaire.

4.5.1.2 Options possibles et nécessité de légiférer

L'article 28 propose d'améliorer les droits à retraite des collaborateurs d'exploitation en prévoyant leur affiliation, à compter du 1^{er} janvier 2011, au régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles. Les cotisations au titre de l'acquisition de droits dans le régime de retraite complémentaire pour les conjoints collaborateurs et les aides familiaux seront acquittées par le chef d'exploitation sur une base forfaitaire fixée par décret.

Le Gouvernement a exclu l'hypothèse d'une affiliation gratuite de ces personnes au régime complémentaire. Une telle mesure aurait en effet été inéquitable au regard des règles applicables dans les autres régimes de non salariés (RSI et régimes de professions libérales) dans lesquels l'affiliation des conjoints collaborateurs aux régimes complémentaires est soumis à cotisations.

4.5.1.3. Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

L'affiliation des collaborateurs d'exploitation au régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles sera entièrement financée par les cotisations des exploitants et le rendement du régime conduit à ce que sa situation financière ne soit pas aggravée par l'apport d'une nouvelle population cotisante.

Le montant de ces cotisations dépendra de l'assiette forfaitaire qui sera fixée par décret. S'il est retenu une assiette strictement identique à celle du régime de base, la cotisation annuelle pour un aidant familial ou un collaborateur d'exploitation s'élèverait à 313,56€ (soit 26€ par mois). Appliqué aux 56 000 collaborateurs d'exploitation et aidants familiaux recensés aujourd'hui, la mesure représenterait un apport de cotisations au régime d'environ 17 M€.

4.5.1.4. Impact sur les personnes physiques et morales

En retenant l'assiette de cotisation mentionnée ci-dessus, les personnes concernées devraient percevoir à l'issue d'une carrière complète un montant de pension annuel d'environ 840 euros.

4.5.1.5. Impact pour chaque catégorie d'administration publique

La mesure sera mise en œuvre par la MSA qui gère le régime complémentaire des exploitants agricoles. L'impact en gestion devrait être peu significatif, d'autant que les personnes concernées sont déjà affiliées à la MSA au titre du régime de base.

4.5.1.6 Impact sur l'ordre juridique interne

Les catégories de personnes affiliées obligatoirement au régime complémentaire des exploitants agricoles relève de la loi (modification des articles L. 732-56 et s. du code rural).

4.5.2 Exclusion de l'exploitation agricole de la récupération sur succession du minimum vieillesse (article 29)

4.5.2.1 Diagnostic et objectifs poursuivis

L'ASPA (allocation de solidarité aux personnes âgées), qui remplace depuis 2007 les anciennes allocations constitutives du minimum vieillesse et dont le montant maximal, pour une personne seule, s'élève depuis le 1^{er} avril 2010 à 8 507 € par an (13 889 € pour un couple), donne lieu, lors du décès du bénéficiaire, à récupération sur sa succession dans la limite d'un montant maximal de 5 325 € (7 526 € pour un couple) pour chaque année de versement⁵⁴. Cette récupération est mise en œuvre dès lors que l'actif net successoral dépasse 39 000 €⁵⁵ et sur la part de l'actif excédant ce seuil. L'action en recouvrement se prescrit par 5 ans à compter de l'enregistrement d'un écrit ou d'une déclaration mentionnant la date et le lieu du décès (article L 815-13).

⁵⁴ Si l'allocation n'a pas été servie pendant l'année entière, ces montants sont calculés au prorata de la durée effective du service de l'allocation.

⁵⁵ Article L. 815-13 du code de la sécurité sociale.

La mise en œuvre d'une récupération sur la succession des allocataires est la contrepartie légitime de l'absence ou insuffisance de solidarité familiale du fait du versement de l'ASPA (qui est une prestation de solidarité nationale non contributive). La conjonction de l'abattement de 39 000 € sur l'actif successoral et du plafond dans la limite duquel les sommes versées chaque année sont récupérées atténue au demeurant déjà son impact⁵⁶.

Un tel dispositif a néanmoins un effet dissuasif pour certaines personnes qui renoncent à solliciter le bénéfice du minimum vieillesse en raison du recours sur succession susceptible d'être opéré. Cet effet est particulièrement perceptible s'agissant du monde agricole, la constitution et la transmission du capital foncier et plus généralement de l'exploitation étant un objectif central pour les exploitants agricoles, d'autant que l'habitation de l'exploitant est prise en compte pour la totalité de sa valeur dans la définition de l'actif successoral.

Afin de lutter efficacement contre les poches de pauvreté parmi les retraités du monde rural, le Gouvernement souhaite faciliter l'accès au minimum vieillesse aux exploitants agricoles, en supprimant les obstacles qui les conduisent aujourd'hui à ne pas en demander le bénéfice.

4.5.2.2 Options possibles

Le législateur a déjà prévu que la valeur du capital d'exploitation agricole ne serait pris en compte que partiellement dans la définition de l'actif net successoral⁵⁷ : ce capital n'est en effet retenu que pour 30% de sa valeur depuis 2000 ; ce seuil était fixé à 70% avant 1993 puis à 50% jusqu'en 1999.

Une première option aurait donc pu consister à diminuer encore ce taux mais, au regard de l'expérience acquise, une telle mesure ne semble pas suffisante pour lever les réticences des exploitants à demander le bénéfice de l'ASPA. En outre, elle ne réglerait pas la question posée par le caractère spécifique de l'habitation qui dans le monde agricole est à la fois la résidence et le lieu de l'exploitation.

C'est pourquoi la mesure figurant dans le projet de loi vise, d'une part, à exclure désormais en totalité le capital d'exploitation agricole de la récupération sur succession et, d'autre part, à préciser que les bâtiments indissociables de l'exploitation agricole sont exclus de l'actif successoral

4.5.2.3. Conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

L'exclusion de l'exploitation agricole de la récupération sur succession vise à faciliter le recours au minimum vieillesse des retraités agricoles qui représentent aujourd'hui 10% des bénéficiaires de cette prestation. Cette mesure aura donc un impact sur les montants d'ASPA servis, dont le financement est assuré par le Fonds de solidarité vieillesse. Reposant sur des comportements liés à des représentations culturelles et difficilement évaluables a priori, son coût est toutefois difficilement estimable.

⁵⁶ Soit une personne seule ayant bénéficié de l'ASPA du 1^{er} novembre 2006 au 30 juin 2008, date de son décès. Son actif successoral s'élève à 45 000 € dont il faut déduire 39 000 €, soit une assiette de récupération de 6 000 €. Elle a perçu au total 12 444,42 €, dont 7 330,66 € sont récupérables, dans la limite de l'assiette de récupération de 6 000 €. Au final, le taux de reprise des prestations qui lui ont été versées est de 48 %.

⁵⁷ L'actif net successoral correspond à l'évaluation au jour du décès, de l'ensemble des biens appartenant au défunt, après déduction du passif de la succession.

La mesure aura également pour effet de diminuer l'ampleur des récupérations sur successions. Les recours sur successions dans le secteur agricole représentent aujourd'hui 50 millions d'euros par an (d'après les données communiquées par le FSV).

4.5.2.4. Impact sur les personnes physiques et morales

En favorisant le recours à l'ASPA, la mesure participe à l'objectif de diminution des poches de pauvreté parmi les retraités du monde rural.

4.5.2.5 Impact pour chaque catégorie d'administration publique

La mise en œuvre de cette mesure ne devrait pas soulever de difficulté particulière pour les organismes servant l'ASPA : elle constituera une simplification en gestion en allégeant les modalités de contrôle à l'entrée du dispositif et en réduisant le nombre de recours sur succession.

4.5.2.6. Impact sur l'ordre juridique interne

L'exclusion de l'exploitation agricole de la récupération sur succession du minimum vieillesse requiert une modification de l'article L. 815-13 du code de la sécurité sociale qui fixe les principes et modalités de recouvrement sur les successions et dans lequel figure déjà l'abattement de 70% sur le montant de l'actif successoral lorsqu'il comprend un capital d'exploitation agricole.

4.5.3 Amélioration de la compensation des interruptions de carrière liées à la maternité (article 30)

4.5.3.1 Diagnostic et objectifs poursuivis

Les femmes bénéficient de nombreux dispositifs de solidarité au sein des régimes de retraite, qui leur permettent notamment de compenser les aléas de carrière, soit au moyen de la validation gratuite des périodes d'interruption professionnelle, soit au moyen de la prise en charge des cotisations par des tiers.

L'ensemble de ces dispositifs compensent efficacement l'impact des enfants sur la durée d'assurance des femmes. Comme l'a montré le COR, les assurées des générations récentes disposent ainsi de durées d'assurance proches de celles des hommes (écart inférieur à 1 trimestre pour les femmes âgées de moins de 44 ans) : si on ajoute la majoration de durée d'assurance (deux ans par enfant, l'une de ces deux années pouvant désormais faire l'objet d'un partage avec le père de l'enfant), la durée d'assurance des femmes est supérieure à celle des hommes de 17 trimestres en moyenne pour ces générations.

S'agissant plus particulièrement du congé maternité, il est considéré dans le régime général comme une période assimilée à une période d'assurance, les assurées du régime général bénéficiant d'une validation forfaitaire d'un trimestre (conformément au 2° de l'article R.351-12 du code de la sécurité sociale pris en application de l'article L. 351-3 du même code). Ce dispositif permet de neutraliser l'impact du congé maternité sur la durée d'assurance prise en compte pour le calcul de la pension (la durée d'assurance détermine l'application de la décote ou de la surcote sur le montant de la pension).

Cependant le montant des indemnités journalières, perçues pendant le congé maternité en application de l'article L. 331-3 du code de la sécurité sociale, n'est pas enregistré dans la rémunération prise en compte pour le calcul de leur future pension de retraite : ces indemnités n'emportent en effet aucun report au compte puisqu'elles sont exonérées de cotisations d'assurance vieillesse. Or cette situation est susceptible de faire diminuer le salaire annuel enregistré au titre de l'année considérée et peut affecter in fine le salaire annuel moyen pris en compte pour le calcul de la pension et, consécutivement, le montant de celle-ci.

L'objectif poursuivi par la mesure est, par conséquent, de renforcer la compensation de l'effet sur la retraite du congé maternité, en neutralisant son effet sur le salaire annuel moyen.

4.5.3.2 Options possibles

Une première option aurait consisté à neutraliser dans la prise en compte du salaire annuel moyen l'année au cours de laquelle survient l'accouchement. Une telle solution aurait permis d'annuler la diminution du salaire annuel induite par l'interruption d'activité mais aurait également pu avoir un effet défavorable pour les assurées dont l'année d'accouchement coïncide avec des niveaux de rémunération élevés.

Une seconde option consistant à assujettir à cotisations sociales le montant des indemnités journalières aurait permis un report au compte du montant des indemnités perçues mais aurait eu également pour conséquence une diminution du revenu de remplacement net perçu par les intéressées, raison pour laquelle le Gouvernement ne l'a pas retenue.

Afin de compenser intégralement l'impact du congé maternité sur les droits à retraite, l'option retenue par le projet de loi consiste à assimiler le montant des indemnités journalières à des salaires exclusivement pour la constitution des droits à retraite. En conséquence, sera désormais reporté au compte des assurées le montant des indemnités journalières perçues au titre des congés de maternité débutant à compter du 1^{er} janvier 2012. Les dépenses correspondantes pour le régime général et pour le régime des salariés agricoles seront financées par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

4.5.3.3. Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

D'après une évaluation effectuée par les services de la CNAVTS, le report au compte des indemnités journalières maternité perçues à partir du 1^{er} janvier 2011 entraînerait un coût croissant pour le régime général d'assurance vieillesse à mesure que les bénéficiaires du nouveau dispositif atteindraient l'âge de liquidation : nul jusqu'en 2022, l'impact financier augmenterait ensuite assez rapidement pour atteindre 50 millions d'euros à horizon 2040 puis 320 millions d'euros en 2050.

Cette évaluation a été effectuée sous l'hypothèse que le montant des indemnités journalières perçues était égal au dernier salaire.

4.5.3.4. Impact pour chaque catégorie d'administration publique

La mise en œuvre de la mesure nécessitera en gestion de compléter les échanges d'informations entre la CNAVTS et la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (qui assure le versement des indemnités journalières maternité) afin que les services de la CNAVTS puissent reporter au compte des assurées concernées le montant des indemnités perçues. De tels dispositifs d'échange existent d'ores et déjà pour la validation des trimestres de congé maternité et devront être complétés en conséquence.

4.5.3.5. Impact sur les personnes physiques et morales

D'après l'évaluation effectuée par les services de la CNAVTS, le nombre de femmes susceptibles d'être touchées par cette mesure serait relativement important : plus de 200 000 femmes liquidant leur pensions en 2050 verraient leur pension modifiée par rapport à la situation de référence (soit près de 50% des départs chez les femmes cette année). En moyenne, ces femmes bénéficieraient d'un gain de +1,6% sur leur pension.

Les entreprises ne sont pas impactées par la mesure.

4.5.3.6 Impact sur l'ordre juridique interne

L'option retenue par le projet de loi, qui consiste à assimiler à du salaire, pour la constitution des droits à pension, les indemnités journalières perçues pendant le congé maternité, suppose de modifier l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale pour élargir la définition du salaire annuel moyen. Le financement du dispositif par le FSV suppose par ailleurs de compléter les missions de cet organisme prévues à l'article L 135-2 du même code.

Un décret précisera par ailleurs les conditions dans lesquelles le montant des indemnités journalières sera converti en salaire.

4.5.4 Accords d'entreprise sur l'égalité professionnelle (article 31)

4.5.4.1 Diagnostic et objectifs poursuivis

L'amélioration de la situation des femmes au regard des droits à retraite implique une réduction des inégalités constatées pendant l'activité tant en matière de carrière qu'en matière de salaire. Il ne peut y avoir de réduction des écarts sans établissement effectif d'un diagnostic préalable de la situation comparée des femmes et des hommes dans l'entreprise. C'est l'objet du rapport de situation comparée (RSC) créé par la loi n°83-635 du 13 juillet 1983 et enrichi par la loi n°2001-397 du 9 mai 2001.

Ce document, qui est soumis pour avis aux institutions représentatives du personnel, rassemble les éléments quantitatifs (indicateurs chiffrés) et qualitatifs (politique de l'entreprise en matière d'égalité) permettant d'objectiver la situation respective des femmes et des hommes sur les différents aspects de la relation de travail (salaire, temps de travail, formation, promotions, articulation des temps de vie). La réalisation de ce document est un pré-requis fondamental à la négociation obligatoire sur l'égalité entre femmes et les hommes visant à programmer des mesures de suppression des écarts de rémunération en application de la loi du 23 mars 2006.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, le bilan de la négociation collective montre une augmentation du nombre d'accords collectifs signés, tant dans les entreprises que les branches professionnelles. Toutefois, cette négociation reste modeste tant du point de vue quantitatif et qualitatif.

L'obligation légale d'élaborer un rapport de situation comparée qui constitue un préalable indispensable n'est que peu respectée, les opérations ciblées de contrôle menées sur la question de l'égalité femmes-hommes ont confirmé cet état de fait, rappelé dans le rapport remis par Madame Grézy de l'IGAS au Ministre chargé du travail en juillet 2009 ; 45% des entreprises n'effectuent pas le rapport de situation comparée des conditions générales d'emploi et de formation des femmes et des hommes.

L'article 31 tend donc à y remédier en prévoyant une sanction financière qui constitue une menace forte pour les entreprises et revêt un caractère avant tout incitatif, l'objectif n'étant pas de récolter des fonds.

En l'état actuel du droit la sanction encourue est le délit d'entrave au fonctionnement des institutions représentatives du personnel qui n'est en fait jamais appliquée pour défaut de production d'un rapport de situation comparée : la sanction pénale est trop lourde tant au niveau de la procédure que des peines applicables : un an d'emprisonnement et une peine de 3750 euros d'amende. Une sanction de type administratif a plus de chance d'être appliquée et donc de rendre effective l'obligation pour l'entreprise de produire un rapport de situation comparée.

Par ailleurs, le rapport de situation comparée constitue un diagnostic mais il possède également un volet prospectif puisque l'entreprise doit y indiquer les mesures qu'elle entend mettre en œuvre pour remédier aux inégalités constatées.

Le point III de l'article 31 prévoit l'obligation pour les entreprises de plus de 300 salariés d'organiser la publicité des indicateurs et objectifs du rapport de situation comparée. A défaut, et au plus tard le 31 décembre 2011, l'employeur devra communiquer ces indicateurs et objectifs à toute personne qui en fait la demande.

4.5.4.3. Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

Le dispositif de sanction proposé est une contribution financière modulable dont le montant est égal au maximum à 1% de la masse salariale annuelle. Son produit serait affecté au fond de solidarité vieillesse.

Pour son montant maximum, il s'agit d'une contribution identique à celle prévue en l'absence d'accord seniors. Cependant, son champ est plus limité que la contribution « seniors » qui est potentiellement applicable dans les entreprises de 50 salariés et plus.

A titre d'indication, s'agissant de la contribution « seniors », le montant versé spontanément par les entreprises depuis le début de l'année 2010 et arrêté au mois d'avril 2010 s'élève à 1,5 million d'euros (source : ACOSS).

Eu égard au montant modulable de la contribution et au délai laissé aux entreprises pour prendre en compte ce nouvel environnement juridique (entrée en vigueur des dispositions au 1^{er} janvier 2012), son produit devrait être négligeable, limité aux seuls cas, a priori très rares, de refus délibéré d'établissement du rapport de situation comparée.

La mesure proposée vise ainsi essentiellement à donner un effet signal fort sur le respect de cette obligation légale. Au-delà de son importance en tant que telle, établir un rapport de situation comparée a des effets d'entraînement importants au sein de l'entreprise tant sur l'embauche, la formation, la promotion et les conditions de travail des femmes et des hommes

La mesure relative à la publicité du rapport rend par ailleurs incontournable la mobilisation des entreprises sur la question de l'égalité entre les femmes et les hommes ; il en est attendu des retombées positives sur le plan social et économique, elle constitue un levier essentiel pour créer les conditions de sortie d'une relative inertie en matière d'égalité-notamment salariale- entre les hommes et les femmes.

4.5.4.4. Impact sur les personnes physiques et morales

L'obligation de réaliser et de transmettre le RSC aux institutions représentatives du personnel est ancienne et le dispositif proposé n'en modifiant pas l'économie. La charge incombant aux entreprises n'est donc pas modifiée. En outre, pour aider les entreprises à l'élaboration du rapport, un guide a été réalisé avec l'aide des partenaires sociaux dans le cadre du groupe de travail conduit par Madame de Ravaran, groupe qui a également associé des DRH. Ce guide est disponible sur le site internet du Ministère du travail.

L'obligation d'assurer la publicité des indicateurs et objectifs ne paraît pas devoir générer un impact financier vis-à-vis des entreprises, sachant qu'elles gardent le choix des moyens pour ce faire.

Toute personne (et non uniquement les salariés de l'entreprise) pourra demander à l'entreprise communication des indicateurs et objectifs de progression du rapport de situation comparée. L'employeur peut se soustraire à cette obligation s'il organise la publicité des indicateurs et objectifs de progression.

L'instauration d'une obligation de publicité par tout moyen de certains indicateurs ne constituent pas une charge supplémentaire significative pour des entreprises d'au-moins 300 salariés disposant pour la plupart d'outils informatiques permettant sa production aisément (logiciel de paye pour les indicateurs) et d'outils de communication (site internet) pour en assurer la diffusion.

Le dispositif vise au travers de l'incitation qu'il introduit à engager les entreprises dans une démarche proactive en matière d'égalité qui, partant de constats objectifs (ex : difficultés des femmes dans l'accès à la formation, sous représentation des femmes dans l'encadrement, etc.) au travers du RSC doit déboucher sur la programmation effective de mesures tendant à la suppression des causes d'inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes dans l'entreprise, en application de la loi.

Par ailleurs, il est à préciser que le rapport de situation comparée ne fournit pas des données nominatives, il exprime les données comparées hommes- femmes concernant les catégories professionnelles.

4.5.4.5 Impact pour chaque catégorie d'administration publique

Il appartiendra aux entreprises dans le cadre du tableau récapitulatif annuel de leurs cotisations sociales de l'année 2012, établi pour le 31 janvier 2013 d'appliquer, le cas échéant, la contribution financière modulable, due à raison du non respect des obligations fixées en matière de réalisation du RSC en 2012.

Il appartiendra à l'autorité administrative, dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, de déterminer le montant de la contribution financière en fonction des efforts constatés dans l'entreprise en matière d'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que des motifs de sa défaillance quant au respect des obligations fixées en matière de RSC

A l'instar de la large information des entreprises sur la mobilisation en faveur de l'emploi des séniors⁵⁸, une information appropriée des entreprises concernées pourra être réalisée avant l'entrée en vigueur de la mesure, prévue à compter du 1^{er} janvier 2012 (soit un versement au plus tôt en 2013 en l'absence de RSC en 2012).

Une action de communication ainsi qu'un accompagnement pourront être développées à destination des entreprises.

La mise en œuvre de la publicité afférente aux indicateurs et objectifs n'impacte pas directement les administrations publiques. Toutefois, cette mesure donne les moyens à l'administration de mieux analyser et mesurer les avancées et initiatives engagées par les entreprises en ce domaine. Implicitement, elle permet d'organiser un vivier de bonnes pratiques et initie une dynamique de retour d'expérience dont l'effet incitatif est très probable.

4.5.4.6. Impact sur l'ordre juridique interne

Le dispositif de sanction financière ne modifie pas l'économie générale des dispositions relatives à l'égalité professionnelle et salariale du code du travail, ni ne change pas les compétences respectives des employeurs et des institutions représentatives du personnel. Il vise à en renforcer l'effectivité.

Un décret en Conseil d'Etat devra prévoir les conditions dans lesquelles l'autorité administrative détermine le montant de la contribution financière en fonction des efforts constatés dans l'entreprise en matière d'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que des motifs de sa défaillance quant au respect des obligations fixées en matière de RSC.

Un décret devra par ailleurs préciser les indicateurs devant faire l'objet de mesures de publicité. Les indicateurs communicables par défaut pourraient être choisis parmi ceux déjà prévus par la réglementation (article D. 2323-12 du code du travail :

⁵⁸ Journées nationales et régionales de mobilisation, associant l'ensemble des partenaires en présence des ministres chargés du travail et de l'emploi ou de leurs représentants en région, site interne dédié, délai supplémentaire de 3 mois lors de l'entrée en vigueur de la mesure début 2010, notamment.

- répartition des effectifs selon la durée du travail (temps complet, temps partiel) et par catégorie professionnelle ;
- répartition des embauches par catégorie professionnelle et type de contrat de travail ;
- rémunération moyenne ou médiane mensuelle par sexe et par catégorie professionnelle ;
- existence de formules d'organisation du travail facilitant l'articulation de la vie familiale et de la vie professionnelle ;

Il paraît par ailleurs pertinent de suivre l'évolution de la proportion des femmes dans les bas-salaires ainsi que celle de l'accès des femmes aux mécanismes de promotion interne et aux postes d'encadrement (ou de direction).

4.5.4.7. Articulation avec le droit communautaire et les normes et principes constitutionnels

Le dispositif s'inscrit dans le cadre des dispositions du préambule de la constitution de 1946 qui dispose que « la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme » et de l'article 1^{er} précité.

Il participe en outre à l'objectif communautaire d'égalité des sexes, développé dans plusieurs normes communautaires (*Directive 2006/54 du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail*).

4.5.5 Aide à l'embauche des seniors (article 32)

Les seniors sont aujourd'hui un public vulnérable sur le marché de l'emploi, au même titre que les moins qualifiés et les jeunes, et ce en dépit de l'augmentation continue depuis le début des années 2000 du taux d'emploi des 55-64 ans qui a atteint 38.9 % en 2009, contre 45.6% en moyenne dans l'Union européenne.

Toutefois la particularité des salariés de 55 ans et plus tient surtout dans leur faible probabilité de retour à l'emploi en cas de chômage. Cette faible ré-employabilité n'est pas exclusivement due à la proximité de l'âge légal de départ à la retraite, mais aussi à un manque de fluidité du marché du travail des seniors. Elle se traduit en particulier par une forte proportion de chômeurs de longue durée parmi ceux qui sont âgés de plus de 50 ans. En 2008, le chômage de longue durée concerne la moitié de chômeurs de 50 à 64 ans, alors qu'il ne concerne que 38% des chômeurs âgés de 30 à 49 ans⁵⁹.

Si la plupart des outils favorisant le maintien en emploi des seniors ont été mobilisés depuis le plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010, et la récente mobilisation des branches et des entreprises qui ont élaboré fin 2009, début 2010 un très grand nombre d'accords et de plans d'action favorables à l'emploi des salariés âgés, en application de l'article 87 de la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2009, le recrutement des seniors reste très faible.

⁵⁹ Cf. *Emploi et chômage des 50-64 ans en 2008*, Premières Synthèses, DARES, septembre 2009 : <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/2009-09-39-2.pdf>

Un outil de retour à l'emploi - le contrat à durée déterminée seniors - avait été conçu par les partenaires sociaux dans leur accord national interprofessionnel du 13 octobre 2005. Il permettait de doubler la durée de droit commun d'un contrat à durée indéterminée en cas d'embauche d'un demandeur d'emploi âgé d'au moins 57 ans, inscrit à Pôle emploi depuis au moins trois mois, ou en convention de reclassement personnalisé. Ce contrat n'a été utilisé que très marginalement, en raison de son peu d'intérêt par rapport à un contrat à durée déterminée classique, ou d'un contrat à durée indéterminée.

La disposition législative vise donc à faciliter retour à l'emploi pour des demandeurs d'emploi de cinquante cinq ans et plus à quelques années de la retraite, en envoyant un signal fort aux employeurs et aux salariés, par la mise en œuvre d'une aide simple à l'embauche de certains demandeurs d'emploi âgés. Cette aide est d'autant plus justifiée qu'il ressort de la lecture des accords de branche et d'entreprise relatifs aux salariés âgés que le domaine d'action du recrutement est peu retenu spontanément par les employeurs.

4.5.5.1. Présentation de la mesure

Le champ des employeurs concernés est celui de la réduction de cotisations sociales patronales de sécurité sociale bas et moyens salaires prévue à l'article L.241-13 du code de la sécurité sociale.

En ce qui concerne les demandeurs d'emploi, si un critère d'ancienneté au chômage ne semble pas opportun dans la mesure où ce public connaît déjà des durées moyennes d'inscription particulièrement longues, une inscription préalable, sans condition de durée, serait cependant nécessaire pour assurer le contrôle du dispositif par Pôle emploi.

L'aide, d'une durée de 12 mois, serait proportionnelle, à hauteur de 14% du salaire brut, dans la limite d'une assiette limitée au plafond de la sécurité sociale quel que soit le niveau de salaire. En effet, le dispositif entend représenter une incitation suffisante pour tous les salariés âgés de plus de 55 ans quelles que soient leur catégorie socioprofessionnelle dès lors qu'ils connaissent les mêmes difficultés de retour à l'emploi.

Les embauches concernées doivent être en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée de plus de 6 mois, car il s'agit de promouvoir l'accès à l'emploi stable. Seuls les contrats à durée déterminée de moins de six mois seraient donc exclus, ce qui réduit de 26% le public éligible.

4.5.5.2 Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

Chaque année, en moyenne, 75 000 demandeurs d'emploi de plus de 55 ans, inscrits au service public de l'emploi, retrouvent un emploi. Parmi ceux-ci, 35 000 reprennent un emploi stable et pourraient donc se voir éligibles à ce dispositif. A comportements inchangés, le coût budgétaire de cette mesure est estimé, par la Direction Générale du Trésor, à 55 millions d'euros. Ce calcul est réalisé à partir de l'évaluation de l'effectif bénéficiaire moyen pour une année pleine.

4.5.5.3. Impact sur les personnes physiques et morales

Pour garantir la rapidité et la simplicité du recours à cette aide, la procédure de demande d'aide, auprès de Pole Emploi, pourrait être déclarative, l'employeur attestant sur l'honneur remplir les conditions prévues pour bénéficier de l'aide (être à jour du paiement des charges sociales, ne pas avoir procédé à un licenciement économique sur le même poste au cours des 6 derniers mois...).

Un site internet pourrait permettre aux entreprises d'obtenir les formulaires d'aide et les textes législatifs et réglementaires la concernant.

4.5.5.5. Impact sur l'ordre juridique interne

La mesure est codifiée dans la cinquième partie du code du travail au même titre que les autres dispositifs en faveur de l'emploi. Des mesures réglementaires (fixation du taux de l'aide, des conditions à remplir) seront également à prévoir.

Sur le plan pratique, la gestion de cette aide directe financée par l'Etat sera confiée à Pôle Emploi, compte tenu de l'expérience acquise dans la gestion des aides spécifiques (Zéro charges TPE). Une convention de gestion sera alors conclue afin de préciser les modalités d'utilisation des crédits alloués par l'Etat à Pôle Emploi, définir les frais destinés à rémunérer les opérations de gestion et de promotion de l'aide, établir les données et périodicité du suivi statistique.

4.5.5.6. Articulation avec le droit communautaire

L'aide créée n'est pas une aide d'Etat au sens de l'article 87 du TCE. En effet, elle est de portée générale dans la mesure où elle s'applique à l'ensemble des entreprises du territoire national.

4.6 Titre VI : Dispositions finales

L'article 33 fixe les conditions d'entrée en vigueur du présent projet de loi :

- les nouvelles dispositions en matière de droit à l'information en matière de retraite prévues à l'article 3 du projet seront applicables à compter du 1^{er} juillet 2011 compte tenu des délais de mise en œuvre indispensables pour les organismes chargés de les mettre en œuvre (I de l'article 33) ;
- les personnes proches aujourd'hui de la retraite ne seront pas impactées par le relèvement des bornes d'âge et des durées de service dans la fonction publique, les dispositions du titre II étant applicables aux pensions liquidées à compter du 1^{er} juillet 2011 (II de l'article 33) ;
- les dispositions de l'article 26 (abaissement de l'âge d'ouverture pour les salariés atteint d'une incapacité permanente résultant d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ayant entraîné des lésions de même nature) seront également applicables aux pensions liquidées à compter du 1^{er} juillet 2011 (II de l'article 33) ;

- les dispositions de l'article 22 (retraite anticipée longue carrière) sont applicables aux demandes de pension déposées à compter du 1^{er} juillet 2011, dans l'intervalle les dispositions actuelles demeurent applicables (III de l'article 33) ;
- l'article 25 relatif au suivi des expositions des salariés aux expositions professionnelles s'appliquera aux expositions intervenues à compter du 1^{er} janvier 2012 afin de laisser aux employeurs les délais nécessaires pour appliquer ces nouvelles dispositions (IV de l'article 33) ;
- pour les mêmes motifs, les I et II de l'article 31 (pénalité des entreprises n'ayant pas respecté l'obligation d'établir un rapport de situation comparée) seront applicables à compter du 1^{er} janvier 2012 (VI de l'article 33) ;
- enfin, l'article 30 (prise en compte des indemnités journalières maternité pour le calcul de la pension) sera applicable aux congés de maternité débutant à compter du 1^{er} janvier 2012, ce délai étant nécessaire à la mise en place des échanges inter-régimes nécessaires pour que les organismes de retraite aient connaissance du montant des indemnités servies par les régimes d'assurance maternité (V de l'article 33).

Chapitre V – Présentation des consultations effectuées

5.1 Consultations obligatoires

5.1.1 Organismes de sécurité sociale

Le projet de loi ayant des incidences sur le financement et le fonctionnement des régimes dont ils assurent le gestion, ont été consultés sur le projet de loi les conseils d'administration de la CNAV, de la CNAMTS et de l'ACOSS, la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles, conformément aux dispositions de l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale, le conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole (CCMSA), en application de l'article L. 723-12 du code rural et de la pêche maritime et le conseil d'administration du RSI en application de l'article R.611-9 du code de la sécurité sociale. Le conseil d'administration de la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) a été consulté en application de l'article 16 de la loi n°2004-803 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

La Commission des accidents du travail et des maladies professionnelles s'est prononcée le 29 juin 2010 par cinq voix pour, quatre voix contre et une prise d'acte.

Le conseil d'administration de l'ACOSS a adopté un avis favorable sur le projet par seize voix pour et douze voix contre et une prise d'acte.

Le conseil d'administration de la CNAV a émis un avis majoritairement favorable lors de séance du 7 juillet 2010 (treize voix pour, douze voix contre, deux abstentions et deux prises d'acte).

Le conseil d'administration de la CNAMTS a émis un avis favorable sur le projet de texte le 1^{er} juillet 2010 (quinze voix pour, quatorze voix contre, une abstention et trois voix ne prenant pas part au vote).

Le conseil d'administration de la CCMSA a rendu un avis sur le projet de loi le 1^{er} juillet 2010. Dans cet avis, le conseil d'administration approuve notamment les dispositions proposées pour améliorer les petites retraites agricoles et faciliter l'accès au minimum vieillesse. Le conseil d'administration indique par ailleurs qu'il est en attente de dispositions complémentaires, notamment à destination des polypensionnés et des salariés ayant exercé des activités de courte durée.

Le conseil d'administration du RSI a émis le 6 juillet 2010 un avis favorable à l'unanimité sur projet de loi tout en faisant part d'un certain nombre d'observations.

Enfin, le conseil d'administration de la CNIEG a examiné le projet de texte le 28 juin 2010, dix membres se sont prononcé favorablement et dix en défaveur du texte.

5.1.2 Conseils supérieurs de la fonction publique

Ont également été consultés sur le projet de loi les comités supérieurs des trois fonctions publiques et le conseil supérieur de la fonction militaire.

Le Conseil supérieur de la fonction militaire a rendu un avis le 30 juin 2010. Il a en particulier adopté une position défavorable sur les articles 5 à 8 (relèvement des bornes d'âge) et sur les articles 17 (cotisations dans la fonction publique) et 19 (minimum garanti), ce dernier point soulevant les objections les plus importantes. L'article 18 (retraite anticipée des parents de trois enfants) a, en revanche, reçu un avis favorable.

Le projet de loi a été examiné par le Conseil supérieur de la fonction publique d'Etat dans sa séance du 6 juillet 2010. Les membres représentant l'administration ont approuvé le texte tandis que les organisations syndicales (CGC, CGT, FO, UNSA, CFDT, FSU, CFTC et Solidaires) ont voté contre.

Le Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière a examiné le projet le 1^{er} juillet 2010 et a émis un vote majoritairement défavorable (vingt voix contre et quinze voix pour).

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriales a examiné le projet de texte le 30 juin 2010 et a émis un avis défavorable sur celui-ci (vingt-neuf voix contre, huit voix pour).

5.1.3 Autres organismes

Le Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT) a, en application de l'article R4641-2 du code du travail, examiné le projet de texte le 1^{er} juillet 2010 et le Conseil national pour l'emploi, au titre de l'article L. 5112-1 du même code, le 5 juillet 2010.

Enfin, le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la Commission nationale de la négociation collective ont examiné l'article 31 du projet de loi respectivement le 5 juillet 2010 et le 28 juin 2010.

5.2 Consultations facultatives

Le Conseil d'administration de la CNRACL a également été consulté sur le projet de loi bien que cette consultation ne soit pas rendue obligatoire par les textes régissant ce régime mais étant souhaitable aux termes de la convention d'objectifs et de gestion conclue avec cet organisme. Il a examiné le projet de loi lors de sa séance du 30 juin 2010.

Chapitre VI – Mise en œuvre, suivi et évaluation de la réforme

6.1 Liste prévisionnelle des textes d’application nécessaire

Le tableau ci-dessous indique, pour chaque article du projet de loi, ceux qui appellent des mesures d’application et ceux qui sont d’application immédiate :

Article du projet de loi portant réforme des retraites	Texte d’application nécessaire
<i>Titre 1^{er} - Disposition générales</i>	
Article 1 ^{er} - Objectifs et pilotage des régimes de retraites	Décret simple (composition et modalités d’organisation du comité ainsi que conditions dans lesquelles sont représentés les régimes dont le nombre de cotisants est inférieur à un seuil déterminé)
Article 2 – Compétence du comité de pilotage en matière de revalorisation des pensions	-
Article 3 - Droit à l’information des assurés	Décret simple
Article 4 – Détermination de la durée d’assurance et de la durée des services de bonifications admissibles	-
<i>Titre II : Dispositions applicables à l’ensemble des régimes</i>	
Article 5 - Relèvement de l’âge légal de départ à la retraite et de l’âge du taux plein	Décret simple (calendrier de montée en charge des bornes d’âge)
Article 6 - Relèvement de l’âge légal de départ à la retraite et de l’âge du taux plein (code de la sécurité sociale)	-
Article 7 - Relèvement de l’âge légal de départ à la retraite et de l’âge du taux plein (code rural)	-
Article 8 - Relèvement de l’âge d’ouverture dans les régimes spéciaux des fonctionnaires	Décret simple
Article 9 - Relèvement de l’âge d’ouverture dans les régimes spéciaux des fonctionnaires (coordination)	-
Article 10 – Mise à la retraite d’office	-
Article 11 – Relèvement des limites d’âge dans la fonction publique	Décret simple
Article 12 – Relèvement des limites d’âge des catégories sédentaires dans la fonction publique (coordination)	-
Article 13 - Neutralisation du relèvement des bornes d’âge pour les fonctionnaires ayant opté pour des	-

corps d'emplois sédentaires dans le cadre de la réforme « LMD »	
Article 14 - Relèvement des limites d'âge des catégories actives dans la fonction publique (coordination)	Décret simple
Article 15 – Relèvement des limites d'âge de versement des indemnités aux travailleurs privés d'emploi	-
Article 16 – Limite d'âge et durée de service des militaires	Décret simple
Article 17 – Maintien en activité au-delà de la limite d'âge	-
Article 18 – Durées de services	Décret simple
Article 19 - Durées de services (coordination)	-
Article 20 – Dispositions relatives à certains statuts particuliers	-
<i>Titre III : Mesures de rapprochement entre les régimes de retraite</i>	
Article 21 - Convergence des taux de cotisation d'assurance vieillesse des fonctionnaires sur ceux des salariés du secteur privé	Décret simple
Article 22 - Aménagement du dispositif de retraite anticipée pour longue carrière	Décret simple
Article 23 - Fermeture du dispositif de retraite anticipée des parents de trois enfants	-
Article 24 - Réforme du minimum garanti	-
<i>Titre IV : Pénibilité</i>	
Article 25 - Assurer un meilleur suivi des salariés exposés aux facteurs de risques professionnels	Décret simple (conditions dans lesquelles l'employeur consignera les risques auxquels le salarié est exposé) Arrêté (fixant le modèle de document servant de support à cette information)
Articles 26 et 27 - Ouvrir des droits à retraite aux salariés atteints dans leur état de santé pour des raisons imputables au travail	Décret (fixation du taux d'incapacité)
<i>Titre V : Mesures de solidarité</i>	
Article 28 - Extension de la couverture complémentaire d'assurance vieillesse des exploitants agricole	-
Article 29 - Exclusion de l'exploitation agricole de la récupération sur succession du minimum vieillesse	-

Article 30 - Amélioration de la compensation des interruptions de carrière liées à la maternité	Décret simple (conditions dans lesquelles le montant des indemnités journalières sera converti en salaire)
Article 31 - Accords d'entreprise sur l'égalité professionnelle	Décret simple (indicateurs devant faire l'objet de mesures de publicité)
Article 32 – Aide à l'embauche des seniors	Décret en Conseil d'Etat
<i>Titre VI : Dispositions finales</i>	
Article 33 – Conditions d'entrée en vigueur	-

6.2 Suivi de la mise en œuvre et évaluation

Le suivi de la mise en œuvre de la réforme et son évaluation sera effectué par le comité de pilotage des régimes de retraite, créé par l'article 1^{er} du projet de loi, qui prévoit ainsi les modalités du suivi et de l'évaluation des mesures qu'elle met en œuvre.

Aux termes de la loi, avant le 31 mars 2018 le Conseil d'orientation des retraites remettra au Gouvernement un rapport faisant le point sur la situation des régimes de retraite après 2020. Sur la base de ce rapport le Gouvernement consultera le comité de pilotage des régimes de retraite sur un projet de réforme destiné à assurer l'équilibre des régimes de retraite au-delà de 2020.

Par ailleurs, le programme de qualité et d'efficacité « Retraites » qui constitue une partie de l'annexe 1 au projet de loi de financement de la sécurité sociale comporte un ensemble d'indicateurs, assortis d'une cible quantifiée ou d'une simple trajectoire d'évolution, qui permettent de mesurer les progrès réalisés vers des objectifs essentiels de la politique des retraites, tels que :

- la garantie d'un niveau de vie adéquat des retraités ;
- le renforcement de la solidarité entre retraités ;
- l'efficacité de la délivrance des prestations de retraite, notamment en termes d'incitations au maintien dans l'emploi des personnes âgées ;
- la viabilité du financement à moyen terme des retraites.

Plusieurs indicateurs de ce programme sont d'ores et déjà susceptibles de contribuer au suivi des orientations de la loi portant réforme des retraites. On peut ainsi mentionner :

- le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans, afin d'illustrer l'objectif d'augmentation progressive et juste de la durée d'activité ;
- les écarts de pension entre hommes et femmes, au regard de l'objectif d'amélioration des mécanismes de solidarité ;
- la proportion d'assurés destinataires des relevés individuels de situation et des estimations indicatives globales établis par le GIP Info-Retraite, à l'appui de l'objectif de renforcement de la compréhension par les Français des règles de la retraite.

Dès le programme « Retraites » qui sera annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, la liste des indicateurs de ce programme sera adaptée afin de prendre en compte au plus près les orientations du projet de loi. Des indicateurs seront ainsi ajoutés, afin notamment de documenter les mesures de recettes permettant le retour à l'équilibre du système de retraite à l'horizon 2018.

ANNEXE

MONTÉE EN CHARGE DE LA DUREE D'ASSURANCE ET DE LA DECOTE DANS LE RÉGIME GÉNÉRAL, LES RÉGIMES DE LA FONCTION PUBLIQUE ET LES RÉGIMES SPÉCIAUX TELLE QUE PRÉVUE PAR LES RÉFORMES DE 2003 ET 2008

Assuré atteignant 60 ans (RC) ou dont les droits sont ouverts (FR et RS) en :	RÉGIME GÉNÉRAL ET RÉGIME ALIGNÉS			FONCTION PUBLIQUE			RÉGIMES SPÉCIAUX		
	Durée d'assurance requise pour le taux plein	Age d'annulation de la décote	Taux de décote (par année manquante)	Durée d'assurance requise pour le pourcentage maximum de pension	Age d'annulation de la décote	Taux de décote (par année manquante)	Durée d'assurances requises pour le pourcentage maximum de pension	Age d'annulation de la décote	Taux de décote (par année manquante)
1993	150	65 ans	10%	150	-	-	150	-	-
1994	151	65 ans	10%	150	-	-	150	-	-
1995	152	65 ans	10%	150	-	-	150	-	-
1996	153	65 ans	10%	150	-	-	150	-	-
1997	154	65 ans	10%	150	-	-	150	-	-
1998	155	65 ans	10%	150	-	-	150	-	-
1999	156	65 ans	10%	150	-	-	150	-	-
2000	157	65 ans	10%	150	-	-	150	-	-
2001	158	65 ans	10%	150	-	-	150	-	-
2002	159	65 ans	10%	150	-	-	150	-	-
2003	160	65 ans	10%	150	-	-	150	-	-
2004	160	65 ans	9,5%	152	-	-	150	-	-
2005	160	65 ans	9%	154	-	-	150	-	-
2006	160	65 ans	8,5%	156	Limite d'âge - 4 ans	0,5%	150	-	-
2007	160	65 ans	8%	158	Limite d'âge - 3,5 ans	1%	150	-	-
2008	160	65 ans	7,5%	160	Limite d'âge - 3 ans	1,5%	151 (2° S)	-	-
2009	161	65 ans	7%	161	Limite d'âge - 2,75 ans	2%	152 (1° S) / 153 (2° S)	-	-
2010	162	65 ans	6,5%	162	Limite d'âge - 2,5 ans	2,5%	154 (1° S) / 155 (2° S)	Âge d'ouverture + 1 an (2° S)	0,5% (2° S)
2011	163	65 ans	6%	163	Limite d'âge - 2,25 ans	3%	156 (1° S) / 157 (2° S)	Âge d'ouverture + 1,5 an (2° S)	1% (2° S)
2012	164	65 ans	5,5%	164	Limite d'âge - 2 ans	3,5%	158 (1° S) / 159 (2° S) / 160 (1/12)	Âge d'ouverture + 2 ans (2° S)	1,5% (2° S)
2013	ND	65 ans	5%	ND	Limite d'âge - 1,75 ans	4,0%	161 (2° S)	Âge d'ouverture + 2,25 ans (2° S)	2% (2° S)
2014	ND	65 ans	5%	ND	Limite d'âge - 1,5 ans	4,5%	162 (2° S)	Âge d'ouverture + 2,5 ans (2° S)	2,5% (2° S)
2015	ND	65 ans	5%	ND	Limite d'âge - 1,25 ans	5%	163 (2° S)	Âge d'ouverture + 2,75 ans (2° S)	3% (2° S)
2016	ND	65 ans	5%	ND	Limite d'âge - 1 an	5%	164 (2° S)	Âge d'ouverture + 3 ans (2° S)	3,5% (2° S)
2017	ND	65 ans	5%	ND	Limite d'âge - 0,75 an	5%	ND	Âge d'ouverture + 3,25 ans (2° S)	4% (2° S)
2018	ND	65 ans	5%	ND	Limite d'âge - 0,5 an	5%	ND	Âge d'ouverture + 3,5 ans (2° S)	4,5% (2° S)
2019	ND	65 ans	5%	ND	Limite d'âge - 0,25 an	5%	ND	Âge d'ouverture + 3,75 ans (2° S)	5% (2° S)
2020	ND	65 ans	5%	ND	Limite d'âge	5%	ND	Âge d'ouverture + 4 ans (2° S)	5%
2021	ND	65 ans	5%	ND	Limite d'âge	5%	ND	Âge d'ouverture + 4,25 ans (2° S)	5%
2022	ND	65 ans	5%	ND	Limite d'âge	5%	ND	Âge d'ouverture + 4,5 ans (2° S)	5%
2023	ND	65 ans	5%	ND	Limite d'âge	5%	ND	Âge d'ouverture + 4,75 ans (2° S)	5%
2024	ND	65 ans	5%	ND	Limite d'âge	5%	ND	Âge d'ouverture + 5 ans (2° S)	5%

ND : non déterminé.

Les zones grisées correspondent aux périodes de montée en charge dans la fonction publique et les régimes spéciaux, les zones blanches aux périodes durant lesquelles les paramètres sont alignés sur le régime général.