

N° 1152

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2008.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES

sur

le rendez-vous de 2008 sur les retraites

ET PRÉSENTÉ

PAR M. DENIS JACQUAT,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I.- LA SITUATION DES RÉGIMES DE RETRAITE	11
A. L'ORGANISATION DES RÉGIMES DE RETRAITE FRANÇAIS	11
1. L'architecture actuelle des régimes de retraite.....	11
2. Comparaison des règles de service des pensions des principaux régimes de retraite.....	15
B. UNE SITUATION FINANCIÈRE PLUS DÉGRADÉE QUE PRÉVUE À MOYEN ET LONG TERME	30
1. Les comptes des régimes de retraite obligatoires.....	30
a) <i>Les régimes de base obligatoires</i>	30
b) <i>Les régimes complémentaires obligatoires</i>	38
2. Les projections du Conseil d'orientation des retraites	40
a) <i>Les projections avant la réforme de 2003</i>	40
b) <i>Les projections de 2005 prenant en compte la réforme de 2003</i>	41
c) <i>La révision en 2006 et 2007 des projections de 2005</i>	45
d) <i>Le bilan global de l'évolution financière des régimes de retraite et les conclusions tirées par le rapporteur quant aux réformes nécessaires</i>	55
3. Le transfert d'une fraction des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse	58
C. L'AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DES ASSURÉS.....	61
II.- LE RENDEZ-VOUS DE 2008 SUR LES RETRAITES	65
A. RAPPEL DES RÉFORMES ADOPTÉES DEPUIS 1993	65
1. La nature législative et la nature réglementaire des mesures votées	65
2. La réforme « Balladur » de 1993	68
3. La création du Fonds de réserve des retraites en 1999.....	69
4. La réforme « Fillon » de 2003	74
a) <i>L'harmonisation de la notion et le relèvement progressif des conditions de durée d'assurance</i>	74
b) <i>La définition d'un droit à l'information des assurés sur leur retraite</i>	76

<i>c) La revalorisation du montant des pensions</i>	76
<i>d) La mise en place d'une retraite anticipée pour carrière longue</i>	78
<i>e) La mise en place d'une retraite anticipée pour les assurés handicapés.....</i>	81
<i>f) L'amélioration du régime de la retraite progressive</i>	82
<i>g) La réforme des pensions de réversion</i>	82
<i>h) La réforme des bonifications de durées d'assurance pour enfants.....</i>	84
<i>i) La réforme de la liquidation des pensions de retraite des fonctionnaires</i>	85
<i>j) Le soutien au maintien en activité des seniors.....</i>	86
<i>k) La création d'un régime complémentaire obligatoire d'assurance vieillesse pour les industriels et les commerçants</i>	88
<i>l) La réforme des régimes d'assurance vieillesse des professions libérales.....</i>	88
<i>m) La réforme du régime d'assurance vieillesse des exploitants agricoles</i>	88
<i>n) La réforme de l'épargne retraite.....</i>	89
<i>o) La réforme des institutions publiques.....</i>	90
B. LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI DU 21 AOÛT 2003	90
C. LES DISPOSITIONS NOUVELLES INTERVENUES DEPUIS 2003.....	92
1. Les aménagements des mesures votées en 2003	92
<i>a) Les modalités de calcul des pensions de retraite</i>	92
<i>b) Les pensions de réversion en Alsace-Moselle.....</i>	93
<i>c) Le cumul emploi-retraite.....</i>	93
<i>d) Les préretraites et mises à la retraite.....</i>	94
<i>e) Dispositions concernant l'épargne retraite et les retraites supplémentaires</i>	95
2. Les compléments aux mesures adoptées en 2003	96
<i>a) La retraite anticipée pour carrière longue</i>	96
<i>b) Les retraites agricoles</i>	96
3. Les nouvelles réformes par rapport au contenu de la loi de 2003.....	97
<i>a) L'amélioration de la situation des personnes handicapées.....</i>	97
<i>b) Les opérations d'adossment ou d'intégration de régimes de retraite</i>	97
<i>c) Les mesures de gestion concernant certains régimes de retraite ou certaines catégories d'assurés</i>	99
D. LA CLAUSE DE RENDEZ-VOUS ADOPTÉE EN 2003	101
1. Les dispositions de la loi du 21 août 2003.....	101
2. Les axes définis par le gouvernement.....	102
3. L'avis de la Commission de garantie des retraites de 2007.....	104
4. L'analyse du Conseil d'orientation des retraites.....	104
<i>a) Les quatre thèmes du rendez-vous de 2008</i>	104

<i>b) Le droit à l'information</i>	104
<i>c) L'égalité entre hommes et femmes et les avantages familiaux et conjugaux</i>	105
<i>d) L'égalité des droits en fonction des parcours professionnels</i>	106
<i>e) La pénibilité au travail</i>	108
<i>f) Les régimes spéciaux</i>	108
<i>g) Le Fonds de réserve des retraites (FRR)</i>	109
<i>h) L'épargne retraite</i>	109
E. LES PROPOSITIONS DES GESTIONNAIRES DU RÉGIME GÉNÉRAL D'ASSURANCE VIEILLESSE	110
1. L'indexation des salaires annuels reportés au compte.....	111
2. La revalorisation du minimum contributif	111
3. Une meilleure valorisation des aléas de carrière	112
4. Le calcul du salaire annuel moyen	113
5. La consolidation de l'équilibre financier du régime général	113
F. LES ANALYSES DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE	114
1. Les avantages familiaux	114
2. La retraite anticipée pour carrière longue	115
3. La réversion entre conjoint et anciens conjoints survivants	115
4. Le cumul emploi-retraite	116
5. Les surcotisations pour temps partiel.....	116
6. Les chômeurs en fin de carrière	117
7. La prise en compte de la dernière année travaillée dans le calcul du salaire annuel moyen	117
8. La prise en compte des périodes d'invalidité des non-salariés agricoles	117
9. La validation des stages de formation des chômeurs.....	117
10. La validation des services militaires effectués à l'étranger ou dans les TOM avant 1989	118
11. Le volontariat pour le développement.....	118
12. L'activité accessoire de secrétaire de mairie.....	118
13. Le droit à l'information	118
G. LES PROPOSITIONS DU GOUVERNEMENT POUR LE RENDEZ-VOUS DE 2008	119
1. Le rapport du gouvernement au Parlement.....	119
2. La méthode de réforme définie par le Président de la République	119
3. La concertation avec les partenaires sociaux et les propositions du gouvernement	120

a) <i>Les propositions gouvernementales du 28 avril 2008</i>	120
b) <i>Les propositions du 26 juin 2008 sur l'emploi des seniors</i>	123
H. LA MISE EN ŒUVRE DE L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE D'ASSURANCE.....	127
III.- DÉMOGRAPHIE, NIVEAU DE VIE ET PENSIONS DE RETRAITE	129
A. UNE ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE PLUS FAVORABLE QUE PRÉVUE.....	129
1. Les nouvelles projections démographiques et économiques	129
a) <i>La population métropolitaine française totale</i>	129
b) <i>L'accroissement de l'espérance de vie des retraités</i>	133
c) <i>La population active métropolitaine</i>	135
2. Les inflexions par rapport aux projections de mars 2001	139
a) <i>Les simulations de 2006</i>	139
b) <i>Les simulations de novembre 2007</i>	142
3. L'évolution du rapport entre actifs et retraités	144
a) <i>L'entrée tardive des jeunes sur le marché du travail</i>	146
b) <i>La sortie précoce des seniors du marché du travail</i>	148
B. LE NIVEAU DE VIE COMPARÉ DES ACTIFS ET DES RETRAITÉS.....	160
C. LE NIVEAU DES PENSIONS DE RETRAITE	163
1. Le montant et l'indexation des pensions actuellement servies par les régimes de retraite	165
a) <i>Le montant moyen des pensions</i>	165
b) <i>Le mode de revalorisation des pensions</i>	169
c) <i>L'analyse du Conseil d'orientation des retraites</i>	173
d) <i>La position du gouvernement</i>	175
2. Le nécessaire relèvement des petites pensions de retraite	175
a) <i>La revalorisation du minimum contributif</i>	175
b) <i>La situation des pensions de réversion</i>	184
c) <i>La suppression de l'allocation équivalent retraite</i>	187
d) <i>L'évolution du minimum vieillesse</i>	187
e) <i>L'évolution du minimum vieillesse par rapport au seuil de pauvreté</i>	195
IV.- LA GESTION DES DÉPARTS À LA RETRAITE	201
A. LE MAINTIEN À 60 ANS DE L'ÂGE LÉGAL DE DÉPART À LA RETRAITE.....	201
1. La fixation de l'âge légal de départ à la retraite.....	201
2. Eléments de droit comparé européen	205
3. Le départ en retraite à 60 ans	207
a) <i>L'analyse du Conseil d'orientation des retraites</i>	207

<i>b) La position du gouvernement</i>	207
4. L'avancement de l'âge moyen de liquidation des pensions de retraite.....	208
B. LA RETRAITE ANTICIPÉE POUR CARRIÈRE LONGUE DOIT ÊTRE MAINTENUE.....	213
C. LES RESTRICTIONS AU CUMUL D'UN EMPLOI ET D'UNE PENSION DE RETRAITE DOIVENT ÊTRE LEVÉES.....	215
1. Le régime du cumul emploi-retraite dans le secteur privé.....	215
2. Le régime du cumul emploi-retraite dans le secteur public.....	217
3. L'indispensable libéralisation du cumul emploi-retraite	218
D. LE CALCUL DE LA PENSION DE BASE PEUT ÊTRE AMÉLIORÉ.....	219
1. Les règles applicables aux polypensionnés sont perfectibles	219
2. La surcote doit être rendue plus attractive.....	221
3. L'absence de prise en compte des revenus de la dernière année civile travaillée doit être revue.....	223
E. L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE D'ASSURANCE PRÉVU PAR LA LOI	225
1. La notion de durée d'assurance.....	225
2. Le dispositif de la loi du 21 août 2003	228
<i>a) L'harmonisation des régimes du secteur privé et de la fonction publique</i>	228
<i>b) La durée d'assurance ou de services ouvrant droit au taux plein</i>	229
<i>c) La durée d'assurance de proratisation</i>	231
3. Le principe du maintien du ratio entre durée d'assurance et durée de la retraite.....	232
4. Les conséquences d'un maintien de la durée d'assurance à 40 ans.....	235
5. L'avis de la Commission de garantie des retraites de 2007.....	238
6. Le cinquième rapport du Conseil d'orientation des retraites de novembre 2007	240
7. Le rapport du gouvernement remis au Parlement.....	241
8. La proposition du gouvernement	241
9. La mise en œuvre à venir de la réforme votée en 2003.....	242
TRAVAUX DE LA COMMISSION	245

ANNEXES	255
ANNEXE 1 PROGRAMME DE LA MISSION D'ÉTUDE À STOCKHOLM	257
ANNEXE 2 LE SYSTÈME DES RETRAITES SUÉDOIS	259
A. LA MISE EN PLACE DU NOUVEAU SYSTÈME DE RETRAITE SUÉDOIS.....	260
B. L'ARCHITECTURE DU SYSTÈME DES RETRAITES SUÉDOIS.....	262
1. Les différentes assurances vieillesse	262
2. L'âge légal de la retraite	263
3. Les instances de gestion de l'assurance vieillesse.....	264
C. LES DIFFÉRENTES PENSIONS DE VIEILLESSE.....	265
1. Les pensions de base légales du premier pilier	265
a) <i>La pension professionnelle</i>	266
b) <i>La pension par capitalisation</i>	269
c) <i>Le financement de la pension générale de retraite</i>	271
d) <i>L'information des assurés</i>	272
e) <i>La pension garantie</i>	273
f) <i>La réversion de la pension générale</i>	274
2. Les pensions complémentaires du deuxième pilier.....	275
D. LES MESURES DE SOUTIEN DIRECT À L'EMPLOI DES SENIORS	277
1. Par des règles de l'assurance vieillesse	277
2. Par la politique de l'emploi.....	278
ANNEXE 3 LA MISE EN PLACE DES RÉGIMES DE RETRAITE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE FRANÇAISE	281
1. La mise en place des régimes de base de la sécurité sociale.....	281
2. La mise en place des régimes complémentaires obligatoires de retraite	284
3. Les régimes spéciaux de retraite	287
a) <i>La nature et l'origine des régimes spéciaux</i>	287
b) <i>Le dénombrement des régimes spéciaux</i>	290
ANNEXE 4 LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI N° 2003-775 DU 21 AOÛT 2003 PORTANT RÉFORME DES RETRAITES	301
ANNEXE 5 LE DROIT À RÉVERSION	313
1. La réforme des pensions de réversion du régime général et des régimes de base des non-salariés	314
a) <i>La suppression de la condition d'âge</i>	314
b) <i>La suppression des conditions relatives à l'état matrimonial</i>	314
c) <i>Les nouvelles conditions de ressources</i>	315
d) <i>Le montant de la pension de réversion</i>	327
e) <i>La révision périodique des pensions de réversion</i>	328
f) <i>Nombre de pensions de réversion liquidées</i>	328
2. Les pensions de réversion des régimes complémentaires de retraite	329
3. Les régimes spéciaux.....	332
a) <i>Le régime des fonctionnaires</i>	332

INTRODUCTION

Le rendez-vous de 2008 sur les retraites constitue un engagement inscrit dans la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, à son article 5 (paragraphe IV).

Si l'objet et le contenu de ce rendez-vous sont précisément circonscrits par la loi (*cf.* chapitre II-D du présent rapport), il doit également être l'occasion de faire le point sur les grandes orientations de la réforme des retraites votée en 2003. Le rendez-vous de 2008 s'inscrit en effet dans le vaste processus de réaménagement de notre système des retraites destiné à lui permettre de franchir l'obstacle constitué par la transition démographique des années 2005 à 2050. La loi du 21 août 2003 s'inscrit ainsi dans la durée et a deux grands objectifs : permettre d'équilibrer les comptes des régimes de retraite à l'horizon 2020 et préparer les adaptations rendues nécessaires par le choc démographique de l'arrivée à l'âge de la retraite des classes nombreuses nées au lendemain de la seconde Guerre mondiale, cap difficile qui ne sera franchi qu'en 2050. La loi du 21 août 2003 a donc été conçue comme un socle permettant de porter notre système des retraites au cours de ces années difficiles et comme une première étape dans le processus d'adaptation et de réforme du système des retraites.

S'inscrivant dans la durée et programmant une réforme de la durée d'assurance sur les années 2004 à 2020, le gouvernement et le Parlement ont souhaité ponctuer ces années de « rendez-vous » réguliers permettant d'évaluer les réformes adoptées et la situation des régimes de retraite afin de procéder aux ajustements nécessaires. Le rendez-vous de 2008 est le premier de ces rendez-vous qui s'étaleront jusqu'en 2016.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a demandé au rapporteur du projet de loi de financement de la sécurité sociale en charge de l'assurance vieillesse de présenter un rapport d'information sur le rendez-vous de 2008 afin de fournir aux députés, en amont, les éléments d'information permettant d'apprécier les mesures de réforme retenues par le gouvernement au titre de ce rendez-vous et qui seront proposées dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (certaines mesures seront également proposées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009).

Le présent rapport dresse donc un bilan des réformes récentes apportées à notre système des retraites et étudie plus particulièrement les thèmes centraux de ce rendez-vous de 2008 : l'évolution de la durée d'assurance exigée pour obtenir le taux de liquidation, la situation des titulaires de petites pensions de retraite (minimum contributif, minimum vieillesse, pension de réversion), la gestion des âges de départ à la retraite et le maintien des seniors dans l'emploi (âge légal de départ en retraite, âge effectif de liquidation des pensions, retraite anticipée pour carrière longue, modalités de calcul des pensions, limites d'âge). Le rapporteur n'a pas traité la question des régimes spéciaux de retraite qui ne relève pas directement du « rendez-vous 2008 » prévu par la loi du 21 août 2003. On trouvera néanmoins en annexe 3 un tableau complet de ces régimes dont les plus importants sont des régimes d'entreprises, qui étaient restés inchangés après les réformes législatives de 1993 et 2003 mais ont été réformés en 2008, préalablement au rendez-vous de 2008, par voie de décrets dans le sens d'un rapprochement de leurs règles par rapport à celles du régime de retraite de la fonction publique d'Etat, conformément à l'orientation fixée par le Président de la République dans son discours du 18 septembre 2007. Le rapporteur proposera à la commission de consacrer un rapport spécifique à l'étude et l'évaluation globale de ces 26 régimes ou ensembles de régimes spéciaux encore en activité.

Le présent rapport, dont la rédaction a été finalisée à la mi-septembre 2008, s'inscrit dans la suite des rapports et avis qui ont ponctué la préparation du rendez-vous de 2008 sur les retraites (*cf.* partie II et chapitre C de la partie III du présent rapport). Pour chacun des thèmes sélectionnés, il présente une synthèse de ces rapports et avis et avance des propositions élaborées à l'appui des auditions et déplacements effectués par le rapporteur depuis trois ans.

I.- LA SITUATION DES RÉGIMES DE RETRAITE

A. L'ORGANISATION DES RÉGIMES DE RETRAITE FRANÇAIS

Le système français des retraites a été construit par stratifications successives, la couche la plus ancienne datant du XVII^e siècle⁽¹⁾. Ces éléments épars n'ont donné lieu à des regroupements que depuis 1945. Pendant trois siècles l'assurance vieillesse s'est donc généralisée par touches additionnelles et ne s'est uniformisée que très récemment sous la contrainte démographique menaçant la viabilité des plus petits régimes. Le principe d'unité qui était au cœur du dispositif des initiateurs de la sécurité sociale en 1945 est cependant loin d'être atteint. La recherche d'une égalité entre les Français en matière d'assurance vieillesse obligatoire n'est vraiment devenue une préoccupation centrale suivie d'effets que depuis la présentation du projet de loi de 2003 portant réforme des retraites.

On trouvera en annexe 3 du présent rapport une note rappelant le long cheminement ayant abouti à la mise en place des régimes de retraite de la sécurité sociale actuels. Ce cheminement difficile explique la multitude et l'hétérogénéité des régimes de retraite obligatoires existant encore en France.

1. L'architecture actuelle des régimes de retraite

On trouvera ci-après une présentation synthétique de l'architecture des régimes de retraite obligatoires existant en France.

(1) Le premier régime de retraite, celui des marins, a été mis en place à l'initiative de Colbert par un édit (règlement) royal du 23 septembre 1673, mettant en œuvre les dispositions d'une ordonnance du 19 avril 1670 ; il survit encore sous la forme d'un régime spécial. Cf. point 3 de l'annexe 3 du présent rapport.

**Architecture de l'assurance vieillesse obligatoire
des salariés et non-salariés français**

Professions	Régime de base	Régime complémentaire	Régime supplémentaire
Régimes des salariés			
Ouvriers et employés de l'industrie, du commerce et des services	CNAV 14 CRAM, 4 CGSS, 1 CRAV Alsace-Moselle 286 agences 17 073 700 cotisants 11 498 900 retraités	ARRCO (a)	—
Cadres de l'industrie, du commerce et des services		ARRCO (a) et AGIRC (b)	—
Agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques		IRCANTEC 2 561 000 cotisants 1 771 870 retraités	—
Ouvriers et employés de l'agriculture	MSA 78 caisses départementales 666 950 cotisants 2 492 960 retraités	ARRCO (a)	—
Cadres de l'agriculture		ARRCO et AGIRC	—
Régimes des non-salariés			
Exploitants agricoles et chefs d'entreprises agricoles	548 870 cotisants 1 804 920 retraités	MSA 505 250 cotisants 460 950 retraités	—
Professions indépendantes :	RSI - 28 caisses régionales - RSI (c)		
Artisans	654 740 cotisants 845 860 retraités	654 740 cotisants 679 750 retraités	—
Commerçants et industriels	820 830 cotisants 1 039 610 retraités	820 830 cotisants 363 750 retraités	—
Professions libérales :	CNAVPL et 11 sections professionnelles :		ASV (d) :
	567 540 cotisants 212 900 retraités	570 070 cotisants 198 640 retraités	307 065 cotisants 88 231 retraités
Officiers ministériels	CNAVPL-CAVOM	CAVOM	—
Médecins	CNAVPL-CARMF	CARMF	ASV CARMF
Chirurgiens dentistes	CNAVPL-CARCD	CARCD	ASV CARCD
Pharmaciens, directeurs de laboratoires d'analyses	CNAVPL-CAVP	CAVP	ASV CAVP
Sages-femmes	CNAVPL-CARSAF	Complémentaire CARSAF facultative	ASV CARSAF obligatoire
Auxiliaires médicaux (infirmiers, kinésithérapeutes,...)	CNAVPL-CARPIMKO	CARPIMKO	ASV CARPIMKO
Vétérinaires	CNAVPL-CARPV	CARPV	—
Agents généraux d'assurance	CNAVPL-CAVAMAC	CAVAMAC	—
Experts-comptables	CNAVPL-CAVEC	CAVEC	—
Architectes, conseils et diverses professions libérales	CNAVPL-CIPAV	CIPAV	—
Notaires	CNAVPL-CRN	CRN	—
Avocats	CNBF 47 456 cotisants 9 130 retraités		—
Artistes, auteurs	CNAV	IRCEC (e)	RACL et RACD (f)
Ministres des cultes et religieux	CAVIMAC (g) 14 890 cotisants 62 030 retraités	—	—

Nota : Les données sur les retraités incluent les bénéficiaires de droits dérivés (pensions de réversion essentiellement). Effectifs au 1^{er} juillet 2008 (chiffres arrondis).

(a) ARRCO : Association des régimes de retraite complémentaire : 36 institutions ; 18 520 000 cotisants et 11 711 690 retraités, au 31 décembre 2008.

(b) AGIRC : Association générale des institutions de retraite des cadres : 23 institutions ; 3 887 280 cotisants et 2 382 060 retraités, au 31 décembre 2008.

(c) RSI : Régime social des indépendants, qui résulte de la fusion, en 2006, du régime d'assurance vieillesse des artisans (AVA) et du régime d'assurance vieillesse des commerçants et industriels (ORGANIC).

(d) ASV : Avantage social vieillesse : régimes supplémentaires, au nombre de cinq, dont le statut commun a été défini par la l'article 3 de la loi n° 70-1325 du 31 décembre 1970 et qui ont été rendus obligatoires l'un après l'autre par des décrets publiés entre 1972 et 1980.

(e) IRCEC : Institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création ; caisse gérant 16 433 cotisants et 3 807 retraités en 2006 mais couvrant 23 860 artistes affiliés (cotisants et assurés sociaux du régime) et 14 000 artistes assujettis (cotisants mais non assurés sociaux du régime) au 31 décembre 2006. Cette caisse de retraite complémentaire, créée en 1962 en application du décret n° 62-420 du 11 avril 1962, est gérée par la Caisse de retraite de l'enseignement, des arts appliqués, du sport et du tourisme (CREA) qui a été intégrée, à compter du 1^{er} janvier 2004, dans la CIPAV. L'IRCEC a en charge son propre régime complémentaire ainsi que la gestion des régimes RACL et RACD.

(f) RACL : Régime de retraite des auteurs et compositeurs lyriques ; caisse gérant 3 179 cotisants et 1 090 retraités en 2006. RACD : Régime de retraite des auteurs et compositeurs dramatiques et auteurs de films ; caisse gérant 11 236 cotisants et 1 348 retraités en 2006. Les RACL et RACD sont, en droit, des régimes complémentaires obligatoires institués respectivement par les décrets n^{os} 61-1304 du 4 décembre 1961 et 64-226 du 11 mars 1964 (sous le nom de régime supplémentaire dramatique devenu RACD en 1977). Ils s'ajoutent au régime complémentaire de l'IRCEC. Les deux régimes ont été gérés, jusqu'au 31 décembre 2003, par la Caisse de retraite de l'enseignement, des arts appliqués, du sport et du tourisme (CREA) qui a été intégrée, à compter du 1^{er} janvier 2004, dans la CIPAV. Depuis 2004, les deux régimes sont gérés par l'IRCEC.

(g) CAVIMAC : Caisse nationale d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes ; le régime a été intégré au régime général par l'article 75 de la loi n° 2005-1579 de financement de la sécurité sociale pour 2006.

CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

IRCANTEC : Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités locales.

MSA : Mutualité sociale agricole.

RSI : Régime social des indépendants.

CNAVPL : Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales.

CAVOM : Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, des officiers publics et des compagnies judiciaires.

CARMF : Caisse autonome de retraite des médecins de France.

CARCD : Caisse autonome de retraite des chirurgiens dentistes.

CAVP : Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens.

CARSAF : Caisse autonome de retraite des sages-femmes françaises.

CARPIMKO : Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes.

CARPV : Caisse autonome de retraite et de prévoyance des vétérinaires.

CAVAMAC : Caisse d'allocation vieillesse des agents généraux et des mandataires non salariés de l'assurance et de la capitalisation.

CAVEC : Caisse d'allocation vieillesse des experts-comptables.

CIPAV : Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse.

CRN : Caisse de retraite des notaires.

CNBF : Caisse nationale des barreaux français.

Source : d'après le tableau de la retraite en France établi par le GIE AGIRC-ARRCO (édition 2007). Les chiffres des données démographiques ont été actualisés avec les données publiées par la Commission des comptes de la sécurité sociale en septembre 2008 (chiffres fournis pour l'année 2008 : données démographiques au 1^{er} juillet, sauf pour l'ARRCO et l'AGIRC).

**Architecture de l'assurance vieillesse obligatoire
des personnes relevant des principaux régimes spéciaux d'assurance**

Professions	Régime d'assurance		Régime supplémentaire
Régimes spéciaux des fonctionnaires			
Fonctionnaires civils de l'Etat, magistrats et militaires	Service des pensions de l'Etat 2 376 115 cotisants – 1 929 290 retraités		RAFP (régime additionnel de la fonction publique)
Agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière (*)	CNRACL 2 026 155 cotisants – 732 770 retraités		
Ouvriers de l'Etat	FSPOEIE 50 890 cotisants – 86 290 retraités		—
Fonctionnaires de l'Assemblée nationale	Fonds de sécurité sociale de l'Assemblée nationale 1 351 cotisants – 983 retraités (2008)		—
Fonctionnaires du Sénat	Caisse de retraite des agents du Sénat		—
Régimes spéciaux des non-fonctionnaires			
Agents de la Banque de France	Caisse de réserve des employés de la Banque de France 14 047 cotisants – 14 857 retraités		
Mineurs	Retraite des mines (CASSM) 8 776 cotisants – 352 616 retraités		
Agents des entreprises électriques et gazières	Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIIEG) (adossée à la CNAV) 138 845 cotisants – 154 168 retraités		
Agents de la SNCF	Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF 160 410 cotisants – 293 000 retraités		
Agents de la RATP	Caisse de retraites du personnel de la RATP 42 803 cotisants – 46 019 retraités		
Clercs et employés de notaires	CRPCEN 48 418 cotisants – 58 590 retraités		
Personnel navigant professionnel de l'aéronautique civil	CNAV (base)	CRPN (complémentaire) 29 077 cotisants – 15 050 retraités (en 2006)	—
Marins	Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) 36 600 cotisants – 118 850 retraités		
Employés de l'Opéra de Paris	Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris 1 803 cotisants – 1 616 retraités (en 2007)		
Employés de la Comédie française	Caisse de retraites du personnel de la Comédie-Française 348 cotisants – 390 retraités (en 2007)		
Personnels titulaires du Port autonome de Strasbourg	Caisse interne à l'établissement du Port autonome 156 cotisants – 203 retraités (fin 2005)		
Députés	Caisse de retraite gérée par l'Assemblée nationale 577 cotisants – 1 948 pensionnés (en 2008)		
Sénateurs	Caisse de retraite gérée par le Sénat		
Membres du Conseil économique et social	Caisse de retraites gérée par Conseil économique et social		

Nota : à l'exception de celui des personnels navigants professionnels, les régimes spéciaux ne distinguent pas les prestations de retraite de base et les prestations de retraite complémentaires.

(*) A l'exclusion des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers employés par un territoire ou une collectivité sui generis d'outre-mer. Champ : agents régis par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (« fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics, y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, elle ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire »).

CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales — FSPOEIE : Fonds spécial des ouvriers des établissements de l'Etat — CRPN : Caisse de retraite du personnel navigant de l'aviation civile — CASSM : Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines.

Source : Données démographiques tirées du rapport de septembre 2008 de la Commission des comptes de la sécurité sociale (effectifs au 1^{er} juillet 2008, sauf indication contraire).

Répartition des cotisants selon leur régime de base d'affiliation (*)

Régimes	Au 1 ^{er} juillet 2006	
	Cotisants	%
Régimes de salariés		
Régime général	16 806 329	68,21
Régimes des salariés agricoles	663 171	2,69
Fonctionnaires civils et militaires	2 443 216	9,92
Ouvriers de l'Etat	53 540	0,22
Collectivités locales	1 838 363	7,46
Mines	11 712	0,05
SNCF	165 280	0,67
RATP	43 948	0,18
Marins	30 196	0,12
Industries électriques et gazières	140 334	0,57
Clercs de notaire (CRPCEN)	46 252	0,19
Banque de France	14 627	0,06
Autres régimes de salariés (SEITA, CAMR)	1 461	0,01
Total des régimes des salariés	22 258 429	90,33
Régimes des non-salariés		
Exploitants agricoles	584 426	2,37
Commerçants (ORGANIC)	677 591	2,75
Artisans (CANCAVA)	550 884	2,24
Professions libérales, y compris les avocats	554 386	2,25
Cultes (CAVIMAC)	15 055	0,06
Total des régimes des non-salariés	2 382 342	9,67
Total général	24 640 771	100,00

(*) Seuls les régimes participant à la compensation sont pris en compte (et seule la compensation spécifique pour la SEITA et la Caisse autonome mutuelle de retraite des chemins de fer secondaires CAMR).

Source : Commission de compensation du 27 novembre 2007, données reproduites dans le recueil statistique 2007 de la CNAV.

2. Comparaison des règles de service des pensions des principaux régimes de retraite

Les cinq tableaux suivants comparent de manière synthétique les principales règles de liquidation des droits à pension de retraite des principaux régimes d'assurance vieillesse obligatoires français.

Tableau des principaux régimes de retraite de base du secteur privé
(avec une comparaison par rapport au régime des fonctionnaires civils de l'État)

	CNAV	MSA salariés	RSI artisans	RSI commerçants	MSA exploitants	Service des pensions de l'État
Population couverte par le régime	Salariés du secteur privé (régime créé en 1948)	Salariés agricoles (régime créé en 1951)	Artisans (régime créé en 1949-2006) (depuis 1973) (a)	Commerçants et industriels (1949-2006) (depuis 1973) (a)	Non-salariés agricoles (et membres de leur famille) (régime créé en 1952)	Fonctionnaires civils de l'État (régime créé en 1790-1853)
Nombre de cotisants	17 073 700	666 950 (2008)	654 740 (2008)	820 830 (2008)	548 870 (2008)	2 376 115 (2008)
Nombre de retraités	11 498 900 (2007)	2 492 960 (2008)	845 860 (2008)	1 039 610 (2008)	1 804 920 (2008)	1 929 290 (2007)
Taux de cotisation salarial	6,65 % sous plafond SS dé plafonné	SS + 0,10 % sur le salaire	16,65 % du revenu professionnel SS, avec un minimum de le deuxième semestre horaires bruts) (b)	16,65 % du revenu professionnel SS, avec un minimum de le deuxième semestre horaires bruts) (b)	13,23 % (cotisations AVI+AVA sous plafond SS) (c) + cotisation complémentaire fixée dans chaque département (plus ou moins 5 % autour du taux pivot de 2,78 % (c) + cotisation dé plafonnée de 1,39 %	7,85 % sur le traitement brut indiciaire, hors primes, indemnités et avantages en nature.
Taux de cotisation patronal	8,30 % sous plafond dé plafonné	SS + 1,60 % sur le salaire	Régime dérogatoire pour les créateurs d'entreprise : assiettes provisoires calculées sur (soit 1 103 et 1 625 euros de cotisation) en 2007.	Régime dérogatoire pour les créateurs d'entreprise : assiettes provisoires calculées sur (soit 1 103 et 1 625 euros de cotisation) en 2007.		Néant. Le besoin de financement technique est apporté chaque année par le budget de l'État.
Âge légal de départ en retraite	60 ans					60 ans en service sédentaire ; 55 ans si 15 ans de services ont été accomplis et 50 ans si ces emplois sont insalubres ou dangereux
Départ anticipé avec le taux plein	A 56 ou 57 ans si l'assuré a une durée d'assurance validée de 42 ans et 42 ans de cotisations et a débuté son activité à 14 ou 15 ans. A 58 ans si l'assuré a une durée d'assurance validée de 42 ans et 41 ans de cotisations et a débuté son activité à 14 ou 15 ans. A 59 ans si l'assuré a une durée d'assurance validée de 42 ans et 40 ans de cotisations et a débuté son activité à 14, 15 ou 16 ans. A 55 ans pour les assurés handicapés ayant une invalidité permanente d'au moins 80 % totalisant 120 trimestres d'assurance (limite de durée d'assurance ouvrant droit au taux plein diminuée de 40 trimestres) et 100 trimestres de cotisation (limite moins 60) ; à 56 ans pour les assurés handicapés totalisant 110 trimestres d'assurance (limite moins 50) et 90 trimestres de cotisation (limite moins 70) ; à 57 ans, avec respectivement 100 et 80 trimestres ; à 58 ans, avec 90 et 70 trimestres ; à 59 ans, avec 80 et 60 trimestres.					
Durée d'assurance pour une liquidation au taux plein en 2008	A compter de 2008 (d) : 160 trimestres pour les assurés nés en 1948, 161 trimestres pour ceux nés en 1949. 162 trimestres pour ceux nés en 1950, 163 trimestres pour ceux nés en 1951. 164 trimestres pour ceux nés à partir de 1952. Pas de condition pour les assurés âgés de 65 ans et plus et les salariés inaptes au travail					160 trimestres pour une retraite ouvrable en 2008, 161 en 2009, 162 en 2010, 163 en 2011, 164 en 2012.

	CNAV	MSA salariés	RSI artisans	RSI commerçants	MSA exploitants	Service des pensions de l'État
Salaire ou revenu de référence en 2008	Moyenne des 25 meilleures années, dans la limite du plafond SS, pour les assurés nés après 1947. Pour les assurés nés avant 1948, le salaire annuel moyen est déterminé en fonction de leur année de naissance (e)	Moyenne des 20 meilleures années de revenu professionnel pour les assurés nés en 1948 (+ un an par génération jusqu'aux 25 meilleures années à partir de 2013 pour les assurés nés à partir de 1953)	Calcul sur les revenus professionnels (c)	Traitement indiciaire de référence détenu depuis 6 mois au moins au départ en retraite		
Taux de remplacement maximal	50 % du salaire de référence sous plafond de la sécurité sociale (retraite au taux plein), soit 16 638 euros pour l'année 2008.			75 % (ou 80 % avec des bonifications)		
Décote en cas de départ en retraite entre 60 et 65 ans	Minoration de 2,5 % par trimestre manquant par rapport à l'âge de 65 ans ou par rapport à la durée minimale d'assurance tous régimes confondus pour les assurés nés avant 1944. Ce taux est abaissé de 0,125 point par génération, jusqu'à 1,25 % pour les assurés nés après 1952 (f).			0,375 % par trimestre en 2008 + 0,125 point par an (jusqu'à 1,25 % par trimestre en 2015). Annulation de la décote à 62 ans pour les services sédentaires en 2008.		
Taux de remplacement minimal	Le coefficient de minoration à appliquer au taux plein est déterminé en fonction, soit du nombre de trimestres qui sépare le 65 ^e anniversaire des assurés (ou la limite d'âge des fonctionnaires) de la date d'effet de leur pension, soit du nombre de trimestres supplémentaires nécessaires, à la date d'effet de leur pension, pour obtenir le taux plein. Le coefficient le plus faible est retenu. La décote est plafonnée à 20 trimestres			Calcul spécial de la pension (c)		
Surcote en cas de départ après avoir obtenu le taux plein	Majoration de 0,75 % par trimestre la 1 ^{ère} année au-delà de la durée d'assurance et périodes équivalentes ouvrant droit au taux plein ; majoration de 1 % par trimestre au-delà ; majoration de 1,25 % par trimestre après 65 ans (pour les exploitants agricoles nés avant 1949 dont la pension prend effet avant la fin 2008 ainsi que pour ceux nés à partir de 1948). La surcote n'est pas plafonnée. Pour les assurés de 65 ans et plus, la portée de la décote est limitée à l'obtention d'une durée d'assurance au plus égale à la durée de proratisation (160 trimestres en 2008, 161 trimestres en 2009, 162 en 2010, 163 en 2011, 164 en 2012).			0,75 % par trimestre effectué au-delà de 60 ans (en sus du nombre de trimestres permettant d'obtenir le taux maximum), dans la limite de 20 trimestres		
Minimum de pension	Minimum contributif			Minimum vieillesse		Minimum garanti

	CNAV	MSA salariés	RSI artisans	RSI commerçants	MSA exploitants	Service des pensions de l'État
Cumul emploi-retraite	Dans la limite du dernier salaire ou de 1,6 SMIC. L'assuré doit cesser toute activité salariée dans le régime général, le régime MSA et les régimes de faibles revenus, spéciaux pour bénéficiaires de revenus, scientifiques ou littéraires accessoires, agricole bénévoles,...	L'assuré doit cesser toute activité salariée dans le régime général, le régime MSA et les régimes de faibles revenus, spéciaux pour bénéficiaires de revenus, scientifiques ou littéraires accessoires, agricole bénévoles,...	Les artisans, industriels et commerçants doivent cesser définitivement leurs activités relevant du RSI pour jouir d'une pension de cette caisse. Mais la retraite artisanale ou commerciale se cumule sans limite avec un revenu d'activité salarié. Lorsque la pension s'ajoute à un revenu non salarié, ce revenu est plafonné à 50 % du plafond SS ou au montant du plafond en ZRR et ZUS.	RSI artisans et commerçants doivent cesser définitivement leurs activités relevant du RSI pour jouir d'une pension de cette caisse. Mais la retraite artisanale ou commerciale se cumule sans limite avec un revenu d'activité salarié. Lorsque la pension s'ajoute à un revenu non salarié, ce revenu est plafonné à 50 % du plafond SS ou au montant du plafond en ZRR et ZUS.	Oui mais l'activité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricoles doit cesser définitivement et le pensionné ne peut pas devenir un salarié agricole de son ancienne exploitation.	Oui, sans condition en cas de reprise d'activité dans le secteur privé. Dans la fonction publique : limite d'âge de 65 ans + revenu d'activité plafonné au tiers de la pension.

Plafond SS : plafond de la sécurité sociale (33 276 euros par an en 2008, soit 2 773 euros par mois).

(a) Jusqu'à la fin 1972, les revenus d'activités commerciales et industrielles donnant lieu à cotisation ouvraient droit à l'attribution de points. Les pensions liquidées par les commerçants et industriels ayant cotisé dans cet ancien régime par points se décomposent en une retraite par points (le montant du point étant revalorisé chaque année), le nombre de points étant minoré en cas de durée d'assurance insuffisante tous régimes confondus (application de la décote) et une retraite calculée par rapport à un revenu professionnel de référence pondéré par un taux de liquidation éventuellement minoré en cas de durée d'assurance insuffisante tous régimes confondus (application de la décote) et par le rapport entre le nombre de trimestres cotisés ou assimilés dans le régime des commerçants et industriels depuis 1973 et la durée d'assurance de référence (déterminée par génération : 160 trimestres).

(b) Une cotisation est également prélevée pour la couverture des risques invalidité et décès : pour les artisans, 1,8 % sous plafond de la sécurité sociale pour l'assurance invalidité-décès (avec une cotisation minimale de 119 euros sur 2007) ; pour les commerçants et industriels, une cotisation de 1,2 % est perçue au titre de l'assurance invalidité (minimum de 79 euros sur 2007) et une cotisation de 0,1 % pour l'assurance décès (minimum de 7 euros sur 2007).

(c) La pension des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricoles est décomposée en une retraite forfaitaire (également attribuable aux conjoints et membres de la famille) et une retraite proportionnelle (également attribuable aux aides familiaux et conjoints collaborateurs). La retraite forfaitaire est calculée à partir d'un montant de retraite forfaitaire intégrale (3 009,45 euros en 2006) proratisée par rapport au nombre de trimestres d'assurance validés au titre de l'activité agricole non-salariée exercée à titre exclusif ou principal et rapportée à la durée d'assurance nécessaire pour obtenir la retraite forfaitaire intégrale qui est fixée en fonction de la génération (taux plein). La cotisation technique AVA est due par l'exploitant, chaque aide familial majeur et le conjoint collaborateur. Elle est calculée sur les revenus professionnels sous plafond de la sécurité sociale avec une assiette minimale de 600 SMIC (400 SMIC pour le conjoint collaborateur et l'aide familial). Pour 2007, son taux est de 3,2 % (cotisation due pour chaque non-salarié âgé d'au moins 16 ans, exploitant, aide familial ou conjoint collaborateur). La retraite proportionnelle est égale au nombre de points acquis multiplié par la valeur du point (3,538 euros en 2006) et la durée d'assurance validée rapportée à la durée d'assurance maximale. La cotisation individuelle AVI est due par l'exploitant pour lui-même et pour chacun de ses aides familiaux d'au moins 16 ans et son conjoint collaborateur d'au moins 16 ans, à l'exclusion des pluriactifs à la fois salariés et non-salariés, des préretraités et des chômeurs ; les jeunes exploitants en sont partiellement exonérés. Elle est calculée sur les revenus professionnels sous plafond de la sécurité sociale avec une assiette minimale de 800 SMIC. Pour 2007, son taux est de 8,64 % (cotisation pour chaque exploitant et aide familial et conjoint collaborateur d'au moins 16 ans). La cotisation complémentaire est due par les seuls exploitants. Son assiette est la même que la cotisation technique AVA. Son taux est fixé par arrêté du préfet de chaque département à l'intérieur d'une fourchette de plus ou moins 5 % par rapport à un taux moyen ou pivot de cotisation complémentaire. Pour 2007, selon les articles D. 731-125 et D. 731-126 du code rural, le taux pivot a été fixé à 2,53 % sur la partie plafonnée du revenu professionnel et à 0,25 % sur la totalité du revenu ; la cotisation déplaçonnée de 0,25 % n'est pas due pour les aides familiaux et le conjoint collaborateur. La cotisation déplaçonnée est due par les exploitants pour eux seuls. Elle est assise sur la totalité des revenus professionnels avec une assiette minimale de 600 SMIC. Pour 2007, son taux est de 1,39 %. La cotisation déplaçonnée vise à rétablir l'équilibre financier de l'assurance vieillesse des non-salariés agricoles ; elle ne crée aucun droit à prestation d'assurance vieillesse. Une assiette minimale de 600 SMIC est prévue.

(d) Pour les pensions prenant effet à compter de 2004 : 150 trimestres pour les assurés nés avant 1944, 152 trimestres pour ceux nés en 1944, 154 pour ceux nés en 1945, 156 pour ceux nés en 1946, 158 pour ceux nés en 1947.

(e) Les 24 meilleures années pour les assurés nés en 1947, les 23 meilleures pour ceux nés en 1946, *etc.* Avant la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, ces quantités s'appliquaient pour toutes les pensions prenant effet avant 2008.

(f) Pour le régime général et les régimes alignés, les taux de minoration sont fixés par l'article R. 351-27 du code de la sécurité sociale (décret n° 2004-144 du 13 février 2004). Pour les non-salariés agricoles, les taux ont été définis par l'article 2 du décret n° 2007-1316 du 6 septembre 2007 (article R. 732-61 du code rural).

(g) Pour les exploitants agricoles nés avant 1949 dont la pension prend effet avant 2009, la majoration est égale à 3 % par année justifiée d'une durée d'assurance et de périodes reconnues équivalentes égale à 164 trimestres (ou 0,75 % par trimestre), à 4 % par année au-delà de 164 trimestres (ou 1 % par trimestre) et à 5 % par année après le 65^e anniversaire de l'assuré (ou 1,25 % par trimestre).

Données démographiques tirées du rapport de septembre 2007 de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Tableau des principaux régimes de retraite complémentaires du secteur privé, hors professions libérales

	AGIRC	ARRCO	RSI artisans	RSI commerçants et industriels	MSA RCO des exploitants	CNPN
Population couverte par le régime	Cadres du secteur privé (régime créé en 1947)	Salariés du secteur privé (y compris les cadres qui cotisent sur la tranche A) (régime créé en 1961)	Artisans (régime créé en 1978)	Commerçants et industriels (régime créé en 1978-2003) (*)	Non-salariés agricoles et leur conjoint (depuis 2003) (**)	Personnel navigant professionnel de l'aéronautique civil (régime créé en 1952)
Nombre de cotisants	3 887 280 (prévu pour 2008)	18 520 000 (prévu pour 2008)	654 740 (2008)	820 830 (2008)	505 250 (2008)	29 077 (2006)
Nombre de retraités	2 382 060 (prévu pour 2008)	11 711 690 (prévu pour 2008)	679 750 (2008)	363 750 (2008)	460 950 (2008)	15 050 (2006)
Taux de cotisation salarial	Tranche A (sous plafond SS) : 3 % appelés à 125 %, soit 3,75 % + AGFF (0,80 %) (a) Tranche B (de 1 à 4 fois le plafond SS) : 7,70 % appelés à 125 %, soit 9,625 % + AGFF (0,90 %) (a) Tranche C (4 à 8 fois le plafond SS) : variable + AGFF Contribution exceptionnelle temporaire de 0,13 % (sous 8 fois le plafond SS)	Tranche A (sous plafond SS) : 3 % appelés à 125 %, soit 3,75 % + AGFF (0,80 %) (a) Tranche B (de 1 à 3 fois le plafond SS) sauf pour les salariés relevant aussi de l'AGIRC : 8 % appelé à 125 %, soit 10 % + AGFF (0,90 %) (a)	7 % du revenu professionnel sous 4 fois le plafond SS. Cotisation minimale de 122 euros sur le 2 ^e semestre 2008 (7 % de 200 SMIC horaires bruts)	6,5 % du revenu professionnel sous 3 fois le plafond SS Cotisation mini-male de 113 euros sur le 2 ^e semestre 2008 (6,5 % de 200 SMIC horaires bruts)	Points gratuits (attribués dans la limite de 37,5 années) (participation de l'Etat) + points acquis par cotisation : 2,97 % sur la totalité des revenus professionnels (assiette minimale de 1 820 SMIC)	5,85 % (6 % appelés sur 97,50%) du salaire sous plafond de 21 456 euros par mois (en 2007) + 1,7 % pour le fonds spécial + 0,3 % pour le fonds d'assurance, soit 7,85 % (cotisation retraite majorée de 50 % pour certains personnels) (b)
Taux de cotisation patronal	Tranche A : 4,50 % appelés à 125 %, soit 5,625 % + AGFF (1,20 %) (a) Tranche B : 12,60 % appelé à 125 %, soit 15,75 % + AGFF (1,30 %) (a) Tranche C (4 à 8 fois le plafond SS) : variable Contribution exceptionnelle temporaire de 0,22 % (sous 8 fois le plafond SS)	Tranche A : 4,50 % appelés à 125 %, soit 5,625 % + AGFF (1,20 %) (a) Tranche B sauf pour les salariés relevant aussi de l'AGIRC : 12 % appelé à 125 %, soit 15 % + AGFF (1,30 %) (a)				11,70 % (12 % appelés sur 97,50 %) du salaire sous plafond de 21 456 euros par mois (en 2007) + 1,7 % pour le fonds spécial + 0,3 % pour le fonds d'assurance, soit 13,70 % (cotisation majorée pour certains personnels) (b)
Âge de départ en retraite	65 ans (sans condition) ou à partir de 60 ans (sauf pour les points obtenus par cotisation à la tranche C) si l'assuré bénéficie d'une retraite de base liquidée au taux plein (accord AGFF) (a).	60 ans	60 ans	60 ans	60 ans	50 ans mais une pension n'est servie qu'avec 15 ans de cotisation (c).

	AGIRC	ARRCO	RSI artisans	RSI commerçants	MSA RCO des exploitants	CNPN
Départ anticipé en retraite avec décote	A partir de 55 ans (avec minoration) et avant 65 ans lorsque la retraite de base n'est pas accordée au taux plein.		Néant			Pension servie sans condition à 60 ans ou pour un départ pour des raisons médicales.
Départ anticipé en retraite avec le taux plein de liquidation	A 56 ou 57 ans si l'assuré réunit une durée d'assurance validée de 42 ans et 42 ans de cotisations et a débuté son activité à 14 ou 15 ans A 58 ans si l'assuré réunit une durée d'assurance validée de 42 ans et 41 ans de cotisations et a débuté son activité à 14 ou 15 ans A 59 ans si l'assuré réunit une durée d'assurance validée de 42 ans et 40 ans de cotisations et a débuté son activité à 14, 15 ou 16 ans A 55 ans pour les assurés handicapés (invalidité permanente d'au moins 80 %)					45 ans sous condition de durée de carrière ou pour raison médicale (c) 50 ans sous condition de durée de carrière ou pour raison médicale (c)
Durée d'assurance pour une liquidation au taux plein	Néant (tout point de retraite ouvre un droit à pension)		160 trimestres pour les assurés nés avant 1948 (cf. régime de base). 161 trimestres pour les assurés nés en 1949. 162 trimestres pour les assurés nés en 1950. 163 trimestres pour les assurés nés en 1951. 164 trimestres pour les assurés nés à partir de 1952. Pas de condition pour les assurés âgés de 65 ans et plus et les salariés inaptes au travail			25 ans de cotisation (durée variant selon les réserves disponibles) (c)
Décote	Un coefficient de minoration de 0,43 est appliqué aux points de retraite pour un départ à 55 ans. Ce coefficient est relevé de 0,0175 point par trimestre supplémentaire (0,07 point par an) accompli entre 55 et 60 ans. Un départ à 60 ans entraîne l'application d'un coefficient de minoration de 0,78. Ce coefficient est relevé de 0,0125 point par trimestre supplémentaire (0,05 point par an) accompli de 60 à 62 ans et de 0,01 point par trimestre de 62 à 65 ans. Aucune décote n'est appliquée aux droits des salariés reconnus inaptes au travail qui ont obtenu la liquidation de leur retraite de base.		Oui (cf. régime de base)	Oui (cf. régime de base)	Oui (cf. régime de base)	En certains cas de départ entre 45 et 60 ans (c)
Allocation maximale	Néant	Néant	Quand cotisation sur l'assiette maximale	Néant		73 976 € par an (pension liquidée en 2007) (d) Néant
Allocation minimale	Tout salarié obtient au moins 120 points par an (par appel d'une cotisation forfaitaire).	Néant. Une retraite inférieure à 100 points est payée en une	Néant	Néant		

	AGIRC	ARRCO	RSI artisans	RSI commerçants	MSA RCO des exploitants	CNPN
	Une retraite inférieure à 500 points est payée en une seule fois					
Surcote en cas de départ après avoir obtenu le taux plein	Non. Le salarié continue son activité en cotisant normalement et en obtenant des points de retraite selon le taux de droit commun.	Néant	Néant			Oui (au-delà des 25 annuités de cotisation) <i>(e)</i>
Cumul emploi-retraite	Oui mais le salarié doit cesser toute activité salariée (pas de condition en cas d'activité non salariée). Le cumul ne doit pas dépasser l'une des trois limites suivantes : le dernier salaire perçu avant le départ en retraite ; 160 % du SMIC ; le salaire moyen des 10 dernières années d'activité. Aucune condition de délai n'est posée pour la reprise d'activité après liquidation de la pension.	Les artisans, industriels et commerçants doivent cesser définitivement leurs activités relevant du RSI pour jouir d'une pension de cette caisse. Mais la retraite artisanale ou commerciale se cumule sans limite avec un revenu d'activité salarié. Lorsque la pension s'ajoute à un revenu d'activité non salarié, ce revenu est plafonné à 50 % du plafond SS ou au montant du plafond en ZRR et ZUS.		Oui mais l'activité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricoles doit cesser définitivement et le pensionné ne peut pas devenir un salarié agricole de son ancienne exploitation.		Oui mais suspension de la pension si reprise d'une activité de navigant.

Plafond SS : plafond de la sécurité sociale (33 276 euros par an en 2008, soit 2 773 euros par mois).

()* Un régime complémentaire facultatif a été mis en place par le décret n° 78-321 du 14 mars 1978. Il a été réformé et rendu obligatoire par l'article 81 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

*(**f)* La retraite complémentaire obligatoire (RCO) est destinée à garantir un montant de pension total (base + complémentaire obligatoires) au moins égal à 75 % du SMIC pour une carrière complète en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole. Le régime a été créé par la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002.

(a) AGFF : Association de gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO chargée de financer les retraites complémentaires versées avant 65 ans ; l'accord permet avant tout de servir une pension complémentaire au taux plein si la pension de base a été liquidée au taux plein.

(b) Navigants exerçant une activité d'essais et de réception, parachutistes professionnels et navigants contractuels de la sécurité civile : taux de cotisation retraite portés à 8,775 % pour la part salariale et 17,55 % pour la part patronale, soit 26,325 % au total (majoration de 50 %).

(c) Personnels âgés de 45 à 49 ans : pas de pension si moins de 9 000 jours (25 ans) de cotisations ; si 25 annuités de cotisation sont réunies, le coefficient de minoration suivant est appliqué à la pension de taux plein : 0,65 pour un départ à 45 ans, 0,73 à 46 ans, 0,81 à 47 ans, 0,88 à 48 ans et 0,95 à 49 ans. Personnels âgés de 50 à 59 ans totalisant 9 000 jours (25 annuités) de cotisations : pension de taux plein sans minoration. Personnels âgés de 50 à 59 ans totalisant 5 400 à 8 999 jours de cotisations : pension de taux plein sans minoration si la somme de l'âge et des annuités de cotisation est au moins égale à 75 ; une pension proportionnelle minorée est servie dans le cas contraire (coefficient de minoration varie de 0,60 à 0,96 en fonction de l'âge et du nombre d'annuités de cotisation) sauf si l'agent est chômeur indemnisé en fin de droit auquel cas la pension proportionnelle n'est pas minorée. Personnels âgés de 50 à 59 ans totalisant moins de 5 400 jours de cotisations : pas de pension. Personnels âgés de 55 ans et plus : pension servie sans minoration si l'agent totalise au moins 10 ans de cotisations (3 600 jours), 20 ans de services valables dans deux des régimes coordonnés (CRPN, AGIRC ou IRCANTEC) et a cessé toute activité dans ces deux régimes. Personnels âgés d'au moins 60 ans : pension servie au taux plein sans condition supplémentaire.

(d) Pension directe maximale liquidée en 2007 pour une carrière continue de 25 ans cotisée au plafond du 1^{er} janvier 1983 au 31 décembre 2007.

(e) Majoration de 0,0112 fois le plafond de la sécurité sociale multiplié par le temps total validé limité à 9 000 jours et divisé par 360 ou 360 affecté du coefficient de minoration résultant d'une jouissance anticipée de la pension de 45 à 50 ans ou après 50 ans. Si l'agent bénéficie de la CMU ou d'un régime légal obligatoire d'assurance maladie, le coefficient de 0,0112 est abaissé à 0,008.

Données démographiques tirées du rapport de septembre 2007 de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Tableau de quelques régimes de retraite des professions libérales

	CIPAV base	CIPAV complémentaire	CARMF base	CARMF complémentaire	CARMF ASV	CNBF base	CNBF complémentaire
Population couverte par le régime	Diverses professions	Diverses professions	Médecins (régime créé en 1949)	Médecins	Médecins conventionnés	Avocats (1938-1948)	Avocats
Nombre de cotisants	140 802	149 155	124 155	126 825	124 407	50 007 (en 2008)	nd
Nombre de retraités droits direct	35 685	24 094	29 284	29 053	27 465	5 564 (en 2008)	nd
Nombre de retraités droits dérivés	7 434	6 150	13 916	15 029	12 305	3 437 (en 2008)	nd
Taux de cotisation	Tranche 1 : 8,6 % jusqu'à 85 % du plafond SS. Tranche 2 : 1,6 % au-delà dans la limite de 5 fois le plafond SS	Classes de cotisations de 864 € à 8 640 €	Idem CIPAV base	9 % des revenus non salariés plafonnés à 108 500 euros	Cotisation forfaitaire de 3 600 euros	Cotisation progressive + Cotisation de 2 % sur le revenu professionnel	Cotisation de 3 % sur une 1 ^{ère} tranche allant jusqu'à 34 600 euros de revenu et de 6 % au-delà et jusqu'à 138 400 euros de revenu + Cotisation supplémentaire pour ceux cotisant sur la 2 ^e tranche de 2,6 %, 6,4 % ou 9,2 % selon le choix retenu (b) (c)
Acquisition des points (sauf retraite CNBF de base)	Tranche 1 plafonnée à 450 points Tranche 2 plafonnée à 100 points		Idem CIPAV base				
Âge légal de départ en retraite avec taux plein en 2008	60 ans si 160 trimestres de cotisation sont réunis. 60 ans en cas d'invalidité, d'AAH ou d'incapacité au travail. 65 ans sans conditions.	60 ans en cas d'incapacité au travail. 65 ans en cas de cessation d'activité relevant de la CIPAV. 65 ans sans cessation d'activité en cas de cotisation de 30 ans à la CIPAV. 70 ans en cas de cotisation de 15 ans à la CIPAV.	60 ans si durée d'assurance d'ouverture du taux plein ou en cas d'incapacité au travail 65 ans quelle que soit la durée d'assurance	65 ans 60 ans en cas d'incapacité au travail (sans minoration) ou pour personnelle (avec minoration)		60 ans	60 ans.
Durée d'assurance pour une liquidation au taux plein			160 trimestres pour les retraités débutant avant 2009	Aucune incidence de la durée de cotisation sur le taux de	Pas de durée minimale pour obtenir le taux plein	Idem CARMF base + Sans condition pour	Idem CNBF base

	CIPAV base	CIPAV complémentaire	CARMF base	CARMF complémentaire	CARMF ASV	CNBF base	CNBF complémentaire	
Départ anticipé à taux plein			161 trimestres pour les assurés nés en 1949. 162 trimestres pour les assurés nés en 1950. 163 trimestres pour les assurés nés en 1951. 164 trimestres pour les assurés nés à partir de 1952.	liquidation	mais une durée minimale de cotisation de 3 trimestres et la justification d'une année d'exercice sous convention demandées pour le versement des droits ASV	les assurés liquidant leur pension à 65 ans ou plus (d). Liquidation au taux plein : 100 %. Taux minimal de liquidation : 75 %.		
Départ anticipé à A 56 ou 57 ans si l'assuré a une durée d'assurance validée tous régimes confondus de 42 ans et 42 ans de cotisations et a débuté son activité à 14 ou 15 ans. A 58 ans si l'assuré a une durée d'assurance validée de 42 ans et 41 ans de cotisations et a débuté son activité à 14 ou 15 ans. A 59 ans si l'assuré a une durée d'assurance validée de 42 ans et 40 ans de cotisations et a débuté son activité à 14, 15 ou 16 ans.								
Durée maximale de cotisation en 2008	160 trimestres	Néant						
Décote en cas de départ en retraite entre 60 et 65 ans	1,25 % par trimestre manquant, dans la limite de 20 trimestres, pour atteindre 65 ans ou 160 trimestres d'assurance		1,25 % par trimestre manquant jusqu'à 65 ans ou pour avoir le taux plein, dans la limite de 20 trimestres	Néant	Néant	1,25 % par trimestre manquant pour atteindre 65 ans ou 160 trimestres d'assurance (c). Décote plafonnée à 20 trimestres.		
Surcote en cas de départ au-delà de l'âge de la retraite ou de la durée d'assurance du taux plein	0,75 % par trimestre		0,75 % par trimestre	Néant	Néant	0,75 % par trimestre	Néant	
Minimum de pension	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	
Maximum de pension	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	
Cumul emploi-retraite	Oui si les revenus tirés de l'activité libérale sont inférieurs au plafond SS							Oui
					Idem + pas de limite si activité salariée		Oui	

Plafond SS : plafond de la sécurité sociale (33 276 euros par an en 2008, soit 2 773 euros par mois).

(a) Cotisation forfaitaire progressive de la 1^{ère} à la 6^{ème} année d'exercice professionnel (en 2006 : 1^{ère} année : 252 € ; 2^e année : 504 € ; 3^e année : 792 € ; 4^e et 5^e années : 1 080 € ; puis 1 380 €, la cotisation étant réduite à 624 € pour les avocats âgés de plus de 65 ans) + Cotisation proportionnelle égale à 2 % du revenu professionnel net de l'année N-2 plafonné à sept fois la 1^{ère} tranche de revenus du régime complémentaire, soit 235 550 € (cotisation forfaitaire pour les nouveaux inscrits de l'année en cours et de l'année précédente : 104 € et 312 € en 2006) + versement de 58 euros correspondant à la contribution due au titre des droits de plaidoirie (8,84 euros) qui financent un tiers du régime de base.

(b) La cotisation complémentaire du régime complémentaire acquittée par les avocats cotisant en 2^e tranche de revenus est égale en 2006, selon l'option choisie, à 2 699 euros (2,6 % d'un revenu de 34 601 à 138 400 euros (classe C1), à 6 643 euros (taux de 6,4 % : classe C2) ou à 9 550 euros (taux de 9,2 % : classe C3). La classe C1 permet d'obtenir 35 % du maximum de points possibles (901), soit 315 points ; la classe C2 85 % du maximum, soit 766 points ; la classe C3 135 %, soit 1 1216 points. En 2006, la valeur du point était de 0,82 euro.

(c) Lorsque l'avocat exerce son activité en tant que salarié, ses cotisations sont réparties en une part patronale égale à 60 % et une part salariale de 40 %.

(d) La durée d'assurance de référence est de 160 trimestres si la durée d'assurance dans le régime des avocats et le régime des conseils juridiques (CIPAV) est d'au moins 60 trimestres. La durée d'assurance de référence est de 60 trimestres quand cette durée cumulée d'assurance est inférieure à 60 trimestres. Lorsque la durée d'assurance de référence est de 160 trimestres, le revenu de référence est égal au montant de la retraite de base déterminé en assemblée générale de la CNBF (liquidation au taux plein qui est égal à 100 % : retraite de base entière fixée à 14 545 euros pour 2006). Si la durée d'assurance de référence est comprise entre 160 et 60 trimestres, la pension est calculée en proportion du nombre de trimestres cotisés par rapport au montant de la pension pleine. Lorsque la durée d'assurance de référence est de 60 trimestres, le revenu de référence est égal au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (retraite de base de 3 009,60 euros en 2006). Si la durée d'assurance de référence est inférieure à 60 trimestres, la pension est calculée en proportion du nombre de trimestres cotisés par rapport au montant de l'AVTS. Le dispositif de surcote permet de servir (en 2006) une retraite de base de 15 762 euros pour 180 trimestres d'exercice professionnel, 16 979 euros de retraite pour 200 trimestres d'exercice et 18 196 euros de retraite de base pour 220 trimestres d'exercice.

Données démographiques tirées du rapport de septembre 2007 de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Tableau des principaux régimes spéciaux de retraite de la fonction publique ou du secteur public

Population couverte	Service des pensions de l'État		CNRACL	FSPOEIE	IRCANTEC	RAFP
	Militaires (régime créé en 1831-1853-1946)	Fonctionnaires civils de l'Etat (régime créé en 1790-1853-1946)				
Nombre de cotisants	327 000	2 160 000	2 026 155 (2008)	50 890 (2008)	2 561 000 (2008)	4 370 000 (fin 2006)
Nombre de retraités	566 000 (2007)	1 585 000 (2007)	732 770 (2008)	86 290 (2008)	1 771 870 (2008)	91 208 (fin 2006)
Taux de cotisation salarial	7,85 % sur le traitement brut indiciaire, hors primes, indemnités (résidence, supplément familial, compléments salariaux,...) et avantages en nature. Mais les policiers, gendarmes et agents de l'administration pénitentiaire cotisent sur un traitement augmenté de leur indemnité ou prime de sujétions spéciales et les sapeurs pompiers professionnels sur un traitement augmenté de l'indemnité de feu.			7,85 % (sur traitement indiciaire brut ou salaire horaire moyen brut multiplié par 1 759 heures)	Tranche A (sous plafond SS) : 2,25 % Tranche B (au-delà du plafond SS) : 5,95 %	5 % des rémunérations non prises en compte pour le calcul de la pension principale, dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut
Taux de cotisation patronal	Néant. Le déficit technique résultant de la différence entre la masse des cotisations perçues et la masse des pensions services est financé par le budget de l'Etat.		27,3 % sur le traitement brut indiciaire, hors primes et indemnités.	24 % + contribution supplémentaire sur primes et heures supplémentaires	Tranche A : 3,38 % Tranche B : 11,55 %	5 %
Âge légal de départ en retraite	A la limite d'âge ou de durée de services, par suite d'infirmités ou, pour les officiers, quand ils réunissent 25 ans de services effectifs et, pour les autres militaires, 15 ans de services (a)	60 ans pour les agents et ouvriers en service sédentaire ; 55 ans si 15 ans de services ont été accomplis et 50 ans si ces emplois sont insalubres ou dangereux	60 ans pour les agents et ouvriers en service sédentaire ; 55 ans si ces emplois ont été accomplis et 50 ans si ces emplois sont insalubres ou dangereux	60 ans ou 55 ans si 15 ans de services ont été accomplis dans des emplois insalubres ou dangereux	65 ans	60 ans dès lors que l'agent est admis à la retraite
Mise à la retraite d'office	45 à 65 ans selon leur grade et leur fonction (a)	65 ans pour les agents en catégorie sédentaire ; 60 ou 55 ans pour les agents en catégorie active.		65 ans ; 60 ans pour les ouvriers en catégorie insalubre.	Non	Non

	Service des pensions de l'État		CNRACL	FSPOEIE	IRCANTEC	RAFP
Maintien au-delà de la limite d'âge	Néant, sauf règles spéciales de la réserve et de la 2 ^e section des officiers généraux et dispositions transitoires de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 (art.91).	Dans la limite de 10 trimestres, si l'agent ou l'ouvrier le demande, si le pourcentage maximal de pension n'est pas atteint et si l'intérêt du service et l'aptitude de l'agent l'autorisent (recul cumulable avec les avantages suivants). Soit, recul d'un an de la limite pour les parents de trois enfants vivants au moment du 50 ^e anniversaire de l'agent ou l'ouvrier. Soit, recul d'un an par enfant encore à charge, dans la limite de trois années. Cumul des deux avantages possible si un des enfants à charge est handicapé.		Réservé seulement aux élus (sans limite) et à certains praticiens hospitaliers (67-68 ans)	Oui, avec majoration des droits suivant un barème	
Départ anticipé avec un pourcentage maximum de pension	A condition d'avoir une durée d'assurance, tous régimes confondus, de 42 ans : - à 56 ans si l'agent ou le militaire a cotisé 42 ans et débuté son activité avant l'âge de 16 ans ; - à 58 ans si l'agent ou le militaire a cotisé 41 ans et débuté son activité avant l'âge de 16 ans ; - à 59 ans si l'agent ou le militaire a cotisé 40 ans et débuté son activité avant l'âge de 17 ans. Les agents ou ouvriers mis à la retraite pour invalidité et n'ayant pas pu être reclassés dans un emploi peuvent partir en retraite sans autre condition. Les parents de trois enfants vivants (ou, pour les militaires, décédés par fait de guerre) ou d'un enfant vivant âgé de plus d'un an et atteint d'une invalidité d'au moins 80 %, à condition d'avoir interrompu son activité pour chaque enfant. Les agents civils ou le conjoint des agents civils et des militaires atteints d'une infirmité ou d'une maladie incurable les plaçant dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle peuvent partir en retraite en touchant immédiatement leur pension dès qu'ils ont réuni 15 années de services effectifs.		60 ans si au moins 160 trimestres d'assurance sont réunis tous régimes confondus ou en cas d'inaptitude au travail. Entre 55 et 60 ans, application du dispositif longues carrières du régime général.	Non La prise d'effet de la pension RAFP ne peut intervenir qu'à 60 ans.		
Durée minimale de cotisation	15 années de services civils et militaires effectifs. Condition non opposable en cas de départ en retraite pour invalidité (fonctionnaires civils) ou par suite d'infirmités (militaires).		Régime par points.	Régime par points.		
Durée d'assurance pour une liquidation au taux maximum	Solde de réforme acquis sans condition en cas de radiation disciplinaire 160 trimestres d'assurance tous régimes confondus pour une retraite ouvrable en 2008. 161 trimestres pour une retraite ouvrable en 2009. 162 trimestres pour une retraite ouvrable en 2010. 163 trimestres pour une retraite ouvrable en 2011. 164 trimestres pour une retraite ouvrable en 2012.		Régime par points.	Régime par points.		
Revenu de référence en 2008	Traitement indiciaire de référence (ou émoluments de base pour les ouvriers) détenu depuis 6 mois au moins au moment du départ en retraite.		Régime par points.	Régime par points.		
Taux de remplacement maximal	75 % du traitement ou de la solde, voire 80 % en cas de pension rémunérant également des bonifications. Calcul spécial pour les caporaux et soldats (c)		Néant	Néant		

	Service des pensions de l'État		CNRACL	FSPOEIE	IRCANTEC	RAFP
Décote en cas de durée d'assurance tous régimes insuffisante	<p>0,375 % par trimestre en 2008 + 0,125 point par an (jusqu'à 1,25 % par trimestre en 2015).</p> <p>Décote calculée par rapport, soit à la limite d'âge, soit au nombre de trimestres requis pour obtenir le taux maximal. Plafonnement à 20 trimestres.</p> <p>Décote applicable aux militaires dont la limite d'âge est de 55 ans ou plus et qui sont mis à la retraite à 50 ans. Régime dérogatoire pour les autres (d).</p> <p>Pas de décote pour les agents, militaires et ouvriers handicapés (invalidité permanente d'au moins 80 %).</p> <p>Pas de décote en cas de départ en retraite à la limite d'âge. Pas de décote pour les agents et ouvriers en cas de mise à la retraite pour invalidité ou pour les militaires par suite d'infirmités.</p>			<p>Départ de 55 à 60 ans : décote en fonction de l'âge.</p> <p>Départ de 60 à 65 ans : décote en fonction de l'âge ou de la durée d'assurance manquante au régime de base.</p>	Non	
Taux de remplacement minimal	50 % (décote maximale de 25 % en 2015)				Régime par points.	Régime par points.
Surcote	0,75 % par trimestre effectué au-delà de 60 ans (en sus du nombre de trimestres permettant d'obtenir le taux maximum), dans la limite de 20 trimestres				Non : application du régime par point	Majoration des droits suivant barème
Minimum de pension	<p>Minimum garanti.</p> <p>Dispositif transitoire de 2004 à 2013 : montant en puissance. En 2008, 58,5 % de l'indice majoré 221 + 3,1 points par année accomplie de 15 à 27,5 ans de services + 0,22 point par année accomplie de 27,5 à 40 ans de services (b).</p> <p>A partir de 2014 : montant de l'indice majoré 227 (valeur 2004 revalorisée chaque année) si l'agent a au moins 40 ans de services effectifs ; un quinzième de 57,5 % de l'indice majoré 227 par année de services effectifs si l'agent a moins de 15 ans de services effectifs (pour les agents dispensés de la condition de 15 ans de services) ; 57,5 % de l'indice majoré 227 augmenté de 2,5 points par année de services effectifs accomplie de la 15^e à la 30^e année d'ancienneté et de 0,5 point par année de services effectifs accomplie de la 30^e à la 40^e année d'ancienneté.</p>			<p>Versement unique encas si moins de 100 points sont acquis.</p> <p>Néant</p>		
Cumul emploi-retraite dans le secteur privé	Oui, sans condition en cas de reprise d'activité dans le secteur privé.				Les revenus d'activité ajoutés aux pensions ne doivent pas dépasser la moyenne des salaires du dernier trimestre d'activité. Délai de carence de six mois si reprise d'activité chez le même employeur.	Oui, conformément au régime de base.
Cumul emploi-retraite dans le secteur public	<p>En cas d'embauche dans la fonction publique, un employé comme agent non titulaire (auxiliaire, contractuel ou vacataire) soumis à la limite d'âge de 65 ans avec un revenu d'activité maximum égal à un tiers de la pension incluant les majorations pour enfants (en cas de dépassement, la pension est réduite d'autant).</p> <p>En cas d'embauche dans la fonction publique, l'agent ou l'ouvrier doit être employé comme agent non titulaire (auxiliaire, contractuel ou vacataire) soumis à la limite d'âge de 65 ans avec un revenu d'activité maximum égal à un tiers de la pension incluant les majorations pour enfants (en cas de dépassement, la pension est réduite d'autant).</p> <p>Le cumul est possible sans condition si l'agent ou l'ouvrier est titulaire d'une pension d'invalidité.</p>					

Plafond SS : plafond de la sécurité sociale (33 276 euros par an en 2008, soit 2 773 euros par mois).

- (a) L'article 90 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires a fixé les limites d'âge suivantes : 1° Pour le corps du contrôle général, 64 ans (65 ans en 1^{ère} section) ; 2° Pour les officiers généraux (1^{ère} section), 61 ans, sauf pour ceux du cadre spécial, des corps techniques commissaires, administrateurs et commissaires (62 ans) et pour les médecins et ingénieurs (65 ans) ; 3° Pour les officiers, 50 à 60 ans, sauf pour les ingénieurs, greffiers, musiciens ou trésoriers (64 ans) ; 4° Pour les sous-officiers, 45 à 57 ans, sauf pour ceux du service des essences (60 ans) et ceux musiciens, ouvriers, tailleurs, greffiers ou huissiers (64 ans) ; 5° Pour les gendarmes, 56 ans (57 ans s'ils sont atteint le grade de major). Un officier de carrière radié des cadres par mesure disciplinaire et ayant accompli moins de 25 ans de services effectifs ne peut obtenir la liquidation de sa pension avant l'âge de 50 ans.
- (b) En 2013, le minimum garanti sera égal à 57,5 % de l'indice majoré 227 (valeur 2004 – 11 975,57 euros – revalorisée chaque année), majoré de 2,5 points par année accomplie entre 15 à 30 ans de services et de 0,22 point par année accomplie de 30 à 40 ans de services. En 2007, pour une durée de services validés (hors bonifications) de 160 trimestres, le minimum garanti était de 12 268,42 euros bruts, soit la valeur de l'indice majoré 220 de 2004, revalorisé de 2 % au 1^{er} janvier 2005, de 1,8 % au 1^{er} janvier 2006 et de 1,8 % au 1^{er} janvier 2007.
- (c) La pension des caporaux et quartiers-maîtres de 2^e classe est égale à 85 % de la pension obtenue par un sergent ou un second maître comptant le même nombre d'années de services et de bonifications. La pension des soldats et matelots est égale à 80 % de cette pension de sergent ou second maître.
- (d) Dans les autres cas, une décote de 1,25 % s'applique par rapport à une durée de services militaires effectifs augmentée de 10 trimestres. La décote est plafonnée à 10 trimestres. Données démographiques tirées du rapport de septembre 2007 de la Commission des comptes de la sécurité sociale, sauf pour la décomposition entre fonctionnaires civils et militaires de l'Etat (rapport spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale n° 276 annexe 35 du projet de loi de finances pour 2008).

B. UNE SITUATION FINANCIÈRE PLUS DÉGRADÉE QUE PRÉVUE À MOYEN ET LONG TERME

1. Les comptes des régimes de retraite obligatoires

Les tableaux ci-après rappellent l'évolution des comptes des principaux régimes d'assurance vieillesse obligatoires. Ces données sont tirées des rapports annuels de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

a) Les régimes de base obligatoires

Avertissement : les données des tableaux suivants portant sur l'année 2008 ont un caractère estimatif ; elles ont été établies pour le rapport de septembre 2008 de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Prestations légales vieillesse et veuvage des régimes de base

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Δ par an
Régime général (hors adossement IEG)	62 397,2	64 670,7	67 781	71 790	76 139	80 850	85 638	+ 6,2
Salariés agricoles	4 610,1	4 680,0	4 815,5	4 957,6	5 101,7	5 258,4	5 418,2	+ 2,9
Exploitants agricoles	8 313,7	8 446,2	8 407,6	8 403,4	8 472,7	8 632,8	8 700,5	+ 0,8
Total des régimes agricoles	12 923,8	13 126,2	13 223,1	13 361,0	13 574,4	13 891,2	14 118,7	+ 1,5
Fonctionnaires de l'État	30 508,5	31 914,9	33 867,4	35 420,3	34 967,7	36 829,5	38 705,6	+ 4,4
Ouvriers de l'État	1 535,4	1 555,2	1 576,5	1 594,2	1 622,3	1 651,7	1 674,6	+ 1,5
Collectivités locales	7 814,5	8 291,5	8 927,4	9 509,9	10 217,5	11 018,5	11 806,6	+ 8,5
CANSSM (mines)	1 951,1	1 909,6	1 890,8	1 879,0	1 857,0	1 841,0	1 817,0	- 1,1
CNIEG (base)	2 871,2	3 006,1	3 102,1	3 152,2	3 245,4	3 368,7	3 604,2	+ 4,3
SNCF	4 404,4	4 456,9	4 515,7	4 605,0	4 713,2	4 837,4	4 960,3	+ 2,1
RATP	654,1	675,8	698,1	724,4	751,1	793,0	834,3	+ 4,6
ENIM (marins)	1 007,0	1 014,6	1 028,5	1 045,4	1 054,5	1 064,2	1 075,5	+ 1,1
CRPCEN (clercs de notaires)	458,2	484,3	511,6	539,1	569,6	607,1	647,2	+ 6,9
Banque de France	260,9	260,3	259,7	263,6	266,7	277,4	288,0	+ 1,7
FSAVCF (1)	115,4	109,3	103,8	99,1	94,3	89,9	84,4	- 4,5
Autres régimes spéciaux (2)	233,1	236,9	315,6	318,4	269,2	273,0	256,4	+ 1,7
Total des régimes spéciaux	51 813,8	53 915,4	56 797,2	59 150,6	61 977,9	62 651,4	65 754,1	+ 4,5
ORGANIC (régime de base)	2 903,2	2 942,8	3 026,8	3 141,5	3 250,2	3 355,4	3 466,5	+ 3,2
CANCAVA (régime de base)	2 143,9	2 203,2	2 313,8	2 466,9	2 608,1	2 748,6	2 889,5	+ 5,8
CAVIMAC (régime des cultes)	219,8	218,9	226,6	229,7	228,4	239,0	235,5	+ 1,2
CNAVPL (régime de base)	590,3	613,2	643,0	677,6	718,2	773,6	825,6	+ 6,6
CNBF (barreaux français) (régime de base)	59,3	60,2	61,6	64,2	66,6	71,1	72,9	+ 3,8
Total des régimes des non-salariés non agricoles	5 916,5	6 038,3	6 271,8	6 579,9	6 871,5	7 187,7	7 490,0	+ 4,4
Service de l'allocation spéciale vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées)	455,9	455,2	463,4	473,9	486,6	497,4	528,0	+ 2,6
Ensemble des régimes de base	133 507,2	138 205,8	144 536,5	151 355,4	159 049,4	165 077,7	173 528,8	+ 5,0

(1) : Fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways (ex-CAMR).

(2) : Opéra de Paris, Comédie-Française, SEITA, Chambre de commerce et d'industrie de Paris (intégrée au régime général à compter de 2006), ouvriers des établissements militaires, mairie de Paris, département de Paris, Assistance publique de Paris, chemins de fer de l'Hérault, cantonniers de l'Isère (régime éteint en 2006), Imprimerie nationale, préfecture du Haut-Rhin (gestionnaire des régimes spéciaux d'Alsace-Moselle), sapeurs pompiers volontaires, chemins de fer d'Éthiopie (CRCFE), chemins de fer d'outre-mer (CRRFOM).

Nota : les prestations légales additionnent les prestations légales vieillesse et veuvage.

Les prestations du régime général ne comprennent pas les pensions prises en charge pour le régime des industries électriques et gazières dans le cadre de l'adossement. En revanche, les prestations versées aux retraités de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, dont le régime a été intégré au régime général au 1^{er} janvier 2006, sont comprises dans les dépenses de la CNAV.

Δ par an : moyenne algébrique de la variation observée entre les résultats de 2002 et de 2008.

Source : Direction de la sécurité sociale, Commission des comptes de la sécurité sociale (rapports de septembre 2004, septembre 2005, septembre 2006, septembre 2007 et septembre 2008).

Charges de transfert et de compensation entre organismes de retraite de base

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	<i>Δ</i> par an
Régime général	4 698,3	5 864,3	5 788,4	5 867,7	5 799,6	5 956,3	6 149,6	+ 5,1
Salariés agricoles	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	15,0	—
Exploitants agricoles	0,0	0,0	34,6	145,4	231,7	145,0	145,0	ns
Total des régimes agricoles	0,0	0,0	34,6	145,4	234,7	145,0	160,0	ns
Fonctionnaires de l'État	2 757,9	2 112,9	1 964,0	1 716,3	1 798,6	1 661,3	1 273,0	- 9,0
Ouvriers de l'État	1,6	1,9	1,4	1,6	2,1	1,2	0,6	- 10,4
Collectivités locales	2 980,9	2 840,3	2 916,5	2 687,5	2 584,0	2 590,3	2 554,2	- 2,4
CANSSM (mines)	133,4	143,3	128,4	2,0	2,2	3,5	0,0	- 100
CNIEG (base)	156,9	128,9	137,1	2 892,9	2 179,4	2 140,9	2 217,5	ns
SNCF	3,8	20,6	0,4	2,5	0,0	0,0	0,0	- 100
RATP	30,5	34,9	31,2	27,7	30,0	22,9	40,3	+ 5,4
ENIM (marins)	0,0	14,0	3,6	1,0	0,5	2,3	2,1	ns
CRPCEN (clercs de notaires)	0,0	10,6	5,7	2,8	0,0	0,0	0,0	ns
Banque de France	5,0	4,0	5,0	4,0	3,0	3,0	19,7	+ 66
FSAVCF (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	—
Autres régimes spéciaux (2)	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	ns
Total des régimes spéciaux	6 072,6	5 314,7	5 199,3	7 344,7	6 599,8	6 425,5	6 107,5	+ 0,1
ORGANIC (régime de base)	0,0	0,0	37,9	46,2	23,2	0,0	0,0	ns
CANCAVA (régime de base)	103,0	0,0	18,1	17,7	60,8	0,0	0,0	ns
CAVIMAC (régime des cultes)	19,8	16,4	17,9	16,0	0,4	0,0	0,0	ns
CNAVPL (régime de base)	419,0	320,0	339,4	403,1	420,5	471,1	481,4	+ 2,5
CNBF (barreaux français) (régime de base)	56,8	50,5	53,0	57,1	62,3	67,1	68,0	+ 3,3
Total des régimes des non-salariés non agricoles	598,6	386,9	466,3	540,1	567,2	538,2	549,4	- 1,4
Service de l'allocation spéciale vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées)	—	—	—	—	—	—	—	—
Ensemble des régimes de base	11 369,5	11 565,9	11 488,6	13 897,9	13 201,3	13 065,0	12 966,5	+ 2,3

(1) : Fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways (ex-CAMR).

(2) : Opéra de Paris, Comédie-Française, SEITA, Chambre de commerce et d'industrie de Paris (intégrée au régime général à compter de 2006), ouvriers des établissements militaires, mairie de Paris, département de Paris, Assistance publique de Paris, chemins de fer de l'Hérault, cantonniers de l'Isère (régime éteint en 2006), Imprimerie nationale, préfecture du Haut-Rhin (gestionnaire des régimes spéciaux d'Alsace-Moselle), sapeurs pompiers volontaires, chemins de fer d'Éthiopie (CRCFE), chemins de fer d'outre-mer (CRRFOM).

Les prestations du régime général ne comprennent pas les pensions prises en charge pour le régime des industries électriques et gazières dans le cadre de l'adossement. En revanche, les prestations versées aux retraités de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, dont le régime a été intégré au régime général au 1^{er} janvier 2006, sont comprises dans les dépenses de la CNAV.

Δ par an (en %) : moyenne algébrique de la variation observée entre les résultats de 2002 et de 2008.

Source : Direction de la sécurité sociale, Commission des comptes de la sécurité sociale (rapports de septembre 2004, septembre 2005, septembre 2006, de septembre 2007 et de septembre 2008).

Total des charges vieillesse des régimes de base

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Δ par an
Régime général	68 675,2	72 112,4	75 730,3	81 419,8	85 616,1	92 136,0	96 289,2	+ 6,7
Salariés agricoles	4 903,5	4 991,3	5 101,4	5 264,0	5 412,1	5 607,1	5 786,3	+ 3,0
Exploitants agricoles	8 774,1	8 791,4	8 801,5	8 988,9	9 117,5	9 275,3	9 412,4	+ 1,2
Total des régimes agricoles	13 677,6	13 782,7	13 902,9	14 252,9	14 529,6	14 882,4	15 198,7	+ 1,9
Fonctionnaires de l'État	33 266,4	34 027,8	35 831,4	37 136,6	39 115,7	40 927,4	42 518,9	+ 4,6
Ouvriers de l'État	1 557,2	1 568,5	1 589,3	1 606,8	1 633,2	1 661,2	1 683,0	+ 1,3
Collectivités locales	10 973,9	11 303,5	12 032,2	12 403,1	13 028,2	13 808,4	14 554,5	+ 5,4
CANSSM (mines)	2 428,4	2 155,1	2 117,8	2 069,7	1 968,6	1 942,2	1 909,2	- 3,6
CNIEG (base)	3 057,0	3 177,8	3 282,6	6 100,0	5 464,8	5 568,8	5 865,4	+ 15,3
SNCF	4 462,4	4 527,7	4 566,1	4 661,6	4 834,9	4 963,2	5 082,0	+ 2,3
RATP	690,9	716,3	735,9	759,1	785,8	836,5	882,0	+ 4,6
ENIM (marins)	1 054,0	1 070,4	1 073,8	1 089,3	1 099,3	1 111,2	1 124,4	+ 1,1
CRPCEN (clercs de notaires)	472,9	504,2	526,3	550,9	579,2	617,5	667,8	+ 6,9
Banque de France	265,9	264,3	264,7	267,6	269,7	280,4	307,7	+ 2,6
FSAVCF (1)	121,2	115,4	112,6	108,6	108,0	94,1	88,5	- 4,5
Autres régimes spéciaux (2)	236,4	239,2	319,9	330,6	273,3	277,6	261,0	+ 1,7
Total des régimes spéciaux	58 586,6	59 670,2	62 452,6	67 083,9	69 160,7	72 088,5	74 944,4	+ 4,7
ORGANIC (régime de base)	3 213,6	3 325,3	3 378,9	3 574,8	3 789,5	3 708,5	3 842,8	+ 3,3
CANCAVA (régime de base)	2 364,1	2 449,0	2 647,4	2 821,0	3 022,5	3 766,9	3 358,4	+ 7,0
CAVIMAC (régime des cultes)	249,0	245,2	255,5	256,2	243,8	251,1	249,2	+ 0,0
CNAVPL (régime de base)	1 089,7	996,1	1 048,1	1 150,8	1 214,6	1 319,1	1 379,2	+ 4,4
CNBF (barreaux français) (régime de base)	148,2	133,0	142,4	136,8	144,6	154,0	149,6	+ 0,2
Total des régimes des non-salariés non agricoles	7 064,6	7 148,6	7 472,3	7 939,6	8 415,0	9 199,6	8 979,2	+ 4,5
Service de l'allocation spéciale vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées)	468,0	464,4	477,3	483,9	496,0	506,8	537,3	+ 2,5
Ensemble des régimes de base	148 472,0	153 178,3	160 035,4	171 180,1	178 217,4	188 813,3	195 948,8	+ 5,3

(1) : Fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways (ex-CAMR).

(2) : Opéra de Paris, Comédie-Française, SEITA, Chambre de commerce et d'industrie de Paris (intégrée au régime général à compter de 2006), ouvriers des établissements militaires, mairie de Paris, département de Paris, Assistance publique de Paris, chemins de fer de l'Hérault, cantonniers de l'Isère (régime éteint en 2006), Imprimerie nationale, préfecture du Haut-Rhin (gestionnaire des régimes spéciaux d'Alsace-Moselle), sapeurs pompiers volontaires, chemins de fer d'Éthiopie (CRCFE), chemins de fer d'outre-mer (CRRFOM).

Les prestations du régime général ne comprennent pas les pensions prises en charge pour le régime des industries électriques et gazières dans le cadre de l'adossment. En revanche, les prestations versées aux retraités de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, dont le régime a été intégré au régime général au 1^{er} janvier 2006, sont comprises dans les dépenses de la CNAV.

Δ par an (en %) : moyenne algébrique de la variation observée entre les résultats de 2002 et de 2008.

Source : Direction de la sécurité sociale, Commission des comptes de la sécurité sociale (rapports de septembre 2004, septembre 2005, septembre 2006, de septembre 2007 et de septembre 2008).

Cotisations sociales vieillesse perçues par les régimes de base

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Δ par an
Régime général	50 271,6	51 637,8	53 287,5	55 647,7	58 390,6	60 628,5	61 481,7	+ 3,7
Salariés agricoles	1 847,1	1 897,6	1 953,2	2 053,1	2 110,1	2 149,8	2 149,1	+ 2,7
Exploitants agricoles	1 043,6	1 006,1	1 028,1	1 151,9	1 077,0	1 045,5	1 090,9	+ 0,8
Total des régimes agricoles	2 890,7	2 903,7	2 981,3	3 205,0	3 187,1	3 195,3	3 240,0	+ 2,0
Fonctionnaires de l'État	33 186,4	33 786,2	35 576,5	37 025,7	38 982,4	40 657,0	42 298,2	+ 4,6
<i>dont cotisations des actifs (*)</i>	<i>5 732,0</i>	<i>5 765,5</i>	<i>5 916,0</i>	<i>6 114,0</i>	<i>5 875,5</i>	<i>5 871,8</i>	<i>5 789,4</i>	<i>+ 0,2</i>
Ouvriers de l'État	429,6	429,3	437,9	440,2	443,1	443,2	443,0	+ 0,5
Collectivités locales	10 624,5	11 363,7	11 888,7	12 534,4	13 096,1	14 117,4	14 757,4	+ 6,5
CANSSM (mines)	72,9	67,7	61,3	59,7	48,9	42,5	37,6	- 8,0
CNIEG (base)	2 810,9	2 903,1	3 060,5	2 139,6	2 270,6	2 269,0	2 447,3	- 2,2
SNCF	1 670,8	1 692,4	1 709,0	1 748,5	1 822,7	1 822,5	1 874,7	+ 2,0
RATP (**)	677,5	710,0	733,7	755,6	392,1	403,0	413,0	- 6,5
<i>dont cotisations des actifs (*)</i>	<i>267,7</i>	<i>276,3</i>	<i>281,7</i>	<i>289,5</i>	<i>392,1</i>	<i>403,0</i>	<i>413,0</i>	<i>+ 9,0</i>
ENIM (marins)	134,5	145,1	136,6	144,3	118,8	116,5	110,5	- 3,1
CRPCEN (clercs de notaires)	366,3	377,5	435,5	484,1	506,4	521,2	532,3	+ 7,6
Banque de France	138,0	137,7	142,1	148,3	151,2	156,7	179,0	+ 5,0
FSAVCF (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	—
Autres régimes spéciaux (2)	68,5	68,0	79,3	73,6	34,5	34,7	33,1	- 8,6
Total des régimes spéciaux	50 179,9	51 680,7	54 261,1	55 554,0	57 866,8	60 583,7	63 126,1	+ 4,3
ORGANIC (régime de base)	1 524,4	1 578,1	1 549,1	1 598,1	1 746,4	1 790,4	1 804,1	+ 3,1
CANCAVA (régime de base)	1 370,1	1 372,3	1 430,9	1 468,2	1 650,4	1 812,6	1 835,7	+ 5,7
CAVIMAC (régime des cultes)	43,3	42,6	42,1	41,6	42,9	37,7	38,3	- 1,9
CNAVPL (régime de base)	1 050,0	989,9	1 105,0	1 146,9	1 320,8	1 367,2	1 440,5	+ 6,2
CNBF (barreaux français) (régime de base)	89,8	88,7	93,2	96,6	104,2	110,5	111,8	+ 4,1
Total des régimes des non-salariés non agricoles	4 077,6	4 071,6	4 220,3	4 351,4	4 864,7	5 118,4	5 230,4	+ 4,7
Service de l'allocation spéciale vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées)	—	—	—	—	—	—	—	—
Ensemble des régimes de base	107 419,8	110 293,8	114 750,2	118 758,1	124 309,2	129 525,9	133 078,2	+ 4,0

Nota : Les prestations du régime général ne comprennent pas les pensions prises en charge pour le régime des industries électriques et gazières dans le cadre de l'adossement. En revanche, les prestations versées aux retraités de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, dont le régime a été intégré au régime général au 1^{er} janvier 2006, sont comprises dans les dépenses de la CNAV.

(*) Les cotisations du régime des fonctionnaires de l'État comptabilisent les cotisations prélevées sur les traitements des actifs et les cotisations fictives d'employeur.

(**) En 2005, les cotisations comprenaient 465,9 millions de cotisations fictives d'employeur.

(1) : Fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways (ex-CAMR).

(2) : cf. note 2 des tableaux précédents.

Δ par an (en %) : moyenne algébrique de la variation observée entre les résultats de 2002 et de 2008.

Source : Direction de la sécurité sociale, Commission des comptes de la sécurité sociale (rapports de septembre 2004, septembre 2005, septembre 2006, de septembre 2007 et de septembre 2008).

Produit des transferts et compensations entre organismes, des prises en charges de cotisations et de prestations et des contributions publiques des régimes de base

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Δ par an
Régime général	18 476,4	19 598,8	15 727,9	17 240,0	17 518,4	16 767,1	17 178,0	- 1,2
Salariés agricoles	2 894,3	2 909,3	2 671,0	2 759,3	2 855,8	2 870,9	2 959,6	+ 0,4
Exploitants agricoles	5 054,8	5 060,5	5 156,0	5 167,7	5 313,8	5 658,2	5 774,0	+ 2,4
Total des régimes agricoles	7 949,1	7 969,8	7 827,0	7 927,0	8 169,6	8 529,1	8 733,6	+ 1,6
Fonctionnaires de l'État	80,0	241,6	254,9	110,9	133,2	270,4	220,7	+ 29,3
Ouvriers de l'État	922,4	1 159,5	1 163,3	1 093,0	1 203,2	1 173,3	1 209,5	+ 5,2
Collectivités locales	244,3	247,2	322,1	290,8	258,2	104,3	287,9	+ 3,0
CANSSM (mines)	2 050,6	1 992,9	1 959,7	1 807,9	1 781,0	1 815,4	1 656,5	- 3,2
CNIEG (base)	245,3	273,7	220,8	3 040,9	2 273,5	2 299,3	2 318,9	Ns
SNCF	2 768,9	2 813,2	2 835,6	2 890,0	2 934,1	3 046,9	3 128,3	+ 2,2
RATP	12,3	5,9	1,7	3,1	389,2	414,1	459,6	+ 623
ENIM (marins)	857,8	869,1	869,6	886,1	929,0	893,1	926,9	+ 1,3
CRPCEN (clercs de notaires)	81,1	66,8	41,0	28,1	27,8	29,4	31,9	- 10,1
Banque de France	8,1	7,8	6,8	6,4	6,4	4,0	0,0	- 100
FSAVCF (1)	119,7	115,4	160,0	101,9	70,3	74,0	71,8	- 6,7
Autres régimes spéciaux (2)	157,7	164,0	229,4	209,8	218,3	206,7	216,5	+ 6,2
Total des régimes spéciaux	7 548,2	7 957,1	8 064,9	10 468,9	10 224,2	10 330,9	10 528,5	+ 6,6
ORGANIC (régime de base)	913,5	1 095,3	1 053,5	1 006,2	979,7	1 054,1	1 097,0	+ 3,3
CANCAVA (régime de base)	444,5	559,3	561,8	606,7	510,3	538,1	573,0	+ 4,8
CAVIMAC (régime des cultes)	201,4	198,1	207,9	210,3	192,2	207,6	205,0	+ 0,3
CNAVPL (régime de base)	16,1	14,7	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	- 15,1
CNBF (barreaux français) (régime de base)	31,7	25,3	28,0	27,1	28,5	30,9	40,4	+ 4,6
Total des régimes des non-salariés non agricoles	1 607,2	1 892,7	1 853,0	1 852,0	1 712,4	1 832,3	1 916,9	+ 3,2
Service de l'allocation spéciale vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées)	451,0	448,3	456,6	465,9	478,8	490,9	521,1	+ 2,6
Ensemble des régimes de base	36 031,9	37 866,7	33 929,4	37 953,8	38 103,4	37 950,3	38 878,1	+ 1,3

(1) : Fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways (ex-CAMR).

(2) : Opéra de Paris, Comédie-Française, SEITA, Chambre de commerce et d'industrie de Paris (intégrée au régime général à compter de 2006), ouvriers des établissements militaires, mairie de Paris, département de Paris, Assistance publique de Paris, chemins de fer de l'Hérault, cantonniers de l'Isère (régime éteint en 2006), Imprimerie nationale, préfecture du Haut-Rhin (gestionnaire des régimes spéciaux d'Alsace-Moselle), sapeurs pompiers volontaires, chemins de fer d'Éthiopie (CRCFE), chemins de fer d'outre-mer (CRRFOM).

Les prestations du régime général ne comprennent pas les pensions prises en charge pour le régime des industries électriques et gazières dans le cadre de l'adossement. En revanche, les prestations versées aux retraités de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, dont le régime a été intégré au régime général au 1^{er} janvier 2006, sont comprises dans les dépenses de la CNAV.

Δ par an (en %) : moyenne algébrique de la variation observée entre les résultats de 2002 et de 2008.

Source : Direction de la sécurité sociale, Commission des comptes de la sécurité sociale (rapports de septembre 2004, septembre 2005, septembre 2006, de septembre 2007 et de septembre 2008).

Total des produits des régimes de base

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Δ par an
Régime général	70 334,2	73 058,3	75 985,0	79 543,4	83 761,3	87 564,0	90 572,2	+ 4,8
Salariés agricoles	4 894,3	5 015,8	5 106,2	5 266,5	5 422,6	5 620,5	5 802,4	+ 3,1
Exploitants agricoles	8 792,1	8 817,8	8 816,1	8 866,2	9 090,2	9 238,0	9 371,6	+ 1,1
Total des régimes agricoles	13 686,4	13 833,6	13 922,3	14 132,7	14 512,8	14 858,5	15 174,0	+ 1,8
Fonctionnaires de l'État	33 266,4	34 027,8	35 831,4	37 136,6	39 115,7	40 927,4	42 518,9	+ 4,6
Ouvriers de l'État	1 533,8	1 592,3	1 603,6	1 537,8	1 658,4	1 634,1	1 671,1	+ 1,5
Collectivités locales	10 912,8	11 649,0	12 254,9	12 863,9	13 397,2	14 273,9	15 102,3	+ 6,4
CANSSM (mines)	2 428,4	2 117,2	2 069,0	1 916,1	1 886,9	1 919,5	2 037,0	- 2,7
CNIEG (base)	3 057,0	3 178,0	3 282,6	6 222,0	5 566,2	5 592,2	5 785,4	+ 14,9
SNCF	4 462,4	4 527,7	4 566,1	4 661,6	4 834,9	4 963,2	5 082,0	+ 2,3
RATP	690,9	716,3	735,9	759,1	785,8	825,7	882,0	+ 4,6
ENIM (marins)	1 000,1	1 028,8	1 022,3	1 046,2	1 091,1	1 062,6	1 092,0	+ 1,5
CRPCEN (clercs de notaires)	465,0	508,6	541,9	591,0	591,6	594,8	603,7	+ 5,0
Banque de France	265,9	264,3	264,7	267,6	269,7	279,9	301,0	+ 2,2
FSAVCF (1)	121,4	117,1	161,5	103,6	72,3	76,5	74,2	- 6,5
Autres régimes spéciaux (2)	228,5	232,8	318,2	304,2	276,2	261,4	271,4	+ 3,1
Total des régimes spéciaux	58 432,6	59 959,9	62 652,1	67 409,7	69 546,0	72 411,2	75 421,0	+ 4,8
ORGANIC (régime de base)	3 277,2	2 675,3	3 366,6	3 530,2	3 920,6	3 854,8	3 637,6	+ 1,8
CANCAVA (régime de base)	2 292,2	2 372,2	2 686,2	2 852,9	3 181,7	3 872,4	3 188,7	+ 6,5
CAVIMAC (régime des cultes)	248,6	244,6	255,3	256,3	239,3	254,3	249,0	+ 0,0
CNAVPL (régime de base)	1 111,5	1 066,7	1 116,9	1 171,6	1 336,9	1 389,1	1 454,2	+ 5,1
CNBF (barreaux français) (régime de base)	144,3	154,7	156,1	161,8	187,8	172,2	173,4	+ 3,4
Total des régimes des non-salariés non agricoles	7 073,8	6 513,5	7 581,1	7 972,8	8 866,3	9 542,8	8 702,9	+ 3,8
Service de l'allocation spéciale vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées)	468,8	465,2	478,2	484,4	496,8	508,9	537,3	+ 2,4
Ensemble des régimes de base	149 995,8	153 830,5	160 618,7	169 543,0	177 183,2	184 885,4	190 407,4	+ 4,5

(1) : Fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways (ex-CAMR),

(2) : Opéra de Paris, Comédie-Française, SEITA, Chambre de commerce et d'industrie de Paris, ouvriers des établissements militaires, mairie de Paris, département de Paris, Assistance publique de Paris, chemins de fer de l'Hérault, cantonniers de l'Isère (éteint en 2006), Imprimerie nationale, préfecture du Haut-Rhin, sapeurs pompiers volontaires, chemins de fer d'Ethiopie, chemins de fer d'outre-mer.

Les prestations du régime général ne comprennent pas les pensions prises en charge pour le régime des industries électriques et gazières dans le cadre de l'adossement. En revanche, les prestations versées aux retraités de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, dont le régime a été intégré au régime général au 1^{er} janvier 2006, sont comprises dans les dépenses de la CNAV.

Δ par an (en %) : moyenne algébrique de la variation observée entre les résultats de 2002 et de 2008.

Source : Direction de la sécurité sociale, Commission des comptes de la sécurité sociale (rapports de septembre 2004, septembre 2005, septembre 2006, de septembre 2007 et de septembre 2008).

Résultat net des régimes de base

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Δ par an
Régime général	1 659,0	945,9	254,6	- 1 876,3	- 1 854,8	- 4 572,0	- 5 717,0	- 74,1
Salariés agricoles	- 9,2	24,5	4,8	2,6	10,5	13,3	16,1	+ 45,8
Exploitants agricoles	18,1	26,4	14,6	- 122,6	- 27,3	- 37,3	- 40,8	- 54,2
Total des régimes agricoles	8,9	50,9	19,4	- 120,0	- 16,8	- 24,0	- 24,7	- 62,9
Fonctionnaires de l'État (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Ouvriers de l'État	- 23,4	23,8	14,3	- 69,0	25,2	- 27,1	- 11,8	+ 8,3
Collectivités locales	- 61,0	345,4	222,7	460,8	369,0	465,5	547,8	+ 166
CANSSM (mines)	0,0	- 37,9	- 48,9	- 153,6	- 81,7	- 22,7	127,8	ns
CNIEG (base)	0,0	0,3	0,0	122,0	101,3	23,5	- 80,0	ns
SNCF (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
RATP (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
ENIM (marins)	- 53,9	- 41,7	- 51,5	- 43,2	- 8,2	- 48,6	- 32,4	ns
CRPCEN (clercs de notaires)	- 7,8	4,4	15,6	40,1	12,4	- 22,7	- 64,1	- 120
Banque de France	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,5	- 6,7	ns
FSAVCF (2)	0,2	1,7	49,0	- 5,0	- 35,7	- 17,6	- 14,4	ns
Autres régimes spéciaux (3)	- 7,9	- 6,3	- 1,7	- 26,4	2,9	- 16,2	10,4	+ 38,6
Total des régimes spéciaux	- 153,8	289,7	199,5	325,7	385,2	333,6	476,6	+ 68,3
ORGANIC (régime de base)	63,6	- 650,0	- 12,2	- 44,6	131,1	146,3	- 205,2	- 70,4
CANCAVA (régime de base)	- 71,9	- 76,8	38,9	32,0	159,1	105,5	- 169,6	- 22,6
CAVIMAC (régime des cultes)	- 0,5	- 0,5	- 0,2	0,0	- 4,4	3,2	- 0,2	ns
CNAVPL (régime de base)	21,8	70,6	68,8	20,9	122,3	69,9	75,0	+ 40,7
CNBF (barreaux français) (régime de base)	- 3,9	21,7	13,7	25,0	43,3	18,2	23,7	+ 118
Total des régimes des non-salariés non agricoles	9,1	- 635,0	109,0	33,3	451,4	343,1	- 276,3	- 523
Service de l'allocation spéciale vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées)	0,8	0,8	0,9	0,5	0,8	2,1	0,0	ns
Ensemble des régimes de base	1 524,0	652,3	583,4	- 1 636,8	- 1 034,2	- 3 917,2	- 5 541,4	- 77,3

(1) : Le régime est équilibré par construction, le budget de la collectivité ou de l'entreprise apportant une contribution d'équilibre chaque année.

(2) : Fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways (ex-CAMR).

(3) : Opéra de Paris, Comédie-Française, SEITA, Chambre de commerce et d'industrie de Paris (intégrée au régime général à compter de 2006), ouvriers des établissements militaires, mairie de Paris, département de Paris, Assistance publique de Paris, chemins de fer de l'Hérault, cantonniers de l'Isère (régime éteint en 2006), Imprimerie nationale, préfecture du Haut-Rhin (gestionnaire des régimes spéciaux d'Alsace-Moselle), sapeurs pompiers volontaires, chemins de fer d'Ethiopie (CRCFE), chemins de fer d'outre-mer (CRRFOM).

Les prestations du régime général ne comprennent pas les pensions prises en charge pour le régime des industries électriques et gazières dans le cadre de l'adossement. En revanche, les prestations versées aux retraités de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, dont le régime a été intégré au régime général au 1^{er} janvier 2006, sont comprises dans les dépenses de la CNAV.

Δ par an (en %) : moyenne algébrique de la variation observée entre les résultats de 2002 et de 2008

ns : donnée non significative.

Source : Direction de la sécurité sociale, Commission des comptes de la sécurité sociale (rapports de septembre 2004, septembre 2005, septembre 2006, de septembre 2007 et de septembre 2008).

b) Les régimes complémentaires obligatoires

Les tableaux suivants reprennent les données des principaux régimes complémentaires obligatoires de retraite. Les données 2008 ont un caractère estimatif.

Montant des charges des régimes complémentaires obligatoires de retraite

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Δ par an
ARRCO, total charges :	33 026,6	34 149,6	35 572,8	38 080,0	39 962,5	42 228,6	44 220,2	+ 5,6
Prestations légales	28 347,3	29 575,7	31 097,7	33 304,1	35 211,2	37 370,8	39 259,9	+ 6,4
Transferts et compensations	758,0	921,6	766,2	914,6	778,4	831,2	880,7	+ 2,7
AGIRC, total charges :	15 871,8	16 585,5	17 299,7	18 474,3	19 540,0	20 599,8	21 543,0	+ 6,0
Prestations légales	14 820,1	15 454,8	16 247,7	17 446,5	18 378,4	19 408,2	20 347,6	+ 6,2
Transferts et compensations	0,0	83,1	75,9	24,0	0,0	0,0	0,0	ns
IRCANTEC, total :	1 731,5	1 655,7	1 739,5	1 769,2	1 863,4	2 073,3	2 120,4	+ 3,7
Prestations légales	1 222,6	1 282,6	1 360,0	1 451,0	1 519,2	1 638,8	1 741,5	+ 7,1
Transferts et compensations	51,1	131,2	128,6	76,0	114,0	120,9	100,3	+ 16,0
CRPNPAC, total charges :	628,1	488,7	504,0	427,9	nd	nd	nd	ns
Prestations légales	346,9	364,4	383,3	399,8	nd	nd	nd	ns
ORGANIC, total charges :	305,4	434,0	381,4	441,6	483,4	615,4	587,8	+ 15,4
Prestations légales	257,6	273,7	293,6	324,7	354,2	383,0	409,5	+ 9,8
CANCAVA, total charges :	1 180,5	713,5	1 053,9	1 196,9	1 103,1	1 442,7	1 498,6	+ 4,5
Prestations légales	544,6	573,1	616,9	662,6	709,8	751,1	809,4	+ 8,1
CNAVPL, total charges :	2 709,6	1 865,8	2 936,5	3 294,4	3 272,6	3 814,1	2 232,8	- 2,9
Prestations légales	1 373,5	1 424,7	1 480,7	1 547,5	1 618,9	1 715,0	1 817,9	+ 5,4
ASV, total charges :	505,1	514,8	545,6	573,6	604,8	654,5	651,1	+ 4,8
Prestations légales	478,7	500,1	522,9	547,6	577,2	613,3	632,7	+ 5,4
CNBF, total charges :	124,8	88,3	98,1	89,9	106,3	121,6	102,6	- 3,0
Prestations légales	62,5	66,5	70,9	76,3	81,6	88,2	93,7	+ 8,3
RCO des non-salariés agricoles, total charges :	—	335,9	452,1	458,2	462,1	463,6	469,2	+ 7,9
Prestations légales	—	318,3	431,4	433,1	438,4	444,4	449,7	+ 8,3
RAFP, total charges :	—	—	—	1 519,3	1 647,2	1 751,6	nd	ns
Prestations légales	—	—	—	0,0	27,9	73,4	nd	ns
TOTAL des charges	56 083,4	56 831,8	60 583,6	66 325,3	69 045,4	73 765,2	73 425,7	+ 5,2
Total des prestations légales	47 453,8	49 833,9	52 505,1	56 193,2	58 916,8	62 486,2	65 561,9	+ 6,4
Total des transferts et compensations	809,1	1 135,9	970,7	1 014,6	889,4	952,1	981,0	+ 3,5

Les prestations du régime général ne comprennent pas les pensions prises en charge pour le régime des industries électriques et gazières dans le cadre de l'adossment. En revanche, les prestations versées aux retraités de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, dont le régime a été intégré au régime général au 1^{er} janvier 2006, sont comprises dans les dépenses de la CNAV.

Δ par an (en %) : moyenne algébrique de la variation observée entre les résultats de 2002 et de 2008.

nd : donnée non disponible — ns : donnée non significative.

Source : Direction de la sécurité sociale, Commission des comptes de la sécurité sociale (rapports de septembre 2004, septembre 2005, septembre 2006, septembre 2007 et septembre 2008).

Montant des produits et résultat net des régimes complémentaires

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Δ par an
ARRCO, résultat net	2 906,1	5 481,3	5 455,2	5 192,1	5 189,1	3 718,9	3 550,0	+ 3,7
Cotisations sociales	27 356,1	28 270,0	29 074,5	30 415,4	31 926,4	33 391,3	34 904,3	+ 4,6
Total des produits	35 932,7	39 630,9	41 028,0	43 272,1	45 151,6	45 947,5	47 770,2	+ 5,5
AGIRC, résultat net	928,6	1 437,3	1 330,7	1 173,7	1 675,9	1 637,3	1 048,0	+ 2,1
Cotisations sociales	12 913,5	13 042,4	13 548,7	14 416,3	15 151,7	15 813,0	16 518,8	+ 4,7
Total des produits	16 800,4	18 022,8	18 630,4	19 648,0	21 215,9	22 237,1	22 590,9	+ 5,7
IRCANTEC, résultat net	347,7	298,4	337,8	397,5	406,7	465,0	481,5	+ 6,4
Cotisations sociales	1 663,1	1 762,7	1 787,4	1 873,9	1 969,7	2 113,0	2 214,3	+ 5,5
Total des produits	2 079,2	1 954,1	2 077,3	2 166,7	2 270,1	2 538,3	2 601,9	+ 4,2
CRPNPAC, résultat net	- 188,6	121,2	109,3	154,2	nd	nd	nd	ns
Cotisations sociales	283,6	288,5	304,6	336,8	nd	nd	nd	ns
Total des produits	439,5	609,9	613,3	582,1	nd	nd	nd	ns
ORGANIC, résultat net	12,4	38,7	72,6	71,0	435,4	390,1	297,6	+ 383
Cotisations sociales	297,9	308,4	129,1	140,0	800,9	831,8	845,2	+ 30,6
Total des produits	317,8	472,7	135,5	146,7	918,9	1 005,5	885,4	+ 29,8
CANCAVA, résultat net	- 202,3	350,4	44,5	60,8	267,9	316,0	92,3	+ 24,2
Cotisations sociales	596,8	631,8	174,4	178,3	841,3	925,5	916,8	+ 8,9
Total des produits	978,2	1 063,9	203,5	231,1	1 371,0	1 758,7	1 590,8	+ 10,4
CNAVPL, résultat net	- 326,1	865,2	29,1	58,6	1 295,6	1 102,7	806,7	+ 57,9
Cotisations sociales	1 715,2	1 824,3	235,4	252,3	2 206,4	2 295,7	2 401,8	+ 6,7
Total des produits	2 383,5	2 731,0	279,1	327,4	4 568,3	4 916,9	3 309,6	+ 6,5
ASV, résultat net	19,7	82,0	70,1	49,5	30,4	8,9	10,8	- 7,5
Cotisations sociales	231,7	266,1	265,7	262,5	264,9	275,5	282,8	+ 3,7
Total des produits	524,8	596,8	615,7	623,0	635,2	663,4	661,9	+ 4,4
CNBF, résultat net	- 2,6	57,8	51,9	93,7	119,9	92,7	61,5	+ 411
Cotisations sociales	93,8	103,1	112,9	131,0	144,9	151,3	152,6	+ 10,4
Total des produits	122,2	146,1	149,9	183,6	226,3	214,2	164,1	+ 5,7
RCO, des non-salariés agricoles	—	- 14,5	- 7,9	- 3,5	- 10,2	- 8,9	- 11,5	+ 4,1
Cotisations sociales	—	292,9	297,3	298,5	292,6	292,5	300,9	+ 0,5
Total des produits	—	321,4	444,2	454,7	451,9	454,7	457,7	+ 8,5
RAFP, résultat net	—	—	—	0,0	0,0	0,0	nd	ns
Cotisations sociales	—	—	—	1 542,3	1 553,3	1 606,8	nd	ns
Total des produits	—	—	—	1 519,3	1 647,2	1 751,6	nd	ns
Total des résultats nets	3 494,9	8 717,8	7 493,3	7 247,6	9 410,7	7 722,7	6 336,9	+ 13,6
Total des cotisations sociales	45 151,7	46 790,2	47 675,7	51 699,4	55 152,1	57 696,4	58 537,5	+ 4,9
Total des produits	59 578,3	65 549,6	68 092,4	73 431,9	78 456,4	81 487,9	80 032,5	+ 5,7

Les prestations du régime général ne comprennent pas les pensions prises en charge pour le régime des industries électriques et gazières dans le cadre de l'adossment. En revanche, les prestations versées aux retraités de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, dont le régime a été intégré au régime général au 1^{er} janvier 2006, sont comprises dans les dépenses de la CNAV.

Δ par an (en %) : moyenne algébrique de la variation observée entre les résultats de 2002 et de 2008.

nd : donnée non disponible — ns : donnée non significative.

Source : Direction de la sécurité sociale, Commission des comptes de la sécurité sociale (rapports de septembre 2004, septembre 2005, septembre 2006, de septembre 2007 et septembre 2008).

2. Les projections du Conseil d'orientation des retraites

a) Les projections avant la réforme de 2003

Dans son premier rapport du 6 décembre 2001, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a présenté des projections financières d'évolution des régimes de retraite à droit constant, y compris pour l'ARRCO et l'AGIRC dont l'accord AGFF (financement du surcoût d'une retraite au taux plein à 60 ans) prenait fin au 31 décembre 2002.

Prévision 2000 d'évolution des soldes technique et élargi des régimes de retraite

(en milliards d'euros 2000, indexés sur les prix)

	Solde technique (cotisations, y compris d'équilibre du solde technique + transfert FSV – prestations)				Solde élargi (frais de gestion, compensation, subventions, impôts,... inclus) *			
	2000	2010	2020	2040	2000	2010	2020	2040
CNAV - h1	1,5	0,8	- 10,9	- 39,7	0,1	- 0,2	- 11,1	- 36,5
CNAV - h2	1,5	- 0,5	- 15,2	- 49,6				
MSA salariés	- 2,2	- 2,4	- 2,7	- 3,1	0,1	- 1,6	- 15,5	- 46,7
AGIRC	0,3	1,4	- 1,6	- 3,8	- 0,1	1,0	- 1,9	- 4,1
ARRCO	3,9	6,5	0,0	- 13,2	2,9	5,4	- 1,1	- 14,2
IRCANTEC	0,2	0,1	- 0,6	- 2,0	0,2	0,0	- 0,6	- 2,1
Fonction publique d'État	0,0	- 9,5	- 20,2	- 36,8	0,0	- 8,2	- 18,7	- 35,2
CNRACL	2,7	- 0,6	- 7,5	- 20,5	- 0,3	- 3,3	- 9,3	- 19,9
SNCF	- 2,7	- 2,7	- 2,7	- 3,0	0,0	0,1	0,3	0,7
EDF-GDF	0,0	- 0,7	- 1,7	- 1,1	0,0	- 0,6	- 1,6	- 1,2
RATP	- 0,4	- 0,4	- 0,6	- 0,7	0,0	0,0	- 0,1	0,0
CANCAVA	- 0,7	- 1,0	- 1,2	- 1,8	- 0,2	0,1	0,3	0,1
CNAVPL	0,4	0,5	0,1	0,2	0,0	0,1	- 0,1	0,0
MSA exploitants	- 6,4	- 5,8	- 4,6	- 3,4	- 0,2	- 0,4	- 0,2	0,0
Autres régimes	- 5,6	- 6,1	- 7,4	- 8,0	- 0,5	- 0,5	- 1,8	- 2,6
Total avec CNAV-h1	- 9,0	- 19,9	- 61,6	- 136,9	+ 1,9	- 6,5	- 45,9	- 115,0
Total avec CNAV-h2		- 21,2	- 65,9	- 146,8		- 7,9	- 50,3	- 125,2

* Le solde élargi est égal au solde technique + cotisations complémentaires d'équilibre des transferts de compensation pour la fonction publique d'Etat et certains régimes spéciaux + subventions, impôts et taxes affectées + cotisations AVPF + recettes de compensation – transferts de compensation – dépenses de gestion et d'action sociale.

CNAV - h1 et h2 : ces deux projections correspondent à deux hypothèses d'évolution de la pension moyenne du régime général résultant du changement du mode d'indexation et des durées et des déroulements de carrière.

Les projections h1 et h2 de solde élargi de la CNAV incluent les salariés agricoles.

Autres régimes : ORGANIC, mines, ouvriers de l'Etat, marins, Banque de France, clercs de notaire, cultes, régimes complémentaires des indépendants.

Source : Conseil d'orientation des retraites, premier rapport, 2001 (annexe 8, p. 11)

Prévisions d'évolution des soldes technique et élargi des régimes de retraite

(en pourcentage du PIB)

	Solde technique (cotisations – prestations)				Solde élargi (frais de gestion, compensation, subventions, impôts,... inclus)			
	2000	2010	2020	2040	2000	2010	2020	2040
CNAV - h1	0,11	0,05	- 0,51	- 1,42	0,0	0,0	- 0,5	- 1,3
CNAV - h2		- 0,03	- 0,71	- 1,77				
MSA salariés	- 0,16	- 0,13	- 0,13	- 0,11	0,0	- 0,1	- 0,7	- 1,7
AGIRC	0,02	0,07	- 0,07	- 0,13	0,0	0,1	- 0,1	- 0,1
ARRCO	0,28	0,35	0,00	- 0,47	0,2	0,3	- 0,1	- 0,5
IRCANTEC	0,02	0,00	- 0,03	- 0,07	0,0	0,0	0,0	- 0,1
Fonction publique d'État	0,00	- 0,51	- 0,94	- 1,31	0,0	- 0,4	- 0,9	- 1,3
CNRACL	0,19	- 0,03	- 0,35	- 0,73	0,0	- 0,2	- 0,4	- 0,7
SNCF	- 0,19	- 0,15	- 0,13	- 0,11	0,0	0,0	0,0	0,0
EDF-GDF	0,00	- 0,04	- 0,08	- 0,04	0,0	0,0	- 0,1	0,0
RATP	- 0,03	- 0,02	- 0,03	- 0,02	0,0	0,0	0,0	0,0
CANCAVA	- 0,05	- 0,05	- 0,06	- 0,07	0,0	0,0	0,0	0,0
CNAVPL	0,03	0,03	0,01	0,01	0,0	0,0	0,0	0,0
MSA exploitants	- 0,46	- 0,32	- 0,22	- 0,12	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres régimes	- 0,40	- 0,33	- 0,34	- 0,29	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1
Total avec CNAV-h1	- 0,64	- 1,08	- 2,88	- 4,88	+ 0,2	- 0,2	- 2,2	- 4,1
Total avec CNAV-h2		- 1,16	- 3,08	- 5,23		- 0,3	- 2,4	- 4,5

CNAV - h1 et h2 : ces deux projections correspondent à deux hypothèses d'évolution de la pension moyenne du régime général résultant du changement du mode d'indexation et des durées et des déroulements de carrière.

Les projections h1 et h2 de solde élargi de la CNAV incluent les salariés agricoles.

Autres régimes : ORGANIC, mines, ouvriers de l'Etat, marins, Banque de France, clercs de notaire, cultes, régimes complémentaires des indépendants.

Source : Conseil d'orientation des retraites, premier rapport, 2001 (annexe 8, p. 25)

Il ressortait de ces projections que le solde élargi de la CNAV devenait négatif vers 2010, celui des régimes complémentaires des salariés vers 2015 (un peu plus rapidement pour l'AGIRC, un peu plus tard pour l'ARRCO). Le solde technique des fonctionnaires se dégradait dès le début de la période de projection.

b) Les projections de 2005 prenant en compte la réforme de 2003

A la suite de l'adoption de la loi du 21 août 2003, le COR a demandé aux différents organes gestionnaires des régimes de retraite d'établir des prévisions d'évolution de leurs besoins de financement sur la période 2003-2050. Les prévisions ont été construites à partir d'un scénario de base défini par le COR dont les paramètres sont les suivants :

– stabilité du taux de fécondité à 1,8 enfant par femme sur toute la période projetée (niveau moyen des années 2000-2005), avec une hausse de l'âge moyen à la maternité jusqu'à 30 ans en 2010 puis une stabilisation à ce niveau ;

– solde migratoire stabilisé à + 50 000 personnes par an (niveau moyen des années 2004-2005), réparti également entre hommes et femmes, selon la structure par âge observée entre 2000 et 2003 ;

– baisse de la mortalité selon la tendance estimée sur les quinze dernières années (1988 à 2002) ; dans ces conditions, les écarts d'espérance de vie à la naissance entre femmes et hommes se réduisent de 7,1 ans en 2005 à 5,2 ans en 2050 et l'espérance de vie à la naissance est estimée à 84,3 ans pour les hommes et 91 ans pour les femmes en 2050 ;

– taux de chômage ramené à 4,5 % à partir de 2015 et forte diminution du nombre des préretraites et des dispenses de recherche d'emploi ;

– productivité du travail par individu augmentant de 1,8 % par an sur l'ensemble de la période de projection (moyenne des gains annuels des 30 dernières années) ;

– les pensions sont revalorisées en fonction de l'évolution des prix.

La réglementation est considérée comme constante. Elle prend en compte les dispositions de la loi du 21 août 2003 et s'appuie sur les termes de l'accord AGIRC-ARRCO de novembre 2003. La durée d'assurance pour obtenir le taux de liquidation est considérée comme fixée à 167 trimestres à partir de 2019. Les taux de cotisation pour la retraite sont ceux de 2006 (augmentation de 0,2 point dans le régime général et les régimes alignés et de 0,3 point à l'AGIRC).

La pension moyenne augmenterait de 2003 à 2050 de 1,1 % par an en termes réels, c'est-à-dire de 1,1 point au dessus de l'inflation (+ 1 % sur 2003 à 2020 et + 1,5 % sur 2040 à 2050).

La masse des cotisations augmenterait fortement de 2003 à 2015 pour revenir, en 2020, à 12,9 % du PIB (12,8 % en 2003 et 12,9 % en 2050). La masse des pensions augmenterait encore plus rapidement pour passer de 12,8 % du PIB en 2003 à 13,7 % en 2020 et 16 % en 2050.

Compte tenu de ces évolutions, un besoin de financement apparaît dès les premières années de projection.

Ces projections ont été publiées dans le troisième rapport du COR en mars 2006. Elles montrent une dégradation générale des soldes techniques des régimes de retraite.

Prévision 2005 d'évolution du solde technique des régimes de retraite

(en milliards d'euros 2003, indexés sur les prix)

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV	3,7	2,8	-4,3	-20,0	-39,1	-52,1
MSA salariés agricoles	-2,2	-2,2	-2,3	-2,6	-2,7	-2,3
ARRCO	6,2	6,1	6,0	1,8	-0,1	-0,0
AGIRC	0,6	0,2	-1,7	-1,9	-1,4	-3,1
IRCANTEC	0,5	0,3	-0,2	-0,9	-1,7	-2,6
Fonction publique d'État	-3,1	-10,1	-17,1	-25,4	-33,8	-40,3
CNRACL	2,8	1,8	-0,5	-4,5	-8,8	-13,0
RAFP (régime additionnel)	-	-	-	-	-	-
FSPOEIE (ouvriers de l'État)	-1,1	-1,1	-0,9	-0,9	-0,8	-0,7
SNCF	-2,8	-2,9	-3,0	-2,8	-3,0	-3,5
RATP	-0,4	-0,5	-0,7	-0,9	-1,0	-1,4
CNIEG	-0,3	-0,6	-1,1	-0,8	-0,4	-0,8
Mines	-1,8	-1,5	-1,0	-0,5	-0,3	-0,1
ENIM (marins)	-0,9	-0,9	-0,8	-0,7	-0,6	-0,5
CRPCEN (clercs de notaire)	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Banque de France	0,0	-0,1	-0,3	-0,4	-0,3	-0,1
CANCAVA (artisans)	-0,7	-0,7	-0,5	-0,6	-0,9	-1,2
ORGANIC (commerçants)	-1,3	-1,1	-1,2	-1,6	-1,9	-1,9
CNAVPL	0,4	0,5	0,3	0,2	0,3	0,5
MSA exploitants agricoles	-7,0	-6,3	-5,1	-4,3	-3,3	-2,5
CANCAVA complémentaire	0,1	0,2	0,1	0,0	-0,2	-0,3
ORGANIC complémentaire	0,0	0,6	0,6	0,4	0,2	0,0
CNAVPL complémentaire	0,4	0,3	-0,5	-1,1	-0,9	-0,5
RCO (*)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1
Ensemble	-7,2	-15,1	-34,1	-67,8	-100,9	-126,7

(*) Régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles géré par la MSA.

Source : Conseil d'orientation des retraites, troisième rapport, 2006 (p. 264)

Prévision 2005 d'évolution du solde technique des régimes de retraite

(en pourcentage du PIB)

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV	0,24	0,15	-0,19	-0,76	-1,27	-1,45
ARRCO	0,40	0,33	0,27	0,07	-0,00	-0,00
AGIRC	0,04	0,01	-0,07	-0,07	-0,05	-0,09
Fonction publique d'État	-0,20	-0,54	-0,76	-0,97	-1,10	-1,13
CNRACL	0,18	0,10	-0,02	-0,17	-0,28	-0,36
Autres régimes	-1,12	-0,86	-0,73	-0,67	-0,58	-0,51
Ensemble	-0,46	-0,82	-1,51	-2,58	-3,28	-3,54

Source : Conseil d'orientation des retraites, troisième rapport, 2006 (p. 265)

Prévision 2005 d'évolution du solde élargi des régimes de retraite

(en milliards d'euros 2003, indexés sur les prix)

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV + salariés agricoles	1,7	0,9	- 5,6	- 20,9	- 39,0	- 50,7
ARRCO	5,0	4,7	4,6	0,4	- 1,6	- 1,5
AGIRC	0,3	- 0,2	- 2,1	- 2,3	- 1,8	- 3,5
IRCANTEC	0,2	0,0	- 0,5	- 1,3	- 2,1	- 3,0
Fonction publique d'État	- 2,1	- 7,8	- 14,0	- 21,9	- 29,9	- 35,8
CNRACL	0,0	0,0	- 2,0	- 6,0	- 10,2	- 14,4
RAFP (régime additionnel)	-	-	-	-	-	-
FSPOEIE (ouvriers de l'État)	- 0,9	- 1,0	- 0,9	- 0,9	- 0,8	- 0,7
SNCF	0,0	- 0,3	0,0	0,7	1,0	1,3
RATP	0,1	0,1	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,3
CNIEG	- 0,3	- 0,5	- 1,0	- 0,6	- 0,3	- 0,6
Mines	- 0,1	- 0,8	- 0,8	- 0,5	- 0,3	- 0,2
ENIM (marins)	0,0	- 0,2	- 0,2	0,0	0,0	0,1
CRPCEN (clercs de notaire)	- 0,1	0,0	0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,1
Banque de France	0,0	- 0,1	- 0,3	- 0,5	- 0,3	- 0,1
CANCAVA (artisans)	- 0,4	0,0	0,0	- 0,1	- 0,3	- 0,7
ORGANIC (commerçants)	- 0,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4
CNAVPL	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,3
MSA exploitants agricoles	- 0,3	- 0,1	- 0,3	- 0,4	0,0	0,4
CANCAVA complémentaire	0,0	0,1	0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,4
ORGANIC complémentaire	0,0	0,5	0,5	0,3	0,1	0,0
CNAVPL complémentaire	0,3	0,2	- 0,5	- 1,1	- 1,0	- 0,5
RCO (*)	0,0	0,0	0,0	- 0,1	0,0	0,1
Ensemble	3,3	- 4,0	- 22,7	- 55,0	- 86,4	- 109,7

(*) Régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles géré par la MSA.

Source : Conseil d'orientation des retraites, troisième rapport, 2006 (p. 274)

Prévision 2005 d'évolution du solde élargi des régimes de retraite

(en pourcentage du PIB)

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
CNAV + salariés agricoles	0,11	0,05	- 0,25	- 0,79	- 1,27	- 1,42
ARRCO	0,02	- 0,01	- 0,09	- 0,09	- 0,06	- 0,10
AGIRC	0,32	0,25	0,20	0,02	- 0,05	- 0,04
Fonction publique d'État	- 0,14	- 0,42	- 0,62	- 0,83	- 0,97	- 1,00
CNRACL	0,00	0,00	- 0,09	- 0,23	- 0,33	- 0,40
Autres régimes	- 0,11	- 0,10	- 0,17	- 0,18	- 0,14	- 0,12
Ensemble	0,20	- 0,23	- 1,01	- 2,10	- 2,82	- 3,07

Source : Conseil d'orientation des retraites, troisième rapport, 2006 (p. 275)

c) La révision en 2006 et 2007 des projections de 2005

Dans son cinquième rapport du 21 novembre 2007, le COR a révisé les projections présentées dans son troisième rapport de mars 2006.

Les hypothèses ont été infléchies :

- l'indice conjoncturel de fécondité a été porté à 1,9 enfant par femme ;
- l'espérance de vie à la naissance a été révisée à 83,8 ans pour les hommes et 89 ans pour les femmes en 2050 ; la dépendance démographique resterait cependant forte : le rapport entre les 60 ans et plus et les 20-59 ans passerait d'environ 40 % en 2000 à environ 70 % en 2050 ;
- le solde migratoire annuel a été doublé : + 100 000 individus par an ;
- les hypothèses de taux de chômage à partir de 2015 (4,5 %) et de gains annuels de productivité du travail (+ 1,8 %) sont maintenues ;
- l'augmentation du nombre des actifs induit par la réforme de 2003 est maintenue à + 400 000 à terme mais une progressivité a été introduite jusqu'en 2015 ;
- les pensions restent revalorisées en fonction de l'indice des prix ;
- la durée d'assurance exigée pour obtenir une liquidation au taux plein à partir de 2020 (augmentation appliquée en 2019) a été abaissée de 167 à 166 trimestres.

Ces nouvelles projections, qui n'ont pu porter que sur six régimes, montrent une dégradation accrue de la situation financière des régimes de retraite.

Les projections de 2005 avaient auparavant été retraitées (*cf.* quatrième rapport du COR de janvier 2007) pour prendre en compte les nouvelles projections démographiques présentées par l'INSEE (*cf.* partie III-A du présent rapport). Les comparaisons ci-après reprennent ces projections de 2005 retraitées en 2006. Ces corrections avaient déjà fait apparaître une dégradation accrue des comptes des régimes de retraite.

• Le régime général

Le besoin de financement du régime général est continûment croissant.

La dégradation des projections du COR tient essentiellement à la sous-estimation en 2005-2006 de la masse des pensions. Toutefois, dans la seconde partie de la période de projection, la masse des cotisations progresserait plus vite que prévu sous l'effet favorable de la démographie et du marché de

l'emploi : à partir de 2035, le déficit technique de la CNAV serait moins important que celui projeté en 2005.

Projection 2007 des résultats de la CNAV (scénario de base)

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Cotisants (en millions)	16,8	18,3	18,5	18,6	18,8	18,9
Cotisations (a)						
(en milliards d'euros)	75,4	91,4	100,4	121,1	146,0	175,4
(en % du PIB)	4,21 %	4,16 %	4,19 %	4,23 %	4,24 %	4,25 %
Pensionnés de droit direct (en millions)	10,5	13,8	15,3	18,6	21,0	22,1
Pension annuelle moyenne de droit direct (en euros)	6 300 €	6 577 €	6 700 €	7 176 €	8 021 €	9 176 €
Total des pensions						
(en milliards d'euros)	74,0	100,1	113,3	146,3	184,6	219,9
(en % du PIB)	4,13 %	4,56 %	4,72 %	5,11 %	5,36 %	5,32 %
Solde technique						
(en milliards d'euros)	1,4	- 8,7	- 12,9	- 25,2	- 38,6	- 44,5
(en % du PIB)	0,08 %	- 0,40 %	- 0,54 %	- 0,88 %	- 1,12 %	- 1,08 %
Rapport démographique corrigé (b)	1,4	1,2	1,1	0,9	0,8	0,8

(a) Les cotisations incluent les transferts du Fonds de solidarité vieillesse.

(b) Rapport entre le nombre de cotisants et la somme du nombre des pensionnés de droit direct et la moitié du nombre des pensionnés de droit dérivé.

Source : 5^e rapport du COR, annexe 2, p. 162.

Résultats de la projection 2005 (retraitée en 2006) du COR sur les résultats de la CNAV (scénario de base)

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Cotisants (en millions)	16,8	18,4	18,4	18,0	17,7	17,2
Cotisations (a)						
(en milliards d'euros)	76,1	92,6	101,0	118,6	139,1	162,4
Pensionnés de droit direct (en millions)	10,3	13,1	14,7	18,1	20,7	21,8
Pension annuelle moyenne de droit direct (en euros)	6 267 €	6 356 €	6 496 €	6 993 €	7 872 €	9 059 €
Total des pensions						
(en milliards d'euros)	72,6	92,3	105,5	139,7	180,3	217,5
Solde technique						
(en milliards d'euros)	3,5	0,3	- 4,5	- 21,1	- 41,3	- 55,0
(en % du PIB)	0,21 %	0,01 %	- 0,20 %	- 0,80 %	- 1,34 %	- 1,54 %
Rapport démographique corrigé (b)	1,5	1,3	1,1	0,9	0,8	0,7

(a) Les cotisations incluent les transferts du Fonds de solidarité vieillesse.

(b) Rapport entre le nombre de cotisants et la somme du nombre des pensionnés de droit direct et la moitié du nombre des pensionnés de droit dérivé.

Source : 5^e rapport du COR, annexe 2, p. 162.

• **Le régime complémentaire des salariés non cadres du secteur privé**

L'accord AGIRC-ARRCO de novembre 2003, qui court jusqu'à la fin 2008, est supposé maintenu sur toute la période de projection (indexation du salaire de référence sur le salaire moyen des cotisants et de la valeur du point de service sur l'évolution des prix). Cet accord assure une stabilité du rendement du régime qui affiche un excédent sur toute la période de projection malgré une révision à la baisse des résultats des projections.

Projection 2007 des résultats de l'ARRCO (scénario de base)

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Cotisants (<i>en millions</i>)	18,0	19,8	20,0	20,2	20,4	20,5
Cotisations, y compris AGFF (<i>en milliards d'euros</i>) (<i>en % du PIB</i>)	39,9 2,23 %	51,7 2,35 %	57,6 2,40 %	69,5 2,42 %	83,0 2,41 %	100,5 2,43 %
Pensionnés de droit direct (<i>en millions</i>)	9,2	11,8	13,4	16,5	18,3	19,1
Pension annuelle moyenne de droit direct (<i>en euros</i>)	3 144 €	3 239 €	3 308 €	3 477 €	3 736 €	4 216 €
Total des pensions (<i>en milliards d'euros</i>) (<i>en % du PIB</i>)	34,8 1,94 %	45,2 2,06 %	51,6 2,15 %	65,4 2,28 %	77,9 2,26 %	91,4 2,21 %
Solde technique (<i>en milliards d'euros</i>) (<i>en % du PIB</i>)	5,2 0,29 %	6,5 0,30 %	6,0 0,25 %	4,1 0,14 %	5,1 0,15 %	9,0 0,22 %
Rapport démographique (a)	2,0	1,7	1,5	1,2	1,1	1,1

(a) Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre des pensionnés de droit direct.

Source : 5^e rapport du COR, annexe 2, p. 178.

**Résultats de la projection 2005 (retraitée en 2006) du COR
sur les résultats de l'ARRCO (scénario de base)**

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Cotisants (<i>en millions</i>)	18,1	19,8	19,8	19,4	19,0	18,5
Cotisations, y compris AGFF (<i>en milliards d'euros</i>)	40,9	52,3	57,8	67,7	78,6	92,0
Pensionnés de droit direct (<i>en millions</i>)	9,2	11,8	13,4	16,6	18,4	19,1
Pension annuelle moyenne de droit direct (<i>en euros</i>)	3 164 €	3 279 €	3 348 €	3 538 €	3 836 €	4 372 €
Total des pensions (<i>en milliards d'euros</i>)	34,5	45,0	51,5	65,8	78,7	92,1
Solde technique (<i>en milliards d'euros</i>) (<i>en % du PIB</i>)	6,4 0,36 %	7,4 0,34 %	6,3 0,27 %	1,9 0,07 %	- 0,2 - 0,00 %	- 0,1 - 0,00 %
Rapport démographique (a)	2,0	1,7	1,5	1,2	1,0	1,0

(a) Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre des pensionnés de droit direct.

Source : 5^e rapport du COR, annexe 2, p. 178.

• **Le régime complémentaire des cadres du secteur privé**

Les projections, initiales comme celles révisées en 2006, montrent que la pension moyenne servie par l'AGIRC diminuerait tout au long de la période de projection en raison de l'évolution défavorable de l'assiette de cotisations depuis les années 1970 (différentiel de croissance entre les salaires des cadres et le plafond de la sécurité sociale) et des baisses de rendement du régime liées aux accords de 1996 et 2003. Le solde du régime se dégraderait jusque vers 2020.

Projection 2007 des résultats de l'AGIRC (scénario de base)

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Cotisants (<i>en millions</i>)	3,7	4,3	4,5	4,7	4,9	5,0
Cotisations, y compris AGFF (<i>en milliards d'euros</i>)	18,4	21,9	23,1	27,6	33,8	39,5
(<i>en % du PIB</i>)	1,02 %	1,00 %	0,96 %	0,96 %	0,98 %	0,96 %
Pensionnés de droit direct (<i>en millions</i>)	1,6	2,3	2,6	3,2	3,9	4,5
Pension annuelle moyenne de droit direct (<i>en euros</i>)	8 996 €	8 514 €	8 234 €	7 675 €	7 480 €	7 921 €
Total des pensions (<i>en milliards d'euros</i>)	18,1	23,2	25,4	29,4	34,1	40,7
(<i>en % du PIB</i>)	1,01 %	1,06 %	1,06 %	1,03 %	0,99 %	0,99 %
Solde technique (<i>en milliards d'euros</i>)	0,2	- 1,3	- 2,2	- 1,8	- 0,4	- 1,2
(<i>en % du PIB</i>)	0,01 %	- 0,06 %	- 0,09 %	- 0,06 %	- 0,01 %	- 0,03 %
Rapport démographique (a)	2,2	1,9	1,8	1,5	1,3	1,1

(a) Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre des pensionnés de droit direct.

Source : 5^e rapport du COR, annexe 2, p. 184.

Résultats de la projection 2005 (retraitée en 2006) du COR sur les résultats de l'AGIRC (scénario de base)

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Cotisants (<i>en millions</i>)	3,7	4,4	4,5	4,6	4,6	4,6
Cotisations, y compris AGFF (<i>en milliards d'euros</i>)	18,3	22,0	23,1	26,8	31,7	36,0
Pensionnés de droit direct (<i>en millions</i>)	1,7	2,3	2,6	3,2	3,9	4,4
Pension annuelle moyenne de droit direct (<i>en euros</i>)	8 951 €	8 336 €	8 030 €	7 467 €	7 283 €	7 723 €
Total des pensions (<i>en milliards d'euros</i>)	17,9	22,6	24,8	28,8	33,3	39,2
Solde technique (<i>en milliards d'euros</i>)	0,4	- 0,6	- 1,7	- 2,0	- 1,5	- 3,3
(<i>en % du PIB</i>)	0,02 %	- 0,03 %	- 0,07 %	- 0,07 %	- 0,05 %	- 0,09 %
Rapport démographique (a)	2,3	1,9	1,7	1,4	1,2	1,0

(a) Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre des pensionnés de droit direct.

Source : 5^e rapport du COR, annexe 2, p. 184.

- **Le régime des fonctionnaires de l'État**

Les projections sont établies sur la base d'un taux de cotisation dit « implicite » de l'Etat, qui permet d'équilibrer annuellement le solde du régime. Ce taux de cotisation employeur est passé de 43,82 % en 2000 à 49,27 % en 2003 et à 54 % en 2006, ce qui met en relief la progression nettement plus rapide de la masse des pensions par rapport à l'assiette des cotisations. La cotisation des fonctionnaires est supposée maintenue à son niveau actuel de 7,85 %. Le taux de cotisation implicite de l'Etat retenu pour l'exercice de projection est celui utilisé pour les précédentes projections de 2000 et 2003, c'est-à-dire le taux de l'année 2000. Légalement, en application des nouvelles règles budgétaires issues de la loi organique sur les finances publiques, les dépenses de pensions civiles et militaires (y compris les allocations temporaires d'invalidité) doivent être retracées dans un compte spécial qui doit être équilibré annuellement par une contribution implicite de l'Etat employeur créée par l'article 63 de la loi du 21 août 2003 (en sus des contributions de La Poste et de France Télécom). Le taux de cette contribution a considérablement augmenté puisque, fixé à 33 % pour 2004, il a été porté à 39,5 % au 1^{er} janvier 2007 et 50 % au 1^{er} janvier 2008.

Pour 2007, la loi de finances initiale a prévu des recettes de cotisation des fonctionnaires civils à hauteur de 4 271 millions d'euros, pour 33 396 millions de dépenses de pensions. Le ratio de contribution « salariale » est donc de 12,79 %.

Pour 2008, selon la loi de finances initiale, les recettes de cotisation des fonctionnaires civils prévues s'élèvent à 4 141 millions d'euros, pour 34 569 millions de dépenses de pensions. Le ratio de contribution « salariale » tombe donc 11,98 %. Pour un euro de cotisation, l'Etat verse donc 7 euros de contribution pour le paiement des pensions civiles de retraite. Pour les militaires, le ratio est de 6,90 %, compte tenu des avantages de liquidation qui leur sont accordés par le code des pensions civiles et militaires de retraite.

Les projections intègrent les mesures de décentralisation votées en 2005, la réforme des statuts des agents de La Poste et de France Télécom et la décision de ne pas remplacer un fonctionnaire sur trois partant à la retraite en 2008 puis un sur deux jusqu'en 2012 (nouveau par rapport aux projections de 2005). Le solde technique du régime resterait négatif et se dégraderait de manière croissante sur toute la période de projection, mais, rapporté au PIB, sa dégradation serait stoppée vers 2015 et se maintiendrait entre - 0,6 et - 0,7 % du PIB.

La comparaison avec la projection réalisée en 2005 montre l'effet positif des réformes de la fonction publique sur les comptes du service des pensions. Sur l'année 2050, le besoin de financement serait réduit de 15 milliards d'euros. Le COR souligne que « *les moindres cotisations en début de période (baisse des effectifs en activité) seraient plus que compensées par de moindres charges en fin de période de projection (baisse des effectifs de pensionnés et des gains d'espérance de vie)* ».

**Projection 2007 des résultats du régime de retraite de la fonction publique d'État
(scénario de base)**

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Cotisants (<i>en millions</i>)	2,4	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
Cotisations						
(<i>en milliards d'euros</i>)	35,0	34,8	37,4	43,5	51,2	61,1
(<i>en % du PIB</i>)	1,95 %	1,59 %	1,56 %	1,52 %	1,49 %	1,48 %
Pensionnés de droit direct (<i>en millions</i>)	1,6	1,9	2,1	2,2	2,3	2,2
Pension annuelle moyenne de droit direct (<i>en euros</i>)	21 646 €	22 109 €	22 760 €	24 698 €	27 963 €	32 761 €
Total des pensions						
(<i>en milliards d'euros</i>)	37,9	47,0	51,7	61,4	72,1	82,4
(<i>en % du PIB</i>)	2,11 %	2,14 %	2,16 %	2,14 %	2,09 %	1,99 %
Solde technique						
(<i>en milliards d'euros</i>)	- 2,9	- 12,2	- 14,3	- 17,9	- 20,9	- 21,3
(<i>en % du PIB</i>)	- 0,16 %	- 0,55 %	- 0,60 %	- 0,63 %	- 0,61 %	- 0,51 %
Rapport démographique corrigé (a)	1,4	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7

(a) Rapport entre le nombre de cotisants et la somme du nombre des pensionnés de droit direct et la moitié du nombre des pensionnés de droit dérivé.

Source : 5^e rapport du COR, annexe 2, p. 168.

**Résultats de la projection 2005 (retraitée en 2006) du COR
sur les résultats du régime de retraite de la fonction publique d'État (scénario de base)**

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Cotisants (<i>en millions</i>)	2,4	2,3	2,2	2,0	2,0	1,9
Cotisations						
(<i>en milliards d'euros</i>)	35,0	39,3	41,4	46,7	53,8	62,5
Pensionnés de droit direct (<i>en millions</i>)	1,6	2,0	2,2	2,5	2,6	2,5
Pension annuelle moyenne de droit direct (<i>en euros</i>)	21 515	22 243	23 082	25 477	29 173	34 320
Total des pensions						
(<i>en milliards d'euros</i>)	38,3	49,2	55,4	69,0	84,2	99,0
Solde technique						
(<i>en milliards d'euros</i>)	- 3,3	- 9,8	- 14,0	- 22,3	- 30,4	- 36,5
(<i>en % du PIB</i>)	- 0,19 %	- 0,45 %	- 0,59 %	- 0,81 %	- 0,94 %	- 0,97 %
Rapport démographique corrigé (a)	1,4	1,0	0,9	0,7	0,7	0,7

(a) Rapport entre le nombre de cotisants et la somme du nombre des pensionnés de droit direct et la moitié du nombre des pensionnés de droit dérivé.

Source : 5^e rapport du COR, annexe 2, p. 168.

- **Le régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers**

Les projections intègrent les mesures de décentralisation votées en 2005 : intégration dans les collectivités territoriales d'agents de l'Éducation nationale, de l'Équipement et de l'Agriculture. Ces opérations sont désormais considérées comme devant être achevées en 2010 (dans la projection réalisée en 2015, elles étaient supposées être achevées en 2025).

Le régime de la CNRACL est marqué par la forte croissance des effectifs employés jusqu'en 2015 (+ 1,5 % en moyenne annuelle). Au-delà, les effectifs seraient stables et la masse des cotisations croîtrait donc au rythme d'évolution du salaire moyen.

Le nombre de retraités, donc la masse des pensions, serait, en fin de période de projection, très supérieur à celui prévu dans les précédentes projections.

Ces évolutions conduiraient à une dégradation continue sur toute la période de projection du solde technique de la CNRACL. Il ne resterait positif que jusque vers 2015. Le COR note que « *par rapport à l'exercice [de projection] de 2005, le solde technique serait légèrement révisé à la baisse jusque vers 2030 et un peu moins dégradé à long terme (révision de + 2,2 milliards en 2050)* ».

Projection 2007 des résultats de la CNRACL (scénario de base)

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Cotisants (<i>en millions</i>)	1,9	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Cotisations						
(<i>en milliards d'euros</i>)	13,2	17,0	18,6	22,2	26,6	31,9
(<i>en % du PIB</i>)	0,74 %	0,77 %	0,77 %	0,77 %	0,77 %	0,77 %
Pensionnés de droit direct (<i>en millions</i>)	0,7	1,1	1,3	1,7	1,9	2,0
Pension annuelle moyenne de droit direct (<i>en euros</i>)	14 085 €	14 152 €	14 433 €	15 588 €	17 503 €	20 683 €
Total des pensions						
(<i>en milliards d'euros</i>)	10,6	16,3	19,7	27,2	34,9	43,2
(<i>en % du PIB</i>)	0,59 %	0,74 %	0,82 %	0,95 %	1,01 %	1,05 %
Solde technique						
(<i>en milliards d'euros</i>)	2,6	0,7	- 1,1	- 5,0	- 8,3	- 11,3
(<i>en % du PIB</i>)	0,14 %	0,03 %	- 0,05 %	- 0,17 %	- 0,24 %	- 0,27 %
Rapport démographique corrigé (a)	2,5	1,8	1,5	1,2	1,0	1,0

(a) Rapport entre le nombre de cotisants et la somme du nombre des pensionnés de droit direct et la moitié du nombre des pensionnés de droit dérivé.

Source : 5^e rapport du COR, annexe 2, p. 173.

Résultats de la projection 2005 (retraitée en 2006) du COR sur les résultats de la CNRACL (scénario de base)

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Cotisants (<i>en millions</i>)	1,9	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9
Cotisations						
(<i>en milliards d'euros</i>)	13,2	17,4	19,1	22,5	26,3	30,7
Pensionnés de droit direct (<i>en millions</i>)	0,7	1,1	1,3	1,7	1,9	2,1
Pension annuelle moyenne de droit direct (<i>en euros</i>)	13 909 €	14 089 €	14 393 €	15 519 €	17 413 €	20 368 €
Total des pensions						
(<i>en milliards d'euros</i>)	10,7	16,3	19,7	27,2	35,3	44,2
Solde technique						
(<i>en milliards d'euros</i>)	2,6	1,1	- 0,5	- 4,7	- 9,1	- 13,5
(<i>en % du PIB</i>)	0,15 %	0,05 %	- 0,02 %	- 0,17 %	- 0,28 %	- 0,36 %
Rapport démographique corrigé (a)	2,4	1,8	1,5	1,2	1,0	0,9

(a) Rapport entre le nombre de cotisants et la somme du nombre des pensionnés de droit direct et la moitié du nombre des pensionnés de droit dérivé.

Source : 5^e rapport du COR, annexe 2, p. 173.

- **Le régime des agents publics non titulaires**

L'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales (IRCANTEC) affine les agents non titulaires de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (notamment les hôpitaux). C'est un régime marqué par le roulement des affiliés : selon les années, le *turn-over* des cotisants varie de 20 à 25 %. L'IRCANTEC dispose de réserves qui, en 2006, permettaient de couvrir deux années et neuf mois de prestations ; il n'en est pas tenu compte dans les exercices de projection du COR.

Les effectifs cotisant de l'IRCANTEC évolueraient comme ceux du régime général. Le caractère de régime de passage conduirait à une forte croissance du nombre des retraités sur la première moitié de la période de projection. En outre, la jeunesse de ce régime (la moyenne d'âge des cotisants est de 36 ans) fait que la montée en charge de l'IRCANTEC n'est pas achevée à ce jour. En dernier lieu, actuellement, de nombreux cotisants oublient de demander la liquidation de leurs droits du fait qu'ils ont été affiliés peu de temps au régime et l'ont quitté depuis longtemps : plus d'un affilié sur trois n'a pas liquidé ses droits à l'âge de 70 ans, 75 % d'entre eux ayant totalisé moins de cent points. La mise en œuvre progressive du droit à l'information va rappeler l'IRCANTEC au souvenir des cotisants et augmenter d'autant la masse des pensions servies.

Ces évolutions conduisent à multiplier par 4,7 la masse des pensions entre 2006 et 2050 et à doubler leur poids dans le PIB.

Dès lors, on comprend que le solde technique se dégrade continûment sur la période de projection : il devient négatif un peu avant 2020.

Par rapport à l'exercice de projection de 2005, le solde technique est redressé en raison d'une hypothèse plus favorable d'évolution des effectifs de cotisants.

Projection 2007 des résultats de l'IRCANTEC (scénario de base)

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Cotisants (en millions)	2,5	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8
Cotisations						
(en milliards d'euros)	2,0	2,5	2,7	3,3	4,0	4,8
(en % du PIB)	0,11 %	0,11 %	0,11 %	0,12 %	0,12 %	0,12 %
Pensionnés de droit direct (en millions)	1,3	2,0	2,6	3,9	4,9	5,7
Pension annuelle moyenne de droit direct (en euros)	1 020 €	1 015 €	990 €	979 €	1 040 €	1 176 €
Total des pensions						
(en milliards d'euros)	1,5	2,3	2,8	4,1	5,5	7,1
(en % du PIB)	0,08 %	0,10 %	0,12 %	0,14 %	0,16 %	0,17 %
Solde technique						
(en milliards d'euros)	0,5	0,2	- 0,1	- 0,8	- 1,5	- 2,3
(en % du PIB)	0,03 %	0,01 %	- 0,00 %	- 0,03 %	- 0,04 %	- 0,06 %
Rapport démographique corrigé (a)	1,69	1,24	0,98	0,68	0,54	0,47

(a) Rapport entre le nombre de cotisants et la somme du nombre des pensionnés de droit direct et la moitié du nombre des pensionnés de droit dérivé.

Source : 5^e rapport du COR, annexe 2, p. 173.

Résultats de la projection 2005 (retraitée en 2006) du COR sur les résultats de l'IRCANTEC (scénario de base)

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Cotisants (en millions)	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,3
Cotisations						
(en milliards d'euros)	1,9	2,4	2,6	3,0	3,5	4,1
Pensionnés de droit direct (en millions)	1,5	2,3	2,8	4,0	5,0	5,5
Pension annuelle moyenne de droit direct (en euros)	931	927	920	936	1 024	1 179
Total des pensions						
(en milliards d'euros)	1,5	2,3	2,8	4,0	5,3	6,8
Solde technique						
(en milliards d'euros)	0,4	0,1	- 0,2	- 1,0	- 1,8	- 2,7
(en % du PIB)	0,03 %	0,00 %	- 0,01 %	- 0,04 %	- 0,06 %	- 0,07 %
Rapport démographique corrigé (a)	1,57	1,04	0,83	0,57	0,46	0,40

(a) Rapport entre le nombre de cotisants et la somme du nombre des pensionnés de droit direct et la moitié du nombre des pensionnés de droit dérivé.

Source : 5^e rapport du COR, annexe 2, p. 173.

d) Le bilan global de l'évolution financière des régimes de retraite et les conclusions tirées par le rapporteur quant aux réformes nécessaires

Le COR note que « la masse des pensions progresserait plus vite que la masse des cotisations jusque vers 2040, du fait de la très forte croissance du nombre de retraités. Ce ne serait plus le cas en fin de période de projection car le rapport démographique serait quasiment stable et la pension moyenne progresserait toujours moins vite que le revenu d'activité moyen » (5^e rapport, p. 55).

Le besoin de financement du système de retraite serait le suivant (sans prise en compte du redéploiement des cotisations d'assurance chômage vers l'assurance vieillesse).

Besoin de financement du système de retraite (projection 2007)

(en % du PIB)

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Masse des cotisations	12,9	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0
Dépenses de retraite	13,1	13,7	14,1	14,7	14,9	14,7
Besoin de financement	- 0,2	- 0,7	- 1,0	- 1,6	- 1,8	- 1,7
Besoin de financement (en milliards d'euros 2006)	- 4,2	- 15,1	- 24,8	- 47,1	- 63,4	- 68,8
Besoin de financement résultant de la projection faite en 2005 et retraitée en 2006 (en % du PIB)	—	—	- 0,8			- 3,1

L'amélioration des perspectives d'évolution démographique présentées par l'INSEE en 2006 (cf. partie III-A du présent rapport) ne compense pas la détérioration des comptes des régimes de retraite. La détérioration des prévisions résulte pour une large part du besoin de financement accru du régime général.

Il serait hâtif de conclure que les réformes votées en 2003 seraient un échec. La comparaison des projections de 2001, 2005 et 2007 montre l'apport bénéfique de ces mesures sur les comptes des régimes de retraite : le déficit technique global attendu pour 2040 est réduit d'environ de moitié et, selon les hypothèses de 2001 que l'on retient, le déficit technique de la CNAV est réduit de 10 milliards d'euros ou est stabilisé.

Comparaison des prévisions concernant les soldes techniques en 2040 (scénario de base)

	Projection 2001		Projection 2005		Projection 2007	
	(en euros 2000)	(en % du PIB)	(en euros 2003)	(en % du PIB)	(en euros 2006)	(en % du PIB)
CNAV	- 39,7 Mds ou - 49,6Mds	- 1,42 % ou - 1,77 %	- 39,1 Mds	- 1,27 %	- 38,6 Mds	- 1,12 %
Total des régimes	- 136,9 Mds ou - 146,8 Mds	- 4,88 % ou - 5,23 %	- 100,9 Mds	- 3,28 %	- 63,4 Mds	- 1,8 %

Source : COR 2001, 2006, 2007.

Sept points insatisfaisants peuvent néanmoins être avancés par rapport aux effets financiers qui étaient attendus, en 2003, des réformes votées :

– la retraite anticipée pour carrière longue a rencontré un succès dépassant toutes les prévisions, ce qui a contribué pour moitié au creusement du déficit du régime général ;

– la surcote mise en place n’a pas été suffisamment incitative pour retarder les départs en retraite des assurés ;

– la retraite progressive et le cumul emploi-retraite n’ont pas rencontré un grand succès, ce qui n’a pas permis à ces deux dispositifs de contribuer à ralentir la progression des charges comme prévu en 2003 ;

– les mesures fixant la réglementation par génération, et non par date de demande de liquidation de la pension (*cf.* partie II-C-1-a du présent rapport), ne sont pas parvenues à rassurer les assurés qui ont tendance à demander la liquidation de leur pension dès qu’ils sont réglementairement en mesure de le faire ;

– les partenaires sociaux ne sont pas parvenus à conclure un accord sur la prise en compte de la pénibilité au travail, ce qui n’a pas contribué à maintenir les seniors dans l’emploi ;

– le droit à l’information n’a pas encore permis une mobilisation suffisante des assurés sur les possibilités de valoriser davantage le montant de leurs pensions de retraite ;

– plus accessoirement, la possibilité de rachat de cotisations a été ouverte avec une trop grande souplesse quant aux justifications exigées du demandeur ; ces rachats se sont révélés très coûteux et, lors de sa séance du 23 janvier 2008, le COR a évalué comme suit les dispositifs en vigueur : des fraudes importantes sont facilitées par la permissivité des systèmes, les tarifs de rachat sont très hétérogènes d’un régime à un autre, l’avantage fiscal (déductibilité à 100 % de l’impôt sur le revenu sans plafonnement) est exorbitant et plus avantageux que n’importe quel produit d’épargne retraite ; certes, les conditions de preuve des périodes d’activité professionnelle ont déjà été renforcées par la circulaire de la direction de la sécurité sociale 2008/17 du 23 janvier 2008 en cas de versement de cotisations arriérées pour la mise en œuvre du dispositif de départ anticipé pour carrière longue mais un décret a été préparé par le gouvernement pour revoir les conditions actuarielles de rachat des cotisations afin de régulariser les cotisations arriérées.

En somme, les comptes prévisionnels des systèmes de retraite, et du régime général en particulier, se sont dégradés essentiellement du fait de la croissance plus élevée qu’initialement prévue de la masse des pensions. Ceci est largement dû au fait que les assurés liquident tôt leur pension, soit par la mise en œuvre d’une retraite anticipée, soit par le refus d’une prolongation de carrière. Le montant des pensions liquidées n’est pas en cause, sauf lorsqu’il s’agit d’évaluer

les effets du dispositif de rachat de cotisations⁽¹⁾. Tout au contraire, le rapporteur considère capital de revaloriser les plus basses pensions servies par les régimes de retraite car elles placent les retraités proche du seuil de pauvreté alors même qu'ils ont cotisé toute leur vie professionnelle ou qu'ils ont été victimes d'aléas exigeant l'appel à la solidarité nationale (chômage, longue maladie, invalidité, veuvage,...).

Le rapporteur considère donc que le rendez-vous de 2008 doit être prioritairement axé sur le maintien dans l'emploi des travailleurs âgés et la revalorisation des petites pensions et de leurs conditions de liquidation.

En conséquence, il convient de poursuivre le mouvement d'extinction des dispositifs de préretraite, de cessations anticipées d'activité et de mise à la retraite d'office engagé par les lois de financement de la sécurité sociale pour 2007 et 2008. Seules les préretraites pour raison médicale, comme dans le cas des travailleurs de l'amiante, devraient subsister.

De même, tous les dispositifs favorisant le maintien dans l'emploi des seniors et, d'une manière générale, incitant à retarder la liquidation des pensions devraient être renforcés :

– surcote (*cf.* la présentation, en annexe 2, du système des retraites suédois qui met en relief l'efficacité du mécanisme) ;

– cumul emploi-retraite, dont les restrictions d'accès doivent être levées ;

– traitement de la pénibilité (*cf.* le rapport d'information n° 910 de M. Jean-Frédéric Poisson déposé le 27 mai 2008 : *Prévenir et compenser la pénibilité*) ;

– suppression des limites d'âge, considérées par de nombreux agents publics comme des clauses couperet non justifiées ;

– suppression de la dispense de recherche d'emploi : la mesure a été votée sans attendre le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 par le Parlement lors de la discussion du projet de loi relatif aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi (article 4 de la loi n° 2008-758 du 1^{er} août 2008) et s'appliquera de manière progressive jusqu'à l'extinction totale du dispositif le 1^{er} janvier 2012⁽²⁾.

(1) Article 29 de la loi du 21 août 2003 et décrets n° 2003-1376 du 31 décembre 2003 et n° 2006-879 du 17 juillet 2006.

(2) Pour les allocataires de l'assurance chômage, l'âge d'accès à la dispense de recherche d'emploi est portée de 57,5 ans à 58 ans au 1^{er} janvier 2009, puis 59 ans en 2010 et 60 ans en 2011. Pour les bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), l'âge d'accès à la dispense de recherche d'emploi est portée de 55 ans à 56,5 ans au 1^{er} janvier 2009, puis 58 ans en 2010 et 60 ans en 2011. Pour les demandeurs d'emploi non indemnisés, le seuil d'âge suit le relèvement prévu pour les allocataires de l'ASS.

3. Le transfert d'une fraction des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse

Les projections présentées au point 2 ne remettent pas en cause la stratégie, arrêtée en 2003, de transfert au régime général et aux régimes alignés d'une fraction des recettes de cotisations chômage versées à l'Unedic.

L'exposé des motifs du projet de loi portant réforme des retraites, déposé à l'Assemblée nationale le 28 mai 2003, indique que « *l'équilibre du régime général, visé par le projet de loi, repose sur le redéploiement du financement bénéficiant aujourd'hui à d'autres branches de la protection sociale. La hausse nécessaire des cotisations d'assurance vieillesse devrait pouvoir être effectuée à taux de prélèvements obligatoires inchangés, en l'équilibrant par une baisse d'ici 2020 des cotisations chômage, conforme à l'évolution de la situation de l'emploi décrite dans le scénario central du Conseil d'orientation des retraites* ».

Cette opération de redéploiement relève entièrement du pouvoir réglementaire ; aucune adoption de mesure législative n'est nécessaire pour la mettre en œuvre. Néanmoins cette opération doit être retracée dans les tableaux d'équilibre des comptes de la sécurité sociale présentée dans les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Le secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale a réalisé l'analyse succincte suivante de l'évolution des comptes de l'Unedic, qui détermine la réalisation de l'opération de transfert.

L'accroissement de l'excédent du solde de l'assurance chômage

Les finances de l'assurance chômage sont retracées au travers de deux notions, le résultat financier et la situation financière ⁽¹⁾ :

- Le « résultat financier » de l'assurance chômage correspond au résultat financier des opérations courantes (différence entre les recettes et les dépenses).

Après quatre années de déficit (2002 à 2005), les comptes de l'Unedic sont redevenus positifs en 2006. Depuis, le résultat financier annuel augmente chaque année : + 0,3 milliards d'euros en 2006, + 3,5 milliards d'euros en 2007 et + 4,6 milliards d'euros en 2008 (prévision).

Selon les projections de la direction statistique de l'Unedic, ce mouvement s'amplifiera encore, sous l'effet de la diminution du taux de chômage : l'assurance chômage devrait dégager un excédent de 4,9 milliards d'euros en 2009, 6,9 milliards en 2010 et 8 milliards en 2011.

- La « situation financière » de l'assurance chômage constitue le cumul des résultats financiers.

(1) Ces concepts sont un peu différents de ceux utilisés habituellement en comptabilité privée, et que l'on retrouve s'agissant des comptes de l'Unedic, entendue au sens strict (en effet, la compétence de l'Unedic excède quelque peu la seule assurance chômage ; par exemple, l'Unedic gère aussi l'assurance pour la garantie des salaires – AGS).

En 2006, la situation financière de l'Unédic était négative : - 13,1 milliards d'euros. Ce résultat s'est régulièrement amélioré depuis, en lien direct avec l'augmentation du résultat financier (situation financière de l'année N = situation financière de l'année N-1 + résultat financier de l'année N) : - 9,6 milliards euros en 2007, - 5 milliards d'euros en 2008.

Selon les projections de la direction statistique de l'Unédic, le résultat financier de l'assurance chômage serait à l'équilibre fin 2009, la dette de l'Unédic pouvant ainsi être apurée. Cumulés, les excédents atteindraient même près de 15 milliards d'euros fin 2011.

Ces résultats sont d'autant plus positifs qu'ils se fondent sur des hypothèses économiques relativement prudentes : une croissance annuelle de 1,7 % en 2009, 2 % en 2010 et 2 % encore en 2011. En outre, ils n'intègrent pas la suppression progressive, d'ici 2013, de la dispense de recherche d'emploi pour les salariés de plus de 57 ans et demi, telle qu'elle a été annoncée par le gouvernement en avril 2008 ⁽¹⁾.

Dans son cinquième rapport de novembre 2007, le COR relève que « *le calendrier d'apparition des besoins de financement de la CNAV et celui des excédents (après remboursement de la dette) de l'Unédic ne coïncident pas* » et propose dès lors deux stratégies :

– laisser dériver les comptes de la CNAV (avec tous les inconvénients que cela comporte en termes de rattrapage) et procéder dans un second temps seulement au remboursement de sa dette, par une augmentation des cotisations vieillesse et une diminution des cotisations Unédic ;

– accroître le seul taux de cotisations d'assurance vieillesse, puis l'abaisser dans un deuxième temps lorsque la diminution des cotisations Unédic sera rendue possible par l'apurement total des comptes de l'assurance chômage.

Les propositions de réforme présentées le 28 avril 2008 par le gouvernement dans le document « *Rendez-vous 2008 sur les retraites* » (cf. partie II-G-3 du présent rapport) confirment le principe de redéploiement des cotisations d'assurance chômage : « *l'amélioration significative et durable de la situation financière de l'Unédic permet d'augmenter progressivement les cotisations d'assurance vieillesse sans augmenter les prélèvements obligatoires. Les excédents liés au recul du chômage permettent de mettre en œuvre le mécanisme prévu en 2003. Les gestionnaires de l'assurance chômage disposeront de marges de manœuvre suffisantes pour apurer la dette cumulée, constituer un fonds de réserve conjoncturel et renégocier l'actuelle convention* ».

Le 29 juillet 2008, M. François Fillon, Premier ministre, a rendu public les termes d'un courrier qu'il a adressé aux partenaires sociaux sur l'évolution future

(1) Depuis 1985, les demandeurs d'emploi de plus de 57 ans et demi (ou de plus de 55 ans sous certaines conditions) peuvent conserver leurs droits à indemnisation sans avoir à effectuer les démarches régulières qu'ont à effectuer les autres demandeurs d'emploi : comme pour l'incitation à partir en préretraite, les DRE avaient pour objectif d'encourager les seniors à rester chez eux, afin de faire diminuer le nombre de chômeurs puisqu'ils ne sont alors pas comptabilisés comme tels. L'objectif d'accroissement du taux d'emploi des seniors explique la remise en cause de ce dispositif. Mais le risque « arithmétique » est une augmentation du nombre de chômeurs. Fin décembre 2007, 383 117 chômeurs étaient officiellement dispensés de recherche d'emploi.

des taux de cotisation d'assurance vieillesse de base à partir de 2009. Sous réserve que les partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic acceptent de baisser le taux de cotisation chômage compte tenu de l'amélioration de la situation de l'emploi, les cotisations d'assurance vieillesse de base pourraient augmenter de 0,3 point en 2009, 0,4 point en 2010 et 0,3 point en 2011. Ce relèvement des cotisations vieillesse serait opéré à prélèvement sociaux constants, cotisations salariales et patronales comprises.

Lettre adressée le 29 juillet 2008 par M. François Fillon, Premier ministre, aux dirigeants des syndicats et organisations professionnelles représentatives

« Notre protection sociale a un défi à relever : celui du vieillissement de la population. Ce choc démographique accroît mécaniquement la charge qui pèse sur les branches vieillesse et maladie. Ces dernières connaissent des déficits qui menacent directement l'avenir de notre protection sociale. Dans le même temps, la branche famille a renoué avec une situation excédentaire et l'amélioration structurelle de la situation de l'emploi permet un redressement durable de l'assurance chômage.

« Pour garantir la pérennité de notre protection sociale, il est de la responsabilité de l'État et des partenaires sociaux d'avoir une approche plus globale de son financement.

« Dans le cadre de la conférence nationale des finances publiques, le 29 mai dernier, j'ai précisé que l'équilibre du régime général devait être atteint en 2011. Pour répondre aux déséquilibres constatés des branches maladie et vieillesse, il nous faut tout à la fois poursuivre une action déterminée sur la maîtrise des dépenses d'assurance maladie, appliquer la réforme des retraites de 2003 et affecter les ressources disponibles au plus près des besoins.

« La réforme des retraites de 2003 augmente la durée de cotisation de 40 à 41 ans entre 2009 et 2012. Elle prévoit également un relèvement des cotisations vieillesse pour assurer l'équilibre des comptes d'ici 2020, accompagnée d'une diminution des cotisations d'assurance chômage, pour ne pas augmenter les prélèvements sur les entreprises, comme l'indique l'exposé des motifs de la loi du 21 août 2003.

« Les partenaires sociaux ont prévu de prochainement renégocier leur convention d'assurance chômage. Conformément à l'exposé des motifs de la loi de 2003 et compte tenu de l'amélioration apportée à la situation de l'emploi, les marges de manœuvre dont dispose l'UNEDIC lui permettront de baisser les cotisations d'assurance chômage.

« Ainsi, le relèvement progressif des cotisations vieillesse en trois phases (0,3 % en 2009, 0,4 % en 2010 et 0,3 % en 2011) interviendrait à prélèvements constants, grâce à la diminution parallèle des cotisations d'assurance chômage.

« De plus, une réaffectation de recettes ou de dépenses de la branche famille contribuera au redressement des comptes de la branche vieillesse. Dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, le Gouvernement proposera ainsi d'achever en deux ou trois ans le transfert à la branche famille du financement des majorations de pension pour les parents de trois enfants. »

Au-delà, il convient également de déterminer le périmètre du redéploiement : quels régimes de retraite bénéficieraient-ils de ce redéploiement ? Le seul régime général ? Le régime général et les régimes alignés ? Tous les

régimes de base entrant dans le périmètre de la loi de financement de la sécurité sociale ?

La presque identité d'assiette entre les deux prélèvements d'assurance chômage et d'assurance vieillesse doit faciliter l'opération à prélèvements sociaux constants souhaitée par le gouvernement. Cependant, les plafonds des retenues sont différents : les cotisations de retraite de base sont prélevées dans la limite d'un plafond salarial annuel de 33 276 euros alors que les cotisations d'assurance chômage sont prélevées dans la limite d'un plafond salarial annuel de 133 104 euros (au 1^{er} juillet 2008).

Il convient également de rappeler qu'un redéploiement du financement des avantages familiaux actuellement assuré par le Fonds de solidarité vieillesse est également proposé afin que la branche famille supporte en totalité le financement de ces avantages qui, pour l'instant, sont financés à hauteur de 40 % par le régime général d'assurance vieillesse.

Sur ce point, la lettre du 29 juillet 2008 du Premier ministre précise que le transfert complet du financement des majorations de pension pour les parents de trois enfants à la branche famille de la sécurité sociale pourra être réalisé sur deux ou trois ans et que le calendrier sera arrêté par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

C. L'AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DES ASSURÉS

Cette question a fait l'objet d'une étude particulière du rapporteur pour l'assurance vieillesse dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 (rapport n° 295, tome 4 de M. Denis Jacquat du 17 octobre 2007, pages 17 à 52).

Le déplacement effectué en Suède en juillet 2008 (*cf.* partie IV du présent rapport) a renforcé le rapporteur dans sa conviction que l'approfondissement du droit à l'information est un élément déterminant pour permettre aux assurés de préparer leur retraite et les sensibiliser aux mécanismes de l'assurance vieillesse, aux possibilités de modulation des départs en retraite et aux offres d'assurances facultatives supplémentaires qu'elles soient individuelles ou collectives.

Le rapporteur avait présenté les propositions suivantes d'évolution du droit à l'information défini par l'article 10 la loi du 21 août 2003 (article L. 161-17 du code de la sécurité sociale) et mis en œuvre à compter de 2007 en application du décret n° 2006-708 du 19 juin 2006 :

– **Faire évoluer le système vers un droit à l'information quérable et dématérialiser la fourniture de l'information** : à l'ère d'Internet, les assurés devraient pouvoir consulter leur situation de carrière sur un compte mis en ligne, voire commander – dans l'immédiat, à partir de 55 ans – une estimation indicative globale consultable en ligne. Cette procédure paraît compatible avec l'architecture

du système qui a été retenue et les programmes qui ont été élaborés. Elle exige cependant que les plates-formes d'assistance téléphonique puissent prendre en charge les demandes nouvelles générées par cette évolution, ce qui ne paraît possible qu'une fois terminée la montée en charge actuelle du système (en 2011).

– **Fournir une information sur le montant des droits à pension accumulés et une estimation du montant de la pension pouvant être obtenue à l'âge légal de départ en retraite.** Cette information est déterminante pour la sensibilisation des assurés sur leur retraite. On pourrait ajouter dans le cadre de la réglementation française, l'indication du nombre de trimestres d'assurance manquants pour obtenir le taux plein de liquidation. Ce type d'information devrait être fourni **le plus tôt possible**, y compris avant l'âge de 30 ou 40 ans car il présente un caractère pédagogique fort, même si l'estimation des droits à l'âge de départ à la retraite repose sur des hypothèses de calcul théoriques et ne peut pas prendre en compte de nombreux droits non contributifs. Ce chiffrage est néanmoins parlant car il constitue une indication – et la seule disponible pour les assurés – d'un montant de pension minimal liquidable, basée sur l'hypothèse d'un maintien jusqu'à l'âge de la retraite du dernier salaire annuel déclaré : ainsi, l'assuré dispose en Allemagne, dès l'âge de 27 ans puis chaque année, d'une estimation minimale de ses droits à pension de retraite compte tenu de la moyenne de ses revenus et cotisations en cours (*cf.* rapport n° 295, tome 4, précité de M. Denis Jacquat). Il en est de même en Suède (*cf.* annexe 2 du présent rapport). L'utilité de cette information est d'autant plus grande qu'une épargne retraite n'est intéressante que si elle est constituée sur plus de vingt ans. L'automatisation des systèmes et la mise en place de consultations en ligne devraient pouvoir réduire les charges matérielles et financières des envois papier résultant de la mise en œuvre d'une telle mesure dans les conditions actuelles.

– **Renforcer l'information sur l'existence des dispositions législatives et réglementaires relatives aux régimes d'assurance supplémentaire et sur les assurances personnelles d'épargne retraite :** le dispositif actuel d'information ne dit rien de l'existence de ces dispositifs facultatifs ; une information sur leur statut légal et leur régime fiscal pourrait être utile.

– Signaler dans les lettres d'envoi des estimations indicatives globales (EIG) qu'il appartient à chaque assuré de se rapprocher des organismes de retraite supplémentaire ou des gestionnaires de plans d'épargne retraite car la prise en compte des régimes de retraite supplémentaires facultatifs ne paraît pas possible compte tenu de l'architecture même des systèmes d'information.

– **Publier sur le site du GIP Info-Retraite les données économiques et financières utilisées pour le calcul des estimations** des montants des pensions (évolutions des prix, des salaires, du plafond de sécurité sociale, *etc.*) afin de renforcer la transparence des informations.

– **Insérer dans les EIG une information sur l'existence de l'allocation de solidarité aux personnes âgées**, éventuellement ses montants pour une

personne seule et un ménage de deux personnes et le plafond de ressources applicable ⁽¹⁾.

– **Supprimer le répertoire national des retraites et des pensions** prévu par l'article L. 161-17-1 du code de la sécurité sociale. Il avait été créé par l'article 27 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. Il n'a eu aucune autre existence que celle de figurer dans un article du code de la sécurité sociale : l'article 14 de la loi du 21 août 2003 avait adapté son régime mais aucun décret d'application n'est paru (le gouvernement a suspendu dès 2004 la rédaction des textes). Il n'apparaît plus utile avec la nouvelle architecture du droit à l'information ; aucun membre du GIP Info-Retraite ne souhaite créer une base centralisée des droits à pension ; le système Collecteur permet aux régimes de conserver la parfaite maîtrise de toutes les données relatives à leurs assurés. Le répertoire national des retraites et des pensions paraît être une machine d'une grande lourdeur de mise en place et surtout de gestion qui apporterait peu aux régimes, aux assurés ou aux pouvoirs publics par rapport au système léger et déconcentré piloté par les programmes Annuaire et Collecteur.

(1) *Alors que le calcul des montants de pensions intègre la règle du minimum contributif, le mécanisme du minimum vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées depuis l'entrée en vigueur en 2006 de l'ordonnance de simplification du 24 juin 2004) est totalement ignoré des EIG. La prise en compte du minimum vieillesse est techniquement très difficile puisque son attribution est soumise à un plafond de ressources calculé sur l'ensemble d'un ménage et dépassant les seuls avantages vieillesse (pensions d'invalidité, revenus professionnels, revenus de biens mobiliers et immobiliers, etc.). L'existence de ce dispositif de soutien est toutefois mal connue alors même que des efforts importants en direction des petites pensions sont faits.*

II.- LE RENDEZ-VOUS DE 2008 SUR LES RETRAITES

Les mesures de réforme du régime général et des régimes alignés figurant dans la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites reposent sur un allongement de la durée d'assurance exigée pour obtenir une liquidation de pension de retraite à taux plein, de manière à maintenir constant le rapport entre cette durée d'assurance et la durée moyenne du service d'une pension de retraite dans le régime général. L'évolution de ce rapport dépend donc directement de l'évolution de l'espérance de vie à soixante ans.

La réforme de 2003 ne peut cependant être évaluée sans prendre en compte les mesures de réforme adoptées en 1993.

A. RAPPEL DES RÉFORMES ADOPTÉES DEPUIS 1993

1. La nature législative et la nature réglementaire des mesures votées

Les 116 articles de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites touchent l'ensemble des régimes de retraite, à l'exception des régimes spéciaux, hors ceux des trois fonctions publiques et du régime des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, et portent sur des dispositions de nature législative comme de nature réglementaire. Pour la clarté de la réforme de 2003, le gouvernement a fait le choix d'intégrer dans son projet de loi plusieurs dispositions importantes mais de nature réglementaire, ce qu'autorise le Conseil constitutionnel sans pour autant rendre inconstitutionnelle la disposition votée au regard des articles 34 et 41 de la Constitution.

L'article 34 de la Constitution limite, en matière de sécurité sociale, la compétence du Parlement à la seule détermination des principes fondamentaux. En revanche, pour ce qui concerne la retraite des fonctionnaires, la Constitution prévoit que la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat. Les conditions de rémunération et les règles de détermination du montant des pensions, qui ont le caractère de rémunération différée dans la fonction publique, sont au nombre de ces garanties fondamentales. Le champ législatif est donc plus large en matière de droit à la retraite applicable à la fonction publique.

Il semble toutefois que la partie législative du code des pensions civiles et militaires de retraite contienne beaucoup de dispositions présentant un caractère réglementaire du fait de leur nature de mesure d'application. Il en est sans doute ainsi des dispositions fixant des montants ou des pourcentages de prestations. Seules les valeurs servant à définir le champ des personnes concernées par les dispositions du code présentent un caractère législatif certain. Le taux de liquidation ou de réversion des pensions peut faire débat. La répartition

actuellement faite par le code est en fait aujourd'hui principalement le résultat d'une construction historique qu'il conviendrait de réexaminer à la lumière de la jurisprudence aujourd'hui stabilisée sur le domaine de la loi.

Répartition entre les dispositions fixées par la loi et celles fixées par règlement

Disposition	Fixation par la loi	Fixation par règlement
Âge légal de départ à la retraite dans le secteur privé	NON : renvoi à un décret	OUI : fixé par l'article R. 351-2 du CSS (ordonnance du 26 mars 1982)
Âge de départ à la retraite dans la fonction publique	OUI : fixé par l'article L. 24 du code des pensions (60 ans ou 55 ans pour les agents ayant accompli 15 ans dans la catégorie des emplois actifs)	OUI : nomenclature des catégories actives renvoyée à un décret en Conseil d'Etat
Salaire de référence pour le calcul de la pension (secteur privé)	Principe de proportionnalité de la pension aux revenus d'activité (article 2 de la loi du 21 août 2003 et art. L. 351-1, 2 ^e alinéa, CSS)	OUI : relèvement de 10 à 25 du nombre des meilleures années prises en compte pour le calcul du salaire de référence (art. R. 351-29-1 CSS)
Taux plein de liquidation dans le secteur privé	NON : seules les principes de la liquidation au taux plein sont définis par la loi (art. L. 351-1, 2 ^e alinéa, CSS)	OUI : Valeur du taux plein (50 %) fixée par décret en Conseil d'Etat (art. R. 351-27 CSS)
Taux plein de liquidation dans la fonction publique	OUI : taux de 75 % fixé par l'article L. 13 du code des pensions	NON
Durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension au taux plein dans le secteur privé	NON : aucune disposition dans la loi du n° 93-936 du 22 juillet 1993	OUI : le passage de 37,5 ans à 40 ans (de 1994 à 2003) a été fixé par les décrets n ^{os} 93-1022 et 93-1024 du 27 août 1993
	NON mais l'article 5-III de la loi du 21 août 2003 a défini les durées pour 2009-2012 (à l'initiative du gouvernement)	Aucune mesure réglementaire n'a encore été prise à ce jour. L'article R. 351-27, qui fixe à 160 depuis le décret n° 93-1022 du 27 août 1993 le nombre de trimestres devant être validés, devra être modifié.
Durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension au taux maximum dans la fonction publique	OUI : durée fixée par l'article L. 13 du code des pensions (l'article 66-II de la loi du 21 août 2003 relève de 150 à 160 trimestres cette durée sur la période 2004-2008, puis la durée est alignée sur celle du secteur privé)	Néant : tout le régime de la pension au taux maximum est déterminé par la loi
Durée d'assurance de proratisation (secteur privé) (*)	NON , mais fixée par l'article 22 (III) pour les générations 1944 à 1947 (relèvement de 150 à 160 trimestres)	OUI : relèvement de la durée d'assurance de proratisation fixé par l'article R. 351-6 du CSS pour les générations 1944 à 1947
Mode de revalorisation des pensions (secteurs privé et public)	OUI : article 27 de la loi du 21 août 2003 (art. L. 161-23-1 CSS)	OUI : mesure d'application : fixation du taux de revalorisation annuel par décret en fonction de la prévision retenue par le gouvernement dans le PLFSS et le PLFI
Montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (minimum vieillesse)	NON : renvoi à un décret pour la fixation du montant et du plafond de ressources	OUI : fixation du montant par décret

Disposition	Fixation par la loi	Fixation par règlement
Montant des pensions de réversion dans le secteur privé	OUI : les conditions d'ouverture du droit à la réversion sont définies par la loi : principe du plafonnement en fonction des ressources ; suppression des conditions d'âge et de durée de mariage par la loi du 21 août 2003 (art. L. 353-1 CSS)	OUI : taux de réversion (54 %) fixé par le décret du 27 décembre 1994 : art. D. 353-1 CSS. Montant minimum fixé par décret (art. D. 353-1 CSS) Ressources prises en compte ou exclues pour la détermination du droit à réversion fixées par les décrets des 24 août et 23 décembre 2004 : art. R. 353-1 Fixation des plafonds annuels de ressources (2 080 SMIC horaire et 3 328 pour un ménage) (art. D. 353-1-1 CSS) Rythme d'extinction de la condition d'âge
Montant des pensions de réversion dans la fonction publique	OUI : taux de réversion (50 %), conditions d'éligibilité, définition des ayants cause (articles L. 38 et suivants du code des pensions)	NON
Retraite anticipée pour carrière longue dans le secteur privé	OUI : principe défini par les articles 23, 90, 97 et 99 de la loi du 21 août 2003 (articles L. 351-1-1, L. 643-3, L. 732-18-1, L. 634-3-2, L. 723-10-1 du CSS) sans date limite d'application, mais le relevé de décisions du 15 mai 2003 prévoit que la mesure sera réévaluée lors du rendez-vous 2008	OUI : mise en œuvre par décret simple (n° 2003-1036 du 30 octobre 2003 : âge d'ouverture du droit, <i>etc.</i>) qui n'a, comme la loi, fixé aucune date limite d'application. La circulaire de diffusion d'instructions ministérielles de la CNAV n° 2007-9 du 15 novembre 2007 demande aux services d'appliquer le dispositif jusqu'au 30 novembre 2008 dans l'attente des résultats du rendez-vous 2008 (les demandes portant sur une liquidation postérieure sont enregistrées et mises en attente). La prorogation du dispositif ne nécessite donc que la transmission d'une circulaire.
Retraite anticipée pour carrière longue dans la fonction publique	OUI : principe, âges d'ouverture et définition des périodes cotisées fixés par l'article 119 de la loi de finances pour 2005 (article L. 25 bis du code des pensions). Pas de limite de durée d'application définie.	NON

(*) Une pension de retraite est calculée selon la formule suivante :

$$\text{Salaire annuel moyen} \times \begin{matrix} \text{Taux de liquidation} \\ (50 \% \text{ au taux plein}) \end{matrix} \times \frac{\text{Nombre de trimestres d'assurance obtenus par l'assuré}}{\text{Durée d'assurance de proratisation}}$$

Nota : Le travail de codification opéré en 1985 pour la publication du nouveau code de la sécurité sociale (décret n° 85-1353 du 17 décembre 1985) a permis d'abroger de très nombreuses dispositions législatives de l'ancien code – qui datait de 1956 – en raison de leur nature réglementaire, comme par exemple l'âge légal de départ à la retraite qui était fixé par l'ancien article L. 331 du code de la sécurité sociale.

Source : tableau établi par le secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

2. La réforme « Balladur » de 1993

La réforme des retraites de 1993 a été engagée par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale. Deux réformes majeures ont été directement mises en place par cette loi :

– l’indexation des pensions de retraite sur l’évolution des prix à la consommation, pendant cinq ans à compter du 1^{er} janvier 1994, avec possibilité d’un ajustement au 1^{er} janvier 1996 afin de « *faire participer les bénéficiaires de pensions de vieillesse ou d’invalidité aux progrès de l’économie* » (article 5) ;

– la création du Fonds de solidarité vieillesse, établissement public chargé de financer les avantages d’assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale par l’affectation d’une fraction du produit de la contribution sociale généralisée (CSG) et des droits sur les alcools.

Mais l’essentiel de la réforme a porté sur des dispositions à caractère réglementaire qui ont fait l’objet d’un décret n° 93-1022 du 27 août 1993 relatif au calcul des pensions de retraite et d’un décret n° 93-1024 du 27 août 1993 relatif aux pensions de retraite.

Ces décrets ont porté de 150 à 160 le nombre de trimestres d’assurance (trimestres cotisés et périodes reconnus équivalentes) exigé pour obtenir une liquidation de pension au taux plein. L’augmentation a été appliquée à raison d’un trimestre supplémentaire par année civile de naissance : 150 trimestres pour un assuré né avant le 1^{er} janvier 1934, 151 trimestres pour un assuré né en 1934, ..., 159 trimestres pour un assuré né en 1942. Cette réforme a été achevée en 2003, année où un assuré âgé de 60 ans devait réunir 160 trimestres d’assurance pour obtenir une pension au taux plein au titre du régime général ou des régimes alignés.

En outre, ces mêmes décrets ont porté de 10 à 25 le nombre d’années de revenus prises en compte pour le calcul du salaire annuel moyen servant de base au calcul de la pension de retraite dans le régime général et les régimes alignés. Ce relèvement s’est appliqué à raison d’une année supplémentaire par année civile de naissance : le salaire annuel moyen d’un assuré né avant le 1^{er} janvier 1934 était calculé sur ses 10 meilleures années, celui d’un assuré né en 1934 sur ses 11 meilleures années, ..., celui d’un assuré né en 1947 sur ses 24 meilleures années. Cette réforme a été achevée en 2008, année où la pension de retraite d’un assuré du régime général ou du régime des salariés agricoles âgé de 60 ans a été calculée sur le salaire annuel moyen de ses 25 meilleures années. Pour les assurés des professions artisanales, industrielles et commerciales, le passage des 10 aux 25 meilleures années a été étalé de 1994 à 2013, année où la pension d’un assuré du régime social des indépendants né en 1953 sera calculée sur ses 25 meilleures années.

Le décret n° 93-1023 du 27 août 1993 fixant les modalités de revalorisation des avantages d'invalidité et de vieillesse a mis en œuvre la réforme de l'indexation des pensions contenue dans la loi du 22 juillet 1993.

Cette réforme dite « Balladur » a été complétée en 1994 et 1996 par la réforme complète des régimes de retraite complémentaires obligatoires de l'ARRCO et de l'AGIRC (gouvernance, gestion administrative et financière des régimes : cf. point II-A-2). Cette réforme a été engagée par la loi n° 94-678 du 8 août 1994 relative à la protection sociale complémentaire des salariés et son décret d'application n° 2004-965 du 9 septembre 2004. Elle s'est traduite par trois accords professionnels du 25 avril 1996 concernant l'AGIRC, l'ARRCO et les dispositions communes aux deux fédérations (notamment une solidarité financière entre les deux régimes).

En décembre 1996, le gouvernement de M. Alain Juppé a renoncé à étendre aux régimes de fonctionnaires et aux régimes spéciaux les mesures de réforme adoptées pour les assurés relevant du régime général et des régimes alignés.

3. La création du Fonds de réserve des retraites en 1999

La seule réforme adoptée par le gouvernement de M. Lionel Jospin a consisté en la création du Fonds de réserve des retraites (FRR).

Le FRR a été institué par l'article 2 de loi du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999. L'article 6 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel l'a transformé en un établissement public à caractère administratif de l'État. Son objet est de contribuer à la consolidation du financement des retraites servies par le régime général et les régimes alignés en constituant des provisions destinées à pérenniser le système par répartition au moment où la transition démographique difficile pour les comptes du régime général à partir de 2020 entraînera un doublement du besoin de financement (2 % du PIB en 2020, 4 % vers 2040, avec un déficit de la CNAV passant de 11 milliards d'euros en 2020 à près de 37 milliards en 2040). Le FRR est donc un outil parmi d'autres permettant de consolider le régime général de retraite par répartition et doit être appréhendé comme un fonds de lissage financier.

La loi du 17 juillet 2001 a fixé pour seule mission au FRR « *de gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite* » (article L. 135-6 du code de la sécurité sociale). Aucune stratégie n'a été définie sur l'emploi dans le temps des actifs accumulés par le FRR, ni sur la période de mise en action des réserves. Néanmoins, toutes les projections réalisées portent sur la période 2020-2050 ou 2020-2040. Par nature, sa mission a donc un caractère transitoire portant sur la période débutant en 2020, date jusqu'à laquelle une consolidation du régime général et des régimes alignés a été apportée par la loi du 21 août 2003 portant

réforme des retraites, et s'achevant, sans doute vers 2050, quand les difficultés de la transition démographique pour le système de retraite par répartition seront passées.

Le tableau figurant en page 73 détaille l'origine et la nature des ressources affectées au FRR en donnant leur montant.

En l'état du droit, ces réserves sont constituées pour le financement des retraites des assurés du régime général (CNAV), des salariés agricoles (MSA salariés), des artisans (ex-CANCAVA) et des professions industrielles et commerçants (ex-ORGANIC). Elles ne peuvent être libérées qu'à partir de 2020, en application de l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale.

L'objectif de constitution de 152 milliards d'euros (valeur 2000) de réserve en 2020 ne résulte que d'une déclaration gouvernementale lors de la constitution du FRR ; elle n'est inscrite dans aucun texte. Ce montant est rappelé pour souligner les ambitions attachées à ce fonds. Toutefois, il ne doit pas être considéré comme un objectif de gestion car toutes les simulations montrent que les abondements pérennes prévus par la loi ne permettront pas d'atteindre ce montant de réserves en 2020, en dépit de l'efficacité des placements réalisés par le FRR. C'est pourquoi, la détermination de l'utilisation assignée aux fonds débloqués par le FRR à partir de 2020 est fondamentale pour évaluer l'effort financier qui doit être consenti par la Nation chaque année.

Deux questions fondamentales doivent être tranchées par la loi : Quels sont les bénéficiaires des actifs placés auprès du FRR ? A quel financement seront affectés les fonds débloqués par le FRR à partir de 2020 ? La réponse à cette dernière question exige en outre de répondre à deux questions : Quelles nouvelles réformes seront apportées aux régimes d'assurance vieillesse des salariés, artisans et commerçants ? À quel rythme seront décaissées les réserves du fonds ou à quelle échéance celles-ci seront-elles épuisées ?

Le rapporteur est attaché depuis la création de ce fonds en 1999 – qu'il avait approuvée – à un périmètre d'intervention circonscrit au financement des retraites du régime général et des régimes des salariés agricoles et des professions indépendants. L'élargissement du fonds aux exploitants agricoles, aux professions libérales et à la fonction publique non seulement diluerait fortement l'intervention en consolidation du FRR à partir de 2020 mais créerait une forme d'inégalité car contrairement aux salariés, les fonctionnaires disposent des collectivités publiques pour consolider leurs pensions de retraite et en quelque sorte leur assurer un versement quels que soient les effectifs cotisants. Les professions libérales, quant à elles, ont fait le choix d'un système indépendant de retraite fondé sur une gestion propre aux besoins et attentes des professions libérales.

En outre, si le régime des fonctionnaires était englobé, la séparation entre le FRR et le budget de l'État s'effacerait et la tentation d'une affectation d'une partie des actifs du FRR au Trésor public pourrait devenir une réalité.

Sur le second point, une présentation des perspectives de financement apportées par le FRR a été effectuée le 27 septembre 2006 devant le Conseil d'orientation des retraites (COR) et, dans son cinquième rapport du 21 novembre 2007, le COR indique ne pas avoir pu actualiser ces projections. Les projections de 2006 montrent qu'il est envisageable d'affecter les actifs du FRR au financement d'un tiers des besoins du régime général, du régime des salariés agricoles et du régime social des indépendants (RSI) pour le paiement des pensions de retraite sur la période 2020-2040. Cette fraction dépend des abondements annuels du FRR. Les simulations suivantes ont été présentées ; elles restent valables.

***Simulation des contributions potentielles du FRR au financement
des quatre régimes éligibles de 2020 à 2040***

(hypothèse d'un taux de chômage de 7 % à partir de 2015)

Abondement annuel de 2006 à 2020	Taux de couverture des besoins de financement des quatre régimes éligibles sur 2020–2040	Réserves disponibles en 2020
1,3 milliard d'euros	22 %	94 milliards (71 milliards en euros constants)
3,7 milliards d'euros (moyenne des abondements de 2000 à 2005)	36 %	151 milliards (115 milliards en euros constants)
6,1 milliards d'euros	50 %	208 milliards (158 milliards en euros constants)

Source : FRR, juin 2006 (présentation au Conseil d'orientation des retraites). Chiffres calculés sur la base du scénario central du Conseil d'orientation des retraites.

Ces simulations reposent sur une exigence cardinale : maintenir un abondement substantiel au FRR. Ainsi, la suppression de l'abondement annuel de 1,5 ou 1,7 milliard du prélèvement sur le capital remettrait en cause la solidarité intergénérationnelle qui sous-tend la construction du FRR puisque les financements manquants en 2020 devront être trouvés par les futurs cotisants.

Les simulations de 2006 montrent également que la fonction fondamentale des réserves du FRR est de rendre linéaire l'évolution des taux de cotisations retraite. Sans ces réserves, les besoins de financement des CNAV, MSA salariés et RSI imposeraient de fortes croissances des taux de cotisation jusqu'en 2040 et dans une moindre mesure entre 2040 et 2050. Celles-ci seraient contraires au principe d'équité entre les générations et créeraient de fortes tensions sur le marché du travail en raison de la part substantielle occupée par ces prélèvements obligatoires dans le coût du travail. Cette mission de lissage devrait conduire à décider d'un déblocage des réserves sur l'ensemble de la période courant de 2020 à 2050 que seuls les scénarios d'abaissement du taux de chômage à 4,5 ou à 7 % en 2015 rendent possibles avec certitude.

Ces simulations de 2006 ont été confirmées en 2008. Lors de sa conférence de presse du 15 avril 2008, la direction du FRR a indiqué que sur la

base de la projection du solde technique de la CNAV effectuée par le COR en 2007 et en retenant pour hypothèses une performance annuelle moyenne de 6,3 %, qui est celle observée sur la période courant de juin 2004 à début avril 2008, et un abondement annuel de 1,5 milliard d'euros de 2007 à 2020, soit le montant minimal des abondements actuels, le FRR pourrait couvrir près d'un tiers des besoins supplémentaires de financement des régimes éligibles de 2020 à 2040.

Dans ce schéma, les réserves du FRR atteindraient environ 100 milliards d'euros courants en 2020. Le FRR générerait 46 milliards d'euros de résultat financier positif cumulé à cet horizon, soit 19 milliards de plus que le coût de la ressource publique (calcul du FRR).

Dans son cinquième rapport du 21 novembre 2007, le COR a souligné que *« ne pas chercher à préciser le plus tôt possible le rythme annuel des décaissements et, en particulier, la durée de vie du FRR peut conduire au choix d'une allocation stratégique non optimale, à des rendements financiers des placements plus faibles et, en conséquence, à de moindres réserves en 2020. En outre, le fait de ne pas préciser le plus tôt possible le rythme annuel des décaissements pourrait conduire le gouvernement, en place en 2020, à utiliser les ressources du Fonds trop rapidement, au détriment des générations suivantes. Il est cependant difficile de définir précisément aujourd'hui la chronique future des décaissements du FRR car celle-ci devrait dépendre des besoins de financement supplémentaires des régimes éligibles après 2020 et donc des mesures qui seront finalement prises pour équilibrer les régimes d'ici 2020. »*

Cependant, la chute des places financières françaises et internationales l'été 2008 a entraîné un repli des résultats du FRR. Au 26 septembre 2008, la performance des placements du FRR sur l'année 2008 était de - 13 % quand le CAC 40 enregistrait - 30 % sur l'année. La performance des placements du FRR devrait tomber autour de - 15 % au 30 septembre 2008. Globalement, depuis sa création, la performance cumulée du FRR devrait se situer légèrement en dessous de 4 %, soit à un niveau correspondant au coût de la ressource mobilisée.

On ne peut pas reprocher au FRR une baisse de rentabilité, qui touche tous les acteurs financiers du marché. Par ailleurs, une vente massive des placements en actions (allocation stratégique de 60 %) en période de forte baisse serait financièrement désastreuse pour un organisme de placement financier de très long terme, donnerait un très mauvais signal au marché et ferait perdre son sens au FRR si celui-ci doit se cantonner aux placements obligataires ou aux bons du Trésor et dégager une rentabilité correspondant au coût de la ressource. En ce cas, on pourrait s'interroger sur l'emploi de la ressource qui pourrait tout aussi bien être affectée au désendettement de l'Etat. Au final, la plus grande imprudence serait de changer l'allocation stratégique du FRR en pleine tourmente des marchés. La rentabilité du FRR ne peut s'apprécier que sur le long terme et les décisions le concernant ne doivent pas être arrêtées en fonction des aléas conjoncturels des marchés financiers.

Compte de résultat du Fonds de réserve pour les retraites*(en millions d'euros et en droits constatés)*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
RESSOURCES nettes ...	306,4	2 901,5	3 826,3	5 808,2	3 645,7	2 533,6	2 877,0	4 601,7	6 209,0	4 044,9
Prélèvement 2 % sur revenus du capital	—	925,51	936,4	1 115,5	1 152,9	1 211,6	1 271,4	1 545,0	1 781,8	1 842,9
Versement CNAV	—	767,4	483,5	1 518,2	1 659,0	945,9	254,6	0	0	0
Versement caisses d'épargne	—	718,2	718,2	718,2	432,5	0	0			
Privatisations (ASF, Crédit lyonnais)	—	—	—	1 600,0	—	—	—			
UMTS	—	—	1 238,4	619,2	0	—	0,1	2,8	11,0	19,0
Divers (C3S, CDC, FSV, réserves Mayotte) *	304,9	457,3	286,6	0,1	82,0	0,5	3,2	3,3	4,2	5,0
Soulte des IEG										
Total abondements	304,9	2 868,4	3 663,0	5 571,2	3 326,4	2 158,0	1 529,3	1 551,1	1 797,0	1 866,9
Produits financiers	1,5	33,1	163,3	237,0	319,3	375,6	1 347,7	3 050,6	4 412,0	2 178,0
Produits de trésorerie courante							175,2	125,6	118,0	104,0
Produits de gestion financière							1 172,5	2 925,0	4 294,0	2 074,0
Produits exceptionnels	—	—	—	—	—	0,5	0,8	0,2	0	0
Soulte des IEG	—	—	—	—	—	—	3 060,0	—	—	—
Produit de gestion finan- cière de la soulte IEG	—	—	—	—	—	—	62,1	297,3	361,6	0
CHARGES nettes	0,2	3,4	21,9	3,6	13,7	33,4	622,6	917,5	1 687,7	2 059,4
Frais de gestion administrative	0	0	0	0	13,7	17,7	60,4	68,3	68,9	83,9
Fiscalité	0,2	3,4	15,7	0	0	0	0	0	0	0
Charges sur cession de titres	—	—	6,2	3,6	—	15,7	562,0	849,2	1 618,8	1 975,5
Charges exceptionnelles ..	0	0	0	0	0	0	0,2	0	0	0
RÉSULTAT NET (hors soulte et produits exceptionnels)	306,3	2 898,1	3 804,4	5 804,6	3 632,0	2 500,2	2 254,4	3 684,2	4 521,3	1 985,5
RÉSULTAT NET (dont soulte et produits exceptionnels)	306,3	2 898,1	3 804,4	5 804,6	3 632,0	2 500,2	5 377,3	3 981,7	4 882,9	1 985,5
SOLDE CUMULÉ (hors soulte et produits exceptionnels)	306,3	3 204,4	7 008,8	12 813,4	16 445,4	18 945,6	21 200,1	24 884,4	29 405,7	31 391,2
SOLDE CUMULÉ (dont soulte et produits exceptionnels)	306,3	3 204,4	7 008,8	12 813,4	16 445,4	18 945,6	24 322,9	28 304,6	33 187,5	35 173,0

* 305 M€ en 1999 pour le versement de C3S, 457 M€ en 2000 pour le versement de la Caisse des dépôts, 287 M€ en 2001 pour l'excédent du FSV, 0,1 M€ pour 2002 pour une contribution d'épargne salariale et un versement de la Caisse des dépôts, 82 M€ en 2003 pour le reversement des réserves de la caisse de Mayotte, 0,5 M€ pour 2004 pour une contribution d'épargne salariale et un versement de la Caisse des dépôts, 3,2 M€ pour 2005 pour une contribution d'épargne salariale et un versement de la Caisse des dépôts.

Nota : La loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a affecté au FRR les fonds d'assurance vie en déshérence. La recette envisagée pour 2007 était de 15 millions d'euros. Finalement, seul un demi-million d'euros a été reçu par le FRR, essentiellement en provenance des Mutuelles du Mans.

Nota : L'abondement de l'excédent pour 2004 de la CNAV a été incorporé dans les comptes du FRR pour 2005. La fraction de soulte versée par les industries électriques et gazières en juin 2005 a été comptabilisée dans les ressources du FRR ; elle fait toutefois l'objet, dans ses comptes de produits, de lignes comptables spécifiques, mais les fonds sont traités financièrement comme les autres ressources.

Source : *Fonds de réserve des retraites (pour les abondements de 1999 à 2004)*, direction de la sécurité sociale (septembre 2007 et septembre 2008) et commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

4. La réforme « Fillon » de 2003

La réforme de 2003 a été annoncée par M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, dès la déclaration de politique générale de son gouvernement présentée à l'Assemblée nationale le 3 juillet 2002. Néanmoins, le projet de loi soumis au Parlement a été le résultat d'une concertation avec les partenaires sociaux qui s'est traduite par un relevé de décisions établi le 15 mai 2003 et approuvé par la CFDT et la CFE-CGC.

Les 116 articles de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites mettent en place un ensemble diversifié de mesures réformant le régime des pensions des travailleurs des secteurs privé et public, à l'exception des agents relevant des régimes spéciaux de retraite hors des trois fonctions publiques et du régime des ouvriers des établissements industriels de l'Etat. Cet ensemble est guidé par les lignes de force suivantes :

– une volonté de rapprocher les droits des assurés des multiples régimes de retraite français et les conditions de liquidation de leurs pensions de retraite afin de conforter l'équité du système des retraites français ;

– l'obligation d'assurer l'équilibre des régimes de retraite à l'horizon 2020 afin de consolider le système de retraite par répartition né de la Libération et préparer la transition démographique difficile des années 2020 à 2040 ;

– la prise en compte de l'allongement de l'espérance de vie tout en maintenant à 60 ans l'âge légal de départ à la retraite ;

– la réparation de certaines injustices ou la compensation d'insuffisances touchant les salariés accomplissant des carrières longues ou cotisant toute leur carrière au SMIC et d'autres touchant les conjoints survivants ou les exploitants agricoles ;

– le soutien à l'activité des assurés âgés de 55 ans ou de 60 ans et plus (réforme des préretraites et cessations anticipées d'activité, réforme de la retraite progressive, réforme du cumul emploi-retraite, mise en place d'une surcote).

Les mesures contenues dans la loi peuvent être regroupées selon plusieurs thèmes qu'il convient de rappeler ci-après.

a) L'harmonisation de la notion et le relèvement progressif des conditions de durée d'assurance

La première réforme mise en œuvre par la loi du 21 août 2003 a consisté en une harmonisation et une augmentation de la durée d'assurance exigée des assurés du secteur privé et des agents des fonctions publiques pour obtenir une pension de retraite au taux plein. Ce point fait l'objet d'une analyse complète au point IV-E-2 ci-après. En résumé :

– la loi fixe le principe fondamental selon lequel pour obtenir une liquidation à taux plein de ses droits à pension de retraite, un assuré relevant du régime général ou des régimes des professions agricoles (salariés et non-salariés), artisanales, industrielles et commerçantes, libérales ou des avocats voit ses droits à pension ouverts conformément aux règles en vigueur à la date à laquelle il demande l’ouverture de ses droits et atteint l’âge légal de départ en retraite (60 ans) (article 5, V) ; ce principe a cependant été aménagé par l’article 109 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 (*cf.* ci-après) ;

– la notion de durée d’assurance a été introduite dans les régimes de la fonction publique, ce qui a entraîné la définition de coefficients de minoration pour les fonctionnaires et ouvriers des établissements industriels de l’Etat (articles 51 et 66, III – articles L. 13 et L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– la durée de services, bonifications comprises, nécessaire pour obtenir une liquidation au taux maximum dans la fonction publique a été augmentée d’un semestre par an de 2004 à 2008 afin de la porter de 37,5 à 40 annuités (article 66) ;

– la durée d’assurance nécessaire pour obtenir une pension au taux plein dans le secteur privé et au taux maximum dans les régimes de la fonction publique est augmentée d’un trimestre par an de 2009 à 2012 afin de la porter de 40 à 41 annuités (article 5, III) ;

– la loi définit les conditions d’évolution de la durée d’assurance ou de services exigée pour obtenir le taux plein ou maximum de liquidation de 2013 à 2020 (article 5, IV ; *cf.* analyse de l’évolution de la durée d’assurance dans le IV) ;

– la mise en place d’une Commission de garantie des retraites, composée du vice-président du Conseil d’Etat, du président du Conseil économique et social, du premier président de la Cour des comptes et du président du Conseil d’orientation des retraites, qui est chargée de rendre un avis public sur les conséquences à tirer pour la mise en œuvre du principe, fixé par la loi, du maintien jusqu’en 2020 d’un rapport constant entre la durée d’assurance ou de services nécessaire pour obtenir le taux plein ou maximum de liquidation et de la durée moyenne de retraite (article 5, VII) ;

– des coefficients de minoration (« décote ») ont été définis afin de réduire le montant des pensions des assurés ou agents n’ayant pas réuni la durée d’assurance ou de services minimale exigée pour avoir droit au taux plein ou maximum de liquidation (articles 22 et 66) ;

– une majoration de pension (« surcote ») est mise en place pour les assurés ayant cotisé au-delà de la limite du taux plein et demandé la liquidation de leur pension au-delà de l’âge légal de la retraite (article 25 – article L. 351-1-2 du code de la sécurité sociale) ;

– dans la fonction publique d’État, les services accomplis postérieurement à la limite d’âge (sur demande de l’intéressé et après autorisation et sous réserve de l’intérêt du service et de leur aptitude physique) sont pris en compte dans le calcul des droits à pension ; la prolongation d’activité ne peut excéder dix trimestres et ne doit pas amener à dépasser la durée maximale des services et bonifications admissibles en liquidation, à savoir 160 trimestres en 2008 (article 46 – article L. 10 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– la durée de proratisation pour le calcul des pensions est portée de 37,5 années à 40 années de 2004 à 2008 et suit ensuite l’évolution de la durée d’assurance (article 22).

b) La définition d’un droit à l’information des assurés sur leur retraite

Ce droit à l’information passe par l’envoi automatique d’un relevé de situation individuelle au regard des droits à pension réunis (tous les 5 ans à partir de l’âge de 35 ans, sauf si la pension a été totalement liquidée) et d’une estimation indicative globale du montant des pensions de retraite qui pourront être servies (tous les 5 ans à partir de l’âge de 55 ans, sauf si la pension a été totalement liquidée) (article 10 – article L. 161-17 du code de la sécurité sociale).

c) La revalorisation du montant des pensions

Cet axe de réforme s’est traduit par de très nombreuses mesures :

– Relèvement du minimum contributif⁽¹⁾ à hauteur de 85 % du SMIC : l’article 4 de la loi garantit, à compter de 2008, le service d’une pension de retraite (pensions de base et complémentaires) d’un montant égal à 85 % du SMIC net aux assurés ayant travaillé à temps complet, ayant cotisé tout au long de leur carrière sur la base du SMIC et bénéficiant du taux plein de liquidation ;

– Prise en compte des polypensionnés dans le calcul du minimum contributif (article 26 – article L. 351-10 du code de la sécurité sociale) ;

– Modification de la procédure de revalorisation des pensions de retraite (y compris le minimum vieillesse), désormais revalorisées annuellement, par arrêté ministériel pour les retraites du régime général et des régimes alignés et par décret en Conseil d’État pour les pensions des fonctionnaires, sur la base de l’évolution prévue par le projet de loi de finances initiale de l’année de l’indice des prix à la consommation hors tabac et de l’évolution effective constatée l’année suivante (articles 27 et 51 – articles L. 161-23-1, L. 351-11 et L. 816-2 du code de la sécurité sociale et L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

(1) Le minimum contributif est le montant minimal auquel est porté, à sa liquidation, une pension de retraite liquidée au taux plein (article L. 351-10 du code de la sécurité sociale).

– Possibilité pour le Parlement d'accorder des revalorisations supplémentaires des pensions versées par le régime général et les régimes alignés, sur la proposition du gouvernement s'appuyant sur les résultats d'une conférence tripartite (article 27 – article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale) ;

– Ouverture, pour les assurés du secteur privé, d'un droit au rachat de cotisations pour les périodes correspondant aux années d'études supérieures sanctionnées par un diplôme, dans la limite de douze trimestres, ou aux années civiles incomplètes, c'est-à-dire pour lesquelles les cotisations versées n'ont pas permis de valider quatre trimestres d'assurance⁽¹⁾ (article 29 – articles L. 351-14-1, L. 634-2-2 et L. 721-8 du code de la sécurité sociale) ;

– Ouverture, pour les agents du secteur public, d'un droit au rachat des années d'études supérieures sanctionnées par un diplôme, dans la limite de douze trimestres (article 45 – article L. 9 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– Les modalités de prise en compte des cotisations versées au titre d'un travail à temps partiel ont été améliorées afin d'étendre le champ des salariés autorisés à cotiser à hauteur d'un salaire de temps plein alors qu'ils occupent un emploi à temps partiel ou un emploi dont le temps de travail ne peut être comptabilisé (assistantes maternelles ou à domicile, par exemple) et leur permettre de cotiser ainsi tout en occupant plusieurs emplois à temps partiel entraînant une affiliation obligatoire à un régime de sécurité sociale (article 35 – articles L. 241-3-1 et L. 741-24 du code de la sécurité sociale) ;

– Les périodes de services accomplis à temps partiel dans les trois fonctions publiques restent, comme auparavant, comptées pour la totalité de leur durée (article 43 – article L. 5 du code des pensions civiles et militaires de retraite) mais les périodes de travail à temps partiel des fonctionnaires de l'État et des collectivités locales effectuées à compter du 1^{er} janvier 2004 sur autorisation peuvent être décomptées comme des périodes de travail à temps plein sous réserve du versement d'une retenue supplémentaire pour pension, dans la limite de quatre trimestres (article 47 – article L. 11 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– La bonification maximale de cinq annuités (plafond de la bonification égale au cinquième du temps de service accompli) est désormais accordée aux militaires quittant le service à 57 ans, au lieu de 55 ans, à condition qu'ils aient accompli au moins quinze années de services ou aient été rayés des cadres pour invalidité ; la bonification est réduite d'une annuité pour chaque année

(1) Dans le régime général et les régimes alignés, un trimestre d'assurance ne correspond pas à un trimestre d'activité ayant donné lieu à cotisation mais au versement des cotisations obligatoires ou volontaires sur une tranche de salaire égale à 200 heures de SMIC brut (montant en vigueur au 1^{er} janvier de l'année considérée et correspondant à une durée de travail mensuelle de 169 heures). Le nombre de trimestres d'assurance validables pour une même année civile est plafonné à quatre.

supplémentaire de service jusqu'à l'âge de 60 ans, au lieu de 58 ans (article 48, 4° – article L. 12, i du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– La rémunération versée pendant la période de suspension d'un préavis en cas de congé de reclassement, dont la durée ne peut excéder neuf mois en application de l'article L. 1233-71 du code du travail (ancien article L. 321-4-3) est prise en compte pour le calcul des droits à pension (article 36 – articles L. 351-3, L. 135-2 et L. 131-2 du code de la sécurité sociale) ;

– La solde de réforme des militaires est désormais revalorisée chaque année dans les mêmes conditions que les pensions et son plafond est revalorisé (60 % de l'indice majoré 227 contre 60 % de l'indice 100) (article 52 – article L. 22 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– La rente d'invalidité des fonctionnaires est revalorisée et son montant est indexé sur l'évolution du montant des pensions de retraite (article 55 – article L. 28 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– Le supplément de pension servi aux fonctionnaires d'État bénéficiaires d'une nouvelle bonification attribuée pour l'exercice d'emplois d'une technicité ou d'une responsabilité particulières est revalorisé (article 72, II – article 27 de la loi n° 91-73) ;

– La durée d'assurance des fonctionnaires hospitaliers soumis à une limite d'âge de 60 ans et occupant un emploi en catégorie active bénéficie d'une bonification d'une année pour dix ans de services effectifs (article 78).

d) La mise en place d'une retraite anticipée pour carrière longue

Cette mesure résulte directement du point 3 du relevé de décisions du 15 mai 2003 signé par le gouvernement, la CFDT et la CFE-CGC.

La retraite anticipée pour longue carrière a été mise en place par les articles 23, 24, 90, 97 et 99 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Elle bénéficie aux travailleurs salariés du régime général, du régime des salariés agricoles (article L. 351-1-1 du code de la sécurité sociale), aux exploitants agricoles (article L. 732-18-1 du code rural), aux membres des professions indépendantes (artisans, industriels et commerçants : article L. 634-3-2 du code de la sécurité sociale) ou libérales (II de l'article L. 643-3 du code de la sécurité sociale) et aux avocats (article L. 723-10-1 du code de la sécurité sociale). Le décret n° 2003-1036 du 30 octobre 2003 a fixé les âges de début d'activité professionnelle et les durées d'assurance minimales exigés pour être éligible au dispositif de retraite anticipée pour carrière longue. Il est demandé aux assurés de justifier d'une durée d'assurance ou de périodes reconnues équivalentes au moins égale à la durée fixée pour obtenir le taux plein de liquidation majorée de huit trimestres. Ainsi, en application de ce décret, cette retraite est ouverte depuis le 1^{er} janvier 2004 :

– aux assurés âgés de 59 ans ayant débuté leur activité professionnelle avant l'âge de 17 ans, justifiant d'une durée d'assurance validée au moins égale à celle fixée pour obtenir le taux plein majorée de huit trimestres (162 trimestres pour la génération 1945, 164 trimestres pour la génération 1946, 166 trimestres pour la génération 1947 et 168 trimestres pour la génération 1948) et ayant cotisé ⁽¹⁾ sur une période au moins égale à la durée d'assurance exigée pour obtenir le taux plein (154 trimestres pour la génération 1945, 156 trimestres pour la génération 1946, 158 trimestres pour la génération 1947 et 160 trimestres pour la génération 1948) ;

– aux assurés âgés de 58 ans ayant débuté leur activité professionnelle avant l'âge de 16 ans, justifiant d'une durée d'assurance validée au moins égale à celle fixée pour obtenir le taux plein majorée de huit trimestres et ayant cotisé sur une période au moins égale à la durée d'assurance exigée pour obtenir le taux plein majorée de quatre trimestres (158 trimestres pour la génération 1945, 160 trimestres pour la génération 1946, 162 trimestres pour la génération 1947 et 164 trimestres pour la génération 1948) ;

– aux assurés âgés de 56 ans ayant débuté leur activité professionnelle avant l'âge de 16 ans, justifiant d'une durée d'assurance validée au moins égale à celle fixée pour obtenir le taux plein majorée de huit trimestres et ayant cotisé sur une période au moins égale à la durée d'assurance exigée pour obtenir le taux plein majorée de huit trimestres (162 trimestres pour la génération 1945, 164 trimestres pour la génération 1946, 166 trimestres pour la génération 1947 et 168 trimestres pour la génération 1948).

L'article D. 351-1-3 du code de la sécurité sociale considère comme ayant débuté leur activité avant l'âge de 16 ou 17 ans les assurés justifiant d'une durée d'assurance d'au moins cinq trimestres avant la fin de l'année civile de leur seizième anniversaire pour les départs en retraite à partir de 56, 57, 58 ans et avant la fin de l'année civile de leur dix-septième anniversaire pour les départs à 59 ans. Les assurés nés au quatrième trimestre qui ne rempliraient pas ces conditions doivent justifier de quatre trimestres dans l'année civile de leur seizième anniversaire pour les départs à 56, 57 ou 58 ans et dans l'année civile de leur dix-septième anniversaire pour les départs à 59 ans.

Le point 3 du relevé de décisions du 15 mai 2003 indique que « *ce dispositif sera revu en 2008* ». Dans l'attente des résultats du rendez-vous de 2008 sur les retraites, la circulaire DSS/3A/2007/396 du 5 novembre 2007 du ministre chargé de la sécurité sociale a borné l'application du dispositif au 30 novembre 2008 : « *Pour les demandes relatives à des départs en retraite anticipée prenant effet postérieurement au 1^{er} décembre 2008, il revient [aux caisses de retraite] d'informer les assurés concernés que leur dossier est pris en compte et dûment enregistré mais ne pourra recevoir aboutissement que lorsque les paramètres*

(1) La durée cotisée incorpore les périodes de service militaire dans la limite de quatre trimestres, les périodes de maladie ou de maternité dans la limite de quatre trimestres.

applicables après cette date auront été définitivement arrêtés lors du réexamen du dispositif programmé en 2008 et que des réponses individuelles leur seront communiquées après cette échéance». En conséquence, les attestations de situation peuvent être délivrées pour des dates d'effet de pension courant jusqu'au 1^{er} décembre 2008 et les droits, pour lesquels les assurés ont d'ores et déjà déposé leur demande de retraite, seront liquidés. Pour mémoire, on rappellera que les pensions prennent effet le premier jour du mois suivant le départ à la retraite.

Au 30 septembre 2007, en métropole, au titre du seul régime général d'assurance vieillesse ⁽¹⁾, 228 900 personnes bénéficiaient d'une mesure de retraite anticipée pour carrière longue.

Depuis l'entrée en vigueur du dispositif jusqu'au 31 décembre 2007, 454 421 attributions de pension pour retraite anticipée pour longue carrière ont été prononcées, dont 90 dans les départements d'outre-mer : 2 287 en 2003, 124 125 en 2004, 103 005 en 2005, 108 397 en 2006 et 116 607 en 2007 (116 557 en métropole et 50 dans les départements d'outre-mer). En termes de départ effectif du marché du travail (la date d'attribution de la pension diffère souvent de la date d'effet de la pension), la mesure s'est traduite par 112 200 départs effectifs en 2004, par 100 700 départs effectifs en 2005, par 107 500 départs effectifs en 2006 et par 114 100 départs effectifs en 2007 (*cf.* tableau récapitulatif au chapitre IV-B du présent rapport).

Le coût de cette mesure pour le régime général est très élevé : 565 millions d'euros en 2004, 1,35 milliard en 2005, 1,8 milliard en 2006 et il devrait atteindre 2,15 milliards en 2007 et 2,3 milliards en 2008, majorations de pension incluses (estimation présentée à la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2007 et confirmée dans son rapport de juin 2008).

En 2007, dans le régime général, l'âge moyen d'attribution des retraites anticipées pour carrière longue était de 57,53 ans (57,46 ans pour les hommes et 57,78 ans pour les femmes). La durée moyenne d'assurance au régime général des bénéficiaires était de 127,23 trimestres.

En 2007, dans le régime général, 77,4 % des bénéficiaires d'une retraite anticipée pour carrière longue (régime de droit commun) étaient des hommes (85,5 % en 2004, 80,9 % en 2005 et 78,7 % en 2006). Plus de la moitié des bénéficiaires étaient des ouvriers, notamment des ouvriers qualifiés.

(1) La grande majorité des assurés bénéficiant d'une mesure de retraite anticipée pour carrière longue dans les régimes d'assurance vieillesse alignés sur le régime général (salariés agricoles, professions indépendantes) et dans le régime des exploitants agricoles sont polypensionnés (plus de 95 % des assurés disposent d'un report de compte sur le régime général). Les données du régime général sur les départs anticipés pour carrière longue reflètent correctement la situation d'ensemble des régimes. La moitié des attributions de pension de retraite anticipée pour carrière longue concerne des polypensionnés.

e) La mise en place d'une retraite anticipée pour les assurés handicapés

Les articles 24, 90 et 99 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites (articles L. 351-1-3, L. 634-3-3 et L. 643-4 du code de la sécurité sociale et article L. 732-18-du code rural) ont mis en place un dispositif spécifique de retraite anticipée avant 60 ans pour les assurés handicapés relevant du régime général, du régime aligné des salariés agricoles, des régimes des artisans et commerçants (régime social des indépendants), des professions libérales et des exploitants agricoles. Ce régime a été ouvert pour les pensions prenant effet postérieurement au 31 décembre 2003. Le décret n° 2004-232 du 17 mars 2004 relatif à l'abaissement de l'âge de la retraite pour les assurés sociaux handicapés a défini les conditions d'attribution de cette retraite anticipée. Il a ouvert ce droit aux personnes handicapées dont les pensions prennent effet à compter du 1^{er} juillet 2004.

La mesure consiste en un abaissement à 55 ans de l'âge d'ouverture des droits à pension de retraite des personnes qui ont accompli, alors qu'ils étaient atteints d'une incapacité permanente d'au moins 80 % ou de 66 % pour les victimes d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail, une durée d'assurance vieillesse ou de périodes reconnues équivalentes au moins égale à la limite de droit commun (154 trimestres pour la génération 1945, 156 trimestres pour la génération 1946, 158 trimestres pour la génération 1947 et 160 trimestres pour la génération 1948) diminuée de 40 trimestres et une durée d'assurance ayant donné lieu à cotisations à leur charge au moins égale à cette même limite diminuée de 60 trimestres. Les conditions tenant aux périodes d'assurance validée et de cotisation sont fonction de l'âge de départ à la retraite.

***Durées d'assurance et de cotisation exigées
pour la retraite anticipée des personnes handicapées nées en 1948***

Age de départ à la retraite	Durée d'assurance minimum	Durée cotisée exigée
55 ans	120 trimestres	100 trimestres
56 ans	110 trimestres	90 trimestres
57 ans	100 trimestres	80 trimestres
58 ans	90 trimestres	70 trimestres
59 ans	80 trimestres	60 trimestres

Une personne handicapée âgée de 55 ans peut donc partir à la retraite avec un taux plein si elle a travaillé pendant 30 ans en étant atteint d'une incapacité d'au moins 80 %.

Le nombre de retraites anticipées attribuées à des personnes handicapées est relativement faible : du 1^{er} juillet 2004 au 31 décembre 2007, le régime général d'assurance vieillesse a attribué 3 724 retraites (375 en 2004, 1 142 en 2005, 1 056 en 2006, 1 151 en 2007, 701 au premier semestre 2008), pour un coût d'environ

30 millions d'euros. En 2007, ces retraites bénéficiaient à hauteur de 72,8 % à des hommes.

f) L'amélioration du régime de la retraite progressive

L'article 30 de la loi du 21 août 2003 a permis de liquider de manière provisoire la retraite progressive de manière à prendre en compte les trimestres cotisés pendant cette période au moment de la liquidation définitive et de liquider la pension définitive en validant au maximum dix trimestres cotisés pendant la période de retraite progressive, y compris si ces trimestres supplémentaires conduisent à accorder une surcote.

g) La réforme des pensions de réversion

L'article 31 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, a substantiellement modifié le régime de la réversion des pensions de retraite de base pour les assurés relevant du régime général et des régimes alignés (régimes des salariés agricoles, des commerçants, des artisans et des industriels), l'article 56 pour les fonctionnaires civils et les articles 96 et 102 pour les professions libérales et pour les non-salariés agricoles. Les nouvelles règles ont permis un rapprochement significatif des modalités de la réversion dans le régime général, les régimes alignés et les régimes des professions libérales et des non-salariés agricoles.

Dans le secteur privé, la réforme repose sur les éléments suivants :

– Suppression progressive de la condition d'âge pour l'ouverture du droit à la réversion (55 ans au moment du vote de la loi) selon le rythme suivant :

Dénombrement des personnes nouvellement éligibles au droit à la réversion

Âges	52-54 ans	51 ans	50 ans	avant 50 ans	Total
Date d'ouverture du droit	1 ^{er} juillet 2005	1 ^{er} juillet 2007	1 ^{er} juillet 2009	1 ^{er} janvier 2011	—
Part des éligibles parmi les veufs et veuves de moins de 55 ans	34 %	8 %	6 %	52 %	100 %
Nombre de personnes nouvellement éligibles	42 800	10 100	7 600	65 500	126 000

Lecture : 34 % des conjoints survivants de moins de 55 ans que leurs revenus rendront éligibles au bénéfice d'une pension de réversion du régime général des travailleurs salariés sont âgés de 52 à 54 ans, ce qui représenterait 42 800 personnes éligibles au 1^{er} juillet 2005.

Source : rapport de M. Denis Jacquat sur la branche vieillesse du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 (p. 43), d'après les comptes de la sécurité sociale soumis au Conseil d'orientation des retraites de juin 2005.

– Suppression progressive des conditions relatives à l'état matrimonial pour l'attribution d'une pension de réversion ;

– Redéfinition des conditions de ressources par la définition d'un plafond unique d'ouverture du droit à la réversion ⁽¹⁾ ;

– Détermination du montant de la pension de réversion selon un calcul différentiel par rapport à des plafonds de ressources (personne seule ou couple en ménage) ⁽¹⁾ ;

– Amélioration du mécanisme de calcul pour les polypensionnés ⁽¹⁾ ;

– Suppression de l'assurance veuvage à compter de 2011, année à partir de laquelle aucune condition d'âge ne sera exigée pour l'ouverture du droit à la réversion.

Dans le secteur public, la réforme a consisté à modifier les règles applicables afin d'assurer l'égalité entre les hommes et les femmes imposée par l'avis Griesmar de la Cour de justice des Communautés européennes du 29 novembre 2001. Les mesures votées ont permis :

– d'accorder aux veufs de fonctionnaires civils ou militaires le droit à réversion jusqu'alors ouverts aux seules veuves (articles 56 et 59 – articles L. 38, L. 39, L. 47 et L. 48 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– de verser les pensions d'orphelins ⁽²⁾ non plus seulement aux mères survivantes mais également aux pères, les orphelins n'étant, en outre, plus prioritaires en cas de décès de leur mère du fait que leur père est bénéficiaire de la réversion (article 57 – article L. 40 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– de permettre aux conjoints survivants de sexe masculin de bénéficier, en cas de pluralité de lits du fonctionnaire décédé, d'un partage de la pension de réversion alors qu'auparavant la pension était partagée entre les seules veuves (article 58 – article L. 45 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– de permettre d'attribuer aux orphelins de moins de 21 ans une part de la pension de réversion dont bénéficiait le conjoint décédé quel que soit le sexe de ce dernier, alors qu'auparavant cette cession n'était prévue qu'en cas de décès de la mère bénéficiaire d'une pension de réversion (article 58 – article L. 45 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– d'étendre aux maris le principe du versement de la pension de réversion ou d'orphelin en cas de disparition du domicile de son conjoint fonctionnaire (article 60 – article L. 57 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

(1) On peut se reporter au rapport sur l'assurance vieillesse présenté par M. Denis Jacquat dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 (n° 3384 tome 4, pages 44 et suivantes), qui a présenté une étude complète de la situation des veufs et veuves en France et du régime de la réversion.

(2) Jusqu'à la loi du 21 août 2003, la pension d'orphelin était accordée aux orphelins jusqu'à l'âge de 21 ans et était égale à 10 % du montant de la pension obtenue par leur père ou qu'il aurait pu obtenir au jour de son décès.

– d'étendre le principe d'égalité aux pensions exceptionnelles (décès suite à un attentat, un acte de dévouement, *etc.*) (article 61 – article L. 50 du code des pensions civiles et militaires de retraite).

h) La réforme des bonifications de durées d'assurance pour enfants

Cette réforme s'est traduite par un ensemble varié de mesures :

– Concernant la majoration de durée d'assurance pour enfants à charge des femmes relevant du régime général ou d'un régime aligné, la majoration de deux ans par enfant élevé est remplacée par une majoration d'un trimestre par année au cours de laquelle elles ont élevé un enfant, dans la limite de huit trimestres, ce qui permet d'accorder désormais une bonification aux femmes n'ayant pas pu élever leur enfant pendant au moins neuf ans avant leur seizième anniversaire (article 32 – article L. 351-4 du code de la sécurité sociale) ;

– Les pères relevant du régime général ou d'un régime aligné ayant obtenu un congé parental d'éducation se sont vus accorder une majoration de durée d'assurance égale à la durée effective de ce congé (article 32 – article L. 351-5 du code de la sécurité sociale) ;

– Dans la fonction publique, pour les enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} janvier 2004, les fonctionnaires hommes ou femmes bénéficient d'une bonification d'un an de leur durée de services prise en compte pour le calcul de leur pension, à condition d'avoir interrompu leur activité (article 48 – article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– Dans la fonction publique, les femmes bénéficient d'une nouvelle bonification de deux trimestres de leur durée d'assurance pour chaque accouchement réalisé à compter du 1^{er} janvier 2004 et postérieurement à leur recrutement (article 49, II – article L. 12 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite) ; ces deux trimestres ne s'ajoutent pas aux services et n'entrent donc pas en compte dans le calcul de la liquidation de pension ; ils agissent sur le taux de liquidation et donc l'application d'une décote ou d'une surcote ⁽¹⁾ ;

– Dans la fonction publique, les périodes d'interruption ou de réduction d'activité (temps partiel pour élever un enfant, congé parental, congé de présence parentale, disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans) sont prises en compte gratuitement (c'est-à-dire sans versement de cotisation) dans la limite de trois ans par enfant – les jumeaux ne comptant pas double – né ou adopté à partir du 1^{er} janvier 2004 pour la constitution du droit à pension du fonctionnaire bénéficiaire ; ce dispositif a été conçu en remplacement de la bonification pour enfant dont l'application est réservée aux enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} janvier

(1) Cette majoration ne peut pas se cumuler avec la majoration de durée d'assurance de trois ans maximum par enfant en cas d'interruption d'activité, qui est prévue par le 1^o de l'article L. 9 du même code, si la majoration résultant de cet article L. 9 est supérieure ou égale à six mois.

2004 ; il ne limite pas le nombre d'enfant par fonctionnaire ; les deux parents peuvent en bénéficier (article 44 – article L. 9 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– Une majoration de durée d'assurance a été créée au bénéfice des parents relevant du régime général ou d'un régime aligné d'un enfant lourdement handicapé, à concurrence d'un trimestre par période d'éducation de trente mois, dans la limite de huit trimestres (article 33 – article L. 351-4-1 du code de la sécurité sociale) ;

– Dans la fonction publique, une bonification d'un trimestre par période d'éducation de trente mois, dans la limite de quatre trimestres, est mise en place pour les fonctionnaires ayant élevé un enfant lourdement handicapé de moins de 20 ans (article 49 – article L. 12 *ter* du code des pensions civiles et militaires de retraite).

i) La réforme de la liquidation des pensions de retraite des fonctionnaires

Cette réforme s'est traduite par les mesures suivantes :

– Suppression de la notion de date de jouissance de la pension ;

– Possibilité de liquider ou de ne pas liquider la pension quand l'agent est radié des cadres avec droit à pension, en fonction de sa date de mise en paiement ;

– L'article 53 définit les cas de liquidation immédiate ; le cas de la mise en retraite pour invalidité est réformé : la pension est liquidée si le fonctionnaire n'a pas pu être reclassé dans un emploi compatible avec son état de santé ; la radiation des cadres avant l'âge d'ouverture du droit à pension en cas d'infirmité ou de maladie incurable est étendue aux fonctionnaires masculins et sa condition tenant à l'impossibilité pour le fonctionnaires d'exercer ses anciennes fonctions est remplacée par la condition d'impossibilité d'exercer une profession quelconque (article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– la liquidation immédiate intervient à la date d'admission à la retraite et la pension est mise en paiement à la date de radiation des cadres (article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– L'article 54 définit les cas de liquidation différé ; les agents radiés des cadres avant l'âge d'ouverture du droit à pension ou sans remplir les conditions ne peuvent plus obtenir la concession de leur pension à jouissance différée : leur pension est liquidée à 60 ans ou, s'ils ont effectué 15 ans en catégorie active, 55 ans ; la pension différée est mise en paiement à la date de la demande de liquidation (articles L. 25, L. 26 et L. 26 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– Les trimestres effectués pendant la période de maintien en fonction⁽¹⁾ sont pris en compte dans la durée des services effectifs servant à déterminer le pourcentage de liquidation de la pension ; si le pourcentage maximum est atteint, les trimestres ne sont pris en compte que dans le calcul de la durée d’assurance (article 54 – articles L. 26 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– Une possibilité de maintien en activité au-delà de la limite d’âge de leur corps est ouverte aux fonctionnaires dont la durée des services liquidables est inférieure à la durée permettant d’obtenir le taux maximum de pension, sous réserve de leur aptitude physique et de l’intérêt du service et dans la limite de la durée de services leur permettant d’obtenir une liquidation au taux plein⁽²⁾ (article 69 – article 1^{er}-1 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984) ;

– Les fonctionnaires intégrés, à la suite d’une réforme statutaire et après avoir effectué 15 ans de services en catégorie active, dans un corps ayant une limite d’âge fixée à 65 ans conservent la limite d’âge de leur corps (article 69 – article 1^{er}-2 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984) ;

– Création d’un régime de retraite additionnel obligatoire par répartition et par point pour valoriser les éléments de rémunération non pris en compte dans l’assiette de calcul des pensions de retraite (article 76).

Par ailleurs, la loi a supprimé l’insaisissabilité et l’incessibilité des pensions de fonctionnaires (article 62 – article L. 56 du code des pensions civiles et militaires de retraite).

j) Le soutien au maintien en activité des seniors

Les mesures suivantes ont été mises en œuvre :

– Elargissement de la négociation professionnelle triennale au maintien dans l’emploi des salariés âgés et leur accès à la formation professionnelle (article 11) et aux conditions de travail et à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des salariés âgés ainsi qu’à la prise en compte de la pénibilité du travail à compter de la fin de la négociation interprofessionnelle prévue par la loi (article 12) ;

(1) *Le maintien en fonction permet à des titulaires d’emplois spécifiques (magistrats jusqu’au terme de l’année judiciaire, professeurs d’université jusqu’à la fin de l’année universitaire, ...) de poursuivre temporairement leur activité au-delà de la limite d’âge. Son régime est distinct de la prolongation d’activité limitée à dix trimestres par l’article L. 10 du code des pensions civiles et militaires de retraite.*

(2) *Cette disposition législative rend caduque une jurisprudence du Conseil d’État (cf. son arrêt du 24 février 2006, Mme Magnan, n° 269291) considérant que les droits à pension civile s’apprécient le jour où la limite d’âge du grade est atteinte et, donc, qu’une prorogation de maintien en activité est sans effet sur les droits à pension. Le calcul de la pension restait auparavant basé sur l’échelon détenu depuis plus de six mois à la date à laquelle l’agent a atteint la limite d’âge de son grade. Une prorogation d’activité au-delà de la limite d’âge du grade ne pouvait avoir pour effet de permettre à l’agent d’avoir une durée de plus de six mois dans son dernier échelon pour que cet échelon serve de base au calcul de la pension.*

– Engagement d’une négociation interprofessionnelle nationale sur la définition et la prise en compte de la pénibilité au travail (article 12) ;

– Réforme des règles relatives au cumul d’un emploi et d’une pension de retraite :

– pour les assurés du secteur privé, le cumul est possible dès lors que le total des revenus ne dépasse pas le dernier revenu d’activité (ou 1,6 fois le SMIC comme indiqué par l’article 105 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007) ; interdiction de reprendre une activité chez son dernier employeur dans les six mois suivant le début du versement de la pension de retraite (article 15 – articles L. 161-22 et L. 634-6 du code de la sécurité sociale) ;

– pour les pensionnés de la fonction publique, le cumul est libre en cas de prise d’activité dans le secteur privé ; il n’est autorisé en cas de reprise d’activité dans la fonction publique que si le revenu d’activité est au maximum égal au tiers du montant brut de sa pension ; à défaut, un abattement est appliqué (article 64 – articles L. 84, L. 85, L. 86 et L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– Suppression des préretraites progressives (article 18) ;

– Limitation du bénéfice de la cessation anticipée d’activité des travailleurs salariés (CATS) aux salariés âgés ayant effectué des travaux pénibles (article 18) ;

– Versement d’une contribution patronale en cas de rupture du contrat de travail d’un salarié embauché alors qu’il était chômeur de plus de trois mois et était âgé de plus de 50 ans avant le 28 mai 2003 ou d’un salarié embauché à plus de 45 ans à cette même date (article 19) ;

– Aménagement de la quotité de travail à temps partiel accordée aux fonctionnaires en cas de naissance ou d’adoption (50 %, 60 %, 70 % ou 80 % au lieu du mi-temps) (article 70 – articles 37 *bis* de la loi n° 84-16, 46-1 de la loi n° 86-33, 60 bis de la loi n° 84-53) ;

– Aménagement de la quotité de travail à temps partiel des fonctionnaires relevant d’un régime d’obligation de services (50 %, 60 %, 70 % ou 80 % au lieu du mi-temps) (article 70 – articles 37 *bis* de la loi n° 84-16, 46-1 de la loi n° 86-33, 60 bis de la loi n° 84-53) ;

– Limitation des cessations progressives d’activité des fonctionnaires : réservées aux fonctionnaires âgés de 57 ans au moins, justifiant une durée d’assurance cotisée de 33 ans et soumis à une limite d’âge de 65 ans ; ouverture conditionnée par l’intérêt du service, notamment la situation des effectifs (article 73 – ordonnance n° 82-297) ;

– Elargissement des possibilités de détachement des fonctionnaires membres des corps enseignants (seconde carrière) (article 77).

k) La création d'un régime complémentaire obligatoire d'assurance vieillesse pour les industriels et les commerçants

Ce régime a été créé par les articles 81 à 84 de la loi du 21 août 2003 (articles L. 635-1 à L. 635-6 du code de la sécurité sociale)

l) La réforme des régimes d'assurance vieillesse des professions libérales

Les mesures suivantes ont été adoptées :

- Réforme du contrôle budgétaire du régime de base (article 85) ;
- Réforme des règles de fonctionnement du régime de base (article 87 – articles L. 641-1 à L. 641-6 du code de la sécurité sociale) ;
- Réforme des cotisations et de leur recouvrement du régime de base (articles 88 et 89 – articles L. 642-1 à L. 642-5 du code de la sécurité sociale) ;
- Réforme des pensions de droit direct et de réversion du régime de base : ouverture d'un droit à rachat des années d'études et des années incomplètes, création d'une retraite anticipée pour carrière longue (articles 90 à 92 – articles L. 643-1 à L. 643-6 du code de la sécurité sociale) ;
- Extension des régimes complémentaires des professions libérales aux gérants minoritaires et dirigeants de sociétés anonymes (article 94 – article L. 644-3 du code de la sécurité sociale) ;
- Alignement de l'âge de départ en retraite des avocats sur celui du régime général (60 ans au lieu de 65 ans antérieurement) (article 97 – article L. 723-10-1 du code de la sécurité sociale) ;
- Ouverture d'un droit à rachat des années d'études et des années incomplètes et création d'une retraite anticipée pour carrière longue pour les avocats (article 97 – articles L. 723-10-1 et L. 723-10-3 du code de la sécurité sociale).

m) La réforme du régime d'assurance vieillesse des exploitants agricoles

Les mesures suivantes ont été adoptées :

- Affiliation des aides familiaux âgés de 16 ans (article 98 – articles L. 731-42 et L. 732-34 du code rural) ;

– Mise en place d’une retraite anticipée pour carrière longue au bénéfice des exploitants agricoles (article 99, I – article L. 732-18-1 du code rural) ;

– Mise en place d’une retraite anticipée au bénéfice des exploitants agricoles handicapés (article 99, II – article L. 732-18-2 du code rural) ;

– Mise en place d’une surcote pour les exploitants agricoles partant en retraite après 60 ans avec une carrière complète (article 99, IV – article L. 732-25-1 du code rural) ;

– Possibilité de rachat des périodes d’activité en tant qu’aide familial agricole des exploitants agricoles (article 100 – article L. 732-35-1 du code rural) ;

– Possibilité de rachat des périodes d’études supérieures par les exploitants agricoles (article 101 – article L. 732-27-1 du code rural) ;

– Réforme des pensions de réversion des exploitants agricoles, selon les mêmes modalités que celles retenues pour celles du régime général (article 102 – article L. 732-41 du code rural) ;

– Assouplissement des conditions de cumul d’une pension de retraite et d’un revenu d’activité des exploitants agricoles et réforme de la cessation d’activité non salariée agricole, selon les mêmes modalités que celles retenues pour celles du régime général (article 103 – article L. 732-39 du code rural) ;

– Mensualisation du paiement des retraites de base des exploitants agricoles (article 105 – article L. 732-55 du code rural) ;

– Réforme de la pension de réversion attribuée aux conjoints survivants des exploitants agricoles au titre de leur régime de retraite complémentaire (article 106 – article L. 732-62 du code rural).

n) La réforme de l’épargne retraite

Les mesures suivantes ont été adoptées :

– Création du plan d’épargne individuelle pour la retraite, devenu le plan d’épargne retraite populaire (PERP) en application du décret n° 2004-346 du 21 avril 2004 après déclassement de dispositions législatives par le Conseil constitutionnel (articles 108 et 111) ;

– Création du plan partenarial d’épargne salariale volontaire pour la retraite (PERCO), qui se substitue au plan partenarial d’épargne salariale volontaire (article 109) ;

– Réforme du régime des contributions sociales des employeurs versées aux régimes complémentaires de retraite et aux régimes supplémentaires de retraite et de prévoyance des travailleurs salariés et des salariés agricoles

(article 113 – article L. 242-1 du code de la sécurité sociale et article L. 741-10 du code rural) ;

– Réforme des institutions de gestion de retraite supplémentaire (article 116 – articles L. 941-1 à L. 941-4 du code de la sécurité sociale).

o) La réforme des institutions publiques

Les mesures suivantes ont été adoptées :

– Renforcement des attributions du Conseil d'orientation des retraites (article 6 – article L. 114-2 du code de la sécurité sociale) ;

– Réorganisation de la Commission de compensation (article 7 – article L. 114-3 du code de la sécurité sociale) ;

– Extinction progressive des versements de surcompensation entre régimes spéciaux sur la période 2003-2011 (article 9).

B. LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI DU 21 AOÛT 2003

Un tableau en annexe 4 du rapport présente, article par article de la loi, l'ensemble des décrets, arrêtés, circulaires, instructions dont la publication a été nécessaire pour assurer la mise en application des dispositions de la loi du 21 août 2003. Deux rapports d'information présentés par M. Denis Jacquat (n° 2238 du 6 avril 2005 et n° 3162 du 14 juin 2006) ont été établis pour contrôler l'état de cette mise en application.

Une seule disposition reste inappliquée : la réforme de la commission de compensation. De lourdes difficultés techniques et des divergences tranchées n'ont pas permis au gouvernement de mettre au point les décrets d'application. Quant à la création du répertoire national des retraites et des pensions, elle n'apparaît plus opportune depuis la mise en place des procédures du droit à l'information des assurés ; le rapporteur propose la suppression de ce répertoire (*cf.* chapitre C de la partie I du présent rapport).

**Etat de la publication des textes nécessaires à l'application de la loi du 21 août 2003
(au 18 septembre 2008)**

Nombre de textes	Décrets en Conseil d'Etat	Décrets simples	Arrêtés	Total
Textes d'application nécessaires	40	53	33	126
<i>dont fonction publique</i>	19	5	3	27
Textes publiés	39	48	33	120
<i>dont fonction publique</i>	19	5	3	27
Textes restant à publier	1	5	0	6
Textes à publier en 2008	0	1	0	1
<i>dont textes arbitrés</i>	0	0	0	0

Nota : le tableau comptabilise les arrêtés annuels publiés (revalorisation des pensions, barème de rachat des cotisations). Voir ci-après le détail du décompte des décrets et arrêté restant à publier.

**Textes d'application manquants pour l'application de la loi en 2008
(au 18 septembre 2008)**

Articles de la loi	Mesure et modification législative	Date annoncée pour la publication du texte d'application
Article 7	Organisation et fonctionnement de la commission de compensation (CSS, art. L.114-3)	2 ^e semestre 2006 (décret simple)
Article 14	Répertoire national des retraites et des pensions (CSS, art. L. 161-17-1)	Dispositif en cours de réévaluation (décret en Conseil d'Etat)

Source : informations communiquées par la direction de la sécurité sociale du ministère de la santé le 9 juin 2006, actualisées par le secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Décrets d'application manquants pour l'application de la loi au-delà de 2008

Articles de la loi	Mesure et modification législative	Date envisagée pour la publication du texte d'application
Article 5, III	Durée d'assurance requise pour obtenir un taux plein de pension, de 2009 à 2012	Publication éventuelle d'un décret simple avant le 1 ^{er} janvier 2009
Article 5, IV	Modalités de calcul de l'évolution prévisible du rapport durée d'assurance durée de la retraite	Publication d'un décret en Conseil d'Etat avant le 1 ^{er} janvier 2012
	Durée d'assurance de 2013 à 2016 et de 2017 à 2020	Publication de deux décrets simples avant les 1 ^{er} juillet 2012 et 1 ^{er} juillet 2016
Article 9	Fixation du calendrier de la baisse progressive du taux d'application de la compensation spécifique entre régimes spéciaux de 2009 à 2011	Publication d'un décret simple avant le 1 ^{er} janvier 2009

Source : informations communiquées par la direction de la sécurité sociale du ministère de la santé le 9 juin 2006, actualisées par le secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

C. LES DISPOSITIONS NOUVELLES INTERVENUES DEPUIS 2003

Après le vote de la loi du 21 août 2003, plusieurs réformes ponctuelles sont intervenues pour compléter les dispositifs adoptés dans cette loi ou pour modifier des règles non traitées en 2003.

1. Les aménagements des mesures votées en 2003

a) Les modalités de calcul des pensions de retraite

Le 1° de l'article 109 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 a neutralisé les seuils d'âge pour l'application des règles de calcul des durées d'assurance. Il a complété le V de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 en posant le principe selon lequel un assuré bénéficie, pour la détermination de la durée d'assurance maximale et du nombre d'années prises en compte pour le calcul du salaire ou revenu annuel moyen servant de base au calcul de la pension, des règles applicables à la date à laquelle il a atteint l'âge de 60 ans.

Cette disposition permet ainsi de neutraliser les modifications éventuelles de la réglementation intervenant postérieurement à la date du 60^e anniversaire des assurés souhaitant différer leur départ en retraite. Elle présente un grand intérêt compte tenu de la programmation du relèvement de la durée d'assurance permettant d'obtenir une pension au taux plein à compter du 1^{er} janvier 2008.

A noter que le code des pensions civiles et militaires de retraite maintient un calcul par année civile d'ouverture des droits : la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension à taux maximum est celle en vigueur l'année d'ouverture des droits à pension, c'est-à-dire l'année où le fonctionnaire civil atteint la limite d'âge de son corps ou l'âge de 60 ans ou 55 ans (avec 15 ans de services en catégorie active) ou l'année où il a été mis en retraite pour invalidité ou l'année où une mère fonctionnaire civil ayant trois enfants totalise 15 ans de services effectifs.

Le 2° de l'article 109 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 n'a rendu opposable qu'aux seuls assurés nés après 1947 la règle – prévue par l'article 22 de la loi du 21 août 2003 pour les seules pensions prenant effet à compter de 2008 – selon laquelle la pension qui est versée par le régime général aux assurés ayant accompli dans le régime général une durée d'assurance inférieure à la limite de durée d'assurance servant au calcul de la pension (durée de proratisation progressivement portée à 160 trimestres de 2004 à 2008) est calculée sur la base de cette durée maximale puis est proratisée en fonction de la durée réelle d'assurance dans le régime.

L'article 114 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a également accru le coût du rachat des années d'études supérieures et des années

d'assurance incomplètes qui était notablement avantageux eu égard aux dispositions introduites par les articles 29 (régime général et salariés agricoles), 90 (professions libérales) et 97 (avocats) de la loi du 21 août 2003 (articles L. 351-14-1, L. 634-2-2, L. 643-2 et L. 723-10-3 du code de la sécurité sociale).

Cette dernière mesure a été complétée par l'article 84 de la loi n° 2007-1786 de financement de la sécurité sociale pour 2008 qui a étendu aux exploitants agricoles et aux fonctionnaires l'application du barème spécifique prévu par l'article 114 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 pour compléter la durée d'assurance des salariés du régime général bénéficiaire d'une retraite anticipée pour carrière longue par des rachats de cotisations d'assurance vieillesse. En outre, il permet d'effectuer des versements non pas pour bénéficiaire de la retraite anticipée uniquement prévue par le code de la sécurité sociale pour les assurés relevant du régime général (article L. 351-1-1) mais également pour bénéficiaire de celle prévue pour les professions indépendantes, les professions libérales, les avocats, les exploitants agricoles et les fonctionnaires.

b) Les pensions de réversion en Alsace-Moselle

L'article 74 de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006 a rétabli les règles de liquidation des pensions de réversion antérieures à la loi du 21 août 2003 pour les assurés relevant du droit local d'Alsace-Moselle et étendu à ces assurés le bénéfice de la majoration de durée d'assurance d'un trimestre par période de trente mois d'éducation d'un enfant handicapé dans la limite de huit trimestres.

c) Le cumul emploi-retraite

L'article 105 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 a assoupli les conditions du cumul d'une pension de retraite et d'un revenu d'activité : la loi a maintenu la règle selon laquelle la somme des pensions de retraite accordées par le régime général d'assurance vieillesse, le régime des salariés agricoles, les régimes spéciaux de retraite régis par le code de la sécurité sociale et les régimes de retraite complémentaires légalement obligatoires et des revenus d'activité professionnelle ne doit pas être inférieure au montant du dernier salaire d'activité – calculé sur la moyenne des trois derniers mois d'activité avant liquidation définitive de la ou des pensions de retraite – mais elle a permis de déroger à ce plafond dès lors que les revenus tirés des pensions de retraite et de l'activité professionnelle nouvelle sont inférieurs à 1,6 fois le salaire minimum de croissance (SMIC), soit 2 113,63 euros bruts depuis le 1^{er} juillet 2008.

L'AGIRC et l'ARRCO ont consécutivement décidé d'appliquer, également à compter du 1^{er} janvier 2007, cette nouvelle limite de cumul pour le service de leurs pensions de retraite complémentaires (avenants signés le 20 mars

2007 : n° A-247 à la convention collective nationale du 14 mars 1947 de l'AGIRC et n° 100 à l'accord du 8 décembre 1961 constitutif de l'ARRCO).

Le même article 105 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a assoupli les règles de tutorat en entreprise pour accroître les possibilités de maintien en activité des seniors : les revenus tirés du tutorat auprès de son ancien employeur ne sont pris en compte dans le calcul de la limite du cumul emploi-retraite qu'au-delà d'un certain seuil. Ce tutorat doit être exercé à titre exclusif dans le cadre d'un contrat à durée déterminée et par un salarié ayant une ancienneté minimale.

Des difficultés juridiques liées à la définition du tutorat sont apparues lors de la rédaction du décret d'application. Le gouvernement a finalement fait le choix de proposer dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 de lever les différentes limites posées au cumul emploi-retraite, y compris celles relatives au tutorat. La publication du décret d'application a donc été suspendue du fait de la prochaine suppression du dispositif.

d) Les préretraites et mises à la retraite

L'article 16 de la loi du 21 août 2003 avait repoussé l'âge minimal de mise à la retraite d'office (65 ans) tout en maintenant la possibilité d'une mise à la retraite d'office à partir de 60 ans (sous réserve que les salariés concernés bénéficient du taux plein de retraite) lorsqu'il existe, au niveau de l'entreprise ou de la branche, une convention ou un accord collectif du travail portant sur ce point qui a été conclu et étendu avant le 1^{er} janvier 2008 (en ce cas l'accord ou la convention doit prévoir des contreparties en termes d'emploi et de formation professionnelle). Les partenaires sociaux ont largement usé, au niveau des branches, de cette faculté de mise à la retraite du fait de l'attrait de son régime fiscal et social qui permettait de faciliter le traitement social des départs des salariés les plus âgés.

En application de l'action n° 11 du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors présenté par le gouvernement le 6 juin 2006, l'article 106 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 a supprimé les possibilités conventionnelles de mise à la retraite d'office postérieures à la loi du 21 août 2003 : un tel accord – ou convention – ne peut plus être signé à compter du 23 décembre 2006 et les accords ou conventions conclus du 22 août 2003 au 22 décembre 2006 cesseront de produire leurs effets au 31 décembre 2009. Pour ceux des accords – au nombre de huit – permettant une mise à la retraite avant 60 ans, contrairement à la volonté du législateur de 2003 et au texte même de l'article L. 122-14-12 du code du travail, l'échéance est avancée au 31 décembre 2007. Le V de l'article 106 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a, en outre, soumis ces derniers accords à la contribution spécifique à laquelle sont assujetties les avantages de préretraite d'entreprise.

Par ailleurs, les I et II de l'article 106 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 ont mis en place un régime transitoire de « départ à la retraite avec l'accord de l'employeur » permettant de maintenir du 1^{er} janvier 2010 au 1^{er} janvier 2014 un mécanisme de mise à la retraite négocié pour les salariés âgés de 60 à 65 ans bénéficiaires du taux plein de liquidation. Lorsque ces salariés étaient couverts par un accord ou convention collective conclus avant le 22 décembre 2006 portant sur la mise à la retraite, les indemnités bénéficiaient des exonérations et avantages fiscaux et sociaux attachés aux indemnités de licenciement ; à défaut, le régime applicable était celui des indemnités de mise à la retraite.

Ce dispositif exceptionnel a été supprimé par le XII de l'article 16 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008.

L'article 16 de cette loi a relevé les taux de prélèvement social sur les indemnités de préretraites, de cessations anticipées d'activité et de mise à la retraite, afin de rendre moins attractifs ces procédures de sortie du marché du travail des travailleurs âgés :

– les taux sont alignés sur les taux de droit commun des prélèvements sociaux sur les indemnités de préretraite (paragraphes I et II : suppression des taux réduits et de l'exonération de CSG ; paragraphe III : fixation à 50 % du taux de la contribution spécifique acquittée par les employeurs) ;

– le taux de la contribution spécifique acquittée par les employeurs sur les avantages de préretraite d'entreprise est relevé (2° du paragraphe III : taux porté à 50 %) et les taux transitoires réduits sont supprimés (paragraphe VI) ;

– les mises à la retraite d'office sont soumises à une contribution spécifique calquée sur celle prévue pour les préretraites d'entreprise (paragraphes VIII et IX : fixation à 50 % du taux de la contribution, avec un taux transitoire de 25 % du 11 octobre 2007 au 31 décembre 2008) ;

– le produit des contributions spécifiques est affecté au régime général (Caisse nationale d'assurance vieillesse) (1° du paragraphe III et paragraphe X) ;

– le régime du départ en retraite avec l'accord de l'employeur introduit par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 est supprimé (paragraphe VI).

e) Dispositions concernant l'épargne retraite et les retraites supplémentaires

L'ordonnance n° 2006-344 du 23 mars 2006 relative aux retraites professionnelles supplémentaires a modifié les dispositions des articles 108 (plan d'épargne retraite populaire PERP), 109 (plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite PERCO), 113 (régime social des contributions

employeurs aux régimes complémentaires et aux régimes supplémentaires de retraite) et 116 (fonctionnement des institutions de gestion de retraite supplémentaire) de la loi du 21 août 2003. Cette ordonnance transpose la directive n° 2003/41 du 3 juin 2003 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle. Les gestionnaires de PERCO pourront proposer des services de retraite professionnelle supplémentaire dans d'autres Etats membres de l'Union européenne.

2. Les compléments aux mesures adoptées en 2003

a) La retraite anticipée pour carrière longue

L'article 57 de la loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005, pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers affiliés à la CNRACL, et l'article 119 de la loi de finances pour 2005 n° 200-1484 du 30 décembre 1984, pour les fonctionnaires de l'État, ont transposé à la fonction publique le dispositif de départ anticipé en retraite pour longue carrière prévu par la loi du 21 août 2003. Cette retraite est ouverte :

– à compter du 1^{er} janvier 2005, aux fonctionnaires âgés de 59 ans ayant débuté une activité professionnelle avant la fin de l'année civile de leurs 17 ans, ayant 42 ans de durée d'assurance validée tous régimes confondus (168 trimestres) et ayant cotisé au moins 40 ans tous régimes confondus (160 trimestres) ;

– à compter du 1^{er} janvier 2006, aux fonctionnaires âgés de 58 ans ayant débuté une activité professionnelle avant la fin de l'année civile de leurs 16 ans, ayant 42 ans de durée d'assurance validée (168 trimestres) et ayant cotisé au moins 41 ans (164 trimestres) ;

– à compter du 1^{er} janvier 2008, aux fonctionnaires âgés de 56 ans ayant débuté une activité professionnelle avant la fin de l'année civile de leurs 16 ans, ayant 42 ans de durée d'assurance validée (168 trimestres) et ayant cotisé au moins 42 ans (168 trimestres).

En 2005, moins de 700 départs en retraite anticipée pour carrière longue ont été constatés, mais leur nombre a bondi à 8 400 en 2006.

Par ailleurs, l'article 2 de l'ordonnance n° 2007-235 du 22 février 2007 a étendu à Saint-Pierre-et-Miquelon, dont les travailleurs non affiliés au régime des marins ou des fonctionnaires disposent d'un régime spécial de retraite depuis 1977, le dispositif de départ anticipé pour carrière longue.

b) Les retraites agricoles

L'article 107 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 a revalorisé les petites retraites des exploitants agricoles en abaissant de 32,5 années à 22,5 années la condition relative à la durée

d'activité non salariée pour l'ouverture des droits à la retraite proportionnelle (article L. 732-54-1 du code rural).

Le décret n° 2006-1638 du 19 décembre 2006 a mis en œuvre par anticipation ces dispositions. Il a également réduit le coefficient de minoration à 5,5 % par année manquante à partir du 1^{er} janvier 2007 pour les pensions dues au titre de l'année 2007 et à 4 % par année manquante à partir du 1^{er} janvier 2008 pour les pensions dues à compter du 1^{er} janvier 2008.

3. Les nouvelles réformes par rapport au contenu de la loi de 2003

a) L'amélioration de la situation des personnes handicapées

L'article 28 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a accordé aux assurés handicapés justifiant d'un taux d'incapacité permanente de 80 % une majoration de durée d'assurance égale à un trimestre pour trois trimestres d'assurance cotisés sous statut d'invalidité (quotité fixée par le décret n° 2005-1774 du 30 décembre 2005 pour le régime général et les régimes alignés et le décret n° 2006-1582 du 12 décembre 2006 pour la fonction publique). Ainsi 120 trimestres de cotisations versées par un assuré justifiant d'une telle incapacité permettent d'atteindre le taux plein de liquidation de 160 trimestres. Cette majoration ne permet toutefois pas de dépasser le taux plein de liquidation.

Le régime de bonification prévu par l'article 28 de la loi du 11 février 2005 au bénéfice des fonctionnaires s'étant révélé inégalitaire par rapport au régime applicable au secteur privé, la loi n° 2006-737 du 27 juin 2006 a redéfini et mis en place la majoration de pension de retraite des fonctionnaires handicapés selon des principes équivalents à ceux retenus pour le secteur privé (quotité fixée par le décret n° 2006-1582 du 12 décembre 2006).

L'article 108 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 a étendu aux exploitants agricoles et aux artisans, industriels et commerçants la majoration de durée d'assurance d'un trimestre par période de trente mois d'éducation dans la limite de huit trimestres accordée aux assurés salariés élevant un enfant ouvrant droit à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé en application de l'article L. 351-4-1 du code de la sécurité sociale (article 33 de la loi du 21 août 2003).

b) Les opérations d'adossment ou d'intégration de régimes de retraite

- Le régime des adossements au régime général

Les articles 79 et 80 de la loi n° 2005-1579 de financement de la sécurité sociale pour 2006 ont défini des règles de neutralité financière des opérations d'adossment de régimes spéciaux de retraite au régime général afin de protéger les assurés du régime général. Ils ont aussi renforcé l'information du Parlement

sur ces opérations (information préalable à la signature de la convention d'adossement).

- L'adossement du régime des industries électriques et gazières

Les articles 18 et 19 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 ont défini les modalités d'adossement des pensions de retraite des agents relevant du statut du régime spécial des industries électriques et gazières et créé la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG).

L'article 56 de la loi n° 2004-1370 de financement de la sécurité sociale pour 2005 a, par la suite, réformé les règles de gestion de la contribution financière due à la CNAV ainsi que les taux minimums et maximums de celle-ci.

- L'intégration du régime spécial de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris

L'article 70 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a intégré le régime des salariés et anciens salariés de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) et leurs ayants droit dans le régime général d'assurance vieillesse et les régimes de retraite complémentaires des salariés obligatoires à compter du 1^{er} janvier 2006. Pour les droits à pension non couverts par le régime général et les régimes complémentaires, la CCIP a mis en place des couvertures complémentaires permettant de maintenir les droits. En outre, la CCIP a été autorisée à mettre en place un dispositif de retraite supplémentaire à cotisations définies et réparties entre l'employeur et le salarié et un dispositif d'épargne volontaire (plan d'épargne entreprise et plan d'épargne retraite collective).

- L'intégration du régime des ministres des cultes

L'article 75 de la loi n° 2005-1579 de financement de la sécurité sociale pour 2006 a procédé à l'intégration juridique du régime d'assurance vieillesse des ministres des cultes et des membres des congrégations religieuses (Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes – CAVIMAC) dans le régime général.

- L'intégration des moniteurs de ski dans le régime des professions libérales

L'article 110 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 régularise au regard de la loi la situation des moniteurs de ski en assurant leur affiliation, qui aurait dû exister depuis 1978, auprès des régimes de base et complémentaire de retraite gérés par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV) qui est une des onze sections professionnelles de la CNAVPL, par intégration juridique et

financière du système privé mis en place par le syndicat national des moniteurs de ski français en contravention à la loi sur la prévoyance vieillesse.

- L'adossement de la retraite des fonctionnaires de La Poste

L'article 150 de la loi n° 2006-1771 de finances rectificative pour 2006 a modifié les modalités de financement des pensions des fonctionnaires de La Poste afin, comme cela avait réalisé pour les fonctionnaires de France Télécom en 1996, de ramener progressivement les charges sociales supportées par l'entreprise publique à un niveau comparable à celui de ses concurrents du secteur postal et bancaire et à lui éviter de provisionner dans ses comptes l'intégralité des engagements au titre des retraites dues à ses fonctionnaires, ce qui aurait constitué une charge insupportable. La loi a mis en place une contribution employeur à caractère libératoire et prévu le versement d'une soulte selon des modalités comparables à celles définies pour France Télécom. Un établissement public dédié à la gestion des retraites des fonctionnaires de La Poste a été créé avec pour objectif de parvenir à un adossement des retraites des postiers fonctionnaires au régime général d'assurance vieillesse.

c) Les mesures de gestion concernant certains régimes de retraite ou certaines catégories d'assurés

- La création d'une retraite additionnelle pour les enseignants du privé

La loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 a clarifié la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat et mis en place un régime public de retraite additionnel obligatoire par répartition provisionnée au profit des personnels enseignants et de documentation de ces établissements et de leurs conjoints survivants et leurs orphelins.

- Le statut des conjoints collaborateurs

La loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a réformé le statut des conjoints collaborateurs des chefs d'entreprise commerciale, industrielle ou artisanale (qui sont affiliés au Régime social des indépendants). Auparavant, l'adhésion à ce statut était facultative et volontaire. Désormais le conjoint collaborateur doit opter pour l'un des trois statuts suivants : conjoint salarié, associé, conjoint collaborateur, ce dernier statut étant ouvert aux conjoints mariés exerçant une activité régulière dans l'entreprise sans recevoir de rémunération. Dans chacun des cas, des cotisations avec ou sans partage de revenu avec le chef d'entreprise sont prévues, ce qui permet au conjoint collaborateur de se constituer des droits propres à la retraite.

- La réforme du minimum vieillesse attribué aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne

L'article 76 de la loi n° 2005-1579 de financement de la sécurité sociale pour 2006 a réformé le minimum vieillesse afin d'aligner son service sur les règles

applicables aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne bénéficiant de minima sociaux, notamment celle exigeant de résider sur le territoire national un certain temps au cours de l'année pour en bénéficier.

- La réforme des régimes d'avantage social vieillesse (ASV) des professions de santé

L'article 76 de la loi n° 2005-1579 de financement de la sécurité sociale pour 2006 a réformé les cinq régimes d'avantage social vieillesse des professions de santé afin de parvenir à rétablir leur équilibre financier menaçant, selon un rapport de la Cour des comptes, la viabilité de ces régimes de retraite complémentaires. Il a inscrit dans la loi l'obligation d'affiliation à ces régimes tout en permettant une dispense pour les professionnels dont l'activité ou le revenu professionnel non salarié est inférieur à un montant fixé par décret. La tâche de fixer le montant des cotisations, les conditions d'acquisition des points de retraite par cotisations annuelles forfaitaires, les conditions de service des prestations complémentaires de ces régimes et les pensions de réversion ainsi que la valeur de service des points de retraite, y compris les points des pensions liquidées, est retirée aux organes de gestion des régimes pour être confiée au gouvernement par voie de décret. En outre, la loi permet de mettre en place par voie de décret une cotisation d'ajustement proportionnelle aux revenus pouvant ne pas générer de droits à pension.

- La réforme du régime de cotisation des professeurs et maîtres de conférences des universités - praticiens hospitaliers

L'article 112 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 a permis aux personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers et universitaires (professeurs d'université – praticiens hospitaliers et maîtres de conférence – praticiens hospitaliers) de constituer des droits à pension par cotisation salariale et patronale sur leurs revenus hospitaliers. Les employeurs de ces fonctionnaires de l'État devront verser une cotisation de retraite, qualifiée de « participation », au système d'assurance supplémentaire choisi par le fonctionnaire dès lors qu'ils ne bénéficient pas du régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des agents non titulaires de la fonction publique (IRCANTEC) pour la fraction hospitalière de leur revenu d'activité. Cette participation est égale à la cotisation du praticien hospitalier, dans des limites fixées par décret.

- La création d'une ressource supplémentaire pour le Fonds de réserve des retraites

L'article 18 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 a affecté au Fonds de réserve des retraites (FRR) les avoirs en déshérence des contrats d'assurance vie.

- L'amélioration de la retraite du combattant

Les articles 125, 99 et 91 des lois de finances pour 2006, 2007 et 2008 ont porté de 33 à 35, de 35 à 37, puis de 37 à 39 la valeur de l'indice de pension servant à calculer le taux de la retraite du combattant, à compter du 1^{er} juillet de chaque année en cause (article L. 256 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre).

L'article 100 de la loi de finances pour 2007 a aligné, à compter du 1^{er} janvier 2007, la valeur du point de base des retraites du combattant et des pensions militaires d'invalidité servies aux ressortissants des pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France sur la valeur du point de base retenue pour les retraites du combattant et les pensions militaires d'invalidité servies en France. Il en est de même pour les indices servant au calcul des pensions militaires d'invalidité des invalides et les indices servant au calcul des pensions servies aux conjoints survivants et aux orphelins des pensionnés militaires d'invalidité.

- L'amélioration du régime de départ en retraite des fonctionnaires de police en services actifs

L'article 129 de la loi de finances rectificative pour 2004 a permis aux personnels des services actifs de police de partir à la retraite dès qu'ils ont atteint l'âge de 50 ans, et non plus seulement au 1^{er} janvier de l'année suivant celle durant laquelle ils ont atteint cet âge, à condition d'avoir accompli au moins 25 années de services effectifs ou de services militaires obligatoires et être à cinq ans au plus de la limite d'âge de leur grade.

D. LA CLAUSE DE RENDEZ-VOUS ADOPTÉE EN 2003

1. Les dispositions de la loi du 21 août 2003

La loi du 21 août 2003 a défini un pilotage de ses réformes sur le long terme. L'augmentation de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une liquidation au taux plein est ainsi programmée par tranches quadriennales (2005-2008 ; 2009-2012 ; 2013-2016 ; 2017-2020) ponctuées avant l'engagement de la phase suivante par la présentation d'un rapport gouvernemental au Parlement sur l'état des principaux facteurs d'évolution des paramètres d'équilibre des régimes de retraite (*cf.* encadré ci-après). L'objectif défini par la loi est de « *maintenir constant, jusqu'en 2020, le rapport constaté, à la date de publication de la présente loi [22 août 2003], entre ces durées [la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein et la durée des services et bonifications nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile et militaire de retraite] et la durée moyenne de retraite* » (I de l'article 5).

Afin de tenir cet objectif, le III de ce même article 5 a programmé le relèvement de la durée d'assurance ou de services pour obtenir une pension au

taux plein ou maximum (161 trimestres pour la génération atteignant l'âge de 60 ans en 2009, 162 trimestres pour celle qui aura 60 ans en 2010, 163 trimestres pour celle qui aura 60 ans en 2011 et 164 trimestres pour celle qui aura 60 ans en 2012). Ce relèvement a été adopté en 2003 par le Parlement ; la loi dispose toutefois qu'un décret peut ajuster ce calendrier de mise en œuvre de la majoration au regard des évolutions présentées dans un rapport public remis au Parlement par le gouvernement avant le 1^{er} janvier 2008.

Ce rapport gouvernemental doit permettre d'apprécier l'évolution des paramètres financiers et démographiques commandant l'évolution du rapport entre durée d'assurance et durée de la retraite et donc l'évolution de l'équilibre des régimes de retraite. Le II de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 définit le contenu de ce rapport.

***Contenu du rapport du Gouvernement au Parlement
(II de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites)***

« II. – Avant le 1^{er} janvier 2008, le Gouvernement, sur la base notamment des travaux du Conseil d'orientation des retraites, élabore un rapport faisant apparaître :

« 1° L'évolution du taux d'activité des personnes de plus de cinquante ans ;

« 2° L'évolution de la situation financière des régimes de retraite ;

« 3° L'évolution de la situation de l'emploi ;

« 4° Un examen d'ensemble des paramètres de financement des régimes de retraite.

« Ce rapport est rendu public et transmis au Parlement. »

Cette clause de rendez-vous s'appliquera également, dans les mêmes conditions, avant le 1^{er} janvier 2012 et le 1^{er} janvier 2016 (IV de l'article 5 de la loi du 21 août 2003). Cependant sur les périodes 2013-2016 et 2017-2020, la loi n'a fixé aucun relèvement de la durée d'assurance ou de services comme cela a été fait pour la période 2009-2012. Lors de l'adoption de la loi, le gouvernement a pourtant fait savoir que compte tenu des projections disponibles à cette date, un relèvement à 167 trimestres serait nécessaire entre 2016 et 2020 pour maintenir constant le rapport durée d'assurance / durée de la retraite (*cf.* le point IV-E-3 sur l'évolution de la durée d'assurance).

2. Les axes définis par le gouvernement

Dès le 25 septembre 2007, à l'occasion du 60^e anniversaire de l'AGIRC, M. François Fillon, Premier ministre, a défini les « thèmes » devant être abordés dans le cadre du rendez-vous de 2008 sur les retraites. Deux préalables ont été fixés :

1° La réforme des régimes spéciaux annoncée par le Président de la République le 18 septembre 2007 :

Conformément aux engagements pris lors de la campagne électorale, M. Nicolas Sarkozy a demandé que les règles des régimes spéciaux soient harmonisées avec celles de la fonction publique, tout en prenant en compte la pénibilité de certains métiers. Dans son 3^e rapport de mars 2006 puis dans son 4^e rapport de janvier 2007, le Conseil d'orientation des retraites avait pointé la nécessité de faire évoluer les régimes spéciaux, notamment pour accompagner le relèvement de la durée d'assurance votée en 2003 et l'allongement de l'espérance de vie. Le Président de la République a demandé que tous les sujets soient mis sur la table : allongement de la durée de cotisation, décote, surcote, indexation des pensions, bonifications, pénibilité, rythme d'application, prise en compte des primes dans le calcul de la pension ;

2° La suppression de certains freins à l'accroissement du taux d'activité des seniors proposée par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 :

Ces mesures figurent à l'article 16 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 qui aménage les prélèvements sociaux sur les indemnités de préretraites, de cessations anticipées d'activité et de mise à la retraite (*cf.* analyse de M. Yves Bur, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, aux pages 128 et suivantes de son rapport n° 295, tome 1). Cette politique met également en œuvre un axe d'action fixé par le Président de la République dans son discours du 18 septembre 2007 : *« promouvoir le travail, c'est aussi mettre fin à ce gâchis insensé que représente la mise à l'écart des travailleurs dès 50 ans ou 55 ans [...] C'est pourquoi je demande au gouvernement de supprimer sans délai les verrous fiscaux, les verrous sociaux, les verrous réglementaires qui pénalisent ceux qui voudraient continuer à travailler et qui incitent les entreprises et les administrations à négliger les seniors dans leur gestion des ressources humaines. En particulier, je souhaite la suppression des mises à la retraite d'office avant 65 ans ».*

Le Premier ministre a ensuite indiqué que *« le rendez-vous de 2008 s'inscrira dans la continuité »* et ne donnera pas lieu à la substitution d'un régime par points au régime actuel, en transposant, par exemple, l'exemple du système suédois fondé sur des *« comptes notionnels »*. Cinq thèmes devront être abordés lors du rendez-vous de 2008 :

– l'articulation entre l'âge et le travail : préparation d'une deuxième et troisième parties de carrière ; prise en compte de la pénibilité ; la disparition des mécanismes de préretraite sera néanmoins programmée ; par ailleurs, le Premier ministre a rappelé que *« l'augmentation de la durée de cotisation à 41 ans n'est pas une option, elle est prévue par la loi »* ;

– l'équilibre financier des régimes de retraite : l'objectif doit être d'équilibrer le régime en 2012, de conserver la cible du financement des régimes à l'horizon 2020 sur laquelle repose la loi du 21 août 2003 et de définir une nouvelle cible d'équilibre financier pour 2025 ou 2030 ;

– l’examen du dispositif de départ anticipé pour carrière longue, « *geste d’authentique justice sociale* » : l’évaluation du dispositif est prévue par le point 3 du relevé de décisions du 15 mai 2003 qui est à l’origine de la mesure votée par le Parlement : « *ce dispositif sera revu en 2008* » ; le premier ministre a souhaité étudier des « ajustements » permettant de contenir le coût de cette mesure ;

– la réalisation de l’objectif d’une pension au moins égale à 85 % du SMIC net pour les retraités ayant accompli une carrière complète au SMIC : cet objectif est-il toujours pertinent ?

– l’évaluation des avantages familiaux et conjugaux qui sont très divers et hétérogènes entre les régimes de retraite.

3. L’avis de la Commission de garantie des retraites de 2007

Cette étape s’inscrit dans le traitement de l’évolution de la durée d’assurance. Celle-ci, ainsi que l’avis finalement rendu le 29 octobre 2007, sont analysés ci-après dans la 4^e partie du rapport (point IV-E-5).

4. L’analyse du Conseil d’orientation des retraites

a) Les quatre thèmes du rendez-vous de 2008

Dans son cinquième rapport (« *Retraites : 20 fiches d’actualisation pour le rendez-vous de 2008* ») adopté le 21 novembre 2007 et remis le lendemain au Premier ministre, le Conseil d’orientation des retraites (COR) a sélectionné les thèmes suivants devant, au regard de la loi (celle-ci n’ayant toutefois pas dressé une telle liste), être impérativement traités dans le rendez-vous 2008 :

– l’équilibre financier des régimes de retraite ;

– l’allongement de la durée d’assurance permettant d’obtenir une liquidation au taux plein ou maximum ;

– l’évolution du montant des pensions ;

– l’objectif d’une pension égale à 85 % du SMIC pour une carrière complète rémunérée au SMIC, et plus généralement la situation des petites retraites.

Les analyses du COR sur ces quatre points sont présentées respectivement aux chapitres I-B-2, IV-E-6, III-C-1-*d* et III-C-2-*a* du présent rapport.

A côté de ses questions devant impérativement être traitées, le COR avance les sept thèmes supplémentaires suivants.

b) Le droit à l’information

Ce point est présenté au chapitre I-C du présent rapport.

c) L'égalité entre hommes et femmes et les avantages familiaux et conjugaux

Les droits familiaux et conjugaux représentent environ un quart du montant des retraites versées. En dépit de ces droits qui bénéficient majoritairement aux femmes, la pension moyenne de celles-ci (droits directs et droits dérivés) demeure inférieure de 38 % à celle des hommes, la pension moyenne de droit directe étant inférieure de moitié.

Les droits familiaux et conjugaux ont évolué sous l'effet du droit européen, notamment l'arrêt Griesmar de la Cour de justice des Communautés européennes du 29 novembre 2001 qui a imposé, dans la fonction publique, l'extension aux hommes des bonifications de durée d'assurance accordées aux femmes au titre de leurs enfants. La loi du 21 août 2003 a réformé le code des pensions civiles et militaires de retraite en conséquence sans cependant modifier les régimes du secteur privé non concernés cette jurisprudence. Cependant, un arrêt du 21 décembre 2006 de la Cour de cassation, s'appuyant sur la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, a étendu le bénéfice de la majoration de durée d'assurance à un père relevant du régime général qui avait élevé seul un enfant.

Le COR reconnaît les difficultés à assurer une égalité entre hommes et femmes en matière de retraite alors que le marché du travail maintient des écarts importants – les inégalités doivent être combattues en amont sur le marché du travail, le système des retraites ne pouvant avoir pour vocation de les corriger – et que la contrainte budgétaire ne permet pas de généraliser aux hommes les droits accordés aux femmes.

Le COR pointe le risque de subordonner le bénéfice des majorations de durée d'assurance au retrait ou à la réduction d'activité, principe favorable aux femmes mais qui inciterait au retrait du marché du travail. Or l'inactivité est la principale cause de l'inégalité entre les hommes et les femmes.

Afin de réduire l'écart entre hommes et femmes, le COR poursuit sa réflexion sur la mise en place de dispositifs « non sexués » qui seraient plus favorables aux femmes (lien avec l'accouchement, forfaitisation de la bonification de 10 %, bonification forfaitaire dès le premier enfant).

Par ailleurs, les droits conjugaux devraient évoluer en fonction des nouvelles formes de conjugalité que la réglementation en vigueur prend imparfaitement en compte : importance des divorces, nouvelles formes d'unions.

La suppression de la réversion au profit d'un dispositif de partage des droits à la retraite, qui serait une source d'économie pour les régimes, pénaliserait les assurés mariés et serait neutre pour les célibataires.

MM. Claude Demoizel et Dominique Leclerc, rapporteurs de la mission d'information du Sénat sur les pensions de réversion (rapport n° 314 du 22 mai

2007), proposent d'étendre la réversion aux personnes pacsées depuis plus de cinq ans et demandent la prise en compte des couples en union libre. Ils invitent à étudier le calcul de la réversion en fonction de la durée de l'union et à proratiser la réversion en cas de divorce, même en l'absence de remariage, comme cela est appliqué par les régimes de l'ARRCO et de l'AGIRC.

Concernant le montant de la réversion, le COR souligne que la hausse du taux d'activité des femmes devrait permettre, à l'avenir, de maintenir le niveau de vie des veuves de fonctionnaires ou d'agents des régimes spéciaux – dont la réversion n'est pas placée sous conditions de ressources – avec un taux de réversion plus faible alors qu'aujourd'hui avec une pension médiane de la femme représentant 30 % de celle de son mari, un taux de réversion de 50 % ne permet pas d'assurer le maintien du niveau de vie des veuves.

Pour les assurés relevant du régime général et des régimes alignés, dont la réversion de base est placée sous condition de ressources et la réversion complémentaire est versée sans conditions de ressources, le relèvement du taux de réversion de 54 à 60 % « *devrait permettre de soutenir le niveau de vie des veuves actuelles qui ont souvent des droits directs faibles. Mais, en raison de la hausse des droits directs des femmes au fil des générations, la mesure pourrait conduire à aller au-delà du maintien du niveau de vie au moment du veuvage pour les futures générations de veuves* ». Cette mesure permettrait également de « *pallier des situations de pauvreté [...] mais d'autres mesures, telles que la revalorisation du minimum vieillesse, seraient sans doute plus efficaces* » (COR, 5^e rapport, p. 114). Actuellement, « *selon des calculs effectués par le COR sur quelques cas-types simplifiés, les personnes qui n'ont jamais ou peu travaillé et celles dont la pension totale de droit direct est voisine du plafond (1 433 € par mois) verraient leur niveau de vie diminuer au moment du veuvage. Pour la situation médiane actuelle des couples mariés de retraités (un peu plus de 500 € par mois pour l'épouse), le maintien du niveau de vie de la veuve serait à peu près assuré. Relever de 54 % à 60 % le taux de réversion dans le régime de base aurait pour effet de remonter la première portion de la courbe : la perte de niveau de vie serait réduite pour un survivant sans droits propres mais d'autres, pour lesquels le total (droits direct + réversion du régime de base) se situe juste sous le plafond, pourraient voir leur niveau de vie augmenter* » (COR, 5^e rapport, p. 114).

Par ailleurs, le COR ne tranche pas la question « sensible et complexe » de l'étendue des revenus à prendre en compte dans la conditions de ressources ni la question de la réintroduction éventuelle d'un âge minimal d'ouverture du droit à la réversion.

d) L'égalité des droits en fonction des parcours professionnels

Près de quatre retraités sur dix sont polypensionnés. Cette proportion tend à augmenter continûment. Or les différences de traitement entre un polypensionné et un monopensionné peuvent être un frein à la mobilité sur le marché du travail.

Une première source de pénalisation est le calcul sur 25 années du salaire annuel moyen d'autant plus forte que les salaires portés au compte ne sont revalorisés que sur les prix.

L'article 1^{er} du décret n° 2004-144 du 13 février 2004, pris pour l'application de l'article 22 de la loi du 21 août 2003, a amélioré la situation en permettant la proratisation des carrières partagées entre le régime général et les régimes alignés mais les 25 salaires annuels moyens retenus ne sont que rarement les 25 meilleurs salaires des carrières éclatées entre ces régimes.

L'extension de la proratisation aux régimes des professions libérales, des exploitants agricoles et de la fonction publique provoquerait d'abord un surcoût pour le régime général. Le COR avance que 13 % des nouveaux retraités du régime général de 2004 et 2005 auraient vu leur pension du régime général augmenter de 410 euros par an en moyenne, soit une dépense annuelle de plus de 30 millions d'euros pour la CNAV, qui atteindrait plusieurs centaines de millions d'euros pour une cohorte annuelle complète de retraités.

En revanche, le COR souligne que la limitation à quatre du nombre de trimestres validables par année et le plafonnement de la proratisation par rapport à la durée d'assurance cible (40 ans pour la génération 1948) désavantagent les polypensionnés.

Par ailleurs, le COR signale que « cumuler dans la même année plusieurs emplois relevant de différents régimes (régime général et régimes alignés) peut s'avérer pénalisant pour les temps très partiels en raison du seuil minimal permettant de valider un trimestre dans chacun de ces régimes »⁽¹⁾. *« Inversement, cumuler plusieurs temps partiels dans des régimes différents peut permettre de valider des périodes complètes dans plusieurs régimes. Il est vrai que les salaires portés au 21 novembre 2007 au compte dans chaque régime sont réduits, ceci en fonction du niveau de rémunération dans chaque régime. Toutefois, le plafonnement des salaires portés au compte et l'existence de minima de pension (minimum contributif dans le privé, minimum garanti dans les régimes de la fonction publique) invalident la linéarité entre le niveau de rémunération et la pension, si bien que la pluriactivité peut se révéler dans certains cas particulièrement avantageuse »*⁽²⁾ (COR, 5^e rapport, pp. 119 et 120).

(1) « Exemple : Un salarié qui déclare, au cours d'une année donnée, 150 heures de SMIC au titre du régime général et 100 heures de SMIC au titre du régime des salariés agricoles ne bénéficiera pas de la validation d'un trimestre pour sa retraite, alors qu'il a travaillé au total plus de 200 heures de SMIC dans l'année, seuil minimal pour valider un trimestre dans chacun de ces régimes. »

(2) « Exemple : Un salarié qui durant toute sa carrière remplit deux mi-temps au SMIC, l'un à la CNAV et l'autre comme salarié agricole (MSA salariés) valide quatre trimestres par année civile dans chacun des deux régimes. Au terme d'une carrière complète, ses deux pensions sont portées au minimum contributif, ceci sans proratisation : il touche donc deux fois le minimum contributif. A l'inverse, si les deux emplois à mi-temps sont réalisés comme salarié du privé (CNAV), l'assuré ne valide que quatre trimestres par année civile et il ne touche qu'une seule pension, également au minimum contributif. »

Le COR fait également valoir que « *les modalités de calcul de la surcote dépendent du dernier régime d'affiliation et sont moins favorables pour les anciens fonctionnaires ayant poursuivi leur carrière dans le secteur privé* » (la surcote majore les régimes antérieurs d'affiliation sauf lorsque ce sont des régimes de la fonction publique).

Enfin, la multiplication des carrières accidentées (chômage, interruption d'activité, éducation d'enfants) pose problème. En particulier, le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ne permettent pas de valider des droits à la retraite.

Dans ce dernier cas, le rapporteur ajoute que si les périodes d'assurance assimilées, notamment celles de maternité, de congé parental, de maladie ou d'accident du travail, permettent d'obtenir une validation gratuite de trimestres d'assurance, elles ne donnent pas lieu, en raison de l'absence de cotisation, à un report sur le compte individuel du montant des indemnités allouées pour le calcul du revenu annuel, sauf dans le cas des indemnités légales de chômage.

e) La pénibilité au travail

Le COR ne présente aucune proposition pour la prise en compte de la pénibilité au travail dans les systèmes de retraite. Il appartient aux partenaires sociaux de prendre position sur cette question et celle de la définition de la pénibilité en application de l'article 12 de loi du 21 août 2003.

On peut noter le rapprochement établi entre la pénibilité et les dispositifs de cessation anticipée d'activité mis en place depuis les années 1970 en France, qui ont été les seuls outils de compensation à la disposition des partenaires sociaux.

Le rapporteur observe cependant que cette approche entre en conflit avec l'objectif de maintien dans l'emploi des seniors. A ce titre, il relève que l'analyse du COR – « *il conviendrait de ne pas négliger d'autres pistes, comme le temps partiel en fin de carrière, davantage en adéquation avec l'objectif d'augmentation du taux d'emploi es seniors* » (COR, 5^e rapport, p. 128) – converge avec la proposition de M. Jean-Frédéric Poisson, rapporteur de la mission d'information sur la pénibilité au travail de l'Assemblée nationale (rapport n° 910 du 27 mai 2008) tendant à mettre en place une possibilité de réduction de temps de travail en fin de carrière avec maintien des conditions salariales contractuelles pour les salariés dont la carrière leur permettrait de répondre aux critères de pénibilité définis par les partenaires sociaux et dont l'altération irréversible de leur santé du fait de cette pénibilité serait constatée par une commission médicale.

f) Les régimes spéciaux

L'annexe n° 3 du présent rapport contient un tableau historique de la mise en place des régimes spéciaux en France et leur inventaire.

Le rapport du COR met en relief la diversité des règles applicables aux régimes spéciaux de retraite (âges de départ, calcul et revalorisation des pensions, droits familiaux et conjugaux). Réitérant son analyse de janvier 2007 (4^e rapport), le COR estime que l'étude des régimes spéciaux doit prendre en compte l'allongement des durées d'activité et des durées d'assurance afin de tenir compte des gains d'espérance de vie. Les situations de pénibilité très présentes dans un certain nombre de ces régimes doivent être prises en compte notamment lorsque la question de l'âge de départ à la retraite est abordée.

Le COR prend acte de la volonté du Président de la République de parvenir à une harmonisation des règles des régimes spéciaux avec celles de la fonction publique.

g) Le Fonds de réserve des retraites (FRR)

Dans son 5^e rapport (p. 139), le COR « observe que le rythme d'abondement du FRR a été jusqu'à maintenant inférieur à celui qui avait été initialement envisagé et rappelle que la crédibilité du FRR sera d'autant mieux assurée que la part des ressources pérennes, actuellement limitée à la fraction de la contribution de 2 % sur les revenus de placement et du patrimoine, sera plus importante. Il va de soi que le montant de ces ressources doit être défini en adéquation avec les missions du FRR. La réflexion sur la nature des ressources mérite d'être développée en s'inspirant des exemples étrangers. Compte tenu du rôle assigné au FRR, qui vise à assurer une plus grande équité entre les générations, la réflexion pourrait également s'inscrire dans le cadre plus large des préoccupations de développement durable dans le cas où serait mise en oeuvre une fiscalité environnementale » [...] « une stratégie de financement stable pour le FRR, garante de meilleures performances financières, exigerait une plus grande visibilité dans les abondements et les décaissements. » [...] « Par ailleurs, ne pas chercher à préciser le plus tôt possible le rythme annuel des décaissements et, en particulier, la durée de vie du FRR peut conduire au choix d'une allocation stratégique non optimale, à des rendements financiers des placements plus faibles et, en conséquence, à de moindres réserves en 2020. En outre, le fait de ne pas préciser le plus tôt possible le rythme annuel des décaissements pourrait conduire le gouvernement, en place en 2020, à utiliser les ressources du Fonds trop rapidement, au détriment des générations suivantes. Il est cependant difficile de définir précisément aujourd'hui la chronique future des décaissements du FRR car celle-ci devrait dépendre des besoins de financement supplémentaires des régimes éligibles après 2020 et donc des mesures qui seront finalement prises pour équilibrer les régimes d'ici 2020. »

h) L'épargne retraite

Le COR demande que les dispositifs d'épargne retraite, éparpillés sur cinq codes, soient simplifiés pour en accroître la lisibilité.

Une plus grande neutralité fiscale entre les sorties en rente – caractéristique même d'un produit de retraite mais qui ne sont pas favorisées par la fiscalité de l'épargne – et les sorties en capital (exonération d'imposition sur le revenu dans le cas du PERCO ; possibilité ouverte par l'article 35 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 pour le PERP) devrait être recherchée.

Le COR estime que, « *compte tenu de la volatilité du rendement réel des actions à court terme, ce mode de placement ne devrait être encouragé que pour les plans susceptibles de couvrir une longue période et par conséquent souscrits par des salariés relativement jeunes* » (COR, 5^e rapport, p. 143-144).

Le COR invite également à améliorer l'accès à l'épargne retraite dont le régime n'accorde aucun avantage fiscal immédiat aux foyers non imposables⁽¹⁾ et ne permet qu'une faible déductibilité des sommes épargnées aux foyers peu imposés. Le COR propose d'étudier un crédit d'impôt à l'entrée.

Le COR s'interroge enfin sur la multiplication des niches fiscales et surtout sociales dont les effets sur le financement de la protection sociale sont mal mesurés.

Le rapporteur rappelle que M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances du Sénat, a présenté, le 30 avril 2008, un nouveau rapport d'information sur l'épargne retraite (n° 308, 2007-2008), qui fait suite à son premier rapport d'information de septembre 2006 (n° 485, 2005-2006) exhaustif sur le sujet. Il propose de poursuivre l'amélioration de l'attractivité et de la lisibilité des dispositifs, notamment en rendant déductibles les abondements des employeurs en complément des versements des salariés sur un PERP, en créant un code de l'épargne retraite, en confiant à l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles le contrôle prudentiel des produits d'épargne retraite.

E. LES PROPOSITIONS DES GESTIONNAIRES DU RÉGIME GÉNÉRAL D'ASSURANCE VIEILLESSE

Le 20 novembre 2007, dans le cadre du rendez-vous de 2008, le conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV) a proposé au gouvernement un plan d'action regroupant « 12 pistes d'action pour consolider et pérenniser les retraites du privé ».

Mme Danièle Karniewicz, présidente du conseil d'administration de la CNAV, a ensuite présenté le 11 avril 2008 des propositions complémentaires visant à atténuer les aléas de carrière sur le montant de la pension des assurés.

(1) Certes, 85 % des foyers déclarant détenir un produit d'épargne retraite sont imposables.

1. L'indexation des salaires annuels reportés au compte

La CNAV souligne l'érosion des reports de salaires au compte individuel de chaque assuré compte tenu de la règle d'indexation sur les prix retenue pour l'actualisation de ces sommes au moment du calcul du salaire annuel moyen des 25 meilleures années. Ainsi, un salarié né en 1948 liquidant sa pension en 2008 au taux plein avec une carrière complète cotisée au plafond de la sécurité sociale bénéficie d'une pension de retraite brute annuelle de 14 312 euros, soit 43 % du plafond de la sécurité sociale en vigueur en 2008 au lieu des 50 % qu'il serait en droit d'attendre de son taux plein de liquidation.

La CNAV propose une indexation plus favorable des salaires reportés au compte : pour les salaires reportés avant 2009, l'indexation sur les prix serait maintenue ; pour les salaires reportés à compter de 2009, les salaires seraient revalorisés sur la base de coefficients variant en tout ou partie en fonction du plafond de la sécurité sociale. Selon les simulations de la CNAV, une revalorisation des salaires reportés calquée sur celle du plafond permettrait aux assurés ayant cotisé pendant 25 ans à hauteur du plafond d'obtenir une liquidation de pension à hauteur de 50 % du plafond.

Le coût de cette mesure atteindrait 4,1 % de la masse des pensions en 2030 et 11,9 % de la masse des pensions en 2040.

2. La revalorisation du minimum contributif

La CNAV constate avec le Conseil d'orientation des retraites (COR) que l'objectif de l'article 4 de la loi du 21 août 2003 ne sera pas atteint en 2008 (*cf.* analyse en partie III-C-2-a). Pour atteindre le taux de 85 % du SMIC en 2008, la CNAV estime, en effet, que le montant mensuel du minimum contributif devrait être égal à 711 euros, ce qui impliquerait de rehausser le barème de 77 euros. Un tel surcoût devrait être réparti entre les régimes de base et les régimes complémentaires.

Elle souligne également l'articulation pénalisante entre les modes de calcul de la surcote et du minimum contributif. La surcote est en effet calculée à partir du montant initial du droit propre de l'assuré, c'est-à-dire avant l'éventuelle application du minimum contributif et sans prise en compte des avantages complémentaires (majorations pour enfant, pour conjoint à charge, pour tierce personne,...). Si le montant du droit propre est inférieur au minimum contributif, le bénéfice de la surcote sera annulé en tout ou partie par l'application du minimum contributif. Pour éviter cette pénalisation, la CNAV propose, soit de calculer la surcote avant d'appliquer le minimum contributif au droit propre, soit de calculer la surcote après avoir porté la pension au minimum. Les assurés dont la surcote est absorbée par le minimum contributif pourrait ainsi obtenir une pension du régime général supérieure d'environ 100 euros par an par l'application du premier mécanisme (pour un coût de 0,4 million d'euros en 2009 et 10,5 millions d'euros en 2030) et d'environ 130 euros par an par l'application du

second mécanisme (pour un coût de 0,7 million d'euros en 2009 et 15,5 millions d'euros en 2030).

3. Une meilleure valorisation des aléas de carrière

La CNAV propose également de mieux valoriser les périodes d'aléa ou de difficulté de carrière (congé maternité, chômage, stages, études et formation, travaux pénibles, *etc.*) qui pénalisent fortement les assurés au moment du calcul de leur pension.

Le chômage indemnifié est pris en compte dans la durée d'assurance d'un assuré au titre des périodes assimilées. Cependant, cette validation est plafonnée, sauf situation dérogatoire, à quatre trimestres. La CNAV propose de porter cette limite à huit trimestres, pour un coût d'environ 200 millions d'euros par an.

A la fin du quatrième trimestre 2007, les statistiques de durée de chômage se présentaient comme indiqué dans le tableau ci-dessous. Sur 2006, le nombre des demandeurs d'emploi de longue durée était en baisse de 12,9 % et sur l'année 2007 de 20,7 %.

Ancienneté des demandeurs d'emploi de longue durée (un an et plus) parmi la catégorie 1 des demandes d'emploi à la fin du quatrième trimestre 2007

	Demandeurs d'emploi de catégorie 1	dont ceux ayant 1 à 2 ans d'ancienneté	dont ceux ayant 2 à 3 ans d'ancienneté	dont ceux ayant plus de 3 ans d'ancienneté	Ensemble des chômeurs de longue durée
Nombre	1 897 000	283 000	104 000	110 000	497 000
Proportion	100 %	14,9 %	5,5 %	5,8 %	26,2 %
Evolution sur 2006	- 9,9 %	- 17,0 %	- 10,2 %	- 2,6 %	- 12,9 %
Evolution sur 2007	- 9,3 %	- 21,1 %	- 25,9 %	- 13,8 %	- 20,7 %

Nota : La catégorie des demandes d'emploi recense les personnes n'ayant pas exercé d'activité réduite de plus de 78 heures dans le mois et qui souhaitent un contrat à durée indéterminée à temps plein.

Source : Premières Synthèses Informations n° 16.2 d'avril 2008

Les périodes d'assurance assimilées correspondant à des périodes de maladie, de maternité, de rente d'accident du travail ou de chômage indemnifié ne donnent pas lieu à un report de salaire sur le compte de l'assuré au titre de l'assurance vieillesse⁽¹⁾. Lorsqu'une salariée bénéficie d'un congé maternité de quatre mois au cours d'une année civile, le salaire reporté sur son compte de retraite est donc celui totalisé sur huit mois. Si ces périodes se multiplient au cours d'une carrière, le salaire annuel moyen servant au calcul de la pension se trouve abaissé. Si une année est entièrement occupée par de telles périodes assimilées, le compte de retraite de l'année n'est crédité d'aucun salaire.

(1) Pour mémoire, ces périodes ne donnent pas lieu à cotisation au titre de l'assurance vieillesse de base. Une cotisation au taux de 3 % par rapport au salaire de référence est prélevée par les régimes de retraite complémentaire obligatoires sur les allocations chômage supérieures à 26 euros par jour. Les indemnités journalières de sécurité sociale ne sont soumises à aucune cotisation.

La CNAV propose de valoriser ces périodes d'interruption d'activité sur la base d'un report forfaitaire au compte de retraite égal au SMIC. Le coût de la mesure est estimé à 2,6 milliards sur l'année 2030.

4. Le calcul du salaire annuel moyen

L'extension à 25 du nombre d'années prises en compte pour le calcul du salaire annuel moyen conduit à retenir des années où le salaire est faible et qui parfois n'ont pas permis de valider quatre trimestres d'assurance cotisée⁽¹⁾. La CNAV estime que 15 à 30 % des hommes et 36 à 49 % des femmes sont concernés par cette situation.

Pour améliorer leur situation, la CNAV propose de rendre le salaire annuel moyen davantage proportionnel au nombre de trimestres effectivement cotisés selon deux méthodes possibles :

– soit la somme des salaires annuels enregistrés sur le compte individuel de retraite est divisé par le nombre de trimestres réellement cotisés puis multiplié par quatre pour obtenir un montant annuel moyen : le coût de cette modification est estimé à 1,3 milliard d'euros ;

– soit chaque salaire annuel est redressé annuellement en divisant le montant du salaire reporté au compte par le nombre de trimestres réellement validés puis multiplié par quatre pour obtenir une moyenne annuelle ; la somme de ces salaires annuels est ensuite divisée par le nombre d'années requises, le redressement étant opéré année par année (et non une fois globalement comme dans la proposition précédente) : le coût de cette modification est estimé à 500 millions d'euros.

Le rapporteur propose une réforme plus simple et de meilleur effet : passer d'un calcul retenant les 25 meilleures années salariales à un calcul sur les 100 meilleurs trimestres civils salariaux d'une carrière professionnelle (*cf.* point IV-D-3 du présent rapport).

5. La consolidation de l'équilibre financier du régime général

La CNAV demande de mieux sécuriser l'emploi des seniors afin de leur permettre d'obtenir dans des conditions équitables le taux plein de liquidation.

Les dispositifs d'exonération de charges sociales devraient être « revisités, limités, voire mis sous conditions ».

(1) Rappelons que pour valider un trimestre d'assurance cotisée dans le régime général et les régimes alignés, il faut que des retenues au titre des cotisations vieillesse aient été appliquées sur une rémunération égale à 200 heures de SMIC (la valeur du SMIC au 1^{er} janvier étant retenue pour l'année civile entière). Des cotisations prélevées sur un revenu salarial égal à 800 heures de SMIC permettent donc de valider une année entière d'assurance.

Une meilleure compensation des charges supportées par le régime général au titre de certaines périodes (maternité, maladie, chômage, *etc.*) devrait être assurée pour la gestion du risque vieillesse.

Une assiette de cotisations devrait être instaurée pour les éléments annexes de rémunération.

La CNAV rappelle également que les exonérations de cotisation non compensées représentent un manque à gagner de 862 millions d'euros en 2007. Seules les validations de durées d'assurance au titre des périodes de chômage indemnisé font l'objet d'un financement par le Fonds de solidarité vieillesse. Si toutes ces périodes étaient valorisées au même barème que les périodes de chômage (90 % du SMIC), la CNAV bénéficierait d'environ 1,6 milliard d'euros de recettes supplémentaires au titre des périodes de maladie et de maternité, d'environ 1 milliard pour les périodes d'invalidité et d'environ 50 millions pour les périodes d'accidents du travail.

F. LES ANALYSES DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

Dans ses lettres *Médiateur Actualités* n^{os} 37 et 38 de mai et juin 2008, la Médiature de la République a présenté un état des lieux de la réforme des retraites de 2003. Elle met en relief certains aspects de la réglementation dont les conditions d'application sont jugées inéquitables.

1. Les avantages familiaux

La réglementation des avantages de retraite favorise les femmes au détriment des hommes.

La bonification d'une année de services accordée aux hommes et femmes fonctionnaires pour chaque enfant né ou adopté avant le 1^{er} janvier 2004 et élevé pendant au moins neuf ans avant leur 21^e anniversaire (article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite) est subordonnée à une interruption d'activité d'une durée continue au moins égale à deux mois prise dans le cadre d'un congé pour maternité, d'un congé pour adoption, d'un congé parental, d'un congé pour présence parentale ou d'une disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans (article R. 13 du même code). Or les hommes n'utilisent presque pas ces congés statutaires et de nombreuses enseignantes profitent des vacances d'été pour accoucher afin de ne pas recourir à ces congés.

Pour les enfants nés depuis le 1^{er} janvier 2004, l'article L. 12 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite n'ouvre un droit qu'aux femmes ayant accouché postérieurement à leur recrutement. La bonification de services est cependant supprimée au profit d'une majoration de durée d'assurance égale à deux trimestres. Ces deux trimestres ne s'ajoutent pas aux services et n'entrent donc pas

en compte dans le calcul de la liquidation de pension. Ils agissent sur le taux de liquidation et donc l'application d'une décote ou d'une surcote ⁽¹⁾.

Dans le régime général et les régimes alignés, la majoration d'un trimestre par année d'éducation d'un enfant dans la limite de huit trimestres par enfant (article L. 351-4 du code de la sécurité sociale) n'est accordée qu'aux seules femmes assurées sociales. Un père ayant pris un congé parental ne bénéficie d'une majoration de durée d'assurance que dans la limite de la durée de cet arrêt (article L. 351-5 du même code). Un arrêt de la Cour de cassation du 21 décembre 2006 a néanmoins ouvert le bénéfice de la majoration prévue par l'article L. 351-4 sur le fondement de l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales eu égard au caractère discriminatoire de la disposition législative. Jusqu'à ce jour, la CNAV s'en tient à l'application de la lettre du code de la sécurité sociale au détriment de cette jurisprudence.

2. La retraite anticipée pour carrière longue

La généralisation retardée au 1^{er} janvier 2008 du dispositif a conduit à écarter le bénéfice de la mesure des polypensionnés en raison des années accomplies dans la fonction publique. Tout nouveau dispositif devrait éviter une telle dissymétrie.

Les bénéficiaires de l'aide aux chômeurs créateurs, repreneurs d'entreprise (Accre) sont exonérés de cotisations sociales pendant la période de versement de l'Accre (un an, voire deux ans). Cette période peut être validée dans la limite de 4 trimestres au titre de la durée d'assurance mais ne peut être comptabilisée au titre de la durée d'assurance cotisée, qui constitue un critère essentiel d'ouverture du droit à la retraite anticipée pour carrière longue. Le Médiateur propose d'ajouter cette période aux périodes réputés cotisées (maladie, maternité, service militaire).

3. La réversion entre conjoint et anciens conjoints survivants

Constatant que la redistribution des droits à pension entre le conjoint survivant et les ex-conjoints survivants issus de précédentes unions s'avère difficile, notamment en raison de l'exigence de présenter une demande de réversion, le Médiateur demande que des moyens soient mis en œuvre pour assurer l'information des anciens conjoints afin de leur permettre d'exercer leurs droits.

Il demande également de rétablir la redistribution des droits entre le conjoint et les anciens conjoints d'un fonctionnaire décédé, droit qui a été supprimé par la loi du 21 août 2003 (article L. 45 du code des pensions civiles et

(1) Cette majoration ne peut pas se cumuler avec la majoration de durée d'assurance de trois ans maximum par enfant en cas d'interruption d'activité, qui est prévue par le 1^o de l'article L. 9 du même code, si la majoration résultant de cet article L. 9 est supérieure ou égale à six mois.

militaires de retraite), en cas de décès d'un bénéficiaire de la réversion (en ce cas, sa part est désormais versée aux orphelins de moins de 21 ans ou, à défaut de tels orphelins, est perdue).

Par ailleurs, le Médiateur s'interroge sur l'intangibilité des pensions de réversion liquidées avant le 1^{er} juillet 2004. Seule la suppression d'un avantage ou la liquidation d'un nouvel avantage, depuis le 1^{er} juillet 2004, induisant une variation de ressources de l'assuré, permettrait de procéder à la révision de la pension de réversion en application de l'article R. 353-1-1 du code de la sécurité sociale. Des révisions seraient souhaitables par mesure d'équité.

4. Le cumul emploi-retraite

Le cumul d'un emploi et du versement d'une pension de retraite est encadré par des limites de revenus : la somme des revenus du travail et des pensions liquidées ne doit pas dépasser, pour les assurés relevant du régime général, du régime des salariés agricoles et des régimes spéciaux régis par le code de la sécurité sociale ⁽¹⁾, le montant du dernier salaire d'activité, qui est calculé sur la moyenne de 97 % du salaire brut des trois derniers mois d'activité ⁽²⁾, ou la somme de 1,6 SMIC mensuel brut. La limite la plus favorable à l'assuré est retenue.

Le Médiateur pointe l'absence d'intérêt du dispositif pour les travailleurs à temps complet ⁽³⁾ subissant une forte baisse de revenus en fin de carrière pour qui le dernier salaire est inférieur à 1,6 SMIC mais dont le total des pensions est supérieur à ce seuil. Il propose que les régimes de base adoptent une troisième limite alternative : le salaire annuel moyen. Cette troisième limite a déjà été introduite par les régimes complémentaires de l'ARRCO et de l'AGIRC en 2007 lorsqu'ils ont décidé de reprendre la nouvelle limite alternative de 1,6 SMIC introduite par l'article 105 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 pour le régime général, le régime des salariés agricoles et les régimes spéciaux régis par le code de la sécurité sociale (seuls les salaires pour lesquels il y a eu des cotisations versées à une caisse ARRCO ou AGIRC sont pris en compte) (*cf.* chapitre C de la partie IV du présent rapport).

5. Les surcotisations pour temps partiel

L'article L. 11 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite permet au fonctionnaire travaillant à temps partiel de verser des cotisations supplémentaires afin de décompter ses périodes de travail comme des périodes à temps complet. Cependant, cet avantage est plafonné à un gain de durée de services de quatre trimestres pour l'ensemble d'une carrière. Cette restriction

(1) Cf. *tableau comparatif des règles applicables aux différents régimes de retraite au point I-A-2 du rapport.*

(2) *Montant du salaire soumis au prélèvement de la contribution sociale généralisée (CSG).*

(3) *Les travailleurs à temps partiel bénéficient d'un calcul de la limite de cumul faite à partir du salaire correspondant à un temps plein.*

pénalise les fonctionnaires par rapport aux salariés du secteur privé qui peuvent verser des surcotisations sans limite.

6. Les chômeurs en fin de carrière

Les périodes indemnisées par l'assurance chômage ne sont pas décomptées dans la durée d'assurance cotisée, ce qui pénalise fortement les chômeurs en fin de carrière qui ont du mal à retrouver un emploi et n'atteignent pas les durées d'assurance cotisées pour la retraite anticipée. Le rapporteur rappelle que ces indemnités ne sont pas soumises à cotisation pour la retraite, sauf pour la retraite complémentaire en cas d'allocation supérieure à 26 euros par jour.

7. La prise en compte de la dernière année travaillée dans le calcul du salaire annuel moyen

Le Médiateur est partisan d'une inclusion des revenus de la dernière année travaillée avant la retraite dans le calcul du salaire annuel moyen. Il considère qu'une dernière année, même incomplète, peut se révéler favorable à l'assuré et entrer dans les 25 meilleures années pour le calcul du salaire annuel moyen.

Cette question importante fait l'objet d'une analyse spécifique au point IV-D-3 du présent rapport.

8. La prise en compte des périodes d'invalidité des non-salariés agricoles

La retraite forfaitaire des non-salariés agricoles (*cf.* tableau comparatif des régimes au point I-A-2 du rapport) ne prend pas en compte les périodes d'inactivité pour cause d'invalidité, contrairement à la retraite proportionnelle. Le Médiateur propose qu'une validation gratuite soit effectuée pour les deux éléments de la retraite des exploitants agricoles.

9. La validation des stages de formation des chômeurs

La lettre de juin 2008 du Médiateur indique : « *Lorsque les stages effectués par des demandeurs d'emploi sont agréés par l'État ou la Région, ils donnent lieu à cotisations pour le régime de base mais ne prévoient pas l'acquisition des droits à la retraite complémentaire. Pour les stages agréés par l'ANPE, la situation est la même pour les bénéficiaires d'allocation de fin de formation (AFF). En revanche, pour les allocataires de l'ARE, des cotisations sont versées dans les deux régimes. Le Médiateur préconise la mise en place de cotisations vieillesse complémentaires dans toutes les situations.* »

10. La validation des services militaires effectués à l'étranger ou dans les TOM avant 1989

La lettre de juin 2008 du Médiateur indique : « *Les militaires, rayés des cadres sans pouvoir prétendre à une pension militaire de retraite, peuvent, en principe, bénéficier d'une affiliation rétroactive au régime général. Ils doivent toutefois avoir cotisé et accompli leurs services sur des territoires où le régime général était applicable. Ainsi, les services militaires, effectués avant 1989 dans des TOM (Territoires d'outre-mer) ou à l'étranger, ne sont pas pris en compte alors que l'exclusion de ces périodes ne repose que sur de simples circulaires, déclarées dépourvues de valeur normative par la Cour de cassation.* »

11. Le volontariat pour le développement

La lettre de juin 2008 du Médiateur indique : « *Les périodes de volontariat dans le cadre de l'aide au développement accomplies avant 1986, et surtout avant 1978, n'ont presque jamais donné lieu à cotisations. Le rachat, ouvert aux salariés ou assimilés ayant travaillé hors du territoire français, est très défavorable. Le Médiateur de la République préconise d'ajouter ces périodes à la liste des périodes assimilées.* »

12. L'activité accessoire de secrétaire de mairie

La lettre de juin 2008 du Médiateur indique : « *Dans les petites communes, un professeur des écoles peut exercer accessoirement l'activité de secrétaire de mairie, qui constitue un élément de rémunération éligible à l'assiette de la Retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Toutefois, les professeurs des écoles se voient refuser la mise en œuvre de cet avantage car les services académiques estiment être dans l'incapacité d'assurer la collecte des éléments nécessaires. Le Médiateur s'efforce d'intervenir pour rendre ce droit effectif.* »

13. Le droit à l'information

Le Médiateur souligne le manque d'informations particulières permettant à certains assurés de faire correctement valoir leurs droits : bénéficiaires de l'allocation équivalent retraite qui certes sera supprimée à compter du 1^{er} janvier 2009, information des ex-conjoints sur les décès des bénéficiaires d'un partage de la réversion en cas d'unions multiples, communication des voies de recours, situations particulières des régimes agricoles.

Le Médiateur estime que l'information à 55 ans des fonctionnaires à temps partiel sur le montant de leur pension de retraite est trop tardive pour leur permettre de reprendre un temps complet afin de relever le montant de leur pension car ils ne peuvent surcotiser qu'à concurrence de quatre trimestres supplémentaires au maximum sur toute leur carrière.

Le rapporteur propose une réforme profonde du droit à l'information permettant de résoudre ce type de difficulté (*cf.* chapitre I-C du présent rapport).

G. LES PROPOSITIONS DU GOUVERNEMENT POUR LE RENDEZ-VOUS DE 2008

1. Le rapport du gouvernement au Parlement

Le III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 prévoit que le gouvernement transmet au Parlement, avant chaque échéance quadriennale (2008, 2012, 2016), un rapport public faisant apparaître l'évolution du taux d'activité des personnes de plus de cinquante ans, l'évolution de la situation financière des régimes de retraite, l'évolution de la situation de l'emploi, ainsi qu'un examen d'ensemble des paramètres de financement des régimes de retraite.

Le premier rapport a été publié et remis au Parlement le 31 décembre 2007. Il reprend les analyses présentées par le Conseil d'orientation des retraites (COR) dans son cinquième rapport de novembre 2007 (*cf.* ci-dessus point D-4) et fournit des données quantitatives sur les thèmes et objectifs retenus par le Premier ministre. Ce rapport a été conçu comme un outil d'aide à la décision pour les parlementaires et plus généralement l'ensemble des personnes concernées par le rendez-vous 2008 (*cf.* notamment le tableau de bord de la réforme des retraites). Pour cette raison, il ne contient aucune proposition de mesure de réforme.

2. La méthode de réforme définie par le Président de la République

Le 6 février 2008, M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, a réuni, en compagnie des ministres concernés, les partenaires sociaux pour déterminer l'agenda des réformes de 2008 en matière de protection sociale. M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, a été chargé de mener la concertation avec les partenaires sociaux et de présenter des propositions, notamment pour mettre en œuvre les engagements pris lors de la campagne électorales pour l'élection présidentielle (revalorisation de 25 % du minimum vieillesse, revalorisation des petites pensions, augmentation de la pension de réversion touchée par les conjoints survivants). Cette réunion a permis de fixer un calendrier, une méthode de travail et des axes pour la réforme des retraites. Ces éléments ont été communiqués par écrit, dans les jours suivants, aux partenaires sociaux.

A titre, provisoire, il a été décidé de verser un acompte sur la future revalorisation aux bénéficiaires du minimum vieillesse. Cette mesure a été mise en œuvre par le décret n° 2008-241 du 7 mars 2008 qui a ordonné le versement exceptionnel, au plus tard le 31 mars 2008, d'une somme de 200 euros aux bénéficiaires à la date du 1^{er} mars 2008 de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, de l'allocation supplémentaire vieillesse (ancien minimum vieillesse) ou de l'allocation viagère aux rapatriés âgés. Cette dépense de 120 millions d'euros a été

financée par prélèvement sur les recettes du Fonds de solidarité vieillesse, excédentaire à compter de l'exercice 2008 (+ 485,2 millions prévus par la Commission des comptes de la sécurité sociale en septembre 2007, excédent réévalué à + 636 millions par le conseil du fonds au premier trimestre 2008).

3. La concertation avec les partenaires sociaux et les propositions du gouvernement

a) Les propositions gouvernementales du 28 avril 2008

Le 27 mars 2008, M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, a reçu les organisations représentatives des salariés et des employeurs pour engager la phase de concertation sur le contenu des réformes et recueillir les propositions des partenaires sociaux.

A l'issue de cette phase, après avoir évalué l'impact financier des propositions des partenaires sociaux, M. Xavier Bertrand, M. André Santini, secrétaire d'État chargé de la fonction publique, et M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi, ont présenté, le 28 avril 2008, les propositions de réforme retenues par le gouvernement. Un document de synthèse a été rendu public.

Synthèse des mesures retenues par le gouvernement au titre du rendez-vous de 2008 et soumises à la concertation le 28 avril 2008

I.- Appliquer la loi du 21 août 2003

1. La durée d'assurance prévu par la loi du 21 août 2003 pour bénéficier d'une retraite au taux plein sera majorée d'un trimestre par an pour atteindre 41 annuités au 1^{er} janvier 2012, comme prévu par l'article 5 de la loi du 21 août 2003

*2. Le gouvernement souhaite reconduire le dispositif de **départ anticipé pour carrière longue**. La gestion du dispositif sera sécurisée pour éviter les abus et fraudes (notamment les conditions de régularisation des périodes anciennes).*

*3. Le gouvernement est disposé à reconduire jusqu'en 2012 un objectif de **minimum de pension pour une carrière complète au SMIC**. Mais les règles actuelles du minimum contributif ne sont pas forcément les plus appropriées pour atteindre cet objectif, comme l'a souligné le COR. Les responsabilités des régimes de base et des régimes complémentaires devraient être redéfinies.*

*4. Le mécanisme de **redéploiement des cotisations chômage** au bénéfice des cotisations vieillesse, prévu en 2003, sera mis en œuvre sans augmentation des prélèvements obligatoires.*

*Le processus de **prise en charge par la Caisse nationale des allocations familiales des majorations de pension pour enfants et d'autres avantages familiaux de retraite** sera poursuivi.*

II.- Confirmer et amplifier la mobilisation pour l'emploi des seniors

*1. Le **cumul emploi-retraite** sera libéralisé et ses règles simplifiées et harmonisées. La reprise d'activité pourrait être autorisée sans restriction dès lors que l'assuré a 65 ans ou une durée d'assurance suffisante pour bénéficier du taux plein de liquidation.*

Le taux de la **surcote** pourrait être harmonisé à 5 % par année accomplie au-delà de l'âge légal de retraite et de la durée nécessaire pour obtenir le taux plein. Son champ pourrait, en outre, être élargi aux salariés ayant eu une carrière longue ou entrant dans le champ du minimum contributif.

Les régimes complémentaires seront saisis de ces deux orientations.

Le versement de l'**indemnité de départ en retraite** pourrait être lié à l'obtention d'une retraite à taux plein. Son montant pourrait être majoré si la durée d'assurance requise est dépassée.

2. Pour une meilleure gestion active des âges dans le secteur privé

Les branches ou entreprises qui ne l'auraient pas déjà fait devront ouvrir des **négociations sur l'emploi des seniors** et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences de façon à parvenir à un accord avant la fin de l'année 2009. Ces accords devront impérativement comporter un engagement chiffré de progression sensible de la part des 55/64 ans dans les effectifs de la branche ou de l'entreprise.

Si ce dispositif n'aboutissait pas à des résultats suffisants quant au taux d'emploi des seniors, un mécanisme de sanction serait mis en oeuvre à compter de 2010 sous forme de cotisation retraite additionnelle. Les branches ou entreprises n'ayant pas conclu d'accord seraient pénalisées.

Les **misés à la retraite d'office** ou les **limites d'âge** qui existent encore pour différents motifs dans le secteur privé **seront supprimées**.

Il faudra éviter le développement ou la reconstitution de mécanismes de **préretraite** de fait sous forme de licenciements ou de départs négociés avec prise en charge par l'assurance chômage jusqu'à la liquidation de la pension.

La **convention d'objectifs et de gestion 2009-2012 de la CNAV** définira les modalités de collaboration entre les CRAM, les services de l'État et le service public de l'emploi pour accompagner le maintien dans l'emploi des seniors en diffusant les bonnes pratiques.

3. Pour une meilleure gestion active des âges dans le secteur public

Dans le cadre de la généralisation des démarches de gestion prévisionnelle des effectifs et des emplois dans la fonction publique, il conviendra de mettre en oeuvre des mesures de responsabilisation et d'incitation tant pour les employeurs que les agents. En application de ce principe, le gouvernement ouvrira une **concertation** sur les mises à la retraite d'office aux âges couperets actuels afin de donner aux agents publics qui le souhaitent le libre choix de prolonger leur carrière. Les spécificités des métiers issus des corps classés en catégorie active seront prises en compte.

Les expériences de **secondes carrières** conduites jusqu'à présent se sont révélées décevantes et inadaptées pour satisfaire les attentes des agents. Un état des lieux débouchant sur des mesures concrètes sera fait.

La gouvernance de l'**IRCANTEC** et les paramètres du régime devront évoluer pour garantir durablement le service des prestations.

Conformément à la décision du Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, le dispositif de **surpensions versées aux anciens fonctionnaires résidant dans certains territoires d'outre-mer** sera réformé en veillant à prendre en compte la situation de ceux qui ont fait des choix de vie en fonction de ce système.

4. Pour une meilleure prise en compte des demandeurs d'emploi seniors

*Les mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans pourraient être optimisés à la faveur de la négociation à venir sur l'assurance chômage afin de compenser les **écarts de salaires** lors d'une reprise d'emploi.*

*Un relèvement progressif des conditions d'âge pour bénéficier d'une **dispense de recherche d'emploi** interviendra au fur et à mesure que l'accompagnement renforcé des seniors par le service public de l'emploi se déploiera.*

III.- Concrétiser les engagements du Président de la République et du gouvernement en faveur des retraités

1. La solidarité envers les retraités les plus modestes

***Versement exceptionnel immédiat de 200 euros** aux retraités les plus modestes.*

*L'objectif est que le montant de l'**allocation de soutien aux personnes âgées (ASPA)** pour les personnes seules soit, **en 2012, supérieur de 25 % à son montant de 2007**. Cela suppose une revalorisation de l'ordre de 5 % par an.*

*Des mesures seront prises pour réduire à l'horizon du quinquennat les poches de pauvreté où se trouvent certains **retraités agricoles**. Seront notamment votées en 2008 des mesures en faveur des conjoints et des veuves.*

2. La revalorisation des pensions de réversion

*Le **taux de réversion** sera porté à 56 % au 1^{er} janvier 2009, 58 % au 1^{er} janvier 2010 et 60 % au 1^{er} janvier 2011, dans le régime général et les régimes alignés. Pour les autres régimes une augmentation du taux pourra être envisagée en prenant en compte les ressources et l'âge des conjoints survivants à l'instar du régime général.*

*Un **âge minimum d'ouverture** du droit à la réversion sera rétabli, en lien avec les dispositions applicables dans les régimes complémentaires. La prise en compte du veuvage avant cet âge sera assurée par des accords de prévoyance et l'action sociale de la branche famille.*

3. Revaloriser l'ensemble des pensions de façon à tenir compte de l'inflation réelle pour 2008 et revoir le mécanisme d'indexation

Une revalorisation supplémentaire par rapport à celle de 1,1 % appliquée au 1^{er} janvier interviendra au 1^{er} septembre 2008.

***La revalorisation interviendra désormais au 1^{er} avril de chaque année**, comme pour les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO et prendra en compte l'inflation constatée pour l'année N-1 et une prévision plus fiable pour l'année N.*

La conférence de revalorisation sera élargie à des représentants de la fonction publique et des régimes spéciaux.

IV.- Poursuivre la réflexion sur les propositions formulées par les partenaires sociaux afin de renforcer la confiance dans notre système de retraite par répartition

1. L'évolution du niveau des retraites

Le gouvernement prend acte de l'impact de la règle de revalorisation des salaires des 25 meilleures années sur le niveau des retraites.

2. L'âge de la retraite

Le gouvernement prend acte des positions exprimées par les partenaires sociaux.

3. Les avantages familiaux et conjugaux de retraite

L'amélioration des retraites des femmes passe avant tout par l'amélioration de leurs carrières professionnelles. Le COR devrait remettre un rapport approfondi sur cette question à la fin 2008.

V.- Méthode et calendrier

1. Mettre en oeuvre immédiatement les mesures qui sont attendues et nécessaires

La concertation sur l'emploi des seniors doit se poursuivre activement d'ici juin afin que cela se traduise le plus rapidement possible dans les faits.

Les mesures législatives concernant les retraites figureront dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale et le projet de loi de finances pour 2009.

2. Poursuivre le débat au sein du COR sur l'après 2020

Un point d'étape pourrait être fait d'ici 2010 pour identifier les solutions et les scénarios susceptibles de garantir durablement la viabilité financière de notre système de retraite en se fixant de nouveaux horizons à 2030 et 2050.

Le 6 mai 2008, le Président de la République a annoncé que le taux de revalorisation générale des retraites au 1^{er} septembre 2008 sera de 0,8 %.

b) Les propositions du 26 juin 2008 sur l'emploi des seniors

Lors du conseil des ministres du 7 mai 2008, M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, a présenté une communication sur le rendez-vous 2008 sur les retraites. Les orientations présentées le 28 avril 2008 ont été confirmées. Le gouvernement a, en outre, estimé, comme les partenaires sociaux, que « *la priorité est d'amplifier la mobilisation en faveur de l'emploi des seniors* » (communiqué du conseil des ministres). La mise en place d'un groupe de travail avec les partenaires sociaux a été décidée. Ce groupe de travail a été installé le 15 mai 2008. Il a été chargé de compléter ou préciser les propositions gouvernementales.

***Grille indicative des points à aborder par le groupe de travail sur l'emploi des seniors
(document du 15 mai 2008)***

Accords sur la gestion des âges :

- Contenu des accords (accès à la formation, entretiens et bilans, progression de l'emploi, tutorat, temps partiel, etc.) ;*
- Notion d'engagement chiffré de progression de l'emploi des seniors (quel type d'objectif, appréciation de l'objectif) ;*
- Prise en compte ou non du secteur d'activité, de la taille des entreprises... ;*
- Procédure applicable (dépôt, transmission, etc.) ;*
- Dispositif d'évaluation des accords.*

Cotisation retraite additionnelle :

- Critères d'application (signature, mise en application, etc.) ;*
- Niveau de la pénalité ;*
- Articulation entre le niveau de la branche et celui de l'entreprise ;*

– *Solution pour les petites entreprises*

Bilan social :

– *Indicateurs pertinents en matière d'emploi des seniors, de maintien dans l'emploi et de formation des salariés de plus de 45 ans ;*

– *Modalités de recueil et de promotion des meilleures pratiques*

Suppression des limites d'âge et des mises à la retraite d'office :

– *Modalités de mise en oeuvre de la suppression des mises à la retraite d'office ;*

– *Gestion des fins de carrière dans les professions soumises aujourd'hui à des limites d'âge.*

Limitation des « préretraites de fait » :

– *Moyens d'éviter que les règles existantes sur la rupture du contrat de travail ne soient détournées et ne favorisent des départs précoces (compte tenu de la taxation accrue des préretraites et des mises à la retraite d'office et la suppression de la contribution Delalande).*

Cumul emploi-retraite :

– *Suppression du plafond (dernier salaire ou 1,6 SMIC) et du délai de reprise d'emploi chez le dernier employeur (6 mois) ;*

– *Articulation avec le dispositif de retraite progressive.*

Surcote :

– *Modalités d'entrée en vigueur ;*

– *Modalités d'application aux assurés ayant eu de longues carrières ;*

– *Application au minimum contributif.*

Indemnité de départ en retraite :

– *Position des partenaires sociaux sur un conditionnement du versement de l'indemnité de départ en retraite à l'obtention du taux plein ;*

– *Souhait des partenaires sociaux de négocier sur une majoration de cette indemnité lorsque les salariés prolongent leur activité au-delà de l'âge légal et de la durée de cotisation nécessaire.*

Information :

– *Actions de communication à mener en direction des assurés et des entreprises en vue de faire connaître les dispositifs d'intéressement à la poursuite d'activité ;*

– *Lien avec l'information délivrée par le GIP Info-retraite (relevé de situation individuelle et estimation individuelle globale).*

Intéressement à la reprise d'activité :

– *Amélioration de l'allocation différentielle au reclassement en direction des demandeurs d'emploi seniors bénéficiaires du régime d'assurance chômage ;*

– *Amélioration des dispositifs d'intéressement en direction des demandeurs d'emploi seniors ;*

– *Limitation des effets d'aubaine.*

Service public de l'emploi :

– *Mise en oeuvre du plan de l'ANPE ;*

– *Voies d'amélioration possibles dans le cadre de l'offre de service de l'opérateur*

fusionné.

Dispense de recherche d'emploi :

- Mise en oeuvre du relèvement progressif de l'âge de dispense de recherche d'emploi (application aux nouveaux entrants uniquement) ;*
- Programme spécifique en directions des seniors dispensés de recherche d'emploi (suivi personnalisé, actions de formation, etc.).*

Le 26 juin 2008, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, et M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi, ont reçu les partenaires sociaux afin de leur présenter les principales mesures retenues par le gouvernement à l'issue de la concertation sur l'emploi des seniors. Ces actions répondent à trois objectifs majeurs détaillés ci-après.

***Mesures gouvernementales en faveur de l'emploi des seniors
(communiqué du 27 juin 2008)***

Premier objectif : inciter les entreprises et les branches à conclure des accords pour garder leurs seniors ou en recruter

*– Par une **cotisation retraite additionnelle dès 2010** pour les entreprises et les branches qui ne jouent pas le jeu de l'emploi des seniors.*

Les entreprises et les branches qui n'auront pas conclu d'accords sur la gestion des âges et l'emploi des seniors d'ici au 31 décembre 2009 devront payer à compter de 2010 une cotisation retraite supplémentaire. Les accords conclus devront répondre à un cahier des charges minimal et comporter des objectifs chiffrés et indicateurs, ainsi qu'un suivi de leur mise en œuvre. A titre d'exemple, ces accords pourront prévoir des actions en matière de recrutement et de promotion des seniors, d'organisation des secondes parties de carrière, de bilans d'étape professionnels, des actions sur les conditions de travail, des actions de développement des compétences et de formation, ou encore sur le tutorat et la transmission des savoirs et des compétences.

*– Par la **suppression des limites d'âge et de la mise à la retraite d'office.***

L'âge ne doit plus constituer un motif permettant à l'employeur de mettre fin au contrat de travail. Le salarié doit pouvoir choisir le moment de son départ à la retraite.

– En luttant contre les préretraites de fait.

*Le licenciement d'un senior est trop souvent utilisé comme une préretraite déguisée, payée par l'assurance chômage jusqu'à l'âge de la retraite. Afin de lutter contre ces comportements unanimement condamnés par le gouvernement et les partenaires sociaux, les ministres ont proposé d'**unifier le régime fiscal et social des indemnités de rupture à l'initiative de l'employeur et des indemnités de rupture conventionnelle.** Le régime des contributions spécifiques sur les indemnités de mises à la retraite d'office (jusqu'en 2009) et sur les préretraites serait conservé.*

Deuxième objectif : inciter les seniors à prolonger leur activité au-delà de 60 ans.

– En simplifiant et en assouplissant les règles du cumul emploi retraite.

*Le **cumul emploi-retraite sera autorisé sans restriction** dès l'âge de 60 ans lorsque les assurés ont eu une carrière complète, et au-delà de 65 ans dans tous les cas. Les plafonds actuels et le délai de carence de six mois pour reprendre une activité chez un*

même employeur seront supprimés. Ces nouvelles règles s'appliqueront à partir du 1^{er} janvier 2009. Un bilan de cette mesure sera établi en lien avec les caisses de retraite et présenté aux partenaires sociaux deux ans après son entrée en vigueur.

– En mettant en place une surcote plus incitative.

*Un salarié qui a aujourd'hui 60 ans, qui a déjà cotisé 40 ans et qui accepte de travailler deux ans de plus verra sa pension augmentée de 10 % jusqu'à la fin de ses jours, grâce à la majoration de 3 à 5 % du **taux de surcote à compter du 1^{er} janvier 2009**. Par ailleurs, la surcote s'appliquera désormais aussi aux retraités les plus modestes (pensions portées au minimum contributif).*

Troisième objectif : favoriser le retour des seniors vers l'emploi

En relevant progressivement l'âge d'entrée en dispense de recherche d'emploi (DRE), selon le calendrier suivant :

58 ans à partir du 1^{er} janvier 2009,

59 ans à partir du 1^{er} janvier 2010,

60 ans à partir du 1^{er} janvier 2011.

Les demandeurs d'emploi bénéficiant au 31 décembre 2008 d'une DRE ne seront pas concernés. Un rapport évaluera l'impact de cette mesure ; sur cette base, la dispense de recherche d'emploi pourrait être supprimée à partir de 2012.

Afin de répondre à une demande unanime des partenaires sociaux, le gouvernement a notamment décidé de retirer la mesure évoquée dans le document du 28 avril sur le conditionnement du versement des indemnités de départ en retraite à l'obtention d'une retraite à taux plein.

Il a également décidé d'adresser un document d'orientation aux partenaires sociaux sur un certain nombre de thèmes apparus au cours de la concertation, et notamment la transition progressive vers la retraite, l'aménagement des fins de carrière et le temps partiel après 60 ans.

Parmi les moyens de maintenir les seniors en emploi il y a le tutorat, c'est-à-dire la transmission d'expérience. Pour identifier les bonnes pratiques et les moyens nécessaires à leur diffusion, une mission sur le tutorat sera confiée à Bernard Masingue, directeur des formations chez Veolia qui remettra ses recommandations à l'automne 2008. Christine Lagarde, Xavier Bertrand et Laurent Wauquiez ont précisé aux partenaires sociaux leur volonté de coupler la réflexion sur ces questions à une éventuelle refonte du dispositif de retraite progressive, dont les paramètres devront nécessairement évoluer compte tenu des mesures envisagées par ailleurs. Un document d'orientation leur sera très prochainement envoyé, afin qu'ils engagent une négociation sur ces sujets.

Par ailleurs, le gouvernement a décidé de mettre en œuvre, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de loi de finances pour 2009, les mesures figurant dans le document d'orientation du 28 avril, sous réserve de l'aménagement mentionné dans le communiqué du 27 juin (3^e objectif).

Le troisième objectif a été mis en œuvre immédiatement par voie d'amendements proposés par Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, et votés lors de l'examen du projet de loi relatif aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi le 17 juillet 2008. Cette réforme figure à

l'article 4 de la loi n° 2008-758 du 1^{er} août 2008. Elle s'appliquera de manière progressive jusqu'à l'extinction totale du dispositif le 1^{er} janvier 2012 ⁽¹⁾.

H. LA MISE EN ŒUVRE DE L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE D'ASSURANCE

Cette question centrale est traitée au chapitre IV-E du présent rapport. Le gouvernement a décidé de mettre en œuvre l'allongement de la durée d'assurance exigée pour obtenir un taux plein de liquidation d'une pension de retraite ou le pourcentage maximal d'une pension civile ou militaire de retraite qui a été votée en 2003. La durée passera, conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, de 160 trimestres en 2008 à 161 en 2009, 162 en 2010, 163 en 2011 et 164 à partir de 2012.

En application du 1^o de l'article 109 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007, qui a complété le V de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, ces dates correspondent aux années où les assurés atteignent l'âge de 60 ans : l'allongement de la durée d'assurance est donc programmé par générations ; il ne dépend pas de la date de départ en retraite choisie par l'assuré : un assuré bénéficie de plein droit de la durée d'assurance prévue pour l'année civile où il atteint l'âge de 60 ans (il en est de même pour le nombre d'années prises en compte pour le calcul du salaire ou revenu annuel moyen servant de base au calcul de sa pension).

Ce calendrier d'allongement de la durée d'assurance a été confirmé par le gouvernement le 7 mai 2008 (*cf.* point IV-E-8). Une lettre ministérielle datée du 7 juillet 2008 du directeur de la sécurité sociale a précisé les conditions de relèvement de la durée d'assurance pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2009. Il a été demandé de mettre directement en œuvre les dispositions du III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 en veillant à appliquer la durée d'assurance correspondant à celle fixée pour l'année au cours de laquelle l'assuré atteint son soixantième anniversaire. Un toilettage des textes réglementaires sera effectué ultérieurement, le caractère d'application directe des dispositions du III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 rendant ces dispositions réglementaires obsolètes.

La CNAV a mis en œuvre ces dispositions par une circulaire n° 2008/41 du 25 juillet 2008.

(1) *Pour les allocataires de l'assurance chômage, l'âge d'accès à la dispense de recherche d'emploi est portée de 57,5 ans à 58 ans au 1^{er} janvier 2009, puis 59 ans en 2010 et 60 ans en 2011. Pour les bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), l'âge d'accès à la dispense de recherche d'emploi est portée de 55 ans à 56,5 ans au 1^{er} janvier 2009, puis 58 ans en 2010 et 60 ans en 2011. Pour les demandeurs d'emploi non indemnisés, le seuil d'âge suit le relèvement prévu pour les allocataires de l'ASS.*

III.- DÉMOGRAPHIE, NIVEAU DE VIE ET PENSIONS DE RETRAITE

A. UNE ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE PLUS FAVORABLE QUE PRÉVUE

1. Les nouvelles projections démographiques et économiques

Les plus récentes projections disponibles sur l'évolution de la population métropolitaine totale et de la population active française d'ici à 2050 sont celles publiées par l'INSEE en juillet 2006 (INSEE Première n° 1089) dont les principaux résultats sont présentés ci-après. Le Conseil d'orientation des retraites s'est appuyé sur ces données pour établir son 4^e rapport de janvier 2007 portant sur les orientations pour 2008 et son 5^e rapport d'actualisation de novembre 2007 et le gouvernement pour construire ses propositions de réforme.

Ces nouvelles projections s'écartent sensiblement de celles qui avaient été présentées par l'INSEE en mars 2001 et qui avaient servi à l'élaboration de la réforme de 2003.

a) La population métropolitaine française totale

Le scénario central ⁽¹⁾ utilisé par l'INSEE pour établir sa projection de la population s'appuie sur le maintien de trois tendances : un apport migratoire annuel de 100 000 personnes par an (solde moyen des dernières années), une fécondité de 1,9 enfant par femme (niveau observé au début des années 2000), une baisse de la mortalité au même rythme moyen que ces quinze dernières années.

***Projections de population pour la France métropolitaine à l'horizon 2050
(extraits de INSEE Première n° 1089 de juillet 2006)***

La population continue de croître et le vieillissement se poursuit.

Au 1^{er} janvier 2050, en supposant que les tendances démographiques récentes se maintiennent, la France métropolitaine compterait 70 millions d'habitants, soit 9,3 millions de plus qu'en 2005. La population augmenterait sur toute la période, mais à un rythme de moins en moins rapide. En 2050, un habitant sur trois serait âgé de 60 ans ou plus, contre un sur cinq en 2005. La part des jeunes diminuerait, ainsi que celle des personnes d'âge actif. En 2050, 69 habitants seraient âgés de 60 ans ou plus pour 100 habitants de 20 à 59

(1) Le scénario central des projections de population retient une descendance moyenne finale de 1,9 enfant par femme. L'indicateur conjoncturel de fécondité se maintiendrait à 1,9 enfant par femme sur toute la période projetée (niveau moyen des années 2000-2005), avec une hausse de l'âge moyen à la maternité jusqu'à 30 ans en 2010, puis une stabilisation à ce niveau. Le solde migratoire est désormais supposé se maintenir à + 100 000 personnes par an, niveau moyen des années 2004-2005. Il est réparti également entre hommes et femmes, selon la structure par âge observée entre 2000 et 2003. Quant à la mortalité, elle est supposée continuer à baisser, selon la tendance estimée sur les quinze dernières années (1988 à 2002). Dans ces conditions, les écarts d'espérance de vie à la naissance entre femmes et hommes se réduisent de 7,1 ans en 2005 à 5,2 ans en 2050. L'hypothèse conduit à une espérance de vie à la naissance de 89 ans pour les femmes en 2050. Les projections de population démarrent au 1^{er} janvier 2005 et s'achèvent au 1^{er} janvier 2050.

ans, soit deux fois plus qu'en 2005. Ces résultats sont sensibles aux hypothèses retenues, mais aucun scénario ne remet en cause le vieillissement, qui est inéluctable.

La population augmenterait, avec une contribution de moins en moins forte du solde naturel.

Sous les hypothèses du scénario central, la population de la France métropolitaine s'établirait à 70 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2050, contre 60,7 millions en 2005 (voir ci-dessous le tableau 1). Sa croissance serait ininterrompue jusqu'en 2050 mais de moins en moins soutenue (+ 0,56 % en 2005 à + 0,11 % en 2049). Ce ralentissement est lié à l'augmentation du nombre de décès, conséquence du vieillissement : 773 000 décès en 2049, contre 531 000 en 2005. Les décès s'accélèreraient à partir de 2030, avec l'arrivée aux grands âges des générations nombreuses du baby-boom. Le solde naturel, en baisse depuis 2005, deviendrait alors plus faible que le solde migratoire. Vers 2045, il serait même négatif (-26 000 en 2049), le nombre de décès excédant le nombre des naissances. La population continuerait toutefois de croître jusqu'en 2050, grâce au solde migratoire.

En 2050, une personne sur trois aurait 60 ans ou plus.

En 2050, 22,3 millions de personnes seraient âgées de 60 ans ou plus contre 12,6 millions en 2005, soit une hausse de 80 % en 45 ans. C'est entre 2006 et 2035 que cet accroissement serait le plus fort (de 12,8 à 20,9 millions), avec l'arrivée à ces âges des générations nombreuses issues du baby-boom, nées entre 1946 et 1975. Entre 2035 et 2050, la hausse serait plus modérée. Les personnes qui atteindront 60 ans appartiennent à des générations moins nombreuses. Par ailleurs, les générations du baby-boom nées juste après-guerre approcheront 90 ans : elles parviendront donc à des âges de forte mortalité. Le vieillissement de la population française s'accentuerait entre 2005 et 2050 : alors que 20,8 % de la population résidant en France métropolitaine avait 60 ans ou plus en 2005, cette proportion serait de 30,6 % en 2035 et de 31,9 % en 2050. Le vieillissement est inéluctable, au sens où il est inscrit dans la pyramide des âges actuelle, puisque les personnes qui atteindront 60 ans à l'horizon 2050 sont déjà toutes nées (en 1989 ou avant). L'allongement de la durée de vie dans les années futures ne fait qu'accentuer son ampleur. En effet, même si l'espérance de vie se stabilisait à son niveau de 2005, le nombre de personnes âgées de 60 ans ou plus augmenterait quand même de 50 % entre 2005 et 2050.

Stabilité de la population de moins de 20 ans et légère baisse de la population en âge de travailler.

Sous les hypothèses du scénario central, le nombre de personnes de moins de 20 ans resterait stable : 15,1 millions en 2005 et 15,3 millions en 2050. Mais comme la population totale augmenterait durant cette période, la part des jeunes dans la population métropolitaine baisserait (24,9 % en 2005 et 21,9 % en 2050). Dès 2014, la proportion de personnes de moins de 20 ans serait inférieure à celle des 60 ans ou plus. Le nombre de personnes âgées de 20 à 59 ans augmentait avant 2005 ; il resterait stable entre 2006 et 2008, autour de 33,1 millions. La baisse commencerait alors, les générations arrivant à ces âges étant moins nombreuses que celles qui en sortent. L'effectif des 20-59 ans diminuerait ainsi légèrement pour atteindre 32,2 millions en 2034, puis se stabiliserait à ce niveau (32,3 millions en 2050). Pour les 20-64 ans, l'effectif augmenterait assez fortement d'ici 2010 ; la baisse s'amorcerait plus tardivement, à partir de 2012. En 2050, les 20-59 ans représenteraient 46,2 % de la population contre 54,3 % en 2005. Pour les personnes de 20 à 64 ans, cette proportion est de 58,7 % en 2005 et 51,9 % en 2050. A cette date, la France métropolitaine compterait 69 habitants de 60 ans ou plus pour 100 habitants de 20-59 ans, et 46 habitants de 65 ans ou plus pour 100 de 15 à 64 ans. Ces deux ratios auraient presque doublé en 45 ans (38 et 25 en 2005).

Évolution de la population de la France métropolitaine de 1950 à 2050
(scénario central de projection 2005 à 2050)

Année	Population au 1 ^{er} janvier (en milliers)	Proportion des					Solde naturel (en milliers)	Solde migratoire (en milliers)
		0-19 ans	20-59 ans	60-64 ans	65 ans et plus	75 ans et plus		
1950	41 647	30,1 %	53,7 %	4,8 %	11,4 %	3,8 %	+ 327,8	+ 35
1990	56 577	27,8 %	53,2 %	5,1 %	13,9 %	6,8 %	+ 236,2	+ 80
2000	58 796	25,6 %	53,8 %	4,6 %	16,0 %	7,2 %	+ 243,9	+ 70
2005	60 702	24,9 %	54,3 %	4,4 %	16,4 %	8,0 %	+ 243,5	+ 95
2010	62 302	24,3 %	53,0 %	6,0 %	16,7 %	8,8 %	+ 199,4	+ 100
2015	63 728	24,0 %	51,4 %	6,2 %	18,4 %	9,1 %	+ 163,6	+ 100
2020	64 984	23,7 %	50,1 %	6,1 %	20,1 %	9,1 %	+ 135,3	+ 100
2025	66 123	23,1 %	49,0 %	6,2 %	21,7 %	10,5 %	+ 119,2	+ 100
2030	67 204	22,6 %	48,1 %	6,1 %	23,2 %	12,0 %	+ 111,1	+ 100
2035	68 214	22,2 %	47,2 %	6,1 %	24,5 %	13,3 %	+ 81,7	+ 100
2040	69 019	22,1 %	46,9 %	5,4 %	25,6 %	14,3 %	+ 27,9	+ 100
2045	69 563	22,0 %	46,4 %	5,8 %	25,8 %	15,0 %	- 13,3	+ 100
2050	69 961	21,9 %	46,2 %	5,7 %	26,2 %	15,6 %	- 26,4 (*)	+ 100

(*) Chiffre pour l'année 2049. Les projections s'arrêtent au 1^{er} janvier 2050. Le solde naturel de l'année 2050, différence entre les naissances de 2050 et les décès de cette année, n'est donc pas projeté.

Source : Insee, situations démographiques et projections de population 2005-2050. Projections de 2006.

Ces nouvelles projections publiées par l'INSEE en 2006 marquent un infléchissement par rapport au tableau publié en mars 2001 et qui avait servi à établir la réforme des retraites de 2003. En particulier, ces nouvelles projections ne marquent plus un recul démographique à l'horizon 2040 et 2050, ce qui permet de réduire le poids démographique des 60 ans et plus qui sont en âge de liquider leurs droits à pension de retraite.

Cette évolution favorable des projections conforte le potentiel de croissance économique sur le territoire français et améliore notamment le financement des régimes d'assurance vieillesse.

***Anciennes projections de l'évolution de la population
de la France métropolitaine de 2005 à 2050***
(scénario central de projection 2005 à 2050, publié en mars 2001 par l'INSEE)

Année	Population au 1 ^{er} janvier (en milliers)	Proportion des				Solde naturel de l'année (en milliers)
		0-19 ans	20-59 ans	60-64 ans	65 ans et plus	
2005	59 983	24,7 %	54,3 %	4,5 %	16,6 %	+ 179,3
2010	61 061	23,8 %	53,1 %	6,1 %	17,0 %	+ 145,9
2015	61 975	23,2 %	51,5 %	6,4 %	19,0 %	+ 113,2
2020	62 734	22,5 %	50,2 %	6,3 %	21,0 %	+ 86,6
2025	63 377	21,8 %	48,9 %	6,3 %	22,9 %	+ 67,7
2030	63 927	21,3 %	47,6 %	6,2 %	24,9 %	+ 45,4
2035	64 326	20,9 %	46,3 %	6,3 %	26,6 %	+ 1,4
2040	64 468	20,6 %	45,9 %	5,6 %	28,0 %	- 56,2
2045	64 337	20,3 %	45,3 %	5,9 %	28,5 %	- 101,3
2050	64 032	20,1 %	44,8 %	5,9 %	29,2 %	— (*)

(*) Chiffre pour l'année 2049. Les projections s'arrêtent au 1^{er} janvier 2050. Le solde naturel de l'année 2050, différence entre les naissances de 2050 et les décès de cette année, n'est donc pas projeté.

Source : Insee, situations démographiques et projections de population 2005-2050. Projections de 2001.

L'INSEE propose des variantes dans ses projections en modulant l'évolution du taux de la fécondité, de la mortalité et des migrations ; 27 scénarios ont ainsi été bâtis. Le tableau ci-après présente les résultats de six variantes qui ne diffèrent du scénario central que pour une composante.

Population en 2050 et structure par âge
selon le scénario central et six variantes ⁽¹⁾ (France métropolitaine)

Année	Population au 1 ^{er} janvier (en milliers)	Proportion des			
		0-19 ans	20-59 ans	60-64 ans	65 ans ou plus
Au 1 ^{er} janvier 2005 (rappel)	60 702	24,9 %	54,3 %	4,4 %	16,4 %
Au 1 ^{er} janvier 2050					
Scénario central :	69 961	21,9 %	46,2 %	5,7 %	26,2 %
Variantes de fécondité					
Scénario fécondité basse	65 886	19,7 %	46,4 %	6,1 %	27,8 %
Scénario fécondité haute	74 219	24,1 %	45,9 %	5,3 %	24,7 %
Variantes de mortalité					
Scénario espérance de vie basse	68 268	22,4 %	47,1 %	5,8 %	24,6 %
Scénario espérance de vie haute	71 556	21,4 %	45,2 %	5,7 %	27,7 %
Variantes de migrations					
Scénario solde migratoire bas	66 973	21,6 %	45,7 %	5,7 %	27,0 %
Scénario solde migratoire haut	72 948	22,2 %	46,7 %	5,6 %	25,5 %

Source : Insee, projections de population 2005-2050, scénario central et les six variantes qui ne diffèrent du scénario central que pour une composante – INSEE Première n° 1089 de juillet 2006.

b) L'accroissement de l'espérance de vie des retraités

L'allongement constant de l'espérance de vie des Français amplifie le vieillissement naturel de la population française. L'INSEE indique cependant que même si l'espérance de vie se stabilisait à son niveau de 2005, le nombre de personnes âgées de soixante ans et plus augmenterait de 50 % entre 2005 et 2050 (contre 80 % selon les prévisions de l'INSEE).

L'espérance de vie des assurés partant en retraite constitue une variable fondamentale d'équilibre des régimes de retraite. Elle conditionne la façon dont sont liquidés les droits à pension.

(1) En matière de fécondité, l'hypothèse haute suppose que l'indicateur conjoncturel de fécondité augmente progressivement jusqu'à 2,1 enfants par femme en 2010, puis se maintient à ce niveau ; ce seuil correspond au renouvellement des générations. L'hypothèse basse suppose une baisse progressive jusqu'à 1,7 enfant par femme en 2010 puis son maintien ; ce seuil correspond à la fécondité minimale des cinquante dernières années. Pour les trois hypothèses de fécondité, l'évolution de l'âge moyen à la maternité est identique. En matière de migrations, l'hypothèse basse de solde migratoire suppose qu'il baisse progressivement jusqu'à +50 000 entrées nettes en 2010, puis se maintienne à ce niveau. A l'inverse, l'hypothèse haute suppose que le solde augmente progressivement jusqu'à +150 000 par an en 2010, puis se stabilise. En matière de mortalité, l'hypothèse basse d'espérance de vie suppose un ralentissement des progrès constatés au cours des quinze dernières années. A l'opposé, l'hypothèse haute retient des gains plus élevés, surtout après 80 ans. Les écarts d'espérance de vie à la naissance par rapport à l'hypothèse centrale sont alors de plus ou moins 2,5 ans en 2050 : 86,5 ans pour les femmes et 81,3 ans pour les hommes en 2050 selon l'hypothèse basse ; et 91,5 ans pour les femmes et 86,3 ans pour les hommes selon l'hypothèse haute. Selon la variante de fécondité haute, la population serait de 74,2 millions en 2050 et de 65,9 millions selon la variante de fécondité basse. L'écart serait ainsi de 8,3 millions d'habitants. La variante de fécondité basse conduirait à un retournement à la baisse de la population d'ici 2050 : le nombre d'habitants augmenterait jusqu'à 66,3 millions en 2040 et diminuerait ensuite. Selon les hypothèses basse et haute de migrations, la population varierait de 67 millions à 73 millions à l'horizon 2050, soit un écart de 6,0 millions. Entre les deux variantes d'espérance de vie, l'écart est cette fois de 3,3 millions de personnes en 2050. Source : INSEE Première n° 1089 de juillet 2006.

L'article 5 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a ainsi posé comme principe fondamental de pilotage de l'évolution des régimes de retraite privés comme publics de maintenir constant le rapport entre la durée moyenne des retraites et la durée d'assurance (dans le secteur privé) ou de services (dans la fonction publique) jusqu'en 2020 (*cf.* 2 du chapitre D ci-après).

Les dernières données disponibles de l'INSEE permettent de dresser le tableau suivant de l'allongement de l'espérance de vie de la population française.

Espérance de vie à la naissance et à soixante ans de la population française

	A la naissance		A soixante ans	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
En 1810	39,7 années	35,3 années	13,7 années	13,5 années
En 1850	43,8 années	42,4 années	14,3 années	13,9 années
En 1900	47,0 années	43,4 années	13,9 années	12,7 années
En 1930	59,3 années	54,3 années	16,4 années	14,1 années
En 1960	73,5 années	67,0 années	19,4 années	15,7 années
En 1970	75,8 années	68,4 années	20,8 années	16,2 années
En 1980	78,3 années	70,2 années	22,4 années	17,3 années
En 1986	79,7 années	71,5 années	23,2 années	18,1 années
En 1987	80,3 années	72,0 années	23,7 années	18,4 années
En 1988	80,5 années	72,3 années	23,8 années	18,7 années
En 1989	80,6 années	72,5 années	24,0 années	18,8 années
En 1990	81,0 années	72,7 années	24,2 années	19,0 années
En 1991	81,2 années	72,9 années	24,4 années	19,2 années
En 1992	81,5 années	73,2 années	24,7 années	19,3 années
En 1993	81,5 années	73,3 années	24,6 années	19,4 années
En 1994	81,8 années	73,6 années	25,0 années	19,7 années
En 1995	81,9 années	73,8 années	24,9 années	19,6 années
En 1996	82,0 années	74,1 années	25,0 années	19,7 années
En 1997	82,3 années	74,5 années	25,2 années	19,9 années
En 1998	82,4 années	74,7 années	25,3 années	20,0 années
En 1999	82,5 années	74,9 années	25,3 années	20,2 années
En 2000	82,8 années	75,3 années	25,6 années	20,4 années
En 2001	82,9 années	75,4 années	25,7 années	20,6 années
En 2002	83,0 années	75,7 années	25,8 années	20,8 années
En 2003	82,9 années	75,8 années	25,6 années	20,8 années
En 2004	83,8 années	76,7 années	26,5 années	21,5 années
En 2005	83,7 années	76,7 années	26,3 années	21,5 années
En 2006	84,1 années	77,2 années	26,7 années	21,8 années

Sources : INSEE, bilan démographique de la France métropolitaine et départements d'outre-mer pour les années 1994 à 2006 (INSEE Première n° 1118 de janvier 2007 et INSEE Résultats n° 84 soc d'août 2008), INSEE pour les années 1970 et 1980, INSEE Première n° 757 de février 2001, repris par Liaisons sociales n° 68/2001 pour les années 1986 à 1993 et Jacques Vallin, INED (cité par Alain Parant dans Le vieillissement démographique de la France, INED pour les années 1810 à 1960).

En 2005, la durée de vie moyenne des Français de métropole était de 76,7 années, soit une longévité de près d'un an supérieure à la moyenne des

Européens (75,8 ans), les Italiens ayant la longévité la plus grande (77,6 ans). L'INSEE souligne que la France tire sa situation favorable de ses femmes qui vivent presque deux années de plus que la moyenne européenne (81,9 ans), seules les Espagnoles (83,9 années) vivant plus longtemps que les Françaises.

c) La population active métropolitaine

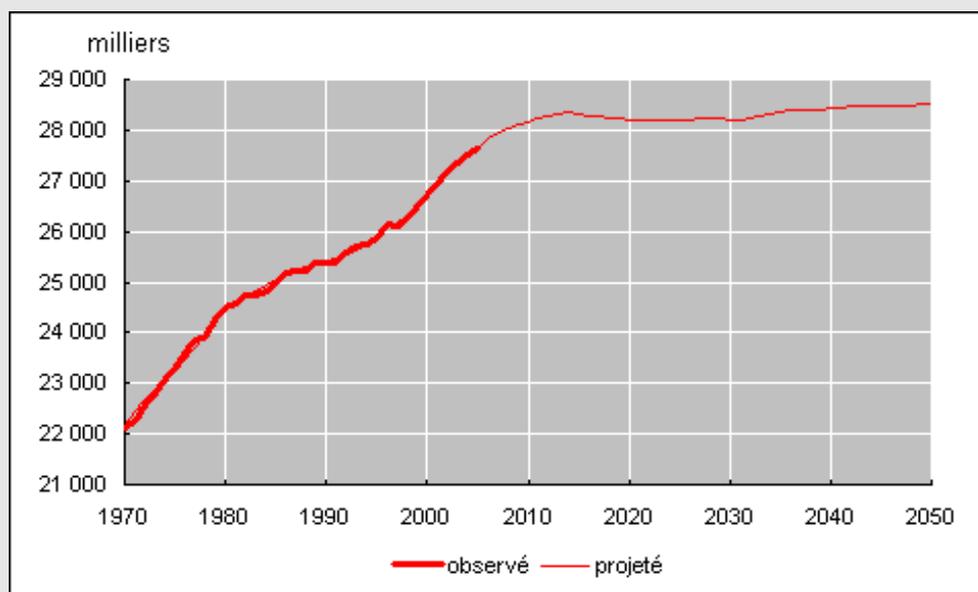
Les nouvelles projections de l'INSEE montrent que la population active française stagnera de 2005 à 2050, en se situant entre 28,2 à 28,5 millions d'individus.

La projection du nombre d'actifs repose sur l'évolution de la population totale qui détermine le niveau et la structure par âge et sexe de la population en âge de travailler. Le scénario tendanciel s'appuie sur les hypothèses du scénario central présenté ci-dessus. L'hypothèse concernant la fécondité ne joue sur le nombre d'actifs qu'à partir de 2025, lors de l'entrée sur le marché du travail des premières générations à naître alors que les migrations alimentent la croissance du nombre d'actifs dès la première année de projection.

Evolution de la population active de 2005 à 2050 (extraits de INSEE Première n° 1089 de juillet 2006)

En 2005, la France métropolitaine comptait en moyenne 27,6 millions d'actifs au sens du BIT, soit 24,9 millions de personnes ayant un emploi et 2,7 millions de chômeurs. En dix ans, la population active a augmenté de 1,8 million de personnes. À l'horizon 2015, selon le scénario tendanciel de projection, elle pourrait encore gagner près de 700 000 personnes pour atteindre 28,3 millions. Entre 2015 et 2050, elle se maintiendrait entre 28,2 et 28,5 millions de personnes avec des variations annuelles de faible ampleur (en plus ou en moins). Le taux d'activité des 15-64 ans, proche de 69 % en 2005, gagnerait 1,5 point d'ici 2050.

Projection de population active en moyenne annuelle selon le scénario tendanciel



Champ : France métropolitaine, 15 ans et plus.

Source : Insee, Projections de population active 2006-2050.

La part des 50 ans ou plus dans la population active devrait augmenter et passer

de 24,3 % en 2005 à 27,3 % en 2050. En effet, se retrouveront à ces âges les générations nombreuses nées entre 1946 et 1970 et les seniors seraient plus souvent actifs. La part des 25-49 ans chuterait de 3 points. Celle des moins de 25 ans resterait stable.

Projection de population active : scénario tendanciel

	2005	2010	2015	2030	2050
	Observé	Projeté			
Nombre d'actifs (en milliers)	27 639	28 170	28 319	28 197	28 537
Part de femmes	46,4 %	46,7 %	46,7 %	46,2 %	45,9 %
Part des 15-24 ans	9,5 %	9,4 %	9,0 %	9,5 %	9,3 %
Part des 25-49 ans	66,5 %	65,0 %	64,0 %	63,4 %	63,4 %
Part des 50 ans ou plus	24,0 %	25,6 %	27,0 %	27,1 %	27,3 %
Taux d'activité des 15-64 ans	69,1 %	68,9 %	69,6 %	69,6 %	70,5 %
Rapport actifs / inactifs de 60 ans ou plus	2,23	2,07	1,89	1,51	1,36
Rapport actifs / inactifs de 15 ans ou plus	1,23	1,21	1,16	1,00	0,94

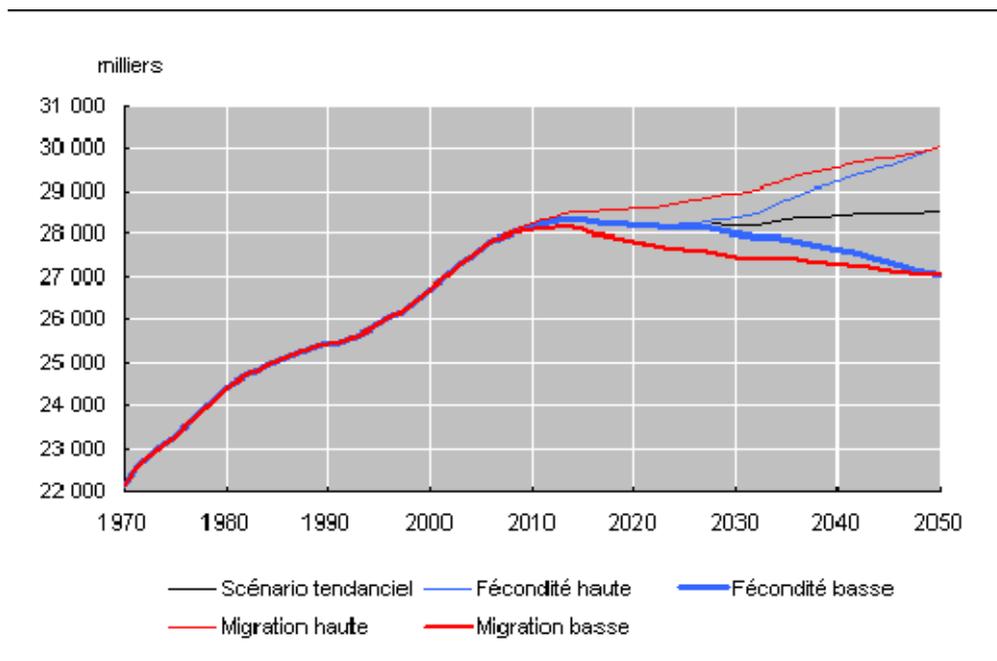
Champ : France métropolitaine, 15 ans et plus.

Sources : Insee, Enquêtes Emploi, Projections de population active 2006-2050.

Cependant, le nombre d'actifs par rapport au nombre d'inactifs de 60 ans ou plus continuerait de diminuer du fait de la forte croissance à venir de la population âgée. En 2005, il y avait 2,2 actifs pour un inactif de 60 ans ou plus, en 2050, on en compterait plus que 1,4.

En fonction des hypothèses retenues pour les taux de la fécondité et des migrations, le niveau de la population active métropolitaine en 2050 peut varier de l'ordre de 1,5 million d'individus à la hausse ou à la baisse par rapport au scénario tendanciel.

Population active observée et projetée : scénarios démographiques

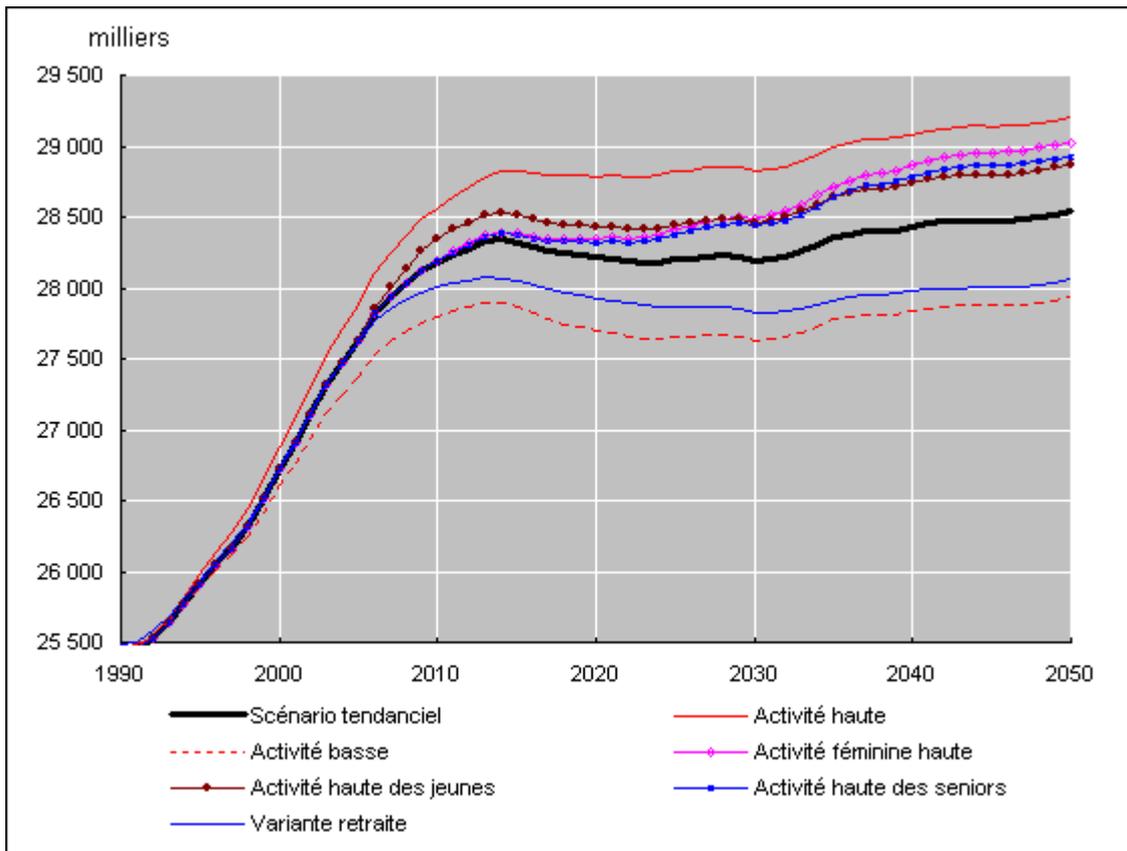


Champ : France métropolitaine, 15 ans et plus.

Source : Insee, Projections de population active 2006-2050.

L'INSEE a également modulé son scénario en fonction de l'évolution du contexte socio-économique du marché du travail. Des variantes proposant des taux d'activité haute à tous les âges et pour les femmes. Une variante basse correspondant à une conjoncture plus défavorable a complété l'étude. Les deux variantes influent à la fois sur le rythme de croissance et sur le nombre d'actifs. Entre 69,5 % et 72,4 % des 15-64 ans seraient actifs. Ces variations restent néanmoins de faible ampleur en comparaison à l'augmentation du nombre d'inactifs de 60 ans ou plus.

Variantes d'activité de la population métropolitaine



Champ : France métropolitaine, 15 ans et plus.

Source : Insee, *Projections de population active 2006-2050*.

L'INSEE a enfin établi des projections sur l'activité des seniors. Son scénario tendanciel montre que contrairement aux 25-55 ans dont le comportement d'activité est relativement stable, celui des seniors évolue sensiblement sous l'effet des réformes des régimes de retraite de 1993 et 2003.

Evolution de l'activité des seniors (extraits de INSEE Première n° 1089 de juillet 2006)

L'activité des 60-64 ans qui diminuait depuis plus de trente ans devrait remonter sous l'effet combiné des réformes des retraites et de l'allongement de la durée des études. Le taux d'activité des plus de 60 ans retrouverait progressivement son niveau du début des années 1980 pour les hommes et du début des années 1970 pour les femmes.

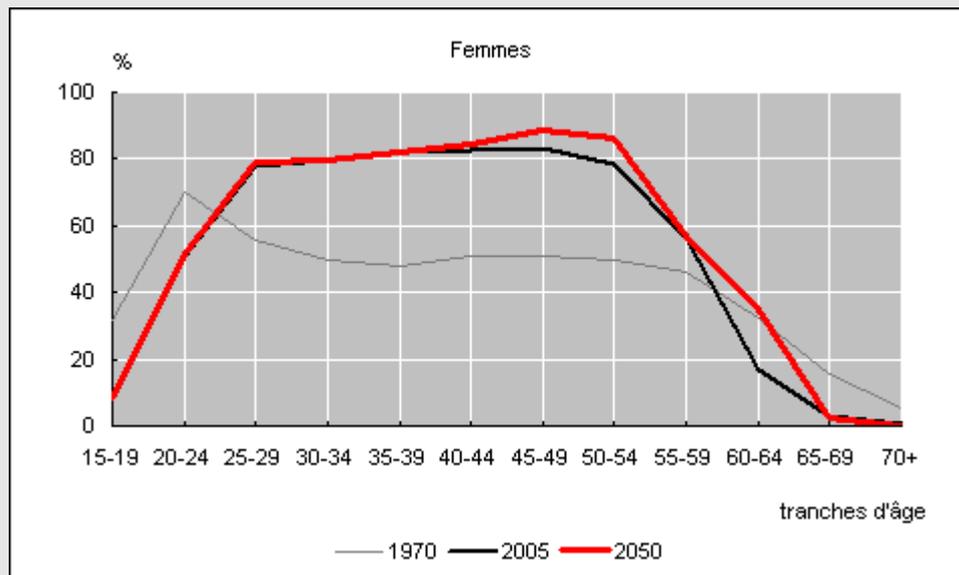
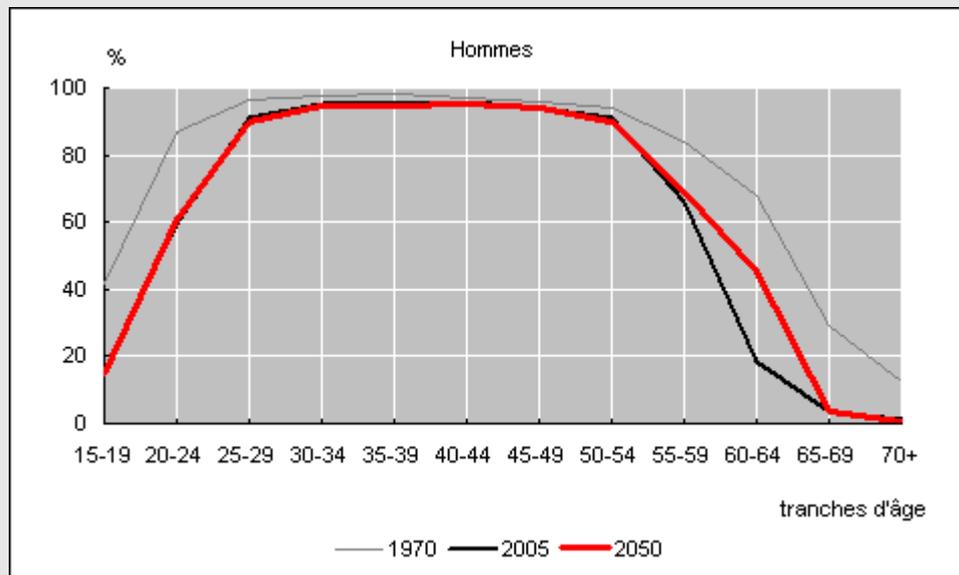
Chez les 55-59 ans, le dispositif de retraites anticipées mis en place en 2004 provoquerait dans un premier temps une baisse de leur activité (entre 2006 et 2010). Mais

des études plus longues et une entrée plus tardive dans la vie active rendraient de plus en plus rare le recours à ce dispositif. En 2050, les taux d'activité des hommes seraient légèrement plus forts qu'en 2005.

Chez les 25-54 ans, l'activité des femmes a continué à se développer au fil des générations mais ce mouvement s'est ralenti au cours de la dernière décennie chez les plus jeunes d'entre elles (25-39 ans). Il ne se poursuivrait que chez les 40-54 ans. Chez les hommes, les taux d'activité sont toujours en très légère baisse. En projection, ils se stabiliseraient rapidement.

Enfin, la baisse des taux d'activité des 15-24 ans s'est interrompue depuis le milieu des années 1990 en lien avec l'arrêt du mouvement d'allongement des études. Parallèlement, les places en apprentissage ainsi que le cumul entre emploi et formation initiale se sont développés. L'activité des jeunes resterait, elle aussi, stable en projection.

Taux d'activité observés et projetés



Champ : France métropolitaine, 15 ans et plus.

Sources : Insee, Enquêtes Emploi, Projections de population active 2006-2050.

Le scénario tendanciel de l'INSEE permet de simuler la manière dont les seniors déterminent leur date de départ à la retraite en fonction de la durée de leurs études et en tenant compte des modalités prévues par les réformes des retraites de 1993 et 2003. A l'horizon 2050, les départs en retraite plus tardifs dus aux réformes des retraites induiraient une augmentation du taux d'activité des hommes de 60-64 ans de 25 points par rapport à ce qu'il aurait été sans ces réformes. Cette augmentation serait de 20 points pour les femmes. L'allongement des études conduit également à retarder l'âge de départ en retraite sous la contrainte de l'allongement de la durée d'assurance pour obtenir le taux plein de liquidation de leur pension de retraite.

Une hypothèse d'activité haute des seniors permettrait d'augmenter de 500 000 unités la population active en 2050 (près de 29 millions d'actifs contre 28,5 millions selon le scénario tendanciel).

Cependant, l'INSEE admet que cette hypothèse pourrait surestimer la population active si les seniors actifs choisissaient de prendre leur retraite plus tôt en acceptant des niveaux de pensions plus bas. Or cette tendance à partir en retraite dès que le droit peut être ouvert, en dépit d'une absence de liquidation à taux plein est constaté par les caisses de retraite depuis 2005. Si les actifs prenaient leur retraite avant terme, leur nombre serait réduit d'un demi-million à l'horizon 2050,

Quel que soit le scénario considéré (scénario tendanciel ou variantes), l'INSEE indique toutefois qu'on compterait en 2050 entre 1,3 et 1,4 actif pour un inactif de 60 ans ou plus contre 2,2 en 2005 du fait de l'augmentation continue de la population âgée.

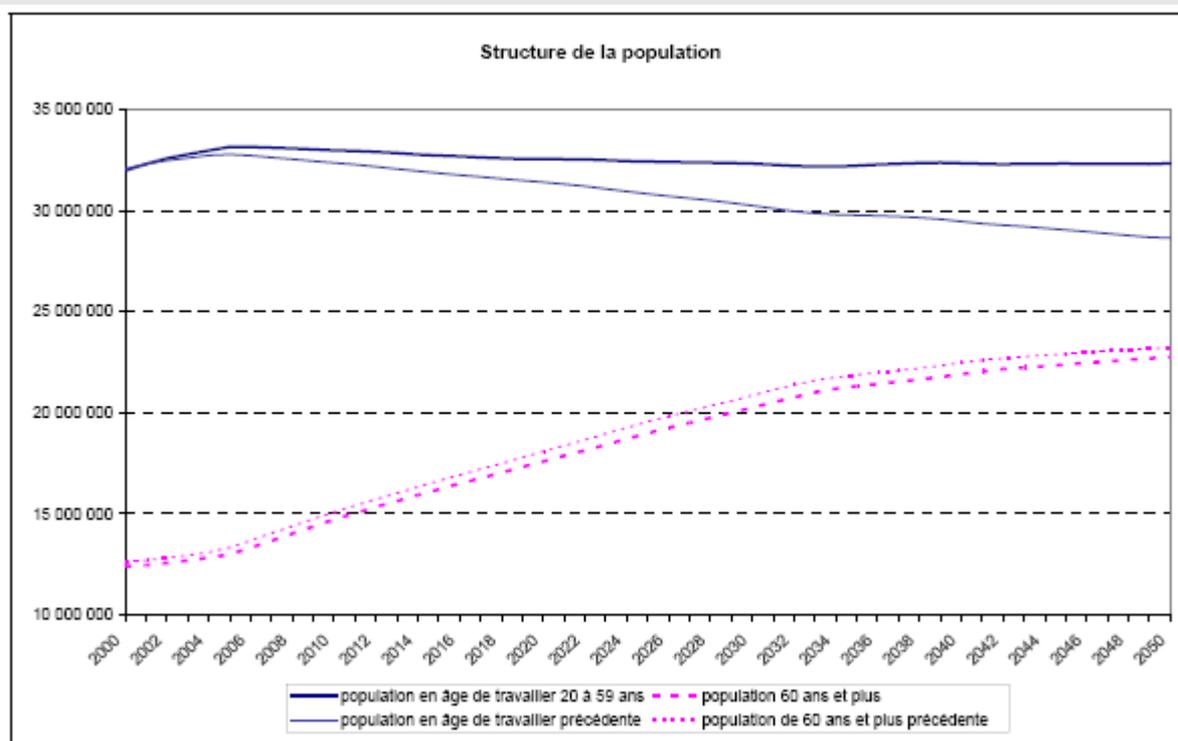
2. Les inflexions par rapport aux projections de mars 2001

a) Les simulations de 2006

Les projections de population présentées par l'INSEE en mars 2001 (*INSEE Première* n° 762) ont servi de base à l'élaboration de la réforme de 2003 (loi n° 2003-775 du 21 août 2003). Les nouvelles projections publiées en juillet 2006 présentent des inflexions sensibles par rapport aux précédentes données quant à l'évolution de la population active, qui ont conduit le COR à modifier ses propositions. Son quatrième rapport remis au Premier ministre le 11 janvier 2007 présente des graphiques montrant ces inflexions.

Extrait du 4^e rapport du COR, janvier 2007 (p. 25)

La population en âge de travailler atteindrait son maximum en 2006 comme dans la précédente projection, mais ce maximum serait suivi d'une quasi-stabilisation alors que, précédemment, le recul de la population en âge de travailler était très marqué (- 4,1 millions de personnes entre 2006 et 2050). La révision concernant la population plus âgée est beaucoup plus modeste. Le diagnostic d'une augmentation forte, entre 2006 et 2050, de la population âgée est conservé.



Source : INSEE, calculs COR.

Ces nouvelles projections prennent en compte les éléments de la réforme des retraites votés en 2003. Le COR souligne toutefois l'existence d'une grande marge d'incertitude sur ces projections ; ainsi un taux de fécondité élevé (2,1 enfants par femme), un solde migratoire net de 150 000 personnes et une espérance de vie basse se traduit par un ratio de dépendance⁽¹⁾ de 59 % en 2050 au lieu de 69 % dans le scénario central, tandis qu'un taux de fécondité bas (1,7 enfant), un solde migratoire net de 50 000 entrées et une espérance de vie porte le taux de dépendance à 81 %.

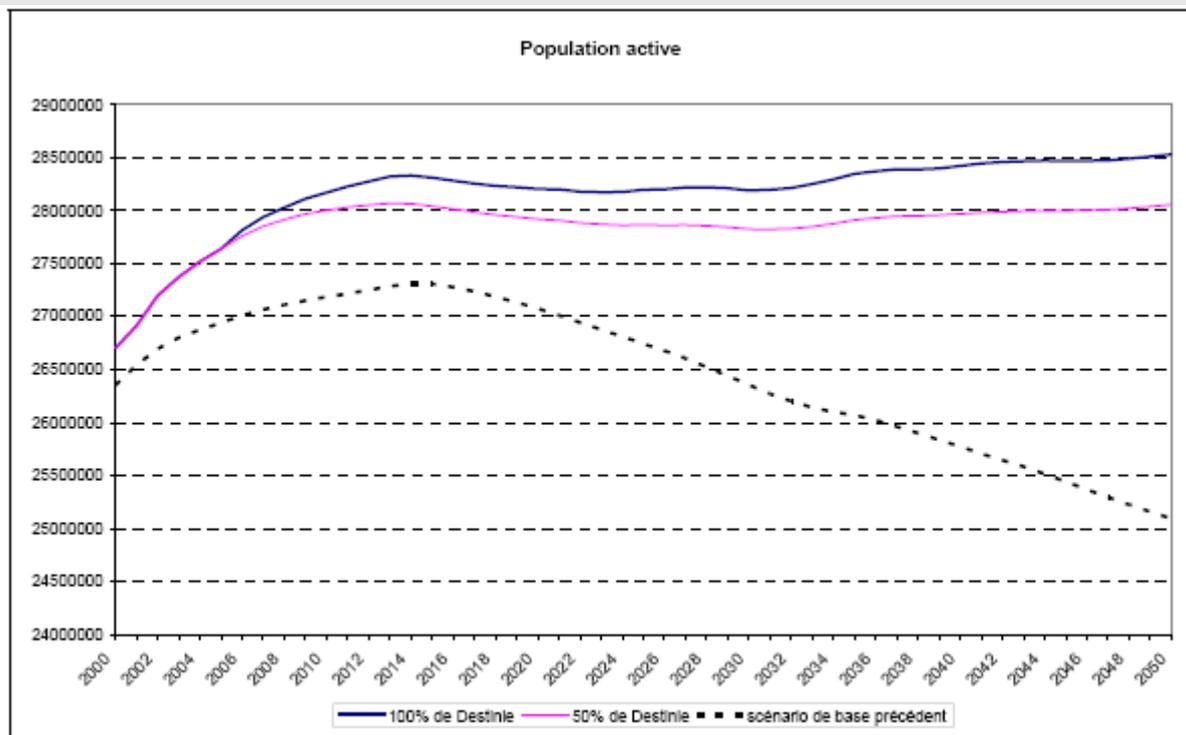
Le modèle DESTINIE (modèle démographique économique et social de trajectoires individuelles simulées) a été construit par l'INSEE pour analyser et projeter la situation des retraités du secteur privé (50 000 individus et 20 000 ménages tirés de l'enquête Patrimoine de 1998) ; il permet donc d'évaluer l'impact démographique et macroéconomique de la réforme des retraites (cotisations, pensions, départs en retraite) sur les parcours des salariés et employés.

(1) Rapport mesurant le nombre de personnes de 60 ans et plus pour 100 personnes âgées de 20 à 59 ans.

Pour fournir des données prévisionnelles sur les effectifs de retraités du secteur privé en 2050, le COR a retenu, dans son quatrième rapport de janvier 2007, deux évaluations : l'une retenant la totalité des effets donnés par le modèle DESTINIE, la seconde n'en retenant que 50 % du fait que le modèle surévaluerait les modifications de comportement dues à la réforme de 2003.

Extrait du 4^e rapport du COR, janvier 2007 (p. 27)

La révision de l'évolution de la population active, essentiellement due à celle de la population en âge de travailler, est sensible. La population active augmenterait, comme dans le précédent scénario, jusqu'en 2015, mais à un rythme plus rapide. Par la suite, la population active serait quasiment stable jusqu'en 2050 alors qu'elle reculait nettement auparavant. Le changement de perspective est ainsi important.



L'écart de niveau de la population active en 2000 s'explique par un écart touchant le niveau de la population en âge de travailler et le taux d'activité moyen, plus élevés dans les nouvelles projections de l'INSEE.
Source : INSEE, COR.

Il ressort que dans le scénario « 50 % des effets de DESTINIE », qui est proche du scénario central du COR (taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015 et gains de productivité du travail de + 1,8 % par an en termes réels), le nombre de retraités en 2050 est réduit de 400 000 unités, ce qui correspond à une contraction d'environ 19 % de la masse des pensions à servir, tandis que le scénario « 100 % des effets de DESTINIE » réduit de 900 000 le nombre de retraités en 2050.

Nouvelles projections des effectifs des retraités

	2005	2020	2050	<i>Evolution 2050 / 2005</i>
50 % des effets de DESTINIE	12 974 000	16 550 000	21 342 000	+ 64,5 %
100 % des effets de DESTINIE	12 974 000	16 296 000	20 866 000	+ 60,8 %
Projection de mars 2006 du COR	13 188 000	16 818 000	21 764 000	+ 65,0 %

Source : COR, 4^e rapport de janvier 2007 (p. 28)

Les nouvelles projections montrent un allègement sensible du poids des prestations de retraite dans le PIB en 2050 : 14,6 % (scénario « 50 % des effets de DESTINIE ») au lieu de 16,0 % dans la précédente évaluation de mars 2006 grâce à la nouvelle dynamique de l'emploi. Les cotisations d'assurance vieillesse conserveraient ainsi un poids identique par rapport à la projection de mars 2006 (12,9 % du PIB à partir de 2006).

Le besoin de financement des régimes de retraite serait en conséquence réduit : 0,7 % du PIB en 2020 (contre 0,8 % prévu en mars 2006) et 1,7 % du PIB en 2050 (contre 3,1 %).

Il convient néanmoins de rester très prudent à l'égard de ces améliorations. En effet, le changement des hypothèses de chômage et de gains annuels de productivité du travail, sans compter celle de la fécondité, de la mortalité et du solde migratoire net, modifie substantiellement les résultats. Les variantes du scénario central du COR montrent un besoin de financement fluctuant de moins de 2 % du PIB à près de 5 % du PIB en 2050.

b) Les simulations de novembre 2007

Le COR a réalisé, pour son cinquième rapport de novembre 2007, de nouvelles projections infléchissant légèrement les simulations de 2006, notamment en s'appuyant sur une alternative ne retenant que deux tiers des résultats de DESTINIE.

Extrait du 5^e rapport du COR, novembre 2007 (p. 48-50)

A ce jour, la réforme de 2003, hors les départs anticipés pour carrière longue, a manifestement très peu modifié les comportements de départ en retraite. Cette absence d'effets ne préjuge pas nécessairement de l'efficacité à venir de la réforme si, sous l'impulsion des mesures prises par les pouvoirs publics, le marché du travail s'améliore et les comportements culturels des salariés et des entreprises évoluent (fin de la culture des préretraites) ; à court terme, l'absence d'effets de la réforme sur les comportements peut s'expliquer par le caractère récent et la grande progressivité de la réforme, par un déficit

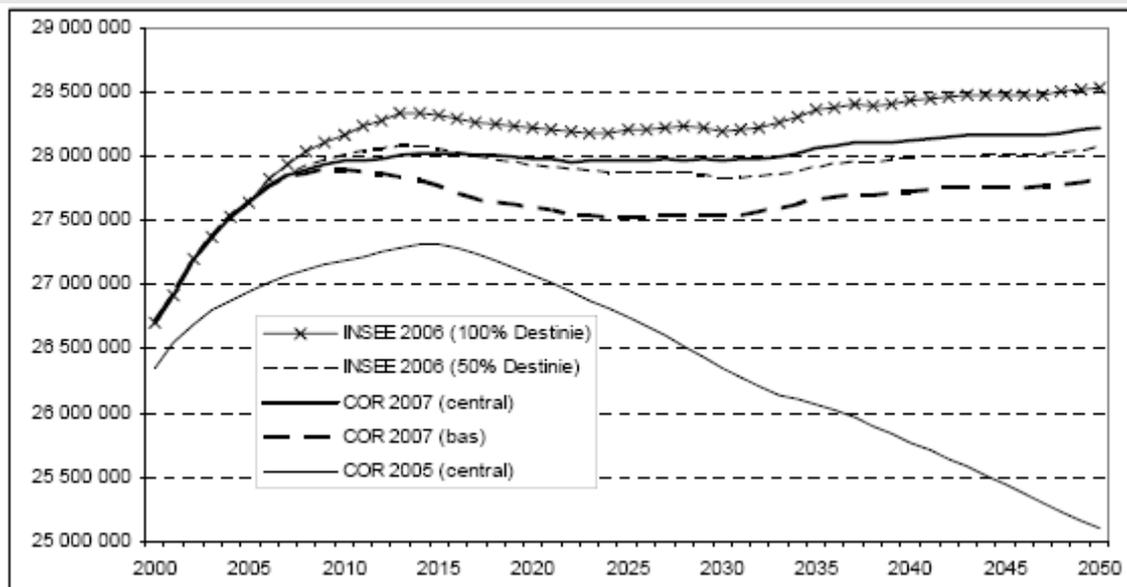
d'information des personnes ou encore par la situation actuelle du marché du travail.

Le scénario de base ⁽¹⁾ repose sur ces perspectives et ne conduit pas, de ce fait, à remettre en cause les évaluations à long terme de l'impact de la réforme de 2003 sur les comportements d'activité qui avaient été retenues par le Conseil en 2005.

Ces évaluations reposent, pour le secteur public, sur le modèle ARIANE de la direction du Budget, qui intègre des effets d'inertie des comportements d'activité et, pour le secteur privé, sur le modèle DESTINIE dont on a repris 2/3 des résultats, considérant que le modèle de départ en retraite pouvait exagérer les changements de comportement dus à la réforme ⁽²⁾. A terme, les décalages d'âge de cessation d'activité uniquement dus à la réforme de 2003, de l'ordre de 0,2 an en moyenne pour les salariés du secteur privé et de près de 1 an ½ pour les fonctionnaires civils ⁽³⁾, se traduiraient par un surcroît de population active d'environ + 400 000 personnes par rapport à une situation sans réforme.

A plus court terme cependant, contrairement à l'hypothèse retenue en 2005 et compte tenu, à ce jour, du faible impact de la réforme, les effets de la réforme de 2003 sur les comportements de départ en retraite seraient plus faibles que ceux estimés à partir des modèles selon la méthode ci-dessus. Ils ne les rejoindraient que progressivement à l'horizon 2015, en fonction de l'amélioration du marché du travail et de l'évolution des comportements.

Projections de population active



Source : INSEE et COR

(1) Le scénario de base du COR, actualisé pour son rapport de 2007, s'appuie sur les hypothèses suivantes : taux de fécondité : 1,9 enfant par femme ; espérance de vie en 2050 : 83,8 ans pour les hommes et 89 ans pour les femmes ; solde migratoire : + 100 000 par an ; effets de la réforme de 2003 : progressifs jusqu'en 2015 et + 400 000 à terme ; taux de chômage à partir de 2015 : 4,5 % ; gains de productivité du travail : + 1,8 % par an ; durée d'assurance à partir de 2020 : 166 trimestres ; mode de revalorisation annuelle des pensions : selon l'indice des prix.

(2) « A long terme, l'impact de la réforme de 2003 sur les comportements d'activité dans le secteur public serait plus faible selon le modèle ARIANE que selon le modèle DESTINIE, dans un rapport de 2/3. »

(3) « Dans le secteur privé, l'estimation s'entend hors impact de la réforme de 1993 et se décompose en un recul de l'âge moyen de départ en retraite de 0,6 an pour les hommes et une avancée de 0,3 an pour les femmes. Dans le secteur public, selon le modèle ARIANE, les fonctionnaires qui partent à la retraite avant 55 ans (essentiellement des militaires) sont supposés ne pas modifier leur comportement d'activité. »

Au total, les hypothèses retenues pour le scénario de base du Conseil conduisent jusqu'en 2015 à un niveau de population active plus faible que selon les deux projections de l'INSEE, car l'impact de la réforme de 2003 sur la prolongation d'activité serait relativement faible en début de période de projection. Entre 2015 et 2050, la population active dans le scénario de base du Conseil se situerait à un niveau intermédiaire, entre les deux projections de l'INSEE, puisqu'à long terme les 2/3 des effets du modèle DESTINIE sont pris en compte, contre 50 % et 100 % pour les projections de l'INSEE.

Ces évaluations, fondées sur de multiples hypothèses, sont évidemment fragiles et restent largement estimatives. Par rapport au scénario de base, l'hypothèse que la réforme de 2003, hors les départs anticipés, n'aurait aucun effet sur les comportements d'activité, même à long terme, a été étudiée en variante. En 2005, une autre variante selon laquelle, à l'inverse, les effets de la réforme sur les comportements seraient importants, doubles de ceux du scénario de base, avait également été étudiée.

*Au total, la révision de la population active, essentiellement due à celle de la population en âge de travailler, est sensible. **La population active augmenterait jusqu'en 2015 comme dans le scénario de base de 2005 mais, au-delà, elle serait relativement stable alors qu'elle reculait nettement auparavant (- 2 200 000).** Le changement de perspective est donc important.*

Ces nouvelles projections démographiques conduisent à modifier dans un sens favorable la durée d'assurance cible pour une liquidation de pension au taux plein : la loi du 21 août 2003 a été adoptée sur la base d'une hypothèse de 167 trimestres en 2020 (hypothèse conservée par le COR dans son troisième rapport de mars 2006 sur les perspectives 2020-2050) ; en reprenant les mêmes modalités d'actualisation, **la durée d'assurance cible pour 2020 peut être ramenée aujourd'hui à 166 trimestres.**

Toutefois, cette durée d'assurance n'est pas fixée par la loi (*cf.* partie IV-E du rapport). Elle sera déterminée dans le cadre du rendez-vous 2016 en fonction de l'espérance de vie des Français calculée à cette date par l'INSEE.

3. L'évolution du rapport entre actifs et retraités

L'amélioration des perspectives démographiques dessinées par l'INSEE dans ses nouvelles projections de juillet 2006 se traduit par un redressement du rapport entre cotisants et retraités sur la période 2020 à 2050.

Extrait du 5^e rapport du COR, novembre 2007 (p. 53-54)

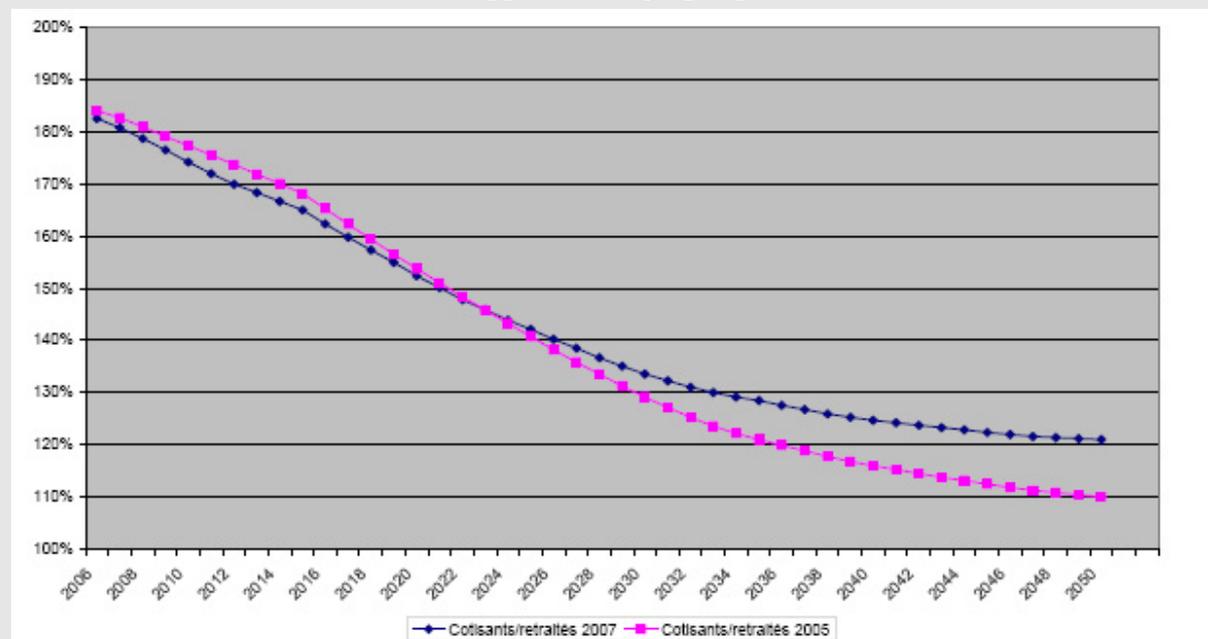
Jusqu'en 2015, dans la phase de diminution du taux de chômage (dans le scénario de base, le taux de chômage est supposé stable à 4,5% à compter de 2015), le nombre de cotisants progresserait vivement, passant de 25,2 millions en 2006 à 26,8 millions en 2015. Au-delà, il suivrait les évolutions de la population active : quasiment stable entre 2015 et 2030, il augmenterait légèrement entre 2030 et 2050 (+ 240 000). Dans l'exercice du Conseil de 2005, le nombre de cotisants évoluait à peu près de façon identique jusqu'en 2015 mais diminuait ensuite fortement pour atteindre en 2050 un niveau plus faible que son niveau actuel.

Le nombre des retraités progresserait rapidement jusqu'en 2050, passant de

13,8 millions en 2006 à 22,3 millions en 2050. Sous l'effet de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du baby boom, la hausse serait particulièrement rapide jusque vers 2035. Au-delà, la croissance du nombre de retraités, plus modérée, serait tirée par la poursuite de l'allongement de l'espérance de vie aux âges élevés. Ces évolutions sont comparables à celles de l'exercice de 2005.

Au total, le rapport démographique, défini comme le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités, diminuerait très sensiblement, passant de 182 à 121 cotisants pour 100 retraités entre 2006 et 2050. Dans l'exercice de 2005, la baisse était plus marquée à long terme ; le rapport démographique en 2050 n'était plus que de 110 cotisants pour 100 retraités. Jusque vers 2020, le rapport démographique serait un peu moins élevé que dans l'exercice de 2005 en raison principalement de la révision à la hausse du nombre de retraités du régime général (nombre plus élevé de départs anticipés pour carrière longue, effet plus progressif de la réforme de 2003 sur les âges de départ en retraite et révision des probabilités de départ en retraite par âge avec une fréquence plus grande des départs à 60 ans).

Rapport démographique



Source : maquette COR, 2007.

Néanmoins, le redressement du rapport démographique entre cotisants et retraités n'est pas suffisant pour stopper la dégradation financière des comptes des régimes de retraite (cf. partie I du présent rapport). Le graphique ci-dessus montre que la chute du rapport démographique ne commence à être enrayerée (début du redressement de la courbe qui continue de s'infléchir sous l'effet de l'inertie démographique) qu'à partir de 2030 où le rapport entre cotisants et retraités est de 1,34 contre 1,82 en 2006.

Au 1^{er} juillet 2008, le rapport démographique du régime général, pour la France métropolitaine, était de 1,45 actif pour un retraité (près de 11,9 millions de pensionnés pour près de 17,3 millions de cotisants).

a) L'entrée tardive des jeunes sur le marché du travail

L'entrée tardive des jeunes sur le marché du travail et la sortie précoce des seniors accentuent fortement la dégradation du rapport entre cotisants et retraités.

Taux d'activité par tranche d'âge de 1975 à 2005

	Femmes				Hommes			
	15-24 ans	25-49 ans	50 ans et plus	Ensemble	15-24 ans	25-49 ans	50 ans et plus	Ensemble
1975	45,5	58,6	42,9	51,5	55,6	97,0	79,5	82,5
1976	45,7	60,3	43,1	52,5	54,7	97,1	78,8	82,2
1977	45,2	62,1	44,4	53,6	53,7	96,9	79,5	82,1
1978	43,9	62,8	43,9	53,6	52,2	96,9	78,8	81,6
1979	44,2	64,7	44,8	54,8	52,5	96,9	79,4	81,8
1980	42,9	65,4	45,9	55,1	52,0	97,1	78,3	81,5
1981	42,1	66,2	45,2	55,1	50,4	96,9	75,4	80,4
1982	41,9	67,5	43,5	55,3	45,0	96,7	71,6	78,1
1983	41,0	68,9	40,9	55,1	44,4	96,7	67,4	77,0
1984	40,5	69,9	40,0	55,3	42,8	96,4	64,8	75,9
1985	39,7	70,8	39,8	55,6	42,5	96,5	64,5	75,9
1986	39,1	72,2	40,1	56,4	41,0	96,6	63,8	75,5
1987	38,2	72,3	40,7	56,5	40,1	96,6	62,2	75,0
1988	35,5	72,9	41,0	56,4	36,8	96,3	61,9	74,2
1989	34,7	73,6	41,1	56,9	36,4	96,2	61,5	74,2
1990	33,1	74,3	41,1	57,2	39,6	96,2	60,5	75,0
1991	31,0	75,1	41,1	57,5	37,2	96,1	59,2	74,6
1992	30,4	76,2	41,1	58,2	37,0	95,7	59,0	74,6
1993	29,2	77,4	41,5	59,0	34,8	95,5	59,1	74,2
1994	27,6	77,8	42,4	59,3	33,2	95,7	58,6	74,1
1995	26,5	78,3	43,9	59,9	32,4	95,5	58,6	74,0
1996	25,7	78,7	45,8	60,4	32,1	95,6	60,8	74,5
1997	24,3	78,2	47,2	60,2	31,1	95,3	61,8	74,3
1998	24,8	78,7	48,1	60,8	30,7	95,1	61,9	74,1
1999	24,4	79,2	50,1	61,4	31,9	94,7	63,4	74,4
2000	26,0	79,3	50,5	61,7	32,6	94,8	63,2	74,4
2001	26,5	79,6	51,0	61,8	33,1	94,8	63,8	74,3
2002	29,6	79,7	53,1	62,8	37,2	94,7	65,2	75,3
2003	30,4	80,6	53,3	63,4	38,3	94,4	65,3	75,3
2004	30,3	81,0	54,2	63,8	37,8	94,3	64,6	74,9
2005	29,9	81,1	54,6	63,8	37,3	94,4	63,6	74,5

Nota : taux d'activité en mars de chaque année, sauf celles des recensements (avril en 1975 et 1982 ; janvier en 1990 et 1999), jusqu'en 2001. Taux d'activité en moyenne annuelle à partir de 2002 ; le changement de série est signifié par une double barre. Champ d'études : personnes de 15 à 64 ans.

Source : Insee, enquêtes sur l'emploi.

Les dernières statistiques disponibles fournissent les résultats suivants.

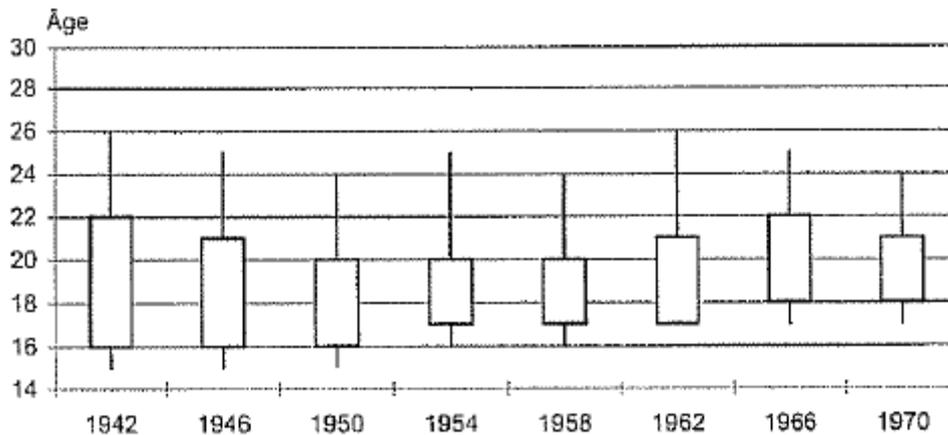
Taux d'activité au 31 décembre 2005

	Hommes		Femmes		Total	
	Nombre (milliers)	Taux d'activité	Nombre (milliers)	Taux d'activité	Nombre (milliers)	Taux d'activité
De 15 à 29 ans	3 229	54,7 %	2 639	45,8 %	5 869	50,3 %
De 30 à 49 ans	8 080	95,2 %	7 062	81,8 %	15 142	88,4 %
50 ans ou plus	3 514	36,5 %	3 113	26,8 %	6 627	31,2 %
Ensemble	14 824	61,7 %	12 814	49,3 %	27 637	55,2 %
<i>Dont 15-64 ans</i>	<i>14 751</i>	<i>74,5 %</i>	<i>12 758</i>	<i>63,8 %</i>	<i>27 508</i>	<i>69,1 %</i>

Rapport entre la population active au sens du B.I.T.(actifs occupés et chômeurs) et la population totale.
 Source Insee - Enquête Emploi 2005, données révisées en fonction des estimations démographiques 2005 (résultats publiés en juin 2007).

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère du travail a publié un numéro spécial d'*Etudes et résultats* (n° 401 de mai 2005) sur les débuts de vie professionnelle et l'acquisition de droits à la retraite. L'étude porte sur les droits à la retraite acquis dans les régimes au 31 décembre 2001 sur un échantillon d'actifs appartenant à huit générations nées de 1942 à 1970, soit près de 220 000 personnes.

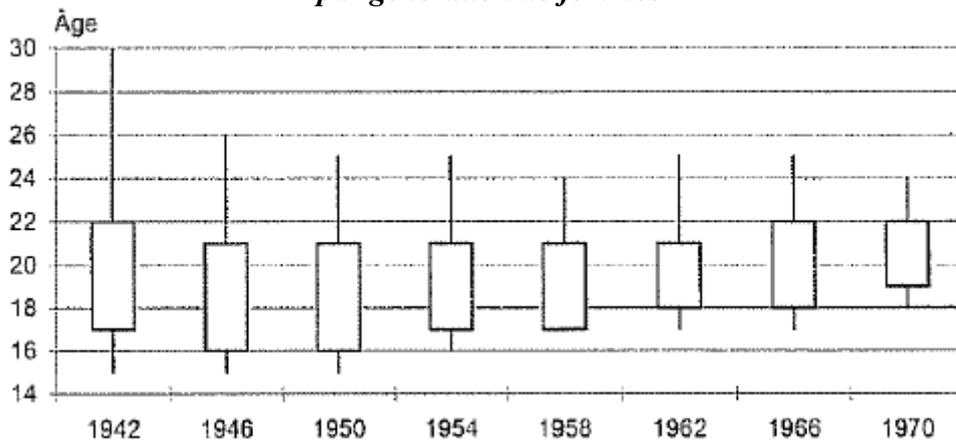
Dispersion des âges de première cotisation à un régime de retraite par génération d'hommes



Lecture : parmi les hommes de la génération 1970 ayant cotisé déjà au 31 décembre 2001 à un régime de retraite, au moins 10 % avaient commencé à valider des trimestres travaillés à 17 ans, 25 % à 18 ans, 75 % à 21 ans et 90 % à 24 ans. Champ de calcul : personnes ayant acquis des droits à la retraite au 31 décembre 2001.

Source : *Etudes et résultats* n° 401 de mai 2005 de la DREES (échantillon interrégimes de cotisants 2003 de l'INSEE).

Dispersion des âges de première cotisation à un régime de retraite par génération de femmes



Lecture : parmi les femmes de la génération 1970 ayant cotisé déjà au 31 décembre 2001 à un régime de retraite, au moins 10 % avaient commencé à valider des trimestres travaillés à 18 ans, 25 % à 19 ans, 75 % à 22 ans et 90 % à 24 ans. Champ de calcul : personnes ayant acquis des droits à la retraite au 31 décembre 2001.

Source : *Etudes et résultats n° 401 de mai 2005 de la DREES* (échantillon interrégimes de cotisants 2003 de l'INSEE).

L'étude de la DREES montre qu'alors que plus de 60 % des cotisants nés dans les années 1950 avaient validé au moins 20 trimestres d'assurance à l'âge de 25 ans, cette proportion est tombée à 44 % pour les générations nées en 1966 et 1970. Parmi les générations les plus récentes, moins de 10 % ont acquis ces cinq années d'assurance à 22 ans tandis que c'était le cas de 30 à 40 % des générations plus anciennes. A 30 ans, 40 % des hommes des générations des années 1950 ont validé au moins 40 trimestres d'assurance ; ce taux atteint 60 % pour la génération née en 1970.

Proportion de personnes n'ayant pas validé au moins 20 trimestres d'assurance à 25 ans ou au moins 40 trimestres à 30 ans (en %)

Génération	1942	1946	1950	1954	1958	1962	1966	1970
Femmes								
20 trimestres à 25 ans	47,0	43,2	38,1	38,7	39,9	44,0	55,9	57,2
40 trimestres à 30 ans	65,2	57,1	49,6	48,8	49,8	51,4	61,8	63,0
Hommes								
20 trimestres à 25 ans	39,5	35,5	34,4	37,1	40,1	44,1	55,4	56,7
40 trimestres à 30 ans	43,6	39,5	39,3	42,4	45,9	48,5	59,2	60,4

Nota : Calcul hors périodes validées pour service national (substantielles pour la génération 1942 appelées sous les drapeaux pendant la guerre d'Algérie) et chômage non indemnisé, ces périodes n'étant connues qu'à la liquidation de la pension. Champ de calcul : personnes ayant acquis des droits à la retraite (validation d'au moins un trimestre) au 31 décembre 2001 (échantillon interrégimes de cotisants 2003 de l'INSEE).

Source : *Etudes et résultats n° 401 de mai 2005 de la DREES*.

b) La sortie précoce des seniors du marché du travail

La situation anormale des seniors sur le marché du travail français est connue ; elle a été longuement débattue lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

La cessation définitive d'activité intervient, en moyenne, en France, à l'âge de 58 ans, soit deux ans avant l'âge légal de liquidation de la pension de retraite. La proportion des personnes en emploi parmi celles âgées de 55 à 64 ans est de 37,3 % en 2004, contre 41 % en moyenne dans l'Union européenne. L'Union européenne a elle-même fixé un objectif européen de taux d'emploi des 55-64 ans égal à 50 % pour 2010 (stratégie dite de Lisbonne définie en 2000 et réaffirmée par le Conseil européen de Stockholm de mars 2001). Le Conseil européen de Barcelone de 2002 a précisé qu'« *il faudrait chercher à réaliser, d'ici 2010, une augmentation progressive d'environ 5 ans de l'âge effectif moyen auquel les gens arrêtent de travailler dans l'Union européenne* ». Seules des mesures énergiques et globales impliquant une mobilisation de tous les acteurs économiques et sociaux permettront à la France de tenir ces objectifs.

Evaluation des objectifs de Stockholm et de Barcelone (2002)

	Objectif de Stockholm						Objectif de Barcelone		
	Taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) en 2002			Evolution du taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) de 1998 à 2002			Age moyen de sortie du marché du travail en 2002		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
Belgique	26,6	36,1	17,5	3,7	3,9	3,5	58,5	58,6	58,4
Danemark	57,9	64,5	50,4	5,9	3,2	8,4	60,9	61,9	59,8
Allemagne	38,6	47,1	30,1	0,9	- 0,1	1,8	60,7	61,1	60,3
Grèce	39,7	56,0	24,4	0,7	0,2	1,0	-	-	-
Espagne	39,7	58,6	22,0	4,6	6,0	3,2	61,5	61,5	61,5
France	34,8	39,3	30,6	6,5	6,8	6,2	58,8	58,9	58,7
Irlande	48,1	65,1	30,8	6,4	5,0	7,7	62,4	62,0	62,8
Italie	28,9	41,3	17,3	1,2	- 0,1	2,3	59,9	60,2	59,7
Luxembourg	28,3	37,9	18,6	3,2	2,7	3,1	59,3	-	-
Pays-Bas	42,3	54,6	29,9	8,4	7,1	9,6	62,2	62,9	61,6
Autriche	30,0	39,8	20,9	1,6	- 0,7	3,8	59,3	59,4	59,3
Portugal	50,9	61,3	41,9	0,9	- 2,2	3,6	62,9	62,8	63,0
Finlande	47,8	48,5	47,2	11,6	10,1	13,1	60,5	60,6	60,4
Suède	68,0	70,4	65,6	5,0	4,3	5,6	63,2	63,4	63,1
Royaume-Uni	53,5	62,6	44,7	4,5	3,5	5,5	62,3	62,7	61,9
UE 15	40,1	50,1	30,5	3,5	2,8	4,2	60,8	61,0	60,5
UE 25	38,7	48,9	29,1	2,9	2,2	3,6	60,4	60,8	60,0
Rép. tchèque	40,8	57,2	25,9	3,7	4,0	3,0	60,2	62,2	58,4
Estonie	51,6	58,4	46,5	1,4	- 3,6	4,9	61,6	-	-
Chypre	49,4	67,3	32,1	-	-	-	61,4	-	-
Lettonie	41,7	50,5	35,2	5,4	2,4	7,7	-	-	-
Lituanie	41,6	51,5	34,1	1,1	- 5,5	6,2	-	-	-
Hongrie	26,6	36,7	18,5	9,3	9,7	8,9	59,2	59,6	58,8
Malte	30,3	50,4	11,8	-	-	-	-	-	-
Pologne	26,1	34,5	18,9	- 6,0	- 7,0	- 5,2	56,9	58,1	55,8
Slovénie	24,5	35,4	14,2	0,6	3,6	- 1,9	-	-	-
Slovaquie	22,8	39,1	9,5	0,0	0,0	0,1	57,5	59,6	55,7

Nota : « - » : donnée non disponible.

Âge moyen de sortie du marché du travail : estimation pour 2002 pour UE15 et UE25, données provisoires pour la Pologne, données de printemps pour l'Allemagne, la France, le Luxembourg et Chypre, moyenne des 2^e et 4^e trimestres pour la Lituanie et la Lettonie. Données fondées sur les taux d'activité globaux (sans ajustement hommes-femmes, les données ventilées manquant de fiabilité) pour le Luxembourg, l'Estonie, Chypre, la Lituanie, la Lettonie et la Slovénie.

Source : Eurostat, Enquête sur les forces de travail, moyennes annuelles (tableau figurant en annexe 2 de la communication de la Commission du 3 mars 2004 « accroître l'emploi des travailleurs âgés et différer la sortie du marché du travail ». Le taux d'emploi au sens européen (Commission et Eurostat) prend en compte les travailleurs ayant occupé un emploi rémunéré au moins une heure sur une semaine donnée.

Les dernières données fournies par la base Eurostat sur l'âge moyen de sortie du marché du travail sont les suivantes.

Age moyen de sortie du marché du travail en Europe

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total Union européenne à 25 pays	59,9	60,4	61,0	60,5 (e)	60,9 (e)	61,0 (e)
Hommes	60,4	60,7	61,5	61,0 (e)	61,4 (e)	61,5 (e)
Femmes	59,4	60,1	60,6	60,2 (e)	60,4 (e)	60,5 (e)
Total Belgique	56,8	58,5	58,7	59,4	60,6	nd
Hommes	57,8	58,6	58,6	59,1	61,6	nd
Femmes	55,9	58,4	58,7	59,6	59,6	nd
République tchèque	58,9	60,2	60,1	60,0	60,6	60,4
Hommes	60,7	62,2	61,2	61,3	62,3	61,8
Femmes	57,3	58,4	59,0	58,9	59,1	59,0
Total Danemark	61,6	60,9	62,2	62,1	61,0	61,9
Hommes	62,1	61,9	62,3	62,6	61,2	62,5
Femmes	61,0	59,8	62,0	61,6	60,7	61,3
Total Allemagne	60,6	60,7	61,6	61,3	nd	61,9
Hommes	60,9	61,1	61,9	61,4	nd	62,1
Femmes	60,4	60,3	61,4	61,1	nd	61,6
Total Irlande	63,2	63,1	62,9	62,8	64,1	64,1
Hommes	63,4	62,8	62,7	63,4	63,6	63,5
Femmes	63,0	63,5	63,0	62,3	64,6	64,7
Total Grèce	nd	61,3	62,7	nd	61,7	61,1
Hommes	nd	61,1	63,4	nd	62,5	61,8
Femmes	nd	61,5	62,2	nd	61,0	60,4
Total Espagne	60,3	61,5	61,5	62,2	62,4	62,0
Hommes	60,6	61,4	61,7	61,5	62,0	61,8
Femmes	60,0	61,6	61,3	62,9	62,8	62,3
Total France	58,1	58,8	59,8	59,0	59,0	58,9
Hommes	58,2	58,9	59,4	58,5	58,7	58,7
Femmes	58,0	58,7	60,1	59,4	59,2	59,1
Total Italie	59,8	59,9	61,0	nd	59,7 (a)	60,2
Hommes	59,9	59,7	60,9	nd	60,7 (a)	60,5
Femmes	59,8	60,2	61,0	nd	58,8 (a)	60,0
Total Luxembourg	56,8	59,3	57,4 (a)	58,3	59,4	nd
Hommes	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Femmes	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Total Hongrie	57,6	59,1	61,6	60,5	59,8	nd
Hommes	58,4	59,6	60,9	60,3	61,2	nd
Femmes	57,0	58,8	62,1	60,7	58,7	nd
Total Pays-Bas	60,9	62,2	60,5	61,1	61,5	62,1
Hommes	61,1	62,9	61,0	61,1	61,6	62,1
Femmes	60,8	61,6	60,1	61,1	61,4	62,1

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total Autriche	59,2	59,3	58,8	nd	59,9 (a)	61,0
Hommes	59,9	59,4	59,4	nd	60,3 (a)	61,3
Femmes	58,5	59,2	58,3	nd	59,4 (a)	60,6
Total Pologne	56,6	56,9	57,9	57,7	59,5	nd
Hommes	57,8	58,1	59,8	60,0	62,0	nd
Femmes	55,5	55,8	56,4	55,8	57,4	nd
Total Portugal	61,9	63,0	62,1	62,2	63,1	nd
Hommes	62,3	62,9	63,7	61,2	62,4	nd
Femmes	61,6	63,1	60,6	63,1	63,8	nd
Total Finlande	61,4	60,5	60,4	60,5	61,7	62,4
Hommes	61,5	60,6	60,7	60,2	61,8	62,3
Femmes	61,3	60,4	60,0	60,8	61,7	62,5
Total Suède	62,1	63,3	63,1	62,8	63,6	63,9
Hommes	62,3	63,4	63,5	63,1	64,4	64,2
Femmes	61,9	63,1	62,8	62,4	62,7	63,7
Total Royaume-Uni	62,0	62,3	63,0	62,1	62,6	63,2
Hommes	63,0	62,7	64,2	62,9	63,4	63,8
Femmes	61,0	61,8	61,9	61,4	61,9	62,6

Indicateur : âge moyen auquel les personnes actives se retirent définitivement du marché du travail (âge de sortie pondéré par la probabilité de sortie du marché du travail).

(a) Rupture de série. — (e) Donnée estimée. — nd : donnée non disponible.

Source : Eurostat.

Taux d'emploi des seniors en 1994 et 2007

	Taux d'emploi des 55-64 ans		Taux d'emploi des 55-59 ans	
	1994	2007	1994	2007
France	33 %	38 %	52 %	55 %
Suède	62 %	70 %	75 %	80 %
Danemark	50 %	59 %	66 %	78 %
Royaume-Uni	47 %	57 %	59 %	69 %
Finlande	33 %	55 %	49 %	68 %
Pays-Bas	29 %	50 %	42 %	67 %
Allemagne	36 %	51 %	50 %	67 %
Italie	29 %	34 %	39 %	46 %

Source : Données présentées par M. Antoine d'Antume, professeur de sciences économiques à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne lors des quatrièmes rencontres parlementaires sur les retraites du 16 septembre 2008 (chiffres de l'OCDE).

*Taux d'activité par sexe et par âge en Europe en 2006**(en %)*

	55-64 ans			55-59 ans			60-64 ans		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
UE à 25 pays	46,6	56,4	37,3	60,4	70,6	50,5	29,5	38,4	21,2
Belgique	33,6	42,7	24,6	47,2	58,3	36,2	16,3	22,6	10,3
Bulgarie	43,0	53,6	33,9	59,3	66,2	53,4	24,0	38,6	11,7
Rep. Tchèque	47,7	62,7	34,0	66,7	83,2	51,2	23,8	36,1	13,0
Danemark	63,2	69,6	56,7	83,2	87,2	79,2	41,2	50,6	31,6
Allemagne	55,8	64,5	47,3	75,1	82,5	67,7	33,2	42,7	24,3
Estonie	61,0	61,6	60,5	75,4	75,8	75,2	42,5	42,7	42,4
Irlande	54,7	68,4	40,8	62,6	76,4	48,6	44,8	58,3	31,2
Grèce	43,9	61,0	28,0	53,7	74,2	33,7	32,6	44,9	21,8
Espagne	46,2	63,6	30,4	55,7	74,8	38,4	35,9	51,6	21,7
France	40,0	42,5	37,6	57,6	61,5	53,8	14,9	15,3	14,7
Italie	33,4	45,0	22,5	45,1	58,0	32,8	19,2	28,9	10,2
Chypre	55,5	74,1	37,8	65,1	83,2	47,9	43,7	62,9	25,6
Lettonie	57,1	64,4	51,6	71,6	75,5	68,6	41,1	51,4	33,8
Lituanie	52,9	59,9	47,6	72,9	74,0	72,1	31,8	44,4	22,8
Luxembourg	33,6	38,9	28,5	49,8	58,3	41,8	12,7	15,0	10,4
Hongrie	34,9	43,1	28,2	52,0	61,3	44,1	13,8	19,6	9,4
Malte	30,8	51,6	11,7	44,7	71,5	19,6	13,9	26,9	nd
Pays-bas	50,5	61,6	39,3	67,2	80,5	53,7	29,1	37,2	20,9
Autriche	36,8	47,3	26,9	55,2	69,1	41,9	15,8	21,9	10,1
Pologne	30,7	42,6	20,3	37,7	51,6	25,3	18,9	26,8	12,3
Portugal	53,5	62,7	45,1	61,1	71,7	51,4	44,5	51,9	38,1
Roumanie	42,8	52,0	34,8	50,4	61,8	40,2	32,7	38,4	27,8
Slovénie	33,4	45,8	21,4	46,2	61,8	30,2	16,0	22,3	10,3
Slovaquie	36,7	55,2	20,9	52,9	76,7	31,6	14,7	24,2	7,1
Finlande	58,1	59,0	57,2	72,7	71,3	74,2	38,0	41,3	35,0
Suède	72,8	76,0	69,6	82,9	85,4	80,4	62,2	66,2	58,2
Royaume-Uni	59,0	68,3	50,1	71,2	78,3	64,3	44,3	56,1	33,0

Source : Eurostat (base interrogée par le secrétariat de commission des affaires culturelles, familiales et sociales). Taux d'activité (personnes employées ou au chômage) défini selon les normes de l'OIT.

Le tableau suivant montre qu'en France, si le taux d'activité, qui mesure le niveau d'emploi et de chômage, des seniors de 50-64 ans a progressé en dix ans de cinq points pour les hommes (63,6 % en 2005 contre 58,6 % en 1995) et de dix points pour les femmes (54,6 % en 2005 contre 43,9 % en 1995), il n'a fait qu'atteindre en 2005, pour les hommes, son niveau d'il y a vingt ans et reste très en retrait par rapport à son niveau de 1975.

Activité, emploi et chômage de la population française des 50-64 ans

	1975		1985		1995		2005		
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Total
Population totale	3 605	3 922	4 317	4 660	4 124	4 333	5 419	5 598	11 017
dont 50-54 ans	1 537	1 612	1 510	1 551	1 426	1 434	2 031	2 106	4 137
55-59 ans	951	1 022	1 469	1 573	1 347	1 406	2 039	2 090	4 129
60-64 ans	1 117	1 288	1 338	1 536	1 351	1 493	1 349	1 402	2 751
Taux d'activité	79,5	42,9	64,5	39,8	58,6	43,9	63,6	54,6	59,0
dont 50-54 ans	93,6	52,4	91,2	57,8	90,8	70,0	91,0	78,5	84,6
55-59 ans	83,3	44,2	67,8	42,7	66,1	48,6	66,1	56,0	61,0
60-64 ans	56,8	30,0	30,8	18,8	17,0	14,4	18,5	16,7	17,5
Taux d'emploi	77,7	41,6	60,5	36,9	54,2	40,2	59,4	50,7	55,0
dont 50-54 ans	92,0	50,7	86,0	53,6	84,0	62,9	85,4	72,4	78,8
55-59 ans	81,3	42,7	62,6	39,2	60,5	44,8	61,1	52,4	56,7
60-64 ans	55,1	29,2	29,4	17,6	16,5	14,0	17,5	15,7	16,6
Taux de chômage	2,2	3,1	6,2	7,4	7,5	8,4	6,6	7,2	6,9
dont 50-54 ans	1,7	3,1	5,7	7,3	7,5	10,1	6,1	7,8	6,9
55-59 ans	2,4	3,2	7,7	8,1	8,6	7,7	7,5	6,6	7,1
60-64 ans	3,0	2,9	4,5	6,4	3,3	3,0	5,2	5,8	5,4
Part des 50-64 ans									
dans les 15-64 ans	22,3	24,2	24,1	25,8	22,3	23,1	27,3	28,0	27,7
les actifs	20,8	19,5	19,9	18,3	17,5	16,8	23,2	23,9	23,5
l'emploi	21,3	20,0	20,8	19,4	18,3	17,9	23,8	24,8	24,3
le chômage	17,3	11,5	14,7	10,8	13,5	10,3	17,1	15,8	16,4

Concepts : activité et chômage au sens du BIT ; âge atteint au 31 décembre de l'année de l'enquête ; données pour 2005 calculées en moyennes annuelles et données à la date de l'enquête pour les années 1975, 1985 et 1995.

Source : Enquêtes emploi de l'INSEE, exploitation DARES (Premières Informations n° 07.4 de février 2007)

Les dernières données fournies par la base Eurostat sur le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans sont les suivantes.

Taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans en 2006

(en %)

	Total	Hommes	Femmes		Total	Hommes	Femmes
UE 27 pays	43,5	52,6	34,8	Lituanie	49,6	55,7	45,1
Belgique	32,0	40,9	23,2	Luxembourg	33,2	38,7	27,8
Bulgarie	39,6	49,5	31,1	Hongrie	33,6	41,4	27,1
Rép. Tchèque	45,2	59,5	32,1	Malte	30,0	50,4	(11,2)
Danemark	60,7	67,1	54,3	Pays-Bas	47,7	58,0	37,2
Allemagne	48,4	56,4	40,6	Autriche	35,5	45,3	26,3
Estonie	58,5	57,5	59,2	Pologne	28,1	38,4	19,0
Irlande	53,1	67,0	39,1	Portugal	50,1	58,2	42,8
Grèce	42,3	59,2	26,6	Roumanie	41,7	50,0	34,5
Espagne	44,1	60,4	28,7	Slovénie	32,6	44,5	21,0
France	37,6	40,1	35,2	Slovaquie	33,1	49,8	18,9
Italie	32,5	43,7	21,9	Finlande	54,5	54,8	54,3
Chypre	53,6	71,6	36,6	Suède	69,6	72,3	66,9
Lettonie	53,3	59,5	48,7	Royaume-Uni	57,4	66,0	49,1

Source : Eurostat, communiqué de presse 102/2007 du 20 juillet 2007. Indicateur : nombre de personnes ayant un emploi rapporté à la population totale du même âge. La fiabilité des données entre parenthèses peut être affectée par la taille réduite des échantillons.

Un plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010 a été présenté par le gouvernement le 6 juin 2006. Il contient les six objectifs et 31 actions concrètes suivants, élaborés pour permettre à la France d'atteindre l'objectif européen. Le rapporteur a fait figurer au regard de chacune des actions les mesures adoptées en 2006 et 2007 pour les mettre en application.

Liste des objectifs et actions du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010 et inventaire des mesures d'application prises depuis le 6 juin 2006

Objectif 1 : Faire évoluer les représentations socioculturelles

▀ Action n°1 : Informer un large public sur les atouts de l'expérience des seniors

Création d'un site Internet www.emploidesseniors.gouv.fr

Création d'un numéro de téléphone Info Emploi (0821 347 347 : 0,12 euro/min.).

Edition d'une brochure d'information « Plus de 50 ans, un atout pour l'entreprise ».

Campagnes de communication lancées le 19 octobre 2006 et reprise à partir du 18 février 2007.

▀ Action n°2 : Sensibiliser les entreprises à la gestion des âges, à l'accès ou au maintien dans l'emploi des seniors

Cinq assises régionales ont été organisées de décembre 2006 à avril 2007 afin de mettre en relation les entreprises, le service public de l'emploi, les partenaires sociaux, les associations, les services de santé au travail et de définir des plans d'action régionaux. Des assises nationales ont été organisées le 20 mars 2007.

▸ *Action n°3 : Renforcer et mieux coordonner l'observation, notamment des bonnes pratiques, en matière d'emploi des seniors*

▸ *Action n°4 : Mobiliser l'ensemble des acteurs de la recherche sur l'enjeu de l'âge au travail*

Organisation par la DARES d'un colloque en mars 2007 afin d'actualiser les connaissances sur le sujet « âge et travail ».

Objectif 2 : Favoriser le maintien dans l'emploi des seniors

▸ *Action n°5 : Généraliser la pratique des entretiens de deuxième partie de carrière et des bilans de compétences*

Définition des conditions de réalisation d'un bilan de compétences pour les fonctionnaires de l'Etat (décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007).

▸ *Action n°6 : Développer les nouveaux outils de la formation professionnelle à destination des seniors*

Cf. action n° 16 (contrat de progrès 2004-2008 entre l'Etat et l'Association nationale de formation professionnelle des adultes (AFPA)).

▸ *action n°7 : Déployer une politique contractuelle favorable aux seniors*

Circulaire DGEFP n° 2006/18 du 20 juin 2006 relative à la mise en œuvre d'une politique de soutien au développement de l'emploi, des compétences et de la qualification dans les territoires.

Seniors placés comme public cible des engagements de développement de l'emploi et des compétences.

Conventions d'aide au conseil du dispositif d'appui-conseil à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Création du CDD senior pour les personnes âgées de plus de 57 ans en recherche d'emploi depuis plus de trois mois ou bénéficiant d'une convention de reclassement personnalisé (décret n° 2006-1070 du 28 août 2006).

▸ *Action n°8 : Accompagner et amplifier le développement des accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en particulier dans les petites et moyennes entreprises (PME)*

Rapprochement entre le régime fiscal et social des indemnités de départ volontaire versées dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et celui de ces mêmes indemnités lorsqu'elles sont versées dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi (article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007).

Extension aux entreprises de moins de 300 salariés (contre 250 auparavant) du bénéfice de l'appui-conseil à la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (décret n° 2007-101 du 25 janvier 2007).

▸ *Action n°9 : Améliorer les outils de pilotage de la politique de formation professionnelle*

Cf. action n° 16 (contrat de progrès 2004-2008 entre l'Etat et l'Association nationale de formation professionnelle des adultes (AFPA)).

▸ *Action n°10 : Limiter le recours aux cessations totales anticipées d'activité*

Application du taux normal de CSG aux allocations de préretraite (I de l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008).

Majoration de 24,15 à 50 % du taux de la contribution spécifique due par

l'employeur sur les indemnités de préretraite d'entreprise (III de l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008).

Application d'une contribution de 25 % en 2008 et de 50 % en 2009, à la charge de l'employeur, aux indemnités de mise à la retraite d'office (VIII de l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008).

▸ *Action n°11 : Mettre un terme aux accords abaissant l'âge de mise à la retraite d'office*

Suppression de la possibilité de conclure des accords de branche permettant d'abaisser en-dessous de 65 ans l'âge de mise à la retraite. Mais un dispositif transitoire a été aménagé jusqu'en 2014 pour les branches ayant déjà conclu un accord de branche étendu (article 106 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007).

Suppression du dispositif transitoire courant de 2010 à 2014 sur le départ en retraite avec l'accord de l'employeur (XII de l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008).

▸ *Action n°12 : Développer les actions de prévention pour faciliter le maintien en activité des seniors*

▸ *Action n°13 : Réorienter le fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT) vers les actions traitant de la gestion des âges*

Un arrêté du 24 octobre 2005 avait réorienté le FACT vers la gestion des âges. La circulaire DGEFP n° 2006-38 du 13 décembre 2006 cible prioritairement les subventions du FACT sur l'aide aux PME inscrites dans un engagement de prévention des risques professionnels traitant des facteurs techniques, organisationnels et humains des situations de travail et une gestion des âges prenant en compte les facteurs de pénibilité des métiers et l'exercice de ces métiers tout au long de la vie.

Conférence nationale sur les conditions de travail, qui s'est réunie le 4 octobre 2007.

Dotation du FACT de 4 millions d'euros en 2008, contre 1,7 million en 2007.

▸ *Action n°14 : Mobiliser le réseau de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)*

Mise en œuvre du contrat de progrès 2004-2008 conclu entre l'ANACT et l'Etat ; avenant au contrat du 20 février 2006 : la part du temps opérationnel de l'agence consacré à la gestion des âges passera de 22 % en 2005 à 30 % en 2008.

Objectif 3 : Favoriser le retour à l'emploi des seniors

▸ *Action n°15 : Accroître l'offre de service de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) en direction des seniors*

Perfectionnement par l'ANPE du recrutement par simulation afin de permettre aux personnes de plus de 50 ans en recherche d'emploi de valoriser des compétences et habiletés n'apparaissant pas toujours sur les CV.

Un arrêté du 14 avril 2008 a redéfini les règles d'attribution des subventions du Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (*Journal officiel* du 28 avril).

▸ *Action n°16 : Développer l'offre de service du service public de l'emploi en matière de qualification professionnelle*

Contrat de progrès 2004-2008 entre l'Etat et l'Association nationale de formation professionnelle des adultes (AFPA) : offre de services particulière et programme d'activité subventionné de l'AFPA comportant des actions spécifiques en faveur des seniors (participation de l'AFPA à la mise en œuvre d'actions de sensibilisation du service public

de l'emploi à la problématique « âge et travail », validation des acquis de l'expérience, expérimentations territoriales).

▸ *Action n°17 : Mobiliser les contrats aidés, en particulier le contrat initiative emploi, en faveur de l'emploi des seniors*

▸ *Action n°18 : Refuser la discrimination par l'âge lors du recrutement*

Page d'information mise en ligne par le ministère du travail sur la protection contre les discriminations.

Article 7 du contrat de progrès 2006-2010 entre l'Etat et l'ANPE (lutte contre les discriminations liées à l'âge dans le cadre de la charte du service public de l'emploi contre les discriminations).

▸ *Action n°19 : Supprimer les freins à l'emploi liés à la contribution Delalande*

Suppression de la contribution Delalande à compter du 1^{er} janvier 2008 (article 50 de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié).

▸ *Action n°20 : Adapter le recours aux contrats à durée déterminée à partir de 57 ans*

Aménagement des dispositions relatives au contrat à durée déterminée afin de favoriser le retour à l'emploi des salariés âgés (décret n° 2006-1070 du 28 août 2006).

▸ *Action n°21 : Encourager la création et la reprise d'entreprise*

▸ *Action n°22 : Développer les nouvelles formes d'emploi*

Création du CDD senior pour les personnes âgées de plus de 57 ans en recherche d'emploi depuis plus de trois mois ou bénéficiant d'une convention de reclassement personnalisé (décret n° 2006-1070 du 28 août 2006).

▸ *Action n°23 : Renforcer l'aide dégressive à l'employeur pour l'embauche de demandeurs d'emploi de plus de 50 ans*

▸ *Action n°24 : Mettre en place des mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité favorables pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans*

Objectif 4 : Aménager les fins de carrière

▸ *Action n°25 : Développer la pratique du tutorat dans l'entreprise*

Assouplissement de la règle de cumul entre un revenu d'activité et une retraite lorsque l'activité reprise correspond à des missions de tutorat (article 105 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007).

▸ *Action n°26 : Anticiper le déroulement de la fin de carrière*

Présentation sur le site Internet www.emploidesseniors.gouv.fr des modalités d'anticipation des deuxièmes parties de carrière.

▸ *Action n°27 : Passer à temps partiel tout en continuant à cotiser pleinement pour la retraite*

▸ *Action n°28 : Utiliser le compte épargne temps pour aménager la fin de carrière*

Le compte épargne temps a été réformé par la loi n° 2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise, la loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat et la loi n° 2005-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

▸ *Action n°29 : Promouvoir la retraite progressive*

Le décret n° 2006-668 du 7 juin 2006 mettant en application l'article 30 de la loi du 21 août 2003 est publié (ouverture de la retraite progressive jusque fin 2008 aux salariés justifiant de 150 trimestres de cotisations validées et recalcul des droits à pension au départ définitif en retraite pour prendre en compte les droits nouveaux à pension acquis).

► *Action n°30 : Renforcer le caractère incitatif de la surcote*

Taux de la surcote porté à 1 % par trimestre à partir du cinquième trimestre de prolongation d'activité et à 1,25 % par trimestre accompli à partir de 65 ans, contre 0,75 % auparavant (décret n° 2006-1611 du 15 décembre 2006).

► *Action n°31 : Elargir les possibilités de cumul emploi-retraite pour les bas salaires*

Possibilité de cumuler un revenu d'activité et une retraite jusqu'à 1,6 SMIC lorsque le dernier salaire d'activité est inférieur à cette somme (article 105 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007).

Objectif 5 : Assurer un suivi tripartite dans la durée

Installation d'un groupe permanent tripartite de suivi le 13 février 2007, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle assurant son secrétariat (deux réunions en mars et juin 2007).

Des mesures supplémentaires sont cependant nécessaires pour atteindre l'objectif européen d'un taux d'activité de 50 %.

Le traitement de la question de l'emploi des seniors a été jugé prioritaire par le gouvernement dans le cadre du rendez-vous 2008 sur les retraites. Celle-ci fait l'objet d'une concertation et de propositions précises, qui sont présentées dans la partie II du rapport (*cf.* points II-D-2, II-D-4-*d* et II-E-3).

B. LE NIVEAU DE VIE COMPARÉ DES ACTIFS ET DES RETRAITÉS

Cette question a fait l'objet d'une analyse du Conseil d'orientation des retraites (COR) dans son quatrième rapport de janvier 2007 (pages 45 et suivantes) et son cinquième rapport de novembre 2007 (pages 33 et suivantes). Le COR estime que « *la situation moyenne ou médiane [des actifs et des retraités] n'est pas très éloignée de la parité de niveau de vie* » entre les actifs et les retraités.

Synthèse de l'analyse du Conseil d'orientation des retraités (extrait de la fiche 5 du cinquième rapport du 21 novembre 2007)

Etant donné que les pensions sont inférieures aux salaires, le revenu disponible moyen d'un ménage de retraités est nettement inférieur à celui d'un ménage d'actifs (l'écart est de 30 % environ, avec la mesure habituelle du revenu R2). Mais les retraités n'ont en général pas d'enfants à charge contrairement aux actifs – encore que se développe aujourd'hui dans certains milieux un mouvement de transfert des retraités vers leurs enfants et petits-enfants – et ils vivent plus souvent seuls à cause du veuvage, de sorte qu'ils forment des ménages de plus petite taille. C'est pourquoi la comparaison porte sur les niveaux de vie. Le niveau de vie d'une personne s'obtient en rapportant le revenu disponible du ménage auquel elle appartient au nombre d'unités de consommation du ménage (l'échelle d'équivalence utilisée ici est l'échelle standard qui attribue 1 unité de consommation (UC) au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans). La comparaison dépend notamment du concept de revenu (inclusion ou non des revenus du patrimoine) et du champ de la comparaison (les retraités peuvent être comparés aux seuls actifs ou bien à l'ensemble des personnes en âge de travailler). Néanmoins, quelle que soit la mesure retenue, la situation moyenne – ou médiane – n'est pas très éloignée de la parité de niveau de vie.

Les revenus des retraités sont par ailleurs moins dispersés que ceux des actifs : comparativement aux actifs, les retraités ont moins souvent un niveau de vie très élevé, et moins souvent un niveau de vie très faible. Il existe bien entendu des retraités pauvres, mais le taux de pauvreté des retraités est inférieur à celui des actifs.

Si l'on mesure le niveau de vie sans tenir compte des revenus du patrimoine, c'est-à-dire sur la base des revenus d'activité ou de remplacement complétés par les transferts, le niveau de vie moyen des retraités apparaît sensiblement inférieur à celui des actifs, l'écart étant de 15 %.

Si l'on mesure le niveau de vie en tenant compte des revenus du patrimoine (revenus fonciers, intérêts et dividendes de placements financiers, mais sans prendre en compte les plus-values tirées de la vente d'un capital qui ont été importantes ces dernières années) et des loyers fictifs (qui permettent de prendre en compte l'absence de dépenses de loyers des ménages propriétaires), le niveau de vie moyen des retraités apparaît quasiment égal à celui des actifs, l'écart n'étant plus que de 2 %. La prise en compte des plus-values conduirait probablement à afficher un niveau de vie moyen des retraités supérieur à celui des actifs.

La prise en compte des revenus du patrimoine reste délicate car ils sont le fruit de sacrifices passés. La notion de revenu permanent, défini comme la somme actualisée de toutes les ressources perçues sur l'ensemble du cycle de vie, permet de traduire cette idée et permet une comparaison des niveaux de vie entre deux générations différentes.

Par ailleurs, la détention de patrimoine est extrêmement dispersée au sein de la

population. La situation des retraités est donc très hétérogène. Tandis que de nombreux retraités vivent essentiellement de leurs pensions, les revenus du patrimoine constituent la principale ressource d'une minorité de retraités (en 1995, selon l'enquête Budget de famille de l'INSEE, les revenus du patrimoine représentaient moins de 10 % de la pension pour la moitié des retraités, tandis qu'ils étaient plus importants que la pension pour une proportion de retraités comprise entre un sur vingt et un sur dix). Dans ces conditions, les moyennes sont dépourvues de signification, et la notion de médiane est sans doute plus pertinente. Le niveau de vie médian des retraités, calculé en intégrant les revenus du patrimoine ainsi que les loyers imputés, demeure inférieur de 5 % à celui des actifs.

Enfin, les revenus du patrimoine sont mal appréhendés par les sources statistiques. Outre la question du patrimoine, la mesure du niveau de vie des retraités soulève d'autres questions liées aux besoins des personnes âgées : dépenses de santé et de dépendance.

Niveau de vie annuel moyen en 2003 par unité de consommation

Catégorie de population	Part dans la population	Revenu annuel, selon sa catégorie (en euros)			
		R1	R2	R3	R4
Actifs	45 %	18 500	19 100	20 100	21 800
Retraités	20 %	15 800	17 000	19 200	21 500
Autres inactifs	35 %	15 800	16 200	16 900	18 500
Ensemble population	100 %	17 000	17 700	18 800	20 600
Ratio retraités / actifs		0,85	0,89	0,96	0,98
Ratio retraités / ensemble		0,93	0,96	1,02	1,04

R1 : revenu disponible hors revenu du patrimoine.

R2 : revenu disponible standard publié à partir de l'enquête « revenus fiscaux » et repris par le COR. Cette mesure n'a de signification économique que pour les ménages dont les revenus du patrimoine sont négligeables.

R3 : revenu disponible prenant en compte les revenus du patrimoine.

R4 : revenu R3 avec ajout des loyers fictifs imputés aux propriétaires et aux personnes logées gratuitement.

Source : Enquête Revenus fiscaux 2003 de l'INSEE et la direction générale des impôts et calculs INSEE d'après l'enquête Logement 2002 et Patrimoine 2003-2004.

Le COR relève que le niveau de vie des actifs seniors et des jeunes retraités est relativement élevé. Si le niveau de vie moyen (revenu R4 incluant des loyers fictifs) des personnes âgées de moins de 55 ans est pris pour base 100, le niveau de vie moyen des seniors de 55 à 64 ans est égal à 125 ; il est de 139 pour ceux de cette génération qui ont poursuivi leur activité et de 111 pour ceux qui ont liquidé leur retraite. Le niveau de vie des personnes âgées de 65 à 74 ans et plus est de 110 et de 107 pour celles âgées de 75 ans et plus. Si l'on retient le revenu R1 excluant les revenus du patrimoine, les personnes âgées de 55 à 64 ans ont un niveau de vie de 113 et celles âgées de 65 ans et plus de 91.

En dynamique, le COR constate que le revenu moyen des retraités a progressé plus vite que celui des actifs de 1970 jusqu'au milieu des années 1990. A l'issue de cette période, les niveaux de vie des actifs et des retraités étaient proches de la parité alors qu'en 1970 les retraités apparaissaient comme pauvres.

De 1996 à 2005, le pouvoir d'achat moyen des retraités a continué de progresser mais le niveau de vie des plus de 65 ans a progressé moins vite que

celui de l'ensemble de la population (+ 0,8 % par an contre + 1,3 %). En 1996 et 1997, le niveau de vie des retraités avait reculé par rapport à celui des actifs sous l'effet combiné de l'accroissement des prélèvements sociaux sur les retraites et les revenus du patrimoine et de l'allègement des cotisations sociales sur les revenus d'activité. Entre 1998 et 2002, période de conjoncture économique favorable, le niveau de vie de l'ensemble de la population s'est accru de 2,2 % par an alors que celui des retraités n'a progressé que de 1,4 % par an contre 2,4 % par an pour les actifs. Calculé sur le revenu disponible standard R2, le ratio niveau de vie des retraités / niveau de vie des actifs est passé de 0,91 en 1998 à 0,875 en 2002. Entre 2002 et 2004, années où la conjoncture a été déprimée, ce ratio est remonté à 0,89 car le niveau de vie de la population a stagné et celui des actifs a baissé de 0,3 % par an (celui des retraités augmentant de 0,5 % par an). En 2005, l'amélioration de la conjoncture économique, a conduit à réduire à nouveau le ratio à 0,88.

Le COR note que « *les revenus des actifs et des retraités évoluent en effet selon des logiques distinctes. Les revenus des actifs et en particulier des jeunes actifs dépendent directement de l'emploi et de la croissance, tandis que les revenus des retraités dépendent peu de la conjoncture puisque leur pension est indexée sur les prix. L'évolution du revenu moyen des retraités est gouvernée par l'effet noria (renouvellement des générations) : chaque génération a connu jusqu'ici de meilleures carrières que la génération précédente, et dispose donc de droits à la retraite supérieurs à la précédente, de sorte que la pension moyenne s'élève en permanence. [...] Les échantillons inter-régimes de la DREES permettent d'estimer l'effet noria, mesuré sur la pension moyenne de droit direct, à environ + 1,2 % par an entre 2000 et 2004. Les réformes de 1993 et de 2003 ont vraisemblablement freiné l'effet noria, puisque chaque génération liquide désormais sa pension selon des règles moins favorables que la génération précédente. [...] Toutefois, le revenu disponible moyen des retraités a sans doute augmenté moins vite que l'effet noria, puisque les pensions nettes n'ont pas toujours suivi l'indice des prix. [...] Au total, entre 1993 et 2005, pour les retraités assujettis au taux plein de CSG (environ 40 % des retraités), la perte de pouvoir d'achat – hors mesures catégorielles – a été de 0,2 % par an dans le régime général, 0,5 % à l'ARRCO, 0,9 % à l'AGIRC, et 0,5 % dans la fonction publique d'Etat ».*

C. LE NIVEAU DES PENSIONS DE RETRAITE

Dans son cinquième rapport de novembre 2007, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a actualisé les estimations d'évolution du taux de remplacement net des pensions de retraite de trois cas types d'assurés figurant dans son troisième rapport de mars 2006 sur les perspectives 2020 et 2050 en matière de retraites. Le taux de remplacement mesure le rapport entre le montant de la pension ou les pensions liquidées au moment du départ en retraite et le dernier revenu d'activité. Les montants comparés sont nets des prélèvements sociaux. Compte tenu des taux de prélèvements différents sur les pensions et les revenus d'activité, les taux de remplacement nets sont, de manière significative, plus élevés que les taux de remplacement bruts.

Les réformes successives des régimes de base d'assurance vieillesse (1987, 1993, 2003) et des régimes complémentaires de retraite (1994, 1996, 2001) ont entraîné une baisse marquée des taux de remplacement des pensions de retraite, sauf pour les fonctionnaires.

Taux de remplacement nets de prélèvements sociaux à la liquidation à 65 ans

Génération (année de liquidation)		1938 (2003)	1955 (2020)	1985 (2050)
Non-cadre du secteur privé	CNAV	55,9 %	51,8 %	50,1 %
	ARRCO (indexation sur les prix)	27,6 %	25,0 %	23,3 %
	Ensemble	83,6 %	76,8 %	73,5 %
	CNAV	55,9 %	51,8 %	50,1 %
	ARRCO (accord 2003 prolongé)	27,6 %	23,8 %	14,3 %
	Ensemble	83,6 %	75,6 %	64,4 %
Cadre du secteur privé	CNAV	26,9 %	23,8 %	23,1 %
	ARRCO+AGIRC (indexation sur les prix)	11,8 % + 25,4 %	10,1 % + 22,8 %	8,9 % + 21,2 %
	Ensemble	64,1 %	56,7 %	53,2 %
	CNAV	26,9 %	23,8 %	23,1 %
	ARRCO+AGIRC (accord 2003 prolongé)	11,8 % + 25,4 %	9,8 % + 21,9 %	5,9 % + 13,7 %
	Ensemble	64,1 %	55,5 %	42,7 %
Fonction- naire (*)	Etat ou CNRACL + RAFP	68,7 % + 0,0 %	67,1 % + 1,4 %	66,3 % + 2,9 %
	Ensemble	68,7 %	68,5 %	69,2 %

(*) Fonctionnaire de l'Etat, des collectivités locales ou des hôpitaux bénéficiant d'un taux de prime de 20 %.

Source : Cinquième rapport du COR (p. 64). Les taux de remplacement sont calculés dans l'hypothèse d'une carrière continue de 40 ans (les profils sont définis dans l'annexe 15 du 3^e rapport du COR de mars 2006). Les prélèvements sociaux sont supposés constants à leur niveau actuel. Les taux de remplacement bruts de l'assuré né en 1938 sont respectivement de 70,8 %, 55,0 % et 62,5 %. Les accords de 1996 et 2003 de l'AGIRC-ARRCO – l'accord de 2003 (indexation de la valeur d'achat du point sur les salaires et de la valeur de service du point sur les prix) court jusqu'en 2008 – ont instauré des périodes de rendements décroissants qui expliquent l'essentiel de la baisse du taux de remplacement de la pension complémentaire.

L'AGIRC et l'ARRCO ont cependant produit une étude montrant que la chute du taux de remplacement ne serait réelle que pour les cadres.

*Évolution du taux de remplacement d'un employé
payé au salaire moyen toute sa carrière*

Génération	1943	1948	1952	1956	1961	1966
Age de liquidation	62 ans	62,5 ans	63 ans	64 ans	64 ans	64 ans
Année de liquidation	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Pension totale nette (en euros 2005)	13 059 €	14 351 €	15 737 €	16 294 €	16 306 €	16 028 €
Indice d'évolution	100	109,9	120,5	124,8	124,9	122,7
Taux de remplacement net :						
Pension CNAV	56,7 %	55,4 %	56,4 %	56,8 %	56,5 %	56,6 %
Pension ARRCO	19,1 %	19,0 %	19,5 %	19,8 %	19,4 %	19,1 %
Total	75,8 %	74,4 %	75,9 %	76,6 %	75,9 %	75,7 %
Espérance de vie à la retraite	26,9 ans	26,9 ans	26,8 ans	26,1 ans	26,3 ans	26,3 ans
Délai de récupération	10,6 ans	11,5 ans	12,7 ans	13,5 ans	14,0 ans	14,4 ans
Taux de récupération	2,5	2,3	2,1	1,9	1,8	1,8

Source : Retraite complémentaire AGIRC-ARRCO, 2006.

*Évolution du taux de remplacement d'un cadre
payé au salaire moyen toute sa carrière*

Génération	1942	1947	1951	1955	1960	1965
Age de liquidation	63 ans	63,5 ans	64 ans	65 ans	65 ans	65 ans
Année de liquidation	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Pension totale nette (en euros 2005)	37 128 €	35 320 €	35 702 €	37 176 €	35 061 €	34 487 €
Indice d'évolution	100	95,1	96,1	100,1	94,4	92,9
Taux de remplacement net :						
Pension CNAV	22,0 %	22,9 %	23,6 %	23,6 %	25,9 %	27,5 %
Pension ARRCO	7,6 %	8,2 %	8,5 %	8,6 %	9,3 %	9,5 %
Pension AGIRC	34,3 %	30,5 %	28,9 %	28,0 %	23,7 %	20,7 %
Total	63,9 %	61,6 %	61,0 %	60,2 %	58,9 %	57,7 %
Espérance de vie à la retraite	21,7 ans	21,8 ans	21,9 ans	21,6 ans	22,2 ans	22,7 ans
Délai de récupération	12,1 ans	13,2 ans	14,8 ans	16,0 ans	16,9 ans	17,6 ans
Taux de récupération	1,8	1,7	1,5	1,3	1,3	1,3

Source : Retraite complémentaire AGIRC-ARRCO, 2006.

1. Le montant et l'indexation des pensions actuellement servies par les régimes de retraite

a) Le montant moyen des pensions

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) évalue chaque année le montant moyen de la pension de droit direct perçue par les retraités français. Les données figurent dans l'annexe 1 (programmes de qualité et d'efficacité retraites) des projets annuels de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Le PLFSS pour 2008 contenait les informations suivantes.

Montant brut des pensions moyennes brutes de droit direct

(en euros courants)

Années	2003	2004	2005	2006
Pensions de base	755 €	767 €	789 €	812 €
Pensions complémentaires	365 €	370 €	380 €	389 €
Ensemble des pensions	1 003 €	1 017 €	1 043 €	1 069 €

Source : DREES 2006 (PLFSS 2009, annexe 1, p. 36). Méthode : division des versements totaux par le nombre de retraités de droits directs estimés des régimes interrogés dans le cadre de l'enquête annuelle de la DREES.

L'enquête annuelle de la DREES permet également d'avoir une estimation du montant de la pension perçue par les retraités selon la génération à laquelle il appartient.

Montant brut des pensions moyennes de droit direct par générations

(en euros 2004)

	Pension à l'âge de 66 ans			Pension à l'âge de 60 ans		
	Génération 1930	Génération 1934	Génération 1938	Génération 1936	Génération 1940	Génération 1944
Hommes	1 575 €	1 623 €	1 662 €	1 446 €	1 580 €	1 520 €
Femmes	736 €	809 €	857 €	922 €	1 056 €	1 117 €

Source : DREES à partir de l'échantillon inter-régimes des retraités de 1997, 2001 et 2004 (PLFSS 2008, annexe 1). L'âge de 66 ans permet de décrire une génération complète.

Les deux tableaux suivants reprennent les dernières données disponibles comparant les montants moyens de pension de retraite servis et liquidés par les principaux régimes d'assurance vieillesse obligatoire.

Montant moyen des pensions mensuelles servies en 2005

	Effectifs	Pension de base	Pension complémentaire
CNAV	10 210 256	492 euros	—
Salariés agricoles	1 836 481	163 euros	—
ARRCO	9 031 659	—	250 euros
AGIRC	1 598 860	—	719 euros
Fonction publique civile	1 169 224	1 727 euros	—
Fonction publique militaire	344 198	1 522 euros	—
Fonctionnaires territoriaux (CNRACL)	572 310	1 121 euros	—
Agents publics non titulaires (IRCANTEC)	1 301 718	—	77 euros
Non-salariés agricoles	1 759 777	309 euros	—
Commerçants	Base : 774 446	263 euros	nd
Artisans	Base : 569 824 Compl. : 498 180	294 euros	106 euros
CNIEG	103 909	2 075 euros	—
SNCF	189 925	1 557 euros	—
RATP	27 836	1 810 euros	—

Les montants portent sur l'avantage principal de droit direct (en euros courants).

CNIEG : Caisse nationale des industries électriques et gazières

Source : Enquête annuelle auprès des caisses de retraites – calcul DREES (DREES, Etudes et résultats n° 587 de juillet 2007).

**Montant moyen des pensions mensuelles liquidées en 2005
(nouveaux pensionnés)**

	Effectifs	Pension de base	Pension complémentaire
CNAV	590 014	559 euros	—
Salariés agricoles	108 865	180 euros	—
ARRCO	569 110	—	268 euros
AGIRC	109 291	—	602 euros
Fonction publique civile	69 407	1 808 euros	—
Fonction publique militaire	9 642	1 541 euros	—
Fonctionnaires territoriaux (CNRACL)	36 784	1 182 euros	—
Agents publics non titulaires (IRCANTEC)	62 150	—	100 euros
Non-salariés agricoles	46 085	335 euros	—
Commerçants	Base : 44 116	264 euros	nd
Artisans	Base : 40 287 Compl. : 32 372	354 euros	148 euros
CNIEG	3 287	2 035 euros	—
SNCF	6 636	1 683 euros	—
RATP	1 200	2 136 euros	—

Les montants portent sur l'avantage principal de droit direct (en euros courants).

Source : Enquête annuelle auprès des caisses de retraites – calcul DREES (DREES, Etudes et résultats n° 587 de juillet 2007).

Le tableau suivant reproduit les résultats de l'enquête annuelle 2006 auprès des caisses de retraites utilisés par la DREES pour évaluer le niveau des pensions servies ou liquidées.

Un individu peut percevoir des pensions de retraites de plusieurs régimes de base ou complémentaire. Les champs des bénéficiaires des diverses caisses de retraite sont par ailleurs différents. Les montants individuels moyens ventilés par caisse de retraite ne permettent donc pas de reconstituer les pensions individuelles totales. Il n'est pas possible d'estimer, par exemple, la pension des anciens cadres du privé en additionnant les pensions moyennes de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC.

**Montants moyens des avantages principaux de retraite
liquidés en 2006 et servis en 2006**

(montants mensuels bruts en euros, au 31 décembre 2006)

		Droits directs		Droits dérivés	
		Nouveaux pensionnés	Ensemble des pensions versées	Nouveaux pensionnés	Ensemble des pensions versées
CNAV (régime général)		579	505	282	247
MSA	Salariés agricoles	188	167	119	94
	Non-salariés agricoles	341	316	210	190
ARRCO (complémentaire des salariés)		599	728	nd	nd
AGIRC (complémentaire des cadres)		303	257	nd	nd
IRCANTEC (complémentaire des agents non titulaires de la fonction publique)		104	80	42	42
RSI	Commerçants	257	268	161	172
	Artisans	344	303	138	156
Etat	Militaires	1 407	1 490	nd	nd
	Fonctionnaires civils	1 830	1 756	nd	nd
CNRACL (fonctions publiques territoriale et hospitalière)		1 196	1 145	542	522
CNAVPL retraite de base	CRN	nd	430		228
	CAVOM	nd	425		219
	CARMF	nd	464		246
	CARCD	nd	490		252
	CAVP	nd	443		236
	CARSAF	nd	292		138
	CARPIMKO	nd	316		229
	CARPV	nd	484		263
	CAVAMAC	nd	224		157
	CAVEC	nd	430		204
	CIPAV	nd	194		174

		Droits directs		Droits dérivés	
		Nouveaux pensionnés	Ensemble des pensions versées	Nouveaux pensionnés	Ensemble des pensions versées
CNAVPL retraite complémentaire	CRN	nd	2 280	nd	1 146
	CAVOM	nd	1 241	nd	474
	CARMF	nd	1 057	nd	617
	CARCD	nd	947	nd	555
	CAVP	nd	1 528	nd	700
	CARPIMKO	nd	312	nd	189
	CARPV	nd	1 248	nd	630
	CAVAMAC	nd	776	nd	472
	CAVEC	nd	1 100	nd	463
	CIPAV	nd	373	nd	300
CNAVPL Avantage social vieillesse	CARMF	nd	1 033	nd	431
	CARCD	nd	745	nd	365
	CARSAF	nd	157	nd	83
	CARPIMKO	nd	177	nd	86
SNCF		1 751	1 607	717	692
RATP		2 177	1 865	845	779
CNIEG (2007) (a)		2 112	2 135	1 042	992
ENIM (2007) (b)		636	907	421	481

(a) Les montants indiqués correspondent aux montants bruts de la pension de vieillesse statutaire, majoration pour enfants, compléments et réductions inclus le cas échéant.

(b) Les orphelins ne sont pas exclus du champ des bénéficiaires de pension de réversion.

nd : donnée non disponible.

Source : Enquête annuelle 2006 auprès des caisses de retraite – calculs DREES. Champ : résidents en métropole, dans les départements et collectivités d'outre-mer ou à l'étranger, présents au 31 décembre de l'année.

Le tableau suivant reprend des données du rapport annuel de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) sur l'état de la fonction publique. La définition des pensions recensées n'est pas identique à celle de l'enquête annuelle auprès des caisses de retraites. Ces données permettent de comparer les pensions des agents publics.

**Montants moyens des avantages principaux de retraite
liquidés en 2006 et servis en 2006 au titre de la fonction publique**

(montants mensuels bruts en euros, au 31 décembre 2006)

		Droits directs		Droits dérivés	
		Nouveaux pensionnés	Ensemble des pensions versées	Nouveaux pensionnés	Ensemble des pensions versées
Etat	Militaires	1 410	1 531	736	704
	Fonctionnaires civils	1 905	1 791	839	793
	Ouvriers (FSPOEIE)	1 422	1 500	743	658
CNRACL	Agents hospitaliers	1 244	1 143	554	532
	Agents territoriaux	1 106	1 081	535	517
IRCANTEC	Complémentaire des non-titulaires	104	80	42	42

(a) Les montants indiqués correspondent aux montants bruts de la pension de vieillesse statutaire, majoration pour enfants, compléments et réductions inclus le cas échéant.

(b) Les orphelins ne sont pas exclus du champ des bénéficiaires de pension de réversion.

Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), service des pensions, CNRACL et FSPOEIE (Caisse des dépôts et consignations). Champ : résidents en métropole, dans les départements et collectivités d'outre-mer ou à l'étranger, présents au 31 décembre de l'année. Les nouveaux pensionnés sont les retraités ayant acquis un premier droit au cours de l'année, hors versements forfaitaires uniques. Les pensions des fonctionnaires de La Poste et de France Télécom concédées depuis 1992 ne sont pas prises en compte bien qu'elles relèvent du Service des pensions de l'Etat. Les pensions des militaires sont calculées hors pensions cristallisées et hors pensions d'orphelins.. Les pensions des fonctionnaires civils ne prennent pas en compte les pensions d'orphelins.

b) Le mode de revalorisation des pensions

Le rapport (n° 403) de M. Jean-Yves Chamard sur le projet de loi relatif aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale (devenu la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993) contient un rappel des dispositifs d'indexation des pensions de vieillesse de base applicables avant 1993.

***Les mécanismes d'indexation des pensions de retraite jusqu'en 1993
(extrait du rapport n° 403 de M. Jean-Yves Chamard, juillet 1993)***

Le texte de base relatif à la revalorisation des pensions de vieillesse déjà liquidées et des salaires reportés au compte des assurés est [en 1993] l'article L. 351-11 du code de la sécurité sociale, qui dispose que les coefficients correspondants sont fixés chaque année par des arrêtés interministériels d'après le rapport du salaire moyen des assurés pour l'année écoulée et l'année considérée.

Jusqu'en 1982, le salaire moyen des assurés à prendre en considération était déterminé à partir du montant moyen des indemnités journalières de l'assurance maladie et la revalorisation des pensions et des salaires reportés se faisait en deux temps : au 1^{er} janvier intervenait une revalorisation provisionnelle égale à la moitié de la revalorisation de l'année précédente et la revalorisation du 1^{er} juillet étant ensuite fixée de manière à ajuster la revalorisation de l'année en cours sur l'évolution réelle du montant moyen des indemnités journalières entre les deux périodes de 12 mois précédant le 1^{er} avril de l'année considérée.

Ce système était jugé inflationniste à cause du décalage dans le temps qui lui est inhérent et de la référence à des indemnités journalières plafonnées qui, comme les bas salaires, tendent à augmenter plus vite que le salaire moyen.

Il a été modifié par le décret du 21 décembre 1982, dit « décret Bérégovoy », qui prévoit :

– d'une part, une revalorisation provisionnelle, répartie en deux fractions égales au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet égale au taux d'évolution du salaire brut moyen par tête versé par les entreprises non financières non agricoles, prévu par le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances de l'année considérée ;

– d'autre part, un réajustement éventuel au 1^{er} janvier de l'année suivante pour tenir compte de l'éventuel écart entre le taux prévisionnel utilisé pour revaloriser les pensions et l'évolution réelle du salaire moyen par tête.

On remarquera que le décret précité ne précise pas comment doit être calculé le taux d'évolution du salaire moyen par tête auquel il convient de se référer pour déterminer le montant de l'ajustement à opérer.

Estimant que cette carence du pouvoir réglementaire ne permettait plus d'expliquer la règle de revalorisation posée par l'article L. 351-11 précité et que les signataires des arrêtés de revalorisation n'étaient pas compétents pour définir le salaire moyen par tête à retenir, le Conseil d'Etat a annulé le 25 juin 1986 les dispositions de l'arrêté du 28 décembre 1985 en tant qu'il fixait le taux de l'ajustement à opérer au titre de l'exercice 1984.

Depuis cette date, il a été chaque année dérogé par voie législative, à l'article L. 351-11, le taux de la revalorisation des pensions et des salaires reportés étant directement fixé par la loi.

Les gouvernements successifs ayant présenté de telles mesures ont généralement fait valoir que l'évolution proposée correspondait en fait à celle des prix, voire à celle des salaires nets. Le tableau suivant, construit à partir de données figurant dans le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juillet 1992, montre que l'évolution des pensions a, sur la période 1983-1992, été en moyenne inférieure aussi bien à celle des prix qu'à celle des salaires nets.

Années	Revalorisations		Evolution en moyenne annuelle (en %)			
			Reval.	Prix (hors tabac)	SMPT brut	SMTP net
1983	1 ^{er} janvier 1 ^{er} juillet	4,0 % 4,0 %	10,4	9,7	9,5	8,5
1984	1 ^{er} janvier 1 ^{er} juillet	1,8 % 2,2 %	5,3	7,5	7,6	5,9
1985	1 ^{er} janvier 1 ^{er} juillet	3,4 % 2,8 %	5,8	6,0	7,0	6,8
1986	1 ^{er} janvier 1 ^{er} juillet	1,3 % 0,5 %	3,2	2,5	5,3	4,6
1987	1 ^{er} janvier 1 ^{er} juillet	1,8 % 1,0 %	2,6	3,1	4,0	3,1
1988	1 ^{er} janvier 1 ^{er} juillet	2,6 % 1,3 %	3,7	2,6	4,2	3,6
1989	1 ^{er} janvier 1 ^{er} juillet	1,3 % 1,2 %	2,7	3,5	4,3	3,0
1990	1 ^{er} janvier 1 ^{er} juillet	2,2 % 1,3 %	3,3	3,4	5,2	5,2
1991	1 ^{er} janvier 1 ^{er} juillet	1,7 % 0,8 %	2,8	3,3	4,7	4,6
1992	1 ^{er} janvier 1 ^{er} juillet	1,0 % 1,8 %	2,3	2,3	4,0	3,0
1993	1 ^{er} janvier	1,3 %	2,3	2,1	3,1	2,0

SMPT : salaire moyen par tête brut et net de cotisations sociales et de CSG. L'évolution en moyenne annuelle des revalorisations des pensions du régime général est effectuée avec décalage d'un mois.

Le mode d'indexation antérieur à 1993 a provoqué un décrochage de l'évolution du montant des pensions par rapport à l'évolution des revenus des actifs et des titulaires des minima sociaux. Cette dégradation s'explique essentiellement par le calcul des taux de revalorisation à partir des taux d'évolution prévisionnelle des prix figurant dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances initial. Les taux retenus s'inscrivaient dans un contexte de politique de désinflation compétitive et présentaient donc un aspect volontariste qui a conduit à un grand écart entre les taux prévisionnels et les évolutions constatées des prix. De plus, le rattrapage attendu au 1^{er} janvier de l'année suivante n'a pas souvent été au rendez-vous.

Pour cette raison, l'article 3 de la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 a garanti la parité d'évolution des pensions sur l'évolution des prix à la consommation en mettant en place une indexation sur l'évolution prévisionnelle des prix suivie d'un ajustement en cas d'écart entre l'évolution effective des prix et le coefficient prévisionnel retenu ⁽¹⁾. La revalorisation était fixée par voie d'arrêté. Le dispositif adopté en 1993 était applicable sur cinq ans à compter du 1^{er} janvier 1994.

(1) Texte de l'article L. 351-11 du code de la sécurité sociale en vigueur du 1^{er} janvier 1994 au 26 décembre 1998 :

« Des arrêtés interministériels pris chaque année après avis du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés fixent, conformément à l'évolution des prix à la consommation :

À partir 1999, le dispositif de revalorisation a été régi par la loi de financement de la sécurité sociale : l'article 37 de la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 a, en conséquence, modifié la rédaction du dispositif⁽¹⁾. À partir de l'année 2000, la revalorisation a été arrêtée, année après année, directement par la loi de financement de la sécurité sociale⁽²⁾.

L'article 27 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a modifié le mécanisme de revalorisation des pensions du régime général et des régimes alignés afin que la loi détermine le mécanisme de revalorisation et laisse à des arrêtés ministériels le soin de fixer les coefficients annuels. Ce dispositif a été inscrit dans un nouvel article du code de la sécurité sociale, l'article L. 161-23-1. Les pensions sont désormais revalorisées chaque année par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale en s'appuyant sur l'indice des prix à la consommation hors tabac prévu en loi de finances de l'année, corrigé le cas échéant de l'écart entre l'évolution des prix observée et l'indice d'évolution prévu pour l'année passée.

Le législateur peut déroger à ce mécanisme comptable de revalorisation en corrigeant le taux de revalorisation dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale suivant, sur proposition d'une conférence nationale présidée par le ministre et réunissant les organisations syndicales et professionnelles représentatives au plan national (régie par le décret n° 2007-647 du 30 avril 2007). Cette faculté n'a pas été utilisée depuis 2004. Le dernier « coup de pouce » est intervenu pour les pensions versées en 2002 (+ 0,3 %).

« 1° Les coefficients de majoration applicables aux salaires et aux cotisations servant de base au calcul des pensions ou rentes ;

« 2° Les coefficients de revalorisation applicables aux pensions ou rentes déjà liquidées.

« La parité entre, d'une part, l'évolution des pensions et des salaires servant de base au calcul de celles-ci et, d'autre part, l'évolution des prix à la consommation est garantie.

« Est d'abord retenue l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation. Si l'évolution constatée des prix à la consommation est différente de celle initialement prévue, il est ensuite procédé à un ajustement.

« L'ajustement des pensions comporte, d'une part, une compensation de l'écart entre les sommes effectivement perçues et celles qui auraient dû l'être pour respecter la parité susmentionnée et, d'autre part, une revalorisation destinée à maintenir, pour l'avenir, ladite parité.

« L'ajustement des salaires servant de base au calcul des pensions est constitué par la revalorisation mentionnée à l'alinéa précédent. »

(1) Texte de l'article L. 351-11 du code de la sécurité sociale en vigueur du 27 décembre 1998 au 29 décembre 1999 :

« Un arrêté interministériel fixe :

« 1° Le coefficient de majoration applicable aux salaires et aux cotisations servant de base au calcul des pensions ou rentes ;

« 2° Le coefficient de revalorisation applicable aux pensions déjà liquidées.

« Ces coefficients sont fixés conformément au taux prévisionnel d'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation de tous les ménages hors les prix du tabac, qui est prévu, pour l'année civile considérée, dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances. »

(2) Les quatre lois de financement de la sécurité sociale pour 2000, 2001, 2002, 2003 ont modifié l'article L. 351-11 du code de la sécurité sociale pour y faire figurer le coefficient de revalorisation : *« Au titre de l'année X, le coefficient de revalorisation applicable au 1^{er} janvier aux pensions de vieillesse déjà liquidées ainsi qu'aux cotisations et salaires servant de base à leur calcul est de Y. »*

Taux de revalorisation des pensions de retraite du régime général

Evolution (en %)		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prix hors tabac pour l'année N estimé en PLFI pour l'année N		1,2	0,9	1,2	1,5	1,5	1,5	1,8	1,8	1,8	1,6
Prix hors tabac pour l'année N-1 estimé en PLFI de l'année N		0,8	0,5	1,4	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,3
Revalorisation appliquée au 1 ^{er} janvier de l'année N (par la LFSS de l'année N puis par arrêté)		1,2	0,5	2,2	2,2	1,5	1,7	2,0	1,8	1,8	1,1
décomposée en :	Prévision hausse des prix pour l'année N	1,2	0,9	1,2	1,5	1,5	1,5	1,8	1,8	1,8	1,6
	Correction d'écart entre prévision et réalisation pour l'année N-1	0	0,2	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2	0	0	-0,5
	Coup de pouce (*)	0	0,3	0,5	0,3	-0,2	0	0	0	0	

(*) Exceptionnellement la revalorisation intervenue au 1^{er} janvier 2003 n'a pas pris en compte le rattrapage de 0,2 % au titre de la correction d'écart constaté sur 2002.

Par ailleurs, dans le régime général et les régimes alignés, le coefficient de revalorisation des pensions liquidées est utilisé pour actualiser les revenus portés aux comptes individuels des assurés pour le calcul de leur salaire annuel moyen et leur pension liquidable.

c) L'analyse du Conseil d'orientation des retraites

Le Conseil d'orientation des retraites souligne dans son cinquième rapport du 21 novembre 2007 (page 92) l'importance de la protection des pensions contre le risque d'inflation. L'indexation sur les prix en vigueur depuis la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 a permis de protéger le niveau de vie des retraités lors des périodes de conjoncture défavorable (cf. chapitre B ci-dessus).

Une correction du taux de revalorisation des pensions a des conséquences financières lourdes. Selon le COR, une correction de + 1 % « entraînerait un coût annuel immédiat d'un peu plus de 800 millions d'euros pour le régime général et 500 millions d'euros pour les régimes de la fonction publique, compte tenu des masses de prestations que ces régimes devraient verser en 2008. Ce surcoût se prolonge durant de nombreuses années. Pour le régime général et les régimes alignés, du fait de l'utilisation de la même revalorisation pour les salaires portés au compte des assurés que pour les pensions, le surcoût ne disparaît complètement qu'au moment du décès des personnes qui étaient jeunes actifs l'année de la correction du taux de revalorisation » (page 92 du rapport précité).

« Selon les projections réalisées en 2005 pour le Conseil, revaloriser chaque année les pensions et les salaires portés au compte selon l'inflation majorée de 0,9 point par an conduirait à doubler le besoin de financement des régimes de retraite obligatoires en 2050 par rapport au scénario de base avec indexation sur les prix (à prélèvements sociaux inchangés) » (idem).

Le COR considère néanmoins que l'équité et l'efficacité peuvent conduire à privilégier des ajustements ciblés sur les petites retraites (*cf.* point 2 ci-après).

Le COR attire l'attention sur la pertinence d'une déconnexion des règles de revalorisation des pensions liquidées et des revenus portés aux comptes individuels des assurés : *« une option pourrait être de modifier la règle de revalorisation des salaires portés au compte, en passant d'une revalorisation sur les prix à une revalorisation sur les salaires, tout en diminuant parallèlement le taux de liquidation jusqu'à neutraliser le coût de la mesure pour les régimes. Les niveaux des taux de remplacement effectifs seraient in fine proches en moyenne de ceux du système actuel et, pour des carrières complètes, proches du taux de liquidation. La mesure ne serait en fait pas neutre pour les assurés. En particulier, la pénalisation financière pour les polypensionnés, les personnes ayant interrompu leur carrière et celles ayant des fins de carrière difficiles, serait réduite, au détriment des assurés pour lesquels les règles actuelles sont les plus favorables »* (page 93 du rapport précité).

Le 5^e rapport du COR présente une simulation de l'évolution des soldes techniques des principaux régimes de retraite en fonction des hypothèses d'indexation des pensions et des salaires portés aux comptes individuels des assurés (indexation sur les prix ou indexation sur l'évolution des prix majorée de 0,9 point par an).

***Soldes techniques des principaux régimes de retraite
selon différentes hypothèses d'indexation et avant mesure de financement***

(en milliards d'euros 2006)

Mode d'indexation (*)	Sur les prix		Sur les prix + 0,9 point par an	
	en 2020	en 2050	en 2020	en 2050
CNAV	- 4,5	- 54,9	- 14,5	- 113,1
ARRCO	+ 6,3	- 0,0	+ 0,6	- 27,3
AGIRC	- 1,8	- 3,3	- 4,9	- 13,9
Fonction publique d'Etat	- 18,0	- 42,4	- 24,1	- 58,2

(*) L'indexation porte à la fois sur les pensions et les salaires portés au compte à la CNAV, sur les valeurs d'achat et de service du point à l'ARRCO et à l'AGIRC.

Source : COR, 2006 (les euros 2003 du tableau d'origine ont été convertis en euros 2006), cité dans le 5^e rapport de novembre 2007, page 60.

d) La position du gouvernement

Dans le document d'orientation adressé le 28 avril 2008 aux partenaires sociaux, le gouvernement propose la mesure suivante.

***Extrait du document « rendez-vous 2008 sur les retraites »
publié le 28 avril 2008 par le gouvernement***

3- Revaloriser les pensions de l'ensemble des retraités de façon à tenir compte de l'inflation réelle pour 2008 et revoir le mécanisme d'indexation des pensions

En application des textes en vigueur et en fonction des hypothèses d'inflation faites à l'époque, la loi de financement de la sécurité sociale avait prévu une revalorisation de 1,1 % au 1^{er} janvier 2008.

Afin de prendre en compte l'accélération de l'inflation, une revalorisation supplémentaire interviendra au 1^{er} septembre 2008 pour l'ensemble des retraites du régime général, des régimes alignés et de la fonction publique.

Le mode d'indexation des pensions sera revu : la revalorisation interviendra désormais au 1^{er} avril de chaque année, comme pour les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO. La règle sera ainsi plus claire pour les retraités et cela permettra de prendre en compte l'inflation constatée pour l'année N-1 et une prévision plus fiable pour l'année N.

La composition de la conférence de revalorisation des pensions sera élargie pour y intégrer des représentants de la fonction publique et les régimes spéciaux.

2. Le nécessaire relèvement des petites pensions de retraite

La campagne électorale pour l'élection présidentielle de 2007 a permis de mettre au centre des débats l'insuffisance des pensions de retraite versées à de nombreux retraités. La situation parfois critique des titulaires du minimum vieillesse, d'une pension d'invalidité, d'une pension de réversion, d'une pension de vieillesse de veuve ou de veuf ou même d'une pension d'ancien combattant (qui n'est pas une pension de vieillesse) a, en particulier, été relevée. Des engagements forts ont été pris par M. Nicolas Sarkozy. Après la mesure d'urgence se traduisant par un versement exceptionnel prise en mars 2008, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 doit mettre en place les réformes annoncées.

a) La revalorisation du minimum contributif

Le minimum contributif est un montant minimal auquel est portée toute pension de vieillesse inférieure liquidée au taux plein (article L. 351-10 du code de la sécurité sociale) dans le régime général et les régimes alignés (salariés agricoles, professions indépendantes : artisans, commerçants et industriels) ⁽¹⁾. Il

(1) Le mécanisme du minimum contributif est propre aux régimes de base. Les régimes complémentaires ne l'appliquent pas. L'AGIRC a néanmoins institué la garantie minimale de points en faveur des cadres dont le salaire est inférieur à 3 073 euros par mois (en 2008) : allocation minimale de 120 points pour une cotisation forfaitaire de 60,92 euros par mois.

constitue une garantie pour les travailleurs aux revenus les plus modestes. Ce montant minimal est modulé en fonction de la durée d'assurance accomplie par le bénéficiaire dans le régime général ou les régimes obligatoires d'assurance vieillesse de base. Les assurés ayant accompli la durée d'assurance limite de proratisation ou de référence du régime général (160 trimestres pour les assurés nés à partir de 1948, en application de l'article 22 de la loi du 21 août 2003) bénéficient de l'intégralité du montant du minimum contributif. En cas de durée d'assurance inférieure, le montant minimal est réduit au prorata de la durée effectivement accomplie.

Une étude récente du ministère du travail ⁽¹⁾ indique que 4,4 millions de retraités bénéficiaient d'une pension portée au minimum contributif en 2004 (sur 10,6 millions de personnes touchant au moins une pension de droit direct du régime général ou d'un régime aligné). Parmi les retraités âgés de 66 à 80 ans (au delà le dispositif du minimum contributif créé en 1983 n'existait pas), 47 % sont allocataires du minimum contributif : 25 % ont réuni la condition de taux plein en raison de leur invalidité ou leur inaptitude au travail, 41 % parce qu'ils ont liquidé leurs droits à 65 ans et 40 % grâce à leur carrière complète. On notera que 65 % des retraités non bénéficiaires du minimum contributif ont accompli une carrière complète (37,5 années pour ces retraités). En 2004, 63 % des allocataires du minimum contributif étaient des femmes (taux en progression constante).

Au 31 décembre 2007, 4,15 millions de retraités recevaient du régime général une pension de retraite de base portée au minimum contributif, soit 37,8 % des retraités de droit direct contributif du régime général. Ce nombre augmente continûment ; ils étaient :

- 0,42 million au 31 décembre 1985 ;
- 1,27 million au 31 décembre 1990 ;
- 2,11 millions au 31 décembre 1995 ;
- 2,92 millions au 31 décembre 2000 ;
- 3,33 millions fin 2003, soit 35,2 % des titulaires d'un droit direct ;
- 3,49 millions fin 2004, soit 35,7 % des titulaires d'un droit direct ;
- 3,74 millions fin 2005, soit 36,3 % des titulaires d'un droit direct ;
- 3,94 millions fin 2006, soit 36,9 % des titulaires d'un droit direct ;
- 4,21 millions au 31 mars 2008, soit 37,9 % des titulaires d'un droit direct.

Sur le premier trimestre 2008, les attributions de minimums contributifs ont représenté 41,1 % des attributions totales de droits directs du régime général. Le taux était de 36 % en 2004.

En 1990, 20 % des hommes nouvellement retraités voyaient leur pension portée au minimum contributif, le taux étant de 50 % pour les femmes. En 2006, ces taux atteignaient respectivement 28 % et 57 %.

(1) Etudes et résultats n° 639 de juin 2008 publié par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

Les bénéficiaires du minimum contributif demandent leur pension plus tardivement : 62 ans en moyenne contre 60,4 ans pour les non-bénéficiaires en 2006. Un peu plus de 30 % des bénéficiaires du minimum contributif attendent l'âge de 65 ans pour demander la liquidation de leur pension.

Le minimum contributif a été institué, à compter du 1^{er} mars 1983, par l'article 2 de la loi n° 83-430 du 31 mai 1983 pour valoriser davantage les carrières complètes des travailleurs aux revenus les plus modestes. Il s'agissait, par rapport au mécanisme du minimum vieillesse, d'accorder un bonus pour le fait d'avoir cotisé pendant 37 ans et demi. L'application du mécanisme du minimum contributif a été réservée aux assurés bénéficiaires du taux plein de liquidation (assurés ayant validé 37,5 ans d'assurance, partant à la retraite à 65 ans ou étant reconnu inapte au travail).

Le minimum contributif se distingue du minimum vieillesse en ce qu'il constitue un supplément de pension de base calculé de manière différentielle entre un montant fixé par décret et des droits propres à la retraite de base. Il suit donc une logique contributive assurancielle contrairement au minimum vieillesse qui est une allocation de solidarité versée aux personnes âgées de 65 ans afin de compléter leurs ressources pour atteindre un revenu minimal fixé par décret. Le minimum contributif est financé par la caisse gestionnaire du régime de base (CNAV, MSA, RSI) ; le minimum vieillesse est financé par le Fonds de solidarité vieillesse.

L'article 4 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a fixé pour objectif de fournir à tout salarié ayant travaillé à temps complet, réunissant les conditions de durée d'assurance pour obtenir une pension au taux plein et ayant cotisé pendant toute cette durée sur la base du SMIC une pension de retraite totale au moins égale à sa liquidation à 85 % du SMIC net ⁽¹⁾. La pension de retraite totale englobe les pensions servies par les régimes de base et les régimes complémentaires légalement et réglementairement obligatoires. Environ 250 000 personnes sont concernées par ce relèvement. Une fois liquidées ces pensions au minimum contributif évoluent comme les autres pensions, c'est-à-dire en fonction de l'indice des prix hors tabac estimé, après correction éventuelle, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Ce dispositif a eu pour conséquence de mettre en place un minimum contributif majoré, le montant du minimum contributif de droit commun restant revalorisé selon les règles applicables aux pensions de retraite.

Dans la fonction publique, l'objectif de 85 % du SMIC net est atteint automatiquement grâce au barème spécifique du minimum garanti.

(1) Le taux de 85 % a été retenu car, compte tenu, des prélèvements sociaux et fiscaux sur un SMIC, il permet de fournir à un retraité un pouvoir d'achat équivalent à un actif rémunéré au SMIC (cf. intervention de M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, JO débats, 19 juin 2003, p.5611). Avant la réforme, le minimum contributif était équivalent à 81 % du SMIC net. Le relèvement de la durée d'assurance exigée pour obtenir le taux plein l'aurait fait tomber à 60 % environ en 2020.

Afin d'atteindre l'objectif fixé par la loi, le gouvernement a procédé à trois relèvements du minimum contributif majoré de 3 % en moyenne au 1^{er} janvier des années 2004, 2006 et 2008 (décrets n^{os} 2003-1279 du 26 décembre 2003 : hausse de 3,22 % sur deux ans, 2005-1770 du 30 décembre 2005 : hausse de 3,83 % et 2007-1899 du 26 décembre 2007 : hausse de 2,92 %). Lorsque les 160 trimestres exigés de la génération née en 1948 pour obtenir le taux plein de liquidation ont donné lieu à des versements de cotisations, le minimum contributif est porté à 7 603,41 euros par an (depuis le 1^{er} janvier 2008). En cas de périodes de cotisations inférieures, le montant minimal majoré est réduit au prorata du nombre de trimestres effectivement cotisés.

Les montants du minimum contributif sont fixés par l'article D. 351-2-1 du code de la sécurité sociale. Le montant de base est, depuis le 1^{er} janvier 2008, de 6 958,21 euros par an. La majoration prévue par l'article 4 de la loi du 21 août 2003 au titre des trimestres cotisés relève ce montant de 645,20 euros.

Le minimum contributif majoré représente, au 1^{er} janvier 2008, une somme égale à 46 % de la pension maximale servie par le régime général.

La CNAV évalue le coût annuel du minimum contributif alloué par le régime général à 4,3 milliards d'euros (6,3 % de l'ensemble des droits propres attribués sur l'année 2006).

Par ailleurs, peuvent éventuellement s'ajouter au minimum contributif la majoration pour enfants, la majoration pour conjoint à charge et la rente des retraites ouvrières et paysannes.

En 2006, la pension de base moyenne versée aux bénéficiaires du minimum contributif était de 203 euros par mois pour les hommes nouvellement retraités et 327 euros pour les femmes, sommes à comparer au montant entier du minimum contributif : 597,71 euros par mois en 2006. Ce décalage s'explique par la proratisation du minimum contributif par rapport à la durée d'assurance cible correspondant à celle permettant d'obtenir le taux plein et à la durée d'assurance cotisée pour sa fraction majorée ⁽¹⁾. Les bénéficiaires du minimum contributif en 2006 réunissaient, en effet, en moyenne, 56 trimestres d'assurance pour les hommes (80 % des hommes étaient des polypensionnés ayant validé 44 trimestres au régime général et 20 % des monopensionnés ayant validé 102 trimestres) et 92 trimestres pour les femmes (50 % des femmes étaient des polypensionnées ayant validé 69 trimestres au régime général et 50 % des monopensionnées ayant validé 115 trimestres) ⁽²⁾.

(1) Un assuré né en 1946 ayant souhaité partir en retraite en 2006 devait totaliser 156 trimestres d'assurance. Si cet assuré réunissait seulement 120 trimestres au régime général et n'en avait cotisé que 100, le montant du minimum contributif liquidé par la CNAV était le suivant (montant de base + majoration) :
 $(6\,760,82 \text{ €} \times 120/156) + (411,72 \text{ €} \times 100/156) = 5\,464,55 \text{ euros par an.}$

(2) A titre de comparaison, les retraités du régime général non bénéficiaires du minimum contributif avaient validé dans le régime général 141 trimestres d'assurance pour les hommes et 148 trimestres pour les femmes.

Le complément de pension accordé au titre du minimum contributif représentait 29 % du montant de la pension versée par le régime général pour les hommes et 34 % pour les femmes. A titre de comparaison, le montant de la pension servie par le régime général aux hommes non bénéficiaires du minimum contributif était, en 2006, d'environ 790 euros et aux femmes d'environ 720 euros.

Evolution du montant annuel brut du minimum contributif

(en euros courants)

	Montant			Montant		Montant majoré	
1984	4 097,10	—	1993	5 484,53	+ 3,12 %	—	
	4 187,23		1994	5 594,22	+ 2,00 %	—	
1985	4 329,59	+ 5,67 %	1995	5 661,35	+ 1,20 %	—	
	4 450,82			5 689,65			
1986	4 508,69	+ 4,14 %	1996	5 803,44	+ 2,51 %	—	
	4 531,23		1997	5 873,08	+ 1,20 %	—	
1987	4 612,79	+ 2,31 %	1998	5 937,69	+ 1,10 %	—	
	4 658,92			1999		6 008,94	+ 1,20 %
1988	4 780,05	+ 3,63 %	2000	6 038,98	+ 0,50 %	—	
	4 842,19		2001	6 171,84	+ 2,20 %	—	
1989	4 905,14	+ 2,62 %	2002	6 307,62	+ 2,20 %	—	
	4 964,00		2003	6 402,23	+ 1,50 %	—	
1990	5 070,72	+ 3,38 %	2004	6 511,06	+ 1,70 %	6 706,39	+ 4,75 %
	5 136,64		2005	6 641,28	+ 2,00 %	6 840,51	+ 2,00 %
1991	5 223,96	+ 3,02 %	2006	6 760,82	+ 1,80 %	7 172,54	+ 4,85 %
	5 265,76		2007	6 882,51	+ 1,80 %	7 301,64	+ 1,80 %
1992	5 318,41	+ 1,81 %	2008	6 958,21	+ 1,10 %	7 603,41	+ 4,13 %
	5 414,14						

Nota : Jusqu'en 1993 et en 1995, le minimum contributif était revalorisé au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet. Les taux de revalorisation sont calculés du 1^{er} janvier au 1^{er} janvier.

Au 1^{er} septembre 2008, en lien avec la revalorisation exceptionnelle des pensions de retraite, les montants maximums du minimum contributif ont été revalorisés : le minimum contributif de base a été porté à 584,48 euros par mois ou 7 013,87 euros par an et le minimum contributif majoré à 638,68 euros par mois ou 7 664,23 euros par an.

• **L'analyse du Conseil d'orientation des retraites**

Dans son cinquième rapport du 21 novembre 2007, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a évalué la réalisation de l'objectif fixé par l'article 4 de la loi du 21 août 2003.

Minimum contributif porté à 85 % du SMIC : évaluation de la réalisation de l'objectif par le COR (extrait du 5^e rapport, novembre 2007, p. 95-96)

Des cas-types montrent que l'objectif en 2008 serait quasiment atteint (83,5 % du SMIC net) pour les assurés du régime général ayant cotisé par le passé sur la base du taux moyen de cotisation ARRCO et bénéficiant du taux réduit de CSG ; il serait même dépassé (87,3 % du SMIC net) pour les retraités exonérés totalement de CSG. Il existe en revanche des cas, dont la fréquence est difficile à apprécier, pour lesquels l'objectif ne serait pas atteint (assurés ayant cotisé par le passé sur la base du taux de cotisation minimum ARRCO ou soumis, en raison des revenus imposables de leur foyer, au taux normal de CSG ; on peut toutefois penser que les personnes appartenant à des foyers aux revenus imposables élevés ne sont pas dans la cible de l'article 4).

Selon des estimations réalisées par la DREES, parmi les liquidants en 2008 au régime général ou dans un régime aligné, les personnes qui remplissent les conditions de l'article 4 de la loi et qui n'atteignent pas l'objectif de 85 % du SMIC net seraient peu nombreuses, compte tenu notamment du faible nombre de carrières complètes au SMIC et à temps plein : elles représenteraient au maximum 1 % de l'ensemble des liquidants au régime général ou dans un régime aligné (environ 1 % des liquidants ont cotisé pendant 40 ans et n'atteignent pas l'objectif. Cependant, une partie d'entre eux n'entrent pas dans le champ de l'article 4 car ils n'ont pas toujours travaillé au SMIC et à temps plein, soit parce qu'ils étaient rémunérés au-delà du SMIC soit parce qu'ils ont travaillé à temps partiel ; les données des régimes ne permettent pas d'identifier ces derniers).

L'objectif fixé par l'article 4 de la loi de 2003 revêt un caractère global. Si l'on souhaitait lui donner une application rigoureuse et permettre à ces personnes – et à elles seules – d'atteindre l'objectif de 85 % du SMIC net, il manquerait environ 1 400 euros par an et par personne, ce qui représenterait une dépense supplémentaire de l'ordre de 8 millions d'euros par cohorte annuelle de nouveaux retraités.

Dans cette perspective, il paraît cependant difficile de mettre en oeuvre une mesure ciblée sur ceux qui n'atteignent pas l'objectif, car les régimes de base n'identifient pas la retraite totale de leurs assurés, sauf à ce que les personnes concernées se manifestent auprès de leur caisse de retraite.

En revanche, si l'on considère une mesure de revalorisation du minimum contributif majoré (mesure portant sur l'ensemble des bénéficiaires de ce droit, venant s'ajouter aux trois majorations de 3 % déjà prévues en 2004, 2006, et 2008), et que l'on calibre cette revalorisation pour que l'objectif de 85 % du SMIC net soit atteint dans tous les cas, la mesure serait simple à mettre en oeuvre mais la dépense supplémentaire beaucoup plus importante. En effet la mesure bénéficierait à une population a priori bien plus large que celle visée par la loi.

Le minimum contributif ne vise plus essentiellement les carrières longues mal rémunérées et concerne une proportion importante de retraités : environ la moitié des nouveaux retraités de droit direct du régime général et des régimes alignés. Les personnes ayant une carrière incomplète, dans certains cas très courte, et qui sont en majorité des femmes, constituent aujourd'hui les deux tiers des bénéficiaires du minimum contributif.

Le rapporteur considère qu'il est contraire aux intentions du législateur de considérer que l'objectif fixé par l'article 4 de la loi du 21 août 2003 présente un « caractère global » comme l'écrit le COR dans son cinquième rapport (p. 96), même si la loi n'a pas fixé une obligation de résultat (cf. les débats à l'Assemblée nationale des 1^{ère} et 2^e séances du 19 juin 2003). L'intention est de permettre à tout

assuré d'obtenir une pension liquidée au taux plein qui soit d'un montant au moins égal à 85 % du SMIC en cas de cotisation pendant au moins 160 trimestres ⁽¹⁾. Le COR traite donc à juste raison des solutions permettant de servir ce minimum de pension au 1 % d'assurés qui ne peuvent pas encore en bénéficier en dépit des trois revalorisations successives du minimum contributif.

Le COR souligne, à bon droit, que la loi n'évoque pas le devenir de l'objectif au-delà de 2008 ni le partage de la responsabilité entre les différents régimes pour le respect de l'objectif. Le COR n'a pu présenter une position commune sur ces points.

• La proposition du gouvernement

Dans son rapport au Parlement du 31 décembre 2007, le gouvernement a présenté le bilan financier suivant de la mise en œuvre de la réforme du minimum contributif.

Pensions au 1^{er} janvier 2008 après une carrière complète au SMIC

	Exonération de CSG	CSG à taux réduit	CSG à taux plein
SMIC moyen net 2007	995 €	995 €	995 €
Pension nette au 1^{er} janvier 2008			
Régime général	634 €	606 €	589 €
ARRCO	255 €	244 €	234 €
Total	889 €	850 €	823 €
Taux de remplacement net			
Régime général	63,7 %	60,9 %	59,1 %
ARRCO	25,6 %	24,5 %	23,6 %
Total	89,3 %	85,5 %	82,7 %

Nota : tous les montants sont en euros courants. Les taux de remplacement sont sensibles à l'hypothèse de revalorisation de la pension de base au 1^{er} janvier 2008.

Source : rapport du gouvernement établi en application du II de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, page 60 (décembre 2007)

Dans son plan d'action proposant « 12 pistes d'action pour consolider et pérenniser les retraites du privé » du 20 novembre 2007 (cf. point II-E-2), le conseil d'administration de la CNAV constate qu'un salarié ayant cotisé à l'ARRCO au taux minimum aura un minimum contributif égal à 77,8 % du SMIC.

Dans le document d'orientation adressé le 28 avril 2008 aux partenaires sociaux, le gouvernement propose la mesure suivante.

(1) Cf. l'intervention de M. Denis Jacquat, porte-parole du groupe UMP, comparant la garantie individuelle du minimum vieillesse et la nouvelle garantie apportée par le projet de loi au travers de l'article 4 de la loi (JO débats, p.5586), l'intervention de M. Bernard Accoyer, rapporteur, soulignant l'avantage individuel de la mesure en la comparant au taux plein de liquidation de 50 % (JO débats, p.5610) et l'intervention de M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, présentant la mesure comme « un objectif de garantie minimale pour les petites retraites » et soulignant qu'elle bénéficiera à environ 180 000 personnes par an (JO débats, p.5611). A aucun moment il n'a été question d'une mesure « globale » ; l'article 4 a toujours été présenté comme une garantie individuelle.

***Extrait du document « rendez-vous 2008 sur les retraites »
publié le 28 avril 2008 par le gouvernement***

Le Gouvernement est disposé à reconduire jusqu'en 2012 un objectif de minimum de pension pour une carrière complète au SMIC. Mais il souhaite trouver avec les partenaires sociaux le moyen d'atteindre cet objectif de la façon la plus efficiente, le minimum contributif avec ses règles actuelles n'étant pas forcément l'outil le plus approprié pour y parvenir, comme l'a souligné le COR. Par souci de clarté, il serait souhaitable de définir les responsabilités respectives des régimes de base et des régimes complémentaires dans le respect de cet objectif.

Le rapporteur considère que l'objectif du montant égal à 85 % du SMIC voté en 2003 doit s'appliquer à la totalité des assurés ayant cotisé et eu une carrière complète rémunérée au SMIC : toutes les liquidations de pension de ces assurés devraient être portées au minimum défini par la loi. Si tel n'était pas le cas, des mesures de revalorisation individualisées devraient être prises d'urgence afin de respecter l'intention claire du législateur. Le dispositif législatif a été adopté pour que le taux de 85 % du SMIC bénéficie à chaque assuré éligible et non pour qu'il soit atteint en moyenne, une telle moyenne pouvant dissimuler des écarts-types substantiels.

A cette opinion du rapporteur, le gouvernement a répondu de la manière suivante.

***Extrait d'une réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur pour l'assurance
vieillesse du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009***

En termes statistiques, la DREES a estimé, sur la base d'un échantillon de retraités (EIR) que les personnes ayant accompli une carrière complète cotisée mais n'atteignant pas l'objectif de 85% du SMIC net ne représenteraient au maximum que 1% de l'ensemble des liquidants au régime général ou dans un régime aligné.

Toutefois, cette proportion de 1% des assurés est sans doute largement supérieure au nombre réel d'assurés concernés, dans la mesure où les données de l'EIR ne permettent pas de distinguer les périodes travaillées à temps plein des périodes à temps partiel. Or, les assurés ayant essentiellement travaillé à temps partiel, qui ont par construction des montants de retraites complémentaires moins élevées, ne sont pas couverts par l'objectif de taux de remplacement qui vise explicitement les carrières accomplies à temps plein.

En tout état de cause, l'objectif de taux de remplacement créé par l'article 4 de la loi du 21 août 2003 a été conçu comme référence globale, assise sur un cas-type théorique, et non comme une garantie individuelle.

D'une part, les caisses de retraite ne seraient pas en mesure d'identifier les personnes couvertes par l'objectif, faute de connaître le montant total de retraite perçues par les assurés non plus que la durée de travail de l'assuré sur des périodes passées.

D'autre part, l'objectif de taux de remplacement porte sur la somme de la pension de base servie par le régime général et de la pension complémentaire servie par l'ARRCO ; l'hypothèse d'un complément de pension destiné à garantir le niveau de 85 % dans tous les cas de figure nécessiterait donc de définir au préalable les modalités de participation des régimes complémentaires de salariés.

- **Les propositions de la Cour des comptes**

Dans son rapport de septembre 2008 sur les comptes de la sécurité sociale, la Cour des comptes analyse la situation des minima de pensions (page. 377 et suivantes). La Cour souligne la complexité croissante du régime du minimum contributif qui a conduit à diversifier considérablement ses bénéficiaires. Les objectifs initiaux de 1983 (servir un montant minimal de pension aux salariés ayant eu de longues carrières faiblement valorisées) ont peu à peu été perdus de vue, le minimum contributif majoré instauré en 2003 ayant cependant tenté de redresser la situation. La Cour relève qu'aujourd'hui 69,4 % des bénéficiaires du minimum contributif n'ont pas accompli une carrière complète et que 43 % des bénéficiaires sont des polypensionnés. L'hétérogénéité des bénéficiaires du minimum contributif se traduit par l'attribution de cet avantage à des personnes bénéficiant d'un montant global de pension élevé : plus de 30 % des retraites (tous régimes confondus) des bénéficiaires du minimum contributif ayant eu une carrière complète sont d'un montant mensuel supérieur à 1 400 euros ; cette situation concerne exclusivement des polypensionnés (dans un nombre de cas non négligeable, des polypensionnés titulaires d'une pension mensuelle totale supérieure à 2 500 euros ont bénéficié du minimum contributif).

La Cour demande de mieux cibler le minimum contributif. Elle propose deux pistes :

- verser le minimum contributif aux seuls assurés dont le montant total des pensions de base, tous régimes confondus, serait inférieur au minimum contributif ; la Cour note que cette proposition rejoint une voie explorée par la CNAV ; le nombre de bénéficiaires du minimum contributif serait substantiellement réduit : près de 42 % des polypensionnés ne bénéficieraient plus du minimum contributif, soit 17 % du total des bénéficiaires actuels, pour une économie d'environ 50 millions d'euros, soit 1,3 % du flux de dépenses annuel, pour la première année de mise en œuvre ;

- fusionner les dispositifs du minimum contributif et du minimum contributif majoré afin de ne servir le minimum contributif qu'aux seuls titulaires d'une carrière complète effectivement travaillée, donc cotisée, de manière à exclure la prise en compte des périodes d'assurance validées (notamment maternité, parent au foyer, chômage indemnisé).

Le rapporteur s'interroge sur la dernière proposition qui tend à concentrer le dispositif sur les assurés ayant travaillé effectivement toute leur carrière, une telle mesure risquant de pénaliser fortement les femmes. En revanche, une réorientation permettant de concentrer le minimum contributif sur les plus basses pensions serait opportune ; elle maintiendrait un écart entre les revenus tirés des pensions bénéficiant du minimum contributif et le minimum vieillesse, alors que cet écart tend à se réduire ces dernières années

b) La situation des pensions de réversion

Le point II-A-3-g et le point II-C-1-b pour l'Alsace-Moselle présentent la réforme de la réversion engagée par la loi du 21 août 2003.

Le rapporteur a présenté dans son rapport sur l'assurance vieillesse établi dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 la situation économique et sociale des veuves et veufs français et les principaux régimes de réversion, d'assurance veuvage et d'assurance décès en France et en Allemagne (rapport n° 3384 tome 4, pages 27 à 84). Les évolutions réglementaires et législatives intervenues en matière de retraite depuis octobre 2006 n'ont pas modifié les éléments présentés dans ce rapport. L'annexe 5 du présent rapport reprend les principaux éléments de l'analyse du droit à la réversion figurant dans ce rapport de 2006.

Evolution des minimum, maximum et plafond de ressources applicables aux pensions de réversion du régime général et des régimes alignés
(en euros courants)

	Minimum	Maximum	Plafond de ressources		Minimum	Maximum	Plafond de ressources
1981	1 295,82	2 620,60	4 531,27	1995	2 519,52	6 386,58	11 275,86
1982	1 539,74	3 238,02	5 755,26	1996	2 582,94	6 584,15	11 726,13
1983	1 722,67	3 524,50	6 433,84	1997	2 614,04	6 776,79	12 021,03
1984	1 823,29	3 857,45	7 223,40	1998	2 642,86	6 959,54	12 503,01
1985	1 926,96	4 152,35	7 724,41	1999	2 695,76	7 147,24	12 753,52
1986	2 006,23	4 385,41	8 257,13	2000	2 722,74	7 260,84	12 912,07
1987	2 053,49	4 580,42	8 536,17	2001	2 782,65	7 384,33	13 324,29
1988	2 126,66	4 732,63	8 827,90	2002	2 843,87	7 620,48	13 873,60
1989	2 181,55	4 918,13	9 119,62	2003	2 886,53	7 879,68	14 206,40
1990	2 256,25	5 136,92	9 484,28	2004	2 935,60	8 022,24	14 955,20
1991	2 324,09	5 393,77	10 127,98	2005	2 994,31	8 151,84	15 828,80
1992	2 366,01	5 645,86	10 356,29	2006	3 048,20	8 388,36	16 702,40
1993	2 440,71	5 878,92	10 800,22	2007	3 103,06	8 689,68	17 201,60
1994	2 489,64	6 031,13	11 044,38	2008	3 137,19	8 984,52	17 555,20

Nota : Les montants indiqués sont ceux applicables au 1^{er} janvier de l'année.

• **La proposition du gouvernement**

Dans le document d'orientation adressé le 28 avril 2008 aux partenaires sociaux, le gouvernement propose la mesure suivante.

***Extrait du document « rendez-vous 2008 sur les retraites »
publié le 28 avril 2008 par le gouvernement***

Conformément aux engagements du Président de la République, le taux de réversion pour le régime général et les régimes alignés sera augmenté en trois étapes : 56 % au 1^{er} janvier 2009, 58 % au 1^{er} janvier 2010 et 60 % au 1^{er} janvier 2011.

En lien avec les dispositions applicables dans les régimes complémentaires, un âge minimum sera rétabli pour l'ouverture du droit à une pension de réversion. La prise en compte des situations de veuvage intervenant avant cet âge, notamment avec des enfants à charge, sera assurée dans le cadre des accords de prévoyance et de l'action sociale de la branche famille.

Pour les autres régimes de retraite, l'augmentation du taux de réversion pourra être envisagée en prenant en compte les ressources et l'âge des conjoints survivants dans une approche similaire au régime général.

Cette mesure de revalorisation s'appliquera aux pensions de réversion nouvellement liquidées à compter des 1^{er} janvier 2009, 2010 et 2011. En l'absence de disposition expresse, elle ne peut avoir un effet rétroactif sur les pensions liquidées antérieurement.

Il est néanmoins indispensable que le « stock » des pensionnés bénéficie de mesures de revalorisation au égard à la faiblesse des plus petites pensions de réversion liquidées. Cette revalorisation peut intervenir soit par une mesure spécifique s'appliquant directement aux pensions liquidées, soit par le biais de la mesure de revalorisation de 25 % du minimum vieillesse. Ce biais évite de revaloriser d'une manière générale toutes les pensions de réversion, ce qui aurait un coût très élevé, pour concentrer l'effort financier sur les pensionnés dont les revenus sont les plus bas. Pour les pensionnés n'ayant d'autres ressources que leurs pensions de droit direct et de réversion, cette méthode est équivalente dès lors qu'ils sont éligibles au minimum vieillesse, c'est-à-dire pour les plus démunis d'entre eux.

Néanmoins, il est capital que quel que soit le moyen juridique retenu tous les plus petits revenus titulaires d'une pension de réversion puissent bénéficier d'un relèvement de leurs revenus à l'occasion de la réforme de la réversion. La réforme de la réversion doit en effet d'abord bénéficier aux plus petits revenus.

Par ailleurs, du fait que le taux de liquidation d'une pension de réversion et les conditions d'éligibilité à la réversion forment un tout (*cf.* analyse en annexe 5 du présent rapport), la mesure de revalorisation du taux de liquidation des pensions de réversion du régime général et des régimes alignés ne peut être purement et simplement transposée aux autres régimes de retraite sans déséquilibrer leurs conditions de versement des pensions de réversion. C'est pourquoi, le gouvernement indique que l'augmentation du taux de réversion ne pourrait s'appliquer à d'autres régimes que si leurs conditions de versement des pensions de réversion prennent en compte les ressources et l'âge des conjoints survivants comme le fait le régime général et les régimes alignés.

Le rapporteur a consacré son rapport sur la branche vieillesse du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 (rapport n° 3384 tome 4 du 17 octobre 2006) à l'étude de la situation des veufs et veuves. Il contenait les trois propositions suivantes, qui restent d'actualité :

**Extrait du rapport n° 3384, tome 4 de M. Denis Jacquat
(projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007)**

1° Ranger les veuves et veufs sans emploi ayant un ou plusieurs enfants à charge ou ne bénéficiant pas d'une pension de réversion au moins égale à l'allocation aux vieux travailleurs salariés (250,78 euros par mois pour une personne seule) parmi les publics prioritaires traités par l'ANPE pour la recherche d'un emploi. Une priorité d'inscription existait avant 2002.

*2° Assurer l'égalité de traitement des orphelins par rapport aux enfants des couples divorcés dont la situation matérielle est nettement meilleure car garantie par les prestations compensatoires et pensions alimentaires, quand ce n'est pas par une aide directe du parent dont il est séparé. Le régime général accorde une majoration forfaitaire pour charge d'enfants aux conjoints survivants ⁽¹⁾, mais cette majoration n'est que de 86,21 euros par mois et ne varie pas en fonction du nombre d'enfants orphelins restant à charge. **Une véritable assurance orphelin**, distincte du droit dérivé de réversion ou de l'assurance veuvage, pourrait être mise en place au bénéfice des enfants de moins de 21 ans à la charge du parent survivant ou d'un autre membre de la famille. Elle existe au sein de la fonction publique (article 40 du code des pensions civiles et militaires de retraite : cf. ci-après), au bénéfice des orphelins de père et de mère du régime des cadres agricoles, au bénéfice des orphelins de père ou de mère relevant du régime des professions libérales ⁽²⁾, au sein des régimes de retraite complémentaire des salariés du régime général et des cadres du régime général et du régime agricole ⁽³⁾ (cf. ci-après pour l'ARRCO et l'AGIRC).*

Les couvertures de protection sociale facultatives fournissent une prévention de ce type, mais tous les assurés n'en disposent pas. De ce point de vue, les salariés des grands groupes sont dans une situation nettement avantageuse. En Europe, la France est un des rares pays à ne pas disposer d'une couverture sociale obligatoire de l'orphelinat. Ainsi, une telle assurance existe en Allemagne parallèlement aux mécanismes de revalorisation des pensions de retraite et aux majorations des pensions de réversion pour enfants élevés : elle permet d'allouer à chaque orphelin une pension qui est versée aux adultes qui ont la charge effective d'élever l'orphelin.

Il ne serait d'ailleurs pas choquant qu'une cotisation ad hoc soit perçue pour couvrir ce risque.

L'argument selon lequel les veuves peuvent bénéficier d'un revenu minimum d'insertion majoré en fonction de leurs enfants à charge est dilatoire car la situation ne peut être traitée par des mesures touchant les seuls Rmistés.

(1) Cette majoration forfaitaire doit être distinguée de la majoration de 10 % accordée sur le montant des pensions de réversion des conjoints survivants ayant eu au moins trois enfants (même morts nés) ou ayant élevé au moins trois enfants pendant au moins neuf ans avant leur seizième anniversaire.

(2) Versement d'une rente ou d'une allocation aux orphelins de père ou de mère ayant exercé une profession libérale. L'orphelin doit être âgé de moins de 21 ans ou de moins de 25 ans en cas de poursuite des études ; aucune limite d'âge n'est opposée en cas d'incapacité au travail.

(3) Versement d'une pension égale à 30 % des droits acquis par le parent aux orphelins de père et de mère relevant de la Caisse de retraite complémentaire des cadres de l'agriculture. L'orphelin doit être âgé de moins de 21 ans ; aucune limite d'âge n'est opposée en cas d'invalidité reconnue avant l'âge de 21 ans.

3° Appliquer un plancher à la majoration de 10 % pour enfants à charge. Avec le nouveau caractère d'allocation différentielle appliqué aux pensions de réversion par la réforme de la loi du 21 août 2003, la majoration pour avoir eu ou élevé au moins trois enfants à charge (cf. ci-après les conditions de ressources) varie plus fortement en fonction des ressources de l'allocataire de la pension de réversion. Il serait équitable d'introduire une certaine forfaitisation de la majoration pour enfants afin que les montants accordés ne soient pas ridiculement bas (vingt euros...) vu les charges qu'elle est censée aider à financer.

A cette majoration de 10 % peut s'ajouter une majoration forfaitaire pour charge d'enfant au sens de l'assurance maladie. Le montant de cette majoration est de 86,21 euros par mois et par enfant à charge, au 1^{er} janvier 2006. Si une pension de réversion est réduite pour tenir compte du plafond de ressources, la majoration forfaitaire est réduite dans les mêmes proportions.

Cette majoration forfaitaire n'est toutefois accordée qu'aux veuves ou veufs ayant moins de 65 ans et que s'ils ne perçoivent pas de pension de retraite personnelle ou de prestation d'orphelin versée par un régime d'assurance vieillesse de base.

Les règles de liquidation des pensions de réversion du régime général n'ignorent cependant pas les situations de charge d'enfant puisque sont exclues du calcul du plafond de ressources les prestations familiales, les pensions d'orphelin, les prestations accordées pour subvenir à l'entretien et à l'éducation des enfants (aide sociale, régimes spéciaux, etc.) et les majorations pour enfants.

c) La suppression de l'allocation équivalent retraite

L'article 132 de la loi de finances pour 2008 a supprimé l'allocation équivalent retraite (AER) (article L. 351-10-1 du code du travail) à compter du 1^{er} janvier 2008. Cette allocation avait été créée par la loi de finances pour 2002 ; elle se substituait à l'allocation spécifique d'attente créée par une loi du 17 avril 1998. L'AER visait à garantir un niveau minimal de ressources (31,32 euros par jour, soit 952,65 euros par mois, en 2007) pour les demandeurs d'emploi âgés de moins de 60 ans mais ayant validé au moins 160 trimestres d'assurance vieillesse obligatoire sous réserve que leurs ressources fussent inférieures à un plafond⁽¹⁾. L'AER était financée par le Fonds de solidarité.

La suppression de cette allocation participe de la politique tendant à supprimer les dispositions encourageant les cessations précoces d'activité ou bien empêchant ou dissuadant la poursuite d'activité au-delà de soixante ans afin de relever le taux d'activité des seniors.

d) L'évolution du minimum vieillesse

La première garantie de ressources pour les personnes âgées remonte à l'acte dit loi du 14 mars 1941 qui a créé l'allocation aux vieux travailleurs salariés

(1) 1 476,96 euros par mois pour une personne seule et 2 123,13 euros par mois pour un couple pour l'AER de remplacement et 935,92 euros par mois pour une personne seule et 2 123,13 euros par mois pour un couple pour l'AER de complément, le plafond ne prenant pas en compte les prestations familiales, l'allocation logement et, pour l'AER de remplacement, les allocations chômage et de solidarité.

(AVTS) au bénéfice des anciens salariés sans ressources non couverts par les assurances sociales obligatoires. Après la mise en place de la sécurité sociale, la faiblesse des montants de pensions liquidées amena le Parlement à fournir des avantages complémentaires aux personnes âgées (lois du 10 juillet 1952 et du 14 août 1954) puis, par la loi du 30 juin 1956, à créer le Fonds national de solidarité (FNS), alimenté notamment par une vignette acquittée par les propriétaires de véhicules terrestres à moteur, pour financer un revenu minimum à toutes les personnes âgées de plus de 65 ans. L'ordonnance du 31 décembre 1958 mit les dépenses du FNS à la charge du régime général de la sécurité sociale sans supprimer les recettes fiscales (ce fut historiquement le premier transfert de charges sans compensation).

Le minimum vieillesse additionne ces deux allocations. Il est constitué, pour son premier étage, par l'AVTS (3 122,08 euros par an, soit 260,17 euros par mois, au 1^{er} septembre 2008) et, pour son second étage, par l'allocation supplémentaire du FNS (allocation supplémentaire vieillesse régie par l'article L. 815-2 du code de la sécurité sociale) ouverte aux titulaires d'un avantage vieillesse contributif (maximum de 4 475,49 euros par an, soit 372,95 euros par mois, pour une personne seule ou respectivement 7 385,22 et 615,43 euros pour un couple, depuis le 1^{er} septembre 2008). Le montant maximal du minimum vieillesse atteint donc 633,13 euros par mois ou 7 597,59 euros par pour une personne seule et 1 135,78 euros par mois ou 12 905,40 euros pour un couple depuis le 1^{er} septembre 2008.

Les tableaux ci-après montrent que la forte revalorisation du SMIC depuis le début des années 1980, y compris celles intervenues au cours de l'année 2008 (au 1^{er} mai et au 1^{er} juillet), a entraîné une dégradation continue du rapport entre le montant annuel du minimum vieillesse et le montant d'une rémunération annuelle au SMIC, au point de passer en dessous de 50 % depuis 2006.

*Evolution du nombre de bénéficiaires (au 31 décembre de l'année)
des allocations supplémentaires vieillesse (ASV) et invalidité (ASI)*

	ASV	ASI	Total		ASV	ASI	Total
1959	2 550 142	68 543	2 618 685	1983	1 653 791	120 760	1 774 551
1960	2 468 912	71 136	2 540 048	1984	1 604 782	124 728	1 729 510
1961	2 378 507	69 306	2 447 813	1985	1 539 468	139 232	1 678 700
1962	2 354 467	67 812	2 422 279	1986	1 482 246	138 446	1 620 692
1963	2 287 880	68 420	2 356 300	1987	1 421 011	136 926	1 557 937
1964	2 341 531	68 686	2 410 217	1988	1 367 228	132 400	1 499 628
1965	2 348 177	69 699	2 417 876	1989	1 298 761	133 309	1 432 070
1966	2 356 732	70 055	2 426 787	1990	1 212 922	132 992	1 345 914
1967	2 330 609	75 057	2 405 666	1991	1 161 152	122 629	1 283 781
1968	2 317 450	76 759	2 394 209	1992	1 098 558	113 530	1 212 088
1969	2 251 019	86 560	2 337 579	1993	1 061 681	110 542	1 172 223
1970	2 209 988	85 351	2 295 339	1994	1 040 914	109 260	1 150 174
1971	2 141 031	85 665	2 226 696	1995	988 825	104 746	1 093 571
1972	2 092 262	86 693	2 178 955	1996	942 581	102 457	1 045 038

	ASV	ASI	Total		ASV	ASI	Total
1973	2 066 872	87 947	2 154 819	1997	886 061	102 013 *	988 074
1974	2 033 563	89 777	2 123 340	1998	840 678	101 571	942 249
1975	2 041 949	90 761	2 132 710	1999	807 831	101 136 *	908 967
1976	2 025 369	95 396	2 120 765	2000	765 907	104 389	870 296
1977	1 981 753	96 833	2 078 586	2001	723 089	105 000 *	828 089
1978	1 927 577	102 502	2 030 079	2002	668 036	105 355 *	773 391
1979	1 854 768	110 132	1 964 900	2003	634 163	111 248	745 411
1980	1 753 841	110 980	1 864 821	2004	621 648	111 512	733 160
1981	1 706 640	112 929	1 819 569	2005	609 385	112 623	722 008
1982	1 700 053	114 900	1 814 953	2006	598 541	101 548	700 089
				2007	555 677	101 029	656 706

Nota : Jusqu'en 1993 compris, les effectifs des départements d'outre-mer étaient minorés dans leur estimation.

* : Estimation. Les chiffres pour 2007 sont provisoires.

Source : enquête DREES, Caisse des dépôts et consignations, CNAMTS, Fonds de solidarité vieillesse (séries statistiques publiées par la DREES sur l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse au 31 décembre).

Evolution des montants des composantes du minimum vieillesse

(montants bruts annuels en euros courants, au 1^{er} janvier)

	AVTS	Allocation supplémentaire (personne seule)	Minimum vieillesse		Indice des prix annuel	Allocation supplémentaire rapportée au minimum vieillesse	Minimum vieillesse rapporté au SMIC
			Personne seule	Couple			
1970	251,5	190,6	442,1	884,2	100,0	43,1 %	41,9 %
1971	266,8	228,7	495,5	990,9	105,5	46,2 %	42,9 %
1972	282,0	274,4	556,4	1 112,9	112,0	49,3 %	42,9 %
1973	320,1	365,9	686,0	1 372,0	120,2	53,3 %	45,1 %
1974	373,5	419,2	792,7	1 585,5	136,7	52,9 %	42,0 %
1975	495,5	541,2	1 036,7	2 073,3	152,8	52,2 %	46,1 %
1976	571,7	655,5	1 227,2	2 454,4	167,5	53,4 %	47,6 %
1977	655,5	716,5	1 372,0	2 744,1	183,2	52,2 %	47,3 %
1978	800,4	876,6	1 676,9	3 353,9	199,8	52,3 %	51,0 %
1979	975,7	990,9	1 966,6	3 933,2	221,3	50,4 %	53,3 %
1980	1 128,1	1 097,6	2 225,8	4 451,5	251,3 100,0	49,3 %	52,3 %
1981	1 295,8	1 295,8	2 591,6	5 183,3	113,4	50,0 %	51,7 %
1982	1 539,7	2 119,0	3 658,8	6 768,7	126,8	57,9 %	61,8 %
1983	1 722,7	2 317,2	4 039,9	7 470,0	139,0	57,4 %	60,7 %
1984	1 823,3	2 452,9	4 276,2	7 832,8	149,3	57,4 %	58,9 %
1985	1 927,0	2 591,6	4 518,6	8 212,4	158,0	57,4 %	57,4 %
1986	2 006,2	2 699,9	4 706,1	8 528,0	162,2	57,4 %	57,4 %
1987	2 053,5	2 762,4	4 815,9	8 639,3	167,3	57,4 %	56,5 %
1988	2 126,7	2 863,0	4 989,7	8 953,3	171,8	57,4 %	57,0 %
1989	2 181,5	2 937,7	5 119,2	9 186,6	178,0	57,4 %	56,1 %
1990	2 256,2	3 036,8	5 293,0	9 497,6	184,0 100,0	57,4 %	55,3 %
1991	2 324,1	3 129,0	5 453,1	9 784,2	103,2	57,4 %	54,6 %

	AVTS	Allocation supplémentaire (personne seule)	Minimum vieillesse		Indice des prix annuel	Allocation supplémentaire rapportée au minimum vieillesse	Minimum vieillesse rapporté au SMIC
			Personne seule	Couple			
1992	2 366,0	3 186,2	5 552,2	9 961,0	105,6	57,4 %	53,5 %
1993	2 440,7	3 286,8	5 727,5	10 275,1	107,5	57,4 %	53,8 %
1994	2 489,5	3 352,4	5 841,8	10 480,9	109,0	57,4 %	53,7 %
1995	2 519,5	3 392,9	5 912,4	10 606,8	110,8	57,4 %	52,7 %
1996	2 582,9	3 622,8	6 205,7	11 133,0	112,9	58,4 %	53,4 %
1997	2 614,0	3 666,4	6 280,4	11 266,9	114,1	58,4 %	52,5 %
1998	2 642,9	3 706,8	6 349,7	11 391,0	114,8	58,4 %	51,6 %
1999	2 674,7	3 802,1	6 476,8	11 618,9	115,4	58,7 %	51,8 %
2000	2 688,1	3 853,5	6 541,6	11 735,1	117,2	58,9 %	57,0 %
2001	2 747,3	3 938,2	6 685,5	11 993,2	119,1	58,9 %	56,2 %
2002	2 807,7	4 024,9	6 832,6	12 257,0	121,2	58,9 %	55,6 %
2003	2 849,8	4 085,2	6 935,1	12 441,0	123,4	58,9 %	54,4 %
2004	2 898,3	4 154,7	7 053,0	12 652,4	125,5	58,9 %	52,4 %
2005	2 956,3	4 237,8	7 194,0	12 905,4	127,6	58,9 %	50,5 %
2006	3 009,5	4 314,0	7 323,5	13 137,7	129,8	58,9 %	49,4 %
2007	3 063,6	4 391,6	7 455,2	10 310,4	130,4	58,9 %	49,0 %
2008	3 097,3	4 439,9	7 537,3	13 521,6	133,7	58,9 %	48,2 %

Nota : Au 1^{er} septembre 2008, le minimum vieillesse a été revalorisé de 8 % : 633,13 euros par mois pour une personne seule (7 597,59 euros par an) et 1 135,78 euros par mois pour un couple dont les deux partenaires bénéficient de l'allocation (13 629,44 euros par an)

Nota : Le rapport entre le minimum vieillesse (personne seule) et le SMIC est calculé sur une base annuelle de SMIC brut de douze mois de 169 heures de travail (2 028 heures annuelles : 40 heures de travail hebdomadaire) jusqu'en 1999 et de douze mois de 151,67 heures de travail (1 820 heures annuelles : 35 heures de travail hebdomadaire) depuis 2000. Pour la base de 2 028 heures, le rapport est égal, au 1^{er} janvier, à 51,1 % en 2000, 50,4 % en 2001, 49,9 % en 2002, 48,8 % en 2003, 47,0 % en 2004, 45,4 % en 2005, 44,3 % en 2006, 44,0 % en 2007. Pour le calcul du rapport, le montant d'une rémunération annuelle au SMIC prend en compte les revalorisations intervenant en cours d'année. Pour l'année 2008, la revalorisation du minimum vieillesse au 1^{er} septembre est prise en compte pour le calcul du montant annuel de l'allocation.

Nota : L'indice des prix est la moyenne annuelle de l'indice mensuel des prix à la consommation des ménages urbains dont le chef est ouvrier ou employé établie par l'INSEE (séries de 1970 à 1983, série de 1980 à 1992) puis la moyenne annuelle de l'indice mensuel des prix à la consommation de l'ensemble des ménages hors tabac (série de 1990 à 1998 prolongée jusqu'en 2007 avec les données de la série débutant en 1998). Les années 1980 et 1990 marquent dans le tableau une rupture de série statistique (remise en base 100 de l'indice des prix).

Source : séries statistiques publiées par la DREES sur l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse ; secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour le rapport entre le minimum vieillesse et le SMIC (montants annuels moyens des SMIC calculés à partir des taux horaires bruts du SMIC publiés depuis le 1^{er} mars 1970 au prorata de leurs mois d'application ; pour l'année 1970, le montant applicable de mars à juin a été considéré comme s'appliquant sur l'ensemble du premier semestre).

L'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse a institué une nouvelle prestation unique et différentielle : l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). La réforme est entrée en vigueur à compter du 13 janvier 2007 à la suite de la publication du décret n° 2007-57 du 12 janvier 2007. L'ASPA se substitue, pour les nouvelles attributions, aux neuf prestations non contributives – c'est-à-dire acquises sans contrepartie d'un versement de cotisations – constitutives du minimum vieillesse, à savoir :

– l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), allouée aux personnes âgées d'au moins 65 ans, ou 60 ans en cas d'inaptitude au travail, qui ont insuffisamment cotisé pour bénéficier d'une pension de retraite du régime général mais qui ont occupé un emploi salarié pendant au moins cinq ans après l'âge de 50 ans ou pendant au moins 25 années sur leur carrière ;

– l'allocation aux vieux travailleurs non salariés, équivalent de l'AVTS pour les personnes relevant des régimes d'assurance vieillesse des non-salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales ;

– le secours viager, qui est égal au montant de l'AVTS et est accordé au conjoint âgé d'au moins 55 ans d'un assuré décédé ou disparu bénéficiaire ou susceptible de bénéficier de l'AVTS, sous conditions de ressources, de résidence et de mariage ;

– l'allocation aux mères de famille, qui est égale au montant de l'AVTS et est attribuée aux femmes d'au moins 65 ans ou 60 ans en cas d'inaptitude au travail, sans avantage vieillesse personnel, séparées, divorcées ou veuves d'un travailleur salarié, d'un artisan, un industriel ou un commerçant qui ont élevé au moins cinq enfants ;

– la majoration prévue par l'ancien article L. 814-2 du code de la sécurité sociale, qui permet de porter au montant de l'AVTS les avantages attribués par un régime d'assurance vieillesse de base à une personne âgée de 65 ans ou 60 ans en cas d'inaptitude au travail dont les ressources sont inférieures à un plafond ; l'allocation visée au 2° de l'article L. 643-1 permet de porter l'allocation vieillesse des professions libérales au niveau de l'AVTS ;

– l'allocation spéciale vieillesse (ancien article L. 814-1 du code de la sécurité sociale) qui est égale au montant de l'AVTS ; elle est servie par le service de l'allocation spéciale vieillesse et est financée par le FSV ; elle est attribuée aux personnes ne relevant d'aucun régime d'assurance vieillesse de base ; une allocation spéciale pour personnes âgées à Mayotte a été créée par l'article 33 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 afin de permettre aux résidents à Mayotte de bénéficier d'une prise en charge par le FSV à compter du 1^{er} janvier 2003 ;

– l'allocation de vieillesse agricole (1° de l'ancien article 1110 du code rural), qui est égale au montant de l'AVTS et est attribuée aux non-salariés agricoles de la métropole ayant exercé leur profession agricole pendant au moins quinze ans sans avoir suffisamment cotisé pour bénéficier d'une pension minimale ;

– l'allocation supplémentaire vieillesse du FNS (ancien article L. 815-2 du code de la sécurité sociale), qui complète un avantage vieillesse principal, contributif comme une pension de retraite ou non contributif comme l'AVTS, de manière à le porter à hauteur du minimum vieillesse dans tous les régimes d'assurance vieillesse de base ;

– l'allocation viagère aux rapatriés, qui permet de transposer le service de l'AVTS et de l'allocation supplémentaire vieillesse du FNS aux rapatriés d'Afrique du Nord.

En pratique, l'ASPA se substitue depuis le 1^{er} janvier 2007 aux deux composantes du minimum vieillesse, sans toutefois modifier le montant global du minimum social accordé

L'ASPA, comme auparavant le minimum vieillesse, est attribuée à toute personne âgée d'au moins 65 ans, ou 60 ans en cas d'incapacité au travail ou pour les anciens combattants ou les mères de famille ouvrière, sous réserve de respecter des conditions de résidence et de disposer de ressources inférieures à un plafond annuel fixé par décret (7 781,27 euros pour une personne seule et 13 629,44 euros pour un couple depuis le 1^{er} septembre 2008, ces sommes incluant l'avantage vieillesse). Ce plafond est identique à celui du minimum vieillesse continuant à être servi. Toutefois, le bénéficiaire de l'ASPA doit résider régulièrement sur le territoire français alors qu'un résident étranger peut percevoir l'allocation de premier étage du minimum vieillesse (l'AVTS) et pas l'allocation supplémentaire du FNS.

Le financement du minimum vieillesse et de l'ASPA est assuré par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui rembourse aux régimes de retraite – chargés de verser toutes les allocations vieillesse – les montants imputables à la solidarité nationale au titre du minimum vieillesse et, depuis 2008, de l'ASPA. Seule l'allocation supplémentaire accordée aux personnes invalides est prise en charge par le Fonds spécial d'invalidité.

L'article 76 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a subordonné le versement de l'ASPA aux personnes de nationalité étrangère qui ne sont pas ressortissantes d'un Etat de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen à une résidence régulière sur le territoire national, selon les mêmes modalités que le service du revenu minimum d'insertion.

En 2006, le service du minimum vieillesse a représenté une dépense totale de 2,32 milliards d'euros pour les caisses de retraite et le Service de l'allocation supplémentaire vieillesse géré par la Caisse des dépôts et consignations (SASV, remplacé par le Service de l'allocation spéciale aux personnes âgées au 1^{er} janvier 2007). Environ 65 % de cette dépense était financée par la CNAV, 16 % par la MSA (11 % au titre du régime des exploitants agricoles et 5 % au titre du régime des salariés agricoles), 15 % par le SASV et 5 % par le RSI (commerçants, industriels et artisans).

Au 31 décembre 2007, la France comptait 32 362 allocataires de l'ASPA. 47 % étaient des femmes et 61 % des personnes seules. En 2007, 84 % des ASPA ont été versés par le régime général et 14 % par le Service de l'ASPA, mais certaines caisses de retraite n'ont pas été en mesure de verser l'ASPA en 2007.

Répartition des bénéficiaires de l'ASPA au 31 décembre 2007

	Effectifs	Part du régime
Régime général	27 180	84,0 %
Exploitants agricoles	153	0,5 %
Service de l'allocation spéciale aux personnes âgées	4 508	13,9 %
Salariés agricoles	71	0,2 %
Commerçants et industriels	—	—
Artisans	—	—
Cultes (CAVIMAC)	386	1,2 %
Professions libérales et régimes spéciaux	64	0,2 %
Total	32 362	100,0 %

Source : Enquête DREES, Caisse des dépôts et consignations, CNAMTS et Fonds de solidarité vieillesse.

• **La position du Conseil d'orientation des retraites**

Dans son 5^e rapport de novembre 2007, le COR indique que « *selon des estimations de la DREES, la dépense supplémentaire liée à un relèvement de 25 % du minimum vieillesse peut être estimée à environ 2,45 milliards d'euros, dont un milliard supplémentaire pour les seuls bénéficiaires actuels [du minimum vieillesse ; pour les bénéficiaires des anciennes prestations, la hausse de 25 % ne porterait que sur l'allocation supplémentaire]. Le coût augmenterait plus que proportionnellement à l'importance de la revalorisation : + 0,36 milliard si l'on se limitait à 5 % de revalorisation, et + 0,77 milliard pour 10 % [pour une dépense de 2,32 milliards d'euros en 2006]. Une autre hypothèse de travail consisterait à revaloriser le barème uniquement pour les personnes seules, à hauteur de 20 %, afin d'aligner l'échelle d'équivalence implicite du minimum vieillesse (rapport de 1,8 entre couples et personnes seules) sur celle de l'INSEE (soit un rapport de 1,5). [...] Cette mesure conduirait à un coût estimé de 971 millions d'euros* » (pp. 98 et 99).

Le COR souligne qu'un relèvement de 25 % rendrait très faible l'écart entre le minimum vieillesse et le minimum contributif accordé en cas de carrière complète : « *Le minimum vieillesse pour une personne seule est en 2007 supérieur au minimum contributif entier : respectivement 621,27 euros par mois et 573,54 euros par mois. Cependant, avec la pension complémentaire ARRCO, les bénéficiaires du minimum contributif entier disposent d'une retraite totale supérieure au minimum vieillesse. Le minimum vieillesse pour une personne seule représente actuellement 63 % du SMIC net et un relèvement immédiat de + 25 % en porterait le niveau à 79 % du SMIC net* » (p. 99).

Le COR juge cependant qu'il est « *difficile d'évaluer toutes les conséquences financières d'un relèvement du minimum vieillesse* » du fait de l'extension du nombre de bénéficiaires, de son impact sur les exonérations fiscales, de l'indexation d'avantages connexes, de la revalorisation d'allocations

associées, telles l'allocation supplémentaire invalidité, l'allocation aux adultes handicapés, les rentes d'accidents du travail et du fait de la revalorisation d'allocations d'un montant dès lors inférieur au minimum vieillesse comme le RMI, l'allocation de solidarité spécifique ou l'allocation veuvage.

- **Les propositions du gouvernement**

Le 6 février 2008, le Président de la République et le Premier ministre ont annoncé la décision de revaloriser de 25 % le minimum vieillesse d'ici 2012. Cette décision répond à l'engagement de M. Nicolas Sarkozy durant la campagne pour l'élection présidentielle d'augmenter le minimum vieillesse d'un quart d'ici la fin du quinquennat. Le Président de la République a ajouté, le 6 février 2008, qu'un acompte de 200 euros sur la future revalorisation sera versé aux bénéficiaires du minimum vieillesse. Cette mesure a été mise en œuvre par le décret n° 2008-241 du 7 mars 2008 qui a ordonné ce versement exceptionnel, au plus tard le 31 mars 2008, aux bénéficiaires à la date du 1^{er} mars 2008 de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, de l'allocation supplémentaire vieillesse (ancien minimum vieillesse) ou de l'allocation viagère aux rapatriés âgés. Cet acompte de 200 euros représente une dépense de 120 millions d'euros ; elle a été financée par prélèvement sur les recettes du Fonds de solidarité vieillesse, excédentaire à compter de l'exercice 2008 (+ 485,2 millions prévus par la Commission des comptes de la sécurité sociale en septembre 2007, excédent réévalué à + 636 millions par le conseil du fonds au premier trimestre 2008).

Dans le document d'orientation adressé le 28 avril 2008 aux partenaires sociaux, le gouvernement propose la mesure suivante.

***Extrait du document « rendez-vous 2008 sur les retraites »
publié le 28 avril 2008 par le gouvernement***

L'objectif poursuivi par le Gouvernement est que le montant de l'allocation de soutien aux personnes âgées (ASPA) pour les personnes seules soit en 2012 supérieur de 25 % à ce qu'il était en 2007. Cela suppose d'aller au-delà des revalorisations légales et d'envisager une revalorisation totale de l'ordre de 5 % chaque année.

Pour apporter une réponse à tous ceux qui disposent des ressources les plus faibles, le Gouvernement s'attachera également à réduire à l'horizon du quinquennat les poches de pauvreté où se trouvent certains retraités agricoles oubliés par les revalorisations successives. Des mesures seront votées dès 2008, notamment en faveur des conjoints et des veuves, en tenant compte des propositions du groupe de travail installé par le ministre de l'Agriculture le 15 février et dont le rapport a été rendu fin mars.

Le rapporteur souligne qu'une revalorisation de 5 % par an sur cinq ans serait très satisfaisante car le minimum vieillesse serait ainsi arithmétiquement revalorisé de 27,6 % entre 2007 et 2012 ⁽¹⁾. Le gouvernement a finalement arbitré en septembre 2008 pour une revalorisation du montant du minimum vieillesse et de l'ASPA de 25 % à l'horizon 2012 par rapport au montant servi en 2007, cette

(1) $(1,05)^5 = 1,27628$.

revalorisation étant appréciée en euros courants. Les projets de loi de financement de la sécurité sociale arrêteront année après année revalorisations supplémentaires par rapport au mécanisme légal d'indexation qui seront nécessaires pour atteindre l'objectif.

e) L'évolution du minimum vieillesse par rapport au seuil de pauvreté

Le seuil de pauvreté monétaire est déterminé, en Europe, par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. Les Etats-Unis et le Canada s'appuient, en revanche, sur une définition en valeur absolue se référant au coût d'achat d'un panier de biens et de services considérés comme essentiels. L'INSEE fixait habituellement le seuil de pauvreté à 50 % du niveau de vie médian des individus composant les ménages français déclarant un revenu positif ou nul au fisc (hors les ménages où l'individu de référence est étudiant) tandis qu'Eurostat privilégie le taux de 60 %. L'INSEE établit depuis peu une double statistique s'appuyant sur les deux seuils de 50 et 60 %. Le rapporteur estime que le seuil de pauvreté correspondant à 60 % du niveau de vie médian des Français paraît aujourd'hui la donnée la plus pertinente eu égard à la hausse du coût des biens et services de première nécessité.

Le niveau de vie médian correspond au revenu permettant de répartir la population en deux moitiés égales en nombre en dessous et au-dessus de ce niveau. Le revenu est calculé par unité de consommation selon une échelle où un premier adulte compte pour 1, chaque autre personne de 14 ans ou plus pour 0,5 et chaque enfant de moins de 14 ans pour 0,3. Une pondération supplémentaire de 0,2 point est affectée aux familles monoparentales. Ce mode de calcul est utilisé par l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Evolution du seuil de pauvreté depuis 1970
(montant mensuel en euros 2006 constants)

Seuil	1970	1975	1979	1984	1990	1996	1998	2000	2002	2002 retraité	2003	2004	2005	2005 retraité	2006
à 60 %	446	560	646	671	716	732	745	776	812	818	818	816	830	865	880
à 50 %	371	467	538	559	597	610	621	647	677	682	682	680	692	721	733

Evolution du seuil de pauvreté depuis 1970
(montant mensuel en euros courants)

Seuil	1970	1975	1979	1984	1990	1996	1998	2000	2002	2002 retraité	2003	2004	2005	2005 retraité	2006
à 60 %	73	140	234	412	542	628	652	695	752	758	774	788	817	851	880
à 50 %	61	117	195	343	452	524	543	579	627	632	645	657	681	709	733

2002 retraité : L'enquête des revenus fiscaux 2002 rétropléée correspond au début d'une nouvelle série de statistiques sur les revenus, s'appuyant sur les résultats annuels du recensement de la population. Cette nouvelle série prend par ailleurs en compte les revenus soumis à prélèvements libératoires.

2005 retraité : L'enquête des revenus fiscaux 2005 ouvre une nouvelle série qui intègre les prestations sociales réelles, auparavant imputées, et assure ainsi une meilleure couverture des revenus du patrimoine

Source : INSEE et Direction générale des impôts, enquêtes revenus fiscaux 1970 à 2005 ; INSEE, Direction générale des finances publiques, Caisse nationale des allocations familiales–Caisse nationale d'assurance vieillesse et Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole, enquêtes revenus fiscaux et sociaux 2005 et 2006.

Selon l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux 2006, la France comptait 7,86 millions de personnes sous le seuil de pauvreté à 60 % (3,38 millions de ménages) et 4,22 millions sous le seuil de pauvreté à 50 % (1,83 million de ménages).

Répartition des personnes vivant sous le seuil de pauvreté en 2006 selon leur âge

Seuil :	Femmes				Hommes			
	Nombre (en millier)		Taux (en %)		Nombre (en millier)		Taux (en %)	
	à 60 %	à 50 %	à 60 %	à 50 %	à 60 %	à 50 %	à 60 %	à 50 %
– 18 ans	1 142	632	17,6	9,8	1 216	665	17,8	9,7
18-24 ans	551	319	23,2	13,4	454	290	18,9	12,0
25-54 ans	1 563	870	12,4	6,9	1 272	709	10,5	5,8
55-64 ans	359	197	9,9	5,4	344	197	10,0	5,7
65-74 ans	224	71	8,5	2,7	172	60	7,7	2,7
75 ans et +	397	162	13,6	5,5	168	44	9,3	2,5
Ensemble	4 236	2 251	13,9	7,4	3 626	1 965	12,5	6,8

Source : INSEE–DGFP–CNAF–CNAV–CCMSA, enquêtes revenus fiscaux et sociaux 2006.

Le tableau ci-après compare le seuil de pauvreté au montant du minimum vieillesse accordé à une personne seule et au montant du SMIC. Depuis 2002, le minimum vieillesse continue de s'effriter mais dans des proportions beaucoup plus réduites que les années précédentes : il semble se tenir entre 73 et 75 % du seuil de pauvreté. Le minimum vieillesse attribué à un couple de retraités atteint cependant 88 % du seuil de pauvreté d'un ménage de deux adultes (12 905,40 / 9 804 x 1,5) en 2005.

Evolution du seuil de pauvreté par rapport au minimum vieillesse et au SMIC
(montants annuels bruts en euros courants)

	Seuil de pauvreté à 60 %	Minimum vieillesse		SMIC 39h		SMIC 35h	
		Montant	/ seuil de pauvreté	Montant	/ seuil de pauvreté	Montant	/ seuil de pauvreté
1970	876	442,1	50,5 %	1 054,56	120,4 %	—	—
1975	1 680	1 036,7	61,7 %	2 251,08	134,0 %	—	—
1979	2 808	1 966,6	70,0 %	3 690,96	131,4 %	—	—
1984	4 944	4 276,2	86,5 %	7 260,24	146,8 %	—	—
1990	6 504	5 293,0	81,4 %	9 572,16	147,2 %	—	—
1996	7 536	6 205,7	82,3 %	11 620,44	154,2 %	—	—
1998	7 824	6 349,7	81,2 %	12 309,96	157,3 %	—	—
2000	8 340	6 541,6	78,4 %	12 796,68	153,4 %	11 484,20	137,7 %
2002	9 024	6 832,6	75,7 %	13 689,00	151,7 %	12 285,00	136,1 %
2002 (*) rétropolée	9 096	6 832,6	75,1 %	13 689,00	150,5 %	12 285,00	135,1 %
2003	9 288	6 935,1	74,7 %	14 216,28	153,1 %	12 758,20	137,4 %
2004	9 456	7 053,0	74,6 %	15 007,20	158,7 %	13 468,00	142,4 %
2005	9 804	7 194,0	73,4 %	15 858,96	161,8 %	14 232,40	145,2 %
2006	10 560	7 323,5	69,4 %	16 528,20	156,5 %	14 833,00	140,5 %
2007	nd	7 455,2	nd	16 943,94	nd	15 206,10	nd

(*) L'enquête des revenus fiscaux 2002 rétropolée correspond au début d'une nouvelle série de statistiques sur les revenus, s'appuyant sur les résultats annuels du recensement de la population. Cette nouvelle série prend par ailleurs en compte les revenus soumis à prélèvements libératoires.

Source : *secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Les montants annuels moyens des SMIC calculés à partir des taux horaires bruts du SMIC publiés depuis le 1^{er} mars 1970 au prorata de leurs mois d'application ; pour l'année 1970, le montant applicable de mars à juin a été considéré comme s'appliquant sur l'ensemble du premier semestre. Le montant annuel du minimum vieillesse indiqué correspond au montant de l'allocation au 1^{er} janvier de l'année.*

Les économistes estiment qu'une comparaison directe des montants du minimum vieillesse et du seuil de pauvreté rend imparfaitement compte du pouvoir d'achat réel des allocataires du minimum vieillesse. En particulier, les aides au logement devraient être ajoutées au minimum vieillesse pour apprécier le niveau de vie des personnes âgées ; s'agissant des retraités propriétaires (plus de 70 % des retraités sont propriétaires de leur logement), les économistes estiment qu'ils disposent d'un avantage financier égal à une somme correspondant au loyer qu'ils n'ont pas à verser. Néanmoins s'il existe des calculs prenant en compte les allocations logement dans la détermination du niveau de vie médian et du seuil de pauvreté, le même retraitement des données sociales n'est pas effectué avec les loyers économisés par les propriétaires de leur logement. Une étude d'octobre 2007 de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère du travail sur le minimum vieillesse et le niveau de vie est, à ce titre, éclairante : l'indicateur usuel du seuil pauvreté à 60 % du revenu médian montre qu'en 2003, un peu plus de 9 % des retraités étaient en dessous du seuil de pauvreté (17 015 euros de revenu annuel par unité de consommation en moyenne et 14 848 euros de revenu médian) contre 12 % pour l'ensemble de la population (18 995 euros de revenu annuel par unité de consommation et 16 867 euros de

revenu médian) mais ces mêmes données, qui incorporent les revenus d'activité, de remplacement, les prestations sociales et une partie des revenus du patrimoine, indiquent paradoxalement que les retraités propriétaires sont en moyenne plus pauvres que les retraités locataires. Pour corriger ce paradoxe, la DREES a construit un seuil de pauvreté intégrant les gains de loyers non acquittés par les propriétaires de leur logement et un seuil ajoutant en outre tous les revenus du patrimoine non pris en compte actuellement. Appliqués aux revenus fiscaux de 2003, ces deux nouveaux indicateurs de pauvreté donnent un nouvel éclairage sur le niveau de vie moyen des retraités, qui serait plus élevé que celui habituellement décrit.

Taux de pauvreté intégrant des loyers fictifs et les revenus du patrimoine

<i>(revenus 2003)</i>	Seuil de pauvreté usuel (à 60 %)	Taux de pauvreté à 60 % affectant des revenus de loyers fictifs aux propriétaires	Taux de pauvreté à 60 % affectant des revenus de loyers fictifs aux propriétaires et l'ensemble des revenus du patrimoine
Montant mensuel	774 €	865 €	898 €
Moins de 55 ans	13,0	15,2	16,0
Plus de 55 ans	9,4	7,7	7,2
<i>dont 55-64 ans</i>	<i>10,1</i>	<i>9,1</i>	<i>9,1</i>
<i>dont 65-74 ans</i>	<i>7,1</i>	<i>6,1</i>	<i>5,6</i>
<i>dont 75 ans et plus</i>	<i>11,2</i>	<i>7,4</i>	<i>6,5</i>
Population totale	12,0	13,2	13,7

Champ : personnes appartenant à des ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : *Etude de la DREES du 22 octobre 2007 « minimum vieillesse et niveau de vie : enjeux et coûts d'une revalorisation »*. Tableau établi à partir de l'enquête sur les revenus fiscaux INSEE-DGI de 2003 et de l'enquête patrimoine de 2004.

Un retraité propriétaire vivant seul dont le seul revenu financier serait le minimum vieillesse aurait un niveau de vie égal à 101,5 % du seuil de pauvreté intégrant un revenu de loyer fictif de 300 euros (minimum vieillesse de 578 euros mensuels + 300 euros de loyer fictif divisés par 865). Un couple de retraités propriétaires de leur logement ayant pour seul revenu le minimum vieillesse aurait un niveau de vie égal à 105 % du seuil de pauvreté intégrant un revenu de loyer fictif de 325 euros (minimum vieillesse de 1 040 euros mensuels + 325 euros de loyer fictif divisés par 1 297).

De surcroît, ces calculs ne prennent en compte les droits connexes ouverts aux allocataires du minimum vieillesse ou de l'ASPA (exonération de CSG, de CRDS, de taxe d'habitation et de redevance audiovisuelle, aide au paiement d'une complémentaire santé, minima non déclarés au titre de l'impôt sur le revenu) qui renforcent le niveau de vie de ces retraités.

Le COR pose la question du choix des indicateurs pertinents de niveau de vie mais ne tranche pas : « *la simple comparaison des barèmes du seul minimum vieillesse avec les seuils de pauvreté ne permet pas d'apprécier pleinement la*

situation des bénéficiaires du minimum vieillesse en matière de pauvreté. D'autres mesures de la pauvreté suggèrent qu'un allocataire du minimum vieillesse devrait en principe disposer d'un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté, ce qui pose la question du choix des indicateurs pertinents de mesure du niveau de vie » (5^e rapport, p. 98).

IV.- LA GESTION DES DÉPARTS À LA RETRAITE

A. LE MAINTIEN À 60 ANS DE L'ÂGE LÉGAL DE DÉPART À LA RETRAITE

1. La fixation de l'âge légal de départ à la retraite

Sauf rares exceptions où un régime spécial accorde une pension de retraite proportionnelle après quinze ou vingt-cinq années de services effectifs, dans tous les régimes d'assurance vieillesse obligatoires un assuré ne peut partir à la retraite et obtenir une pension qu'une fois atteint un certain âge. L'âge légal de droit commun de départ en retraite a été fixé à 60 ans par l'ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982 relative à l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurance sociales agricoles, ratifiée par la loi n° 83-430 du 31 mai 1983 ⁽¹⁾. Cet âge a été progressivement généralisé à l'ensemble des régimes obligatoires d'assurance vieillesse, y compris ceux de la fonction publique, à l'exception de certains régimes spéciaux ou particuliers. Le dernier alignement sur le droit commun a été opéré pour les ministres des cultes et les membres des congrégations religieuses par l'article 75 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 du 19 décembre 2005. Les principales exceptions demeurant en vigueur organisaient, avant la réforme de 2008 des régimes spéciaux, un départ en retraite sans pénalité financière à :

– **40 ans** pour les danseurs du ballet de l'Opéra national de Paris,

– **50 ans** pour les marins justifiant de 25 annuités d'assurance, les mineurs justifiant de 20 ans de services de fond et au moins 120 trimestres de services totaux, les agents des lignes de la SNCF et les agents de la RATP ayant effectué 25 années de services dans un emploi relevant du tableau B des services actifs ⁽²⁾, les fonctionnaires identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police, les fonctionnaires des réseaux souterrains des égouts, les officiers, gradés et gardiens de la police nationale, les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire ayant 25 ans de services pénitentiaires effectifs ;

– **52,5 ans** pour les marins justifiant de 37,5 annuités d'assurance ;

(1) Avant le 1^{er} avril 1983, un assuré pouvait partir en retraite à 60 ans mais avec un taux de liquidation variant de 25 à 50 % selon son âge à la date d'effet de sa pension. La fiche n° 1 présentée à la réunion plénière du 6 mars 2002 du Conseil d'orientation des retraites a présenté l'évolution historique de la définition des âges légaux de départ à la retraite des différents régimes obligatoires français, notamment en lien avec la condition de durée d'assurance (cf. www.cor-retraites.fr).

(2) Agents d'exploitation du réseau ferré, receveurs, machinistes, poseurs de voies, agents d'entretien des lignes caténaïres, agents de sous-station électrique en service continu, agents des ateliers et chantiers souterrains, équipes de chaulage, agents de dépannage, équipes de 4 heures du matin des dépôts, laveurs des dépôts, agents d'entretien des postes de charges à raison de 50 % de leurs services, inspecteurs et inspecteurs adjoints exerçant de manière habituelle leur activité dans le souterrain..

– **55 ans** pour les mineurs (régime de droit commun pour 60 à 119 trimestres de services), les marins justifiant de 15 annuités d'assurance, les clercs et employés de notaire de sexe féminin justifiant de 25 années d'assurance, les agents de la RATP ayant effectué 25 années de services dans un emploi relevant de la première catégorie du tableau A des services actifs ⁽¹⁾, les agents en service sédentaire de la SNCF, les agents ayant exercé pendant au moins 15 ans des emplois classés en service actif ⁽²⁾ ou insalubre dans la fonction publique (personnels du service de cartographie de l'IGN, personnels techniques des directions départementales de l'équipement, personnels des affaires maritimes, douaniers,...) ou les corps des ouvriers de l'Etat, les agents des industries électriques et gazières ayant effectué 25 ans de services civils ou militaires dont 15 ans de services actifs ou 10 ans de services insalubres, les commissaires de police, certains agents de la Banque de France, les personnels navigants commerciaux de l'aviation civile, les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne et les chanteurs des chœurs et certains techniciens de l'Opéra national de Paris ;

– **65 ans**, voire 68 ou 70 ans en vertu de la loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986 (auxquels peut s'ajouter une année par enfant à charge, dans la limite de trois années, en vertu d'une loi du 18 août 1936), pour les membres de certains corps de hauts fonctionnaires de la fonction publique d'Etat (administrateurs, directeurs d'administration centrale, hauts magistrats, professeurs des universités, professeurs du Collège de France ⁽³⁾, préfets, ambassadeurs, contrôleurs généraux, trésoriers payeurs généraux, conservateurs, ingénieurs des mines, des ponts et chaussées,...) et pour les auteurs compositeurs et auteurs dramatiques du cinéma et de l'audiovisuel.

L'âge de 60 ans est également abaissé dans deux cas :

– au titre du régime des **carrières longues** mis en place par la loi du 21 août 2003 et dont le dispositif réglementaire d'application indique qu'il s'applique en son état actuel, conformément au relevé de conclusions du 15 mai 2003 qui prévoit sa réévaluation en 2008, jusqu'au 30 novembre 2008 (circulaire ministérielle n° 2007/396 du 5 novembre 2007) : un assuré relevant du régime général, des régimes agricoles, des régimes des indépendants, des régimes des professions libérales et des avocats ou un agent relevant de la fonction publique d'Etat, de la fonction publique territoriale et hospitalière, du statut des ouvriers de

(1) *Agents de l'informatique, des magasins, infirmiers, enquêteurs et contrôleurs administratifs, agents de maîtrise des travaux, cadres ayant des conditions de travail habituelles particulières (horaires variable, de nuit, par roulement, heures de repairs anormales, jours de repos non fixes) ou ayant des emplois de permanences générales des réseaux ferré et routier.*

(2) « Emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles » aux termes de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de l'Etat. La liste de ces emplois figure dans le statut particulier de chacun des corps de fonctionnaires. Le décret n° 2003-1305 du 26 décembre 2003 avait prévu que la nomenclature de ces emplois serait annexée au code des pensions civiles et militaires de l'Etat (article R. 34) mais le gouvernement a renoncé à cette mesure améliorant la lisibilité du droit en raison des « risques de confusion ou de redondance » qu'une nomenclature récapitulative pourrait provoquer.

(3) *Âge limite d'activité fixé à 70 ans, ce qui constitue l'âge le plus élevé de la fonction publique française.*

l'Etat et du statut des ouvriers de l'Etat qui justifie d'une durée d'assurance d'au moins 168 trimestres peut partir en retraite à 56 ans s'il totalise 168 trimestres de cotisations et a commencé à travailler avant l'âge de 16 ans ⁽¹⁾, à 58 ans s'il totalise 164 trimestres de cotisations et a commencé à travailler avant l'âge de 16 ans ⁽¹⁾, à 59 ans s'il totalise 160 trimestres de cotisations et a commencé à travailler avant l'âge de 17 ans ⁽¹⁾;

– au titre du régime applicable aux **personnes handicapées** atteintes d'une incapacité permanente d'au moins 80 %, l'âge de départ en retraite est abaissé en fonction de leur durée d'assurance et de cotisations : un salarié handicapé peut partir en retraite à l'âge de 55 ans s'il totalise au moins 120 trimestres d'assurance dont 100 cotisés en étant atteint de l'incapacité permanente de 80 %, à l'âge de 56 ans s'il réunit 110 trimestres d'assurance dont 90 cotisés, à l'âge de 57 ans s'il réunit 100 trimestres d'assurance dont 80 cotisés, à l'âge de 58 ans s'il réunit 90 trimestres d'assurance dont 70 cotisés ou à l'âge de 59 ans s'il réunit 80 trimestres d'assurance dont 60 cotisés. Les anciens combattants titulaires d'une carte d'invalidité délivrée par le ministère de la défense et mentionnant un taux d'invalidité au moins égal à 80 % peuvent bénéficier de ce régime.

Par ailleurs, pour trois catégories de fonctionnaires une pension de retraite proportionnelle avec effet immédiat peut être versée à un fonctionnaire avant l'âge d'ouverture des droits à pension au moment où elles ils souhaitent :

– les fonctionnaires civils parents de trois enfants vivants ou décédés par fait de guerre ou d'un enfant vivant âgé de plus d'un ans et atteint d'une invalidité d'au moins 80 % à condition d'avoir interrompu statutairement son activité pour chaque enfant pendant une durée continue d'au moins deux mois (3^o de l'article L. 24 et article R. 37 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– les fonctionnaires ayant effectué 15 ans de service et qui sont atteints d'une infirmité ou d'une maladie incurable le plaçant dans l'impossibilité d'exercer une profession quelconque ou dont le conjoint souffre d'une telle infirmité ou maladie incurable (4^o de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

– les fonctionnaires radiés des cadres pour invalidité, que cette invalidité résulte ou non de leurs fonctions (articles L. 4 et L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite).

Le fait d'atteindre l'âge légal de départ en retraite n'entraîne pas la rupture du contrat de travail. Toute clause contraire convenue entre un salarié et son employeur serait nulle. Ainsi un salarié ou un travailleur indépendant peut

(1) Il faut justifier d'au moins cinq trimestres d'assurance à la fin de l'année civile de son seizième anniversaire, l'assuré né au quatrième trimestre qui ne totaliserait pas cette durée devant justifier de quatre trimestres pour l'année civile de son seizième anniversaire. Le même décompte est transposé pour l'application de la règle relative au 17^e anniversaire.

poursuivre son activité professionnelle au-delà de 60 ou 65 ans tout en continuant à accroître ses droits à pension grâce au mécanisme de la surcote. Si l'employeur prend l'initiative de rompre le contrat de travail, il s'agira d'une mise à la retraite ; si la rupture du contrat est faite à l'initiative du salarié, il s'agira d'un départ à la retraite.

Toutefois, les trois fonctions publiques et les régimes spéciaux de retraite ont défini des limites d'âge qui entraînent la mise à la retraite d'office sans indemnité spéciale le soir du jour anniversaire où l'agent atteint cet âge limite. Il s'agit d'une règle d'ordre public d'une application stricte puisque tout acte accompli par l'agent au-delà de cette date est nul et non avenu selon une jurisprudence séculaire du Conseil d'État. Si un agent public ne réunit pas le nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le taux maximum de liquidation de sa pension, il peut toutefois demander à être maintenu en activité pendant au maximum dix trimestres sans pouvoir dépasser la durée des services ouvrant droit au taux maximum de liquidation. Cette mesure ne constitue pas un droit ; elle est accordée sous réserve de l'intérêt du service et de l'aptitude physique du fonctionnaire (article 69 de la loi du 21 août 2003 : article 1^{er}-1 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public).

2. Éléments de droit comparé européen

L'âge légal de départ en retraite dans le secteur privé est fixé comme suit dans les différents pays membres de l'Union européenne.

Âge légal de droit commun de départ en retraite au taux plein des salariés du secteur privé en Europe

Etat	Femmes	Hommes	Etat	Femmes	Hommes
Allemagne	65 ans, portés progressivement à 67 ans au 1 ^{er} janvier 2029		Italie	57 ans (1992) puis 60 ans ou 57 ans avec 35 ans d'assurance ou tout âge avec 39 ans d'assurance ; passés à 60 ans avec 35 ans d'assurance en 2008 puis 61 ans avec 35 ans d'assurance en 2010 et à tout âge avec 40 ans d'assurance en 2013	65 ans
Autriche	60 ans				
Belgique	65 ans au 1 ^{er} janvier 2009 (seuil de 60 ans relevé progressivement)	65 ans			
Chypre	65 ans		Lettonie	60,5 ans	
Danemark	65 ans depuis 2004 (avant : 67 ans). Cet âge sera progressivement relevé à 67 ans jusqu'en 2023-2025		Lituanie	60 ans	62 ans
Espagne	65 ans		Luxembourg	65 ans	
Estonie	59,5 ans	63 ans	Malte	60 ans	61 ans
Finlande	65 ans		Norvège	67 ans	
France	60 ans		Pays-Bas	65 ans	
Grèce	60 ans	65 ans	Pologne	60 ans	65 ans
Hongrie	57 ans portés à 62 ans en 2009	60 ans	Portugal	65 ans	
Irlande	65 ans		République tchèque	61 ans	62 ans
Islande	67 ans		Royaume-Uni	60 ans portés à 65 ans en 2020	65 ans
			Slovaquie	62 ans	
			Slovénie	61 ans	63 ans
			Suède	Au choix entre 61 et 67 ans	

Source : tableau établi par le secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale en juin 2008.

L'annexe 3 du cinquième rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) de novembre 2007 contient une analyse des évolutions de la réglementation sur l'âge de départ à la retraite en Allemagne, aux Etats-Unis, en Italie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède. Le COR a établi le tableau de synthèse suivant pour quatre de ces six pays.

Les réformes des âges légaux de la retraite et leur calendrier

		Italie	Allemagne	Royaume-Uni	États-Unis
Âge légal avant réforme	Âge minimum	60 ans (hommes) 55 ans (femmes) sans condition d'âge si 35 ans de contribution	De 60 à 65 ans suivant les cas	65 ans (hommes) 60 ans (femmes)	62 ans
	Pension complète	Pas de notion de pension complète	65 ans	44 ans (hommes) 39 ans (femmes) de contribution	65 ans
Année(s) de réforme		De 1995 à 2007	2004	1995 et 2007	1983
Réforme (à terme)	Âge minimum	Minimum 61 ans et 36 ans de contribution (ou 62 et 35, 63 et 34, 64 et 33,...)	De 60 à 65 ans suivant les cas (restriction des exemptions)	68 ans pour tous	62 ans
	Pension complète	Pas de notion de pension complète	67 ans (65 ans pour 45 années de cotisations)	30 ans de contribution	67 ans
Modalités de transition		<p>Actuellement, les hommes et les femmes peuvent partir à 57 ans et 35 ans de contribution (ou à 60 ans avec moins de 35 ans de contribution).</p> <p>Janvier 2008 : 58 ans et 35 ans de contribution (ou 59 et 34,...).</p> <p>Juillet 2009 : 59 et 36 ans de contribution (ou 60 et 35,...).</p> <p>Janvier 2011 : 60 ans et 36 ans de contribution (ou 61 et 35,...).</p> <p>Janvier 2013 : 61 ans et 36 ans de contribution (ou 62 et 35,...).</p>	<p>Relèvement de 65 à 67 ans entre 2011 et 2034 (voire 2029 suivant l'évolution des finances des régimes), par paliers de 1 mois par an.</p>	<p>Transition de 60 à 65 ans de 2010 à 2020 pour les femmes (1995). Augmentation progressive de l'âge d'ouverture des droits entre 2021 et 2046 pour atteindre 68 ans ; en contrepartie, passage de 44 à 30 ans de contribution pour obtenir une pension complète (2007).</p>	<p>Relèvement de 65 à 66 ans de 2000 à 2005 par paliers de 2 mois par an.</p> <p>Relèvement de 66 à 67 ans de 2020 à 2025 par paliers de 2 mois par an.</p>

Source : cinquième rapport du COR, novembre 2007 (p. 198)

La réforme des retraites que la Suède a mise en œuvre en 2003 a offert la possibilité aux assurés de partir en retraite entre 61 et 70 ans moyennant une modulation du taux de liquidation mais l'âge de 65 ans reste un âge pivot déclenchant l'ouverture de nombreux droits au titre de la retraite. Le système des retraites suédois fait l'objet d'une analyse dans l'annexe 2 du rapport.

3. Le départ en retraite à 60 ans

a) L'analyse du Conseil d'orientation des retraites

Dans son cinquième rapport publié le 21 novembre 2007, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a analysé la question du relèvement des âges de départ en retraite.

Extrait du cinquième rapport du COR (p. 88)

L'existence de bornes d'âges de départ en retraite (60 et 65 ans) conduit également, selon les simulations, 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 (si la surcote n'est pas incitative et si l'assuré n'a pas la possibilité de liquider sa retraite de façon anticipée) et 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.

Un relèvement de ces bornes d'âge [...] aurait pour effet de retarder les départs en retraite. Selon les simulations, l'effet serait plus important à long terme dans le cas d'un relèvement de la borne de 65 ans ; en revanche, plus l'horizon est proche et plus l'impact d'un relèvement de la borne de 60 ans sur le recul de l'âge moyen de départ en retraite devrait être élevé, en raison de la plus grande proportion de personnes ayant validé la durée cible dès 60 ans.

La question des bornes d'âge ne se limite toutefois pas à celle des conséquences sur l'âge moyen de départ en retraite de l'allongement de la durée d'assurance ; des préoccupations d'équité doivent également être prises en compte dans la réflexion.

b) La position du gouvernement

Dans son rapport au Parlement du 31 décembre 2007, le gouvernement considère que « *le rendez-vous de 2008 doit impérativement permettre d'examiner l'ensemble des verrous qui font obstacle au mouvement d'allongement des carrières* » (p. 39). Il propose de réexaminer les dispositifs réglementaires « *de manière à assurer qu'ils ne conduisent pas à une incitation à la liquidation précoce des pensions et qu'ils se traduisent effectivement par un gain financier pour les assurés qui reportent l'âge de leur départ* » (p. 40).

Dans le document d'orientation adressé le 28 avril 2008 aux partenaires sociaux, le gouvernement a pris acte des positions exprimées par les organisations syndicales et professionnelles sans présenter une proposition de réforme. Cette position traduit la volonté de ne pas inscrire la réforme de l'âge légal de la retraite dans le rendez-vous de 2008.

Suite à une demande du MEDEF et du COR, la CNAV a néanmoins simulé les effets d'un relèvement progressif, à partir de 2008, de l'âge de départ à la retraite (61 ans, 61 ans et demi, 62 ans) dans le régime général des travailleurs

salariés. Le tableau suivant présente l'effet financier (réduction des dépenses de pensions et accroissement des recettes de cotisations) de ces relèvements.

Estimation de l'économie induite par un relèvement progressif de l'âge légal de départ en retraite pour le régime général

	61 ans	61 ans et demi	62 ans
2009	250 M€	250 M€	250 M€
2010	710 M€	710 M€	710 M€
2011	1 150 M€	1 150 M€	1 150 M€
2012	1 600 M€	1 600 M€	1 600 M€
2020	2 050 M€	3 370 M€	5 060 M€

L'âge de la retraite est relevé d'un trimestre par an à compter de 2009, puis dans l'hypothèse des 61,5 ans, d'un trimestre en 2015 et d'un second trimestre en 2019 et, dans l'hypothèse des 62 ans, d'un trimestre par an de 2012 à 2016. Les conditions actuelles de retraite anticipée pour carrière longue seraient maintenues.

Source : CNAV (2008)

4. L'avancement de l'âge moyen de liquidation des pensions de retraite

La CNAV a actualisé pour la réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2008 son étude de l'évolution de l'âge moyen de liquidation des pensions de vieillesse du régime général ⁽¹⁾.

La CNAV observe depuis 2001 une diminution constante de l'âge moyen de liquidation d'une pension de droit direct. Cet âge moyen ⁽²⁾ est passé de 62 ans en 2001 à 61,1 ans en 2007. En 1997, cet âge était de 61,8 ans.

L'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du baby-boom explique plus de la moitié de ce recul : corrigé de cette déformation démographique, l'âge moyen de liquidation serait de 61,6 ans en 2007. Le recul résiduel s'explique par la mise en place des retraites anticipées pour carrières longues : en l'absence de cette mesure, l'âge moyen de départ aurait été de 61,5 ans en 2007. En l'absence de ces deux facteurs, l'âge moyen serait resté égal à 62 ans.

La CNAV estime que l'âge de cessation d'activité influe marginalement sur l'âge moyen de liquidation car une très grande majorité des assurés ne demande pas la liquidation de leurs droits à retraite à la cessation d'activité afin d'acquérir des trimestres supplémentaires d'assurance en tant que chômeur, préretraité ou invalide.

(1) L'âge de liquidation d'une pension est l'âge effectif auquel l'assuré demande à bénéficier de ses droits à la retraite pour lesquels il a cotisé (première liquidation d'un avantage principal de droit direct).

(2) Le calcul des âges moyens résulte du modèle PRISME de la CNAV, qui reconstitue des flux de droits directs par date d'effet de la pension. Les tableaux présentés ci-après reprennent, quant eux, des données statistiques des attributions de pension traitées au cours d'une année civile, quelles que soient les dates d'effet des pensions.

L'allongement de la durée d'assurance exigée pour obtenir une liquidation au taux plein n'a globalement pas dissuadé les assurés du régime général de demander de manière plus précoce d'année en année la liquidation de leurs droits.

La CNAV estime que l'abaissement tendanciel de l'âge de liquidation va créer une charge nouvelle de l'ordre de 500 millions d'euros en 2008. A cela s'ajoutera le coût des retraites anticipées pour carrière longue qui est estimé à 2,3 milliards d'euros pour 2008.

Cette baisse tendancielle est, selon les études de la CNAV, une donnée structurelle liée aux comportements de départ en retraite de la population française. Seule une modification des comportements individuels des assurés serait de nature à infléchir cette évolution. Ces comportements ont été étudiés par la CNAV : cf. *Les cahiers de la CNAV* n° 1 de mai 2008 sur les motivations de départ à la retraite⁽¹⁾. Il en ressort que si prioritairement les assurés du régime général choisissent une date de départ en retraite financièrement la plus intéressante, la contrainte professionnelle pèse lourdement sur leurs choix, à commencer par l'existence d'une situation d'emploi (seuls 37,8 % des 55-64 ans étaient, en 2005, dans une telle situation). Parmi les facteurs incitant les assurés à poursuivre leur activité professionnelle sont cités la reconnaissance et la valorisation de leurs tâches, l'absence de pression de l'employeur pour un départ rapide, la sérénité de l'ambiance de travail, la convivialité, l'absence de course à la rentabilité, l'absence de pénibilité physique excessive, un stress faible, l'absence de lassitude. La majorité des travailleurs interrogés se déclarent insatisfaits de leurs conditions de travail ; en ce cas, ils choisissent de liquider leur pension dès qu'ils ont atteint le taux plein. D'après les enquêtes, la prolongation de l'activité professionnelle est donc essentiellement liée au traitement de la pénibilité au travail. Sur ce point, M. Jean-Frédéric Poisson a présenté, le 27 mai 2008, un rapport (n° 910) au nom de la mission d'information sur la pénibilité au travail.

Les tableaux ci-après reprennent des données statistiques sur les attributions de pension traitées au cours d'une année civile, quelles que soient les dates d'effet des pensions. Ils montrent la baisse tendancielle depuis 1970⁽²⁾ de l'âge de point de départ des retraites liquidées en métropole.

L'ouverture du droit à la retraite anticipée pour carrière longue en 2004 a accentué brutalement la baisse des âges moyens. La pente de cette baisse se ralentit néanmoins depuis 2007.

(1) Le document est disponible sur le site de la CNAV (<http://www.cnnav.fr/5etude/frameset.htm>).

(2) L'année 1970 est le point culminant d l'âge d'attribution des droits directs à pension, tous sexes confondus. Ce même niveau de 63,99 ans avait été atteint en 1968, pour reculer à 63,94 ans en 1969. Pour les droits dérivés, l'âge maximal est celui observé pour l'année 1963.

**Évolution de l'âge moyen des retraités relevant du régime général
à l'attribution de leurs droits à pension**

Année	Droits directs	Droits dérivés	Total
1963	63,76	68,66	64,48
1965	63,92	68,32	64,60
1970	63,99	68,41	64,63
1975	63,57	65,19	63,83
1980	63,43	64,90	63,73
1985	62,63	64,74	62,92
1990	61,98	64,80	62,34
1995	61,57	64,83	61,98
2000	61,72	65,08	62,17
2001	61,75	64,81	62,16
2002	61,70	64,84	62,11
2003	61,63	64,73	62,03
2004	61,10	64,49	61,42
2005	61,13	62,10	61,26
2006	60,94	62,91	61,17
2007	60,91	63,11	61,14

Nota : À partir de 1992, une rupture de série intervient ; elle est due au nouveau mode de calcul de l'âge au point de départ : le nouveau système diminue l'âge moyen de départ de 0,26 an pour les droits directs et de 0,47 an pour les droits dérivés.

A partir de 2004, des droits directs sont attribués avant l'âge de 60 ans.

A partir de 2005, des droits dérivés sont attribués avant l'âge de 55 ans.

Source : CNAV, direction des statistiques et de la prospective, recueil statistique des âges moyens à la liquidation des droits à pension des nouveaux retraités du régime général relevant de la métropole et ayant une première attribution au cours de l'année de référence, quelle que soit la date d'effet de la pension (environ 80 % de ces flux ont un point de départ des droits directs situé dans l'année de référence, 15 % l'année suivante et 5 % l'année N+2).

Décomposition des âges moyens au point de départ de la retraite en métropole
(calcul à partir des liquidations du régime général)

Année de liquidation	Droits directs à pension			Droits dérivés			Ensemble des droits		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
1990	61,68	62,37	61,98	66,14	64,76	64,80	61,71	62,96	62,34
1991	61,62	62,31	61,92	66,04	64,68	64,72	61,65	62,88	62,26
1992	61,57	62,28	61,62	65,80	64,79	64,35	61,60	62,87	61,95
1993	61,47	62,23	61,55	64,50	64,97	64,99	61,51	62,88	61,92
1994	61,15	62,00	61,52	65,64	64,79	64,83	61,19	62,67	61,94
1995	61,17	62,07	61,57	65,60	64,80	64,83	61,22	62,72	61,98
1996	61,17	62,07	61,57	66,33	65,00	65,06	61,23	62,78	62,02
1997	61,19	62,14	61,62	65,87	65,09	65,13	61,25	62,83	62,05
1998	61,19	62,10	61,60	65,39	64,96	64,98	61,24	62,79	62,04
1999	61,18	62,11	61,60	65,24	64,98	64,99	61,23	62,79	62,03
2000	61,27	62,25	61,72	65,84	65,05	65,08	61,33	62,92	62,17
2001	61,34	62,25	61,75	65,75	64,76	64,81	61,40	62,86	62,16
2002	61,29	62,18	61,70	65,40	64,81	64,84	61,35	62,81	62,11
2003	61,23	62,12	61,63	65,72	64,68	64,73	61,29	62,72	62,03
Avec départs anticipés à la retraite									
2004	60,55	61,89	61,10	65,51	64,43	64,49	60,60	62,39	61,42
2005	60,66	61,75	61,13	64,20	61,97	62,10	60,71	61,81	61,26
2006	60,53	61,44	60,94	64,36	62,81	62,91	60,59	61,74	61,17
2007	60,50	61,39	60,91	64,77	62,99	63,11	60,56	61,70	61,14
Sans départs anticipés à la retraite									
2004	61,51	62,16	61,81						
2005	61,63	62,07	61,84						
2006	61,42	61,74	61,58						
2007	61,42	61,70	61,56						
Avec départs anticipés à la retraite ramenés au 60^e anniversaire du prestataire									
2004	61,46	62,15	61,78						
2005	61,47	62,02	61,72						
2006	61,20	61,67	61,42						
2007	61,17	61,61	61,37						

Nota : À partir de 1992, une rupture de série intervient ; elle est due au nouveau mode de calcul de l'âge au point de départ : le nouveau système diminue l'âge moyen de départ de 0,26 an pour les droits directs et de 0,47 an pour les droits dérivés.

Source : CNAV, direction des statistiques et de la prospective, système national statistiques prestataires (qui permet d'isoler l'effet des départs anticipés à la retraite pour carrière longue).

Le rapporteur estime qu'une meilleure information des assurés serait indispensable pour contenir cette dérive de l'âge moyen de liquidation. Tout d'abord, les Français sont mal informés du fait que le relèvement de la durée d'assurance exigée pour obtenir une liquidation au taux plein (ou du nombre d'années pour le calcul du salaire annuel moyen) s'applique en fonction de l'année de naissance de l'assuré et non en fonction de l'année de prise d'effet de la pension. Les avancements des départs à la retraite par crainte de la dégradation des règles de calcul des pensions sont le plus souvent sans effet sur la situation du pensionné. Le droit à l'information devrait être approfondi pour permettre aux

assurés de mieux préparer leur départ à la retraite et ne pas décider au stade ultime de leur carrière de liquider leurs pensions par crainte d'évolutions réglementaires sans mesurer les conséquences financières de leur décision.

Par ailleurs, le rapporteur considère que les barrières d'âge interdisant à des travailleurs de poursuivre leur activité professionnelle devraient être supprimées. Ces véritables « clauses couperet », que le rapporteur analyse dans la plupart des cas comme des discriminations selon l'âge, sont particulièrement présentes dans les fonctions publiques où elles constituent de véritables modes de gestion des ressources humaines. Ce sont souvent des dispositions réglementaires non pas protectrices mais subies par les agents qui, dans bien des cas, se jugent aptes à poursuivre leur activité mais en sont interdits par un texte de droit que leur autorité hiérarchique est dans l'obligation d'appliquer.

La suppression de ces limites d'âge ne remettrait nullement en cause les âges d'ouverture du droit à la retraite des agents ou salariés concernés.

Pour cette raison, le rapporteur propose, dans l'immédiat, au besoin progressivement, de porter à 60 ans toutes les limites d'âge existantes qui seraient inférieures à cet âge, de maintenir les limites d'âge fixées à 60 ans et de porter à 65 ans toutes les limites d'âges comprises entre 60 et 65 ans.

Pour le rendez-vous de 2012, le gouvernement devrait étudier la fixation à 65 ans de toutes les limites d'âge inférieures à cet âge.

Mais sans attendre cette échéance, les agents et salariés soumis à une limite d'âge inférieure à 65 ans qui ne réuniraient pas les conditions d'obtention du taux plein ou du taux maximum de liquidation à l'âge limite de leur corps ou profession ou à l'âge limite augmenté des dix trimestres autorisés par l'article 69 de la loi du 21 août 2003 (article 1^{er}-1 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984) pour poursuivre une carrière dans les fonctions publiques afin de compléter leurs services effectifs si leur quantité est insuffisante pour obtenir le taux maximum, devraient être autorisés à poursuivre leur carrière jusqu'à 65 ans s'ils le désirent ou jusqu'à la date à laquelle ils réuniraient ces conditions de taux plein ou de taux maximum si elle est antérieure à celle de leur 65^e anniversaire.

L'uniformisation à 60 ans des âges limites serait également une mesure d'équité entre les travailleurs du secteur privé et du secteur public. L'alignement à terme sur l'âge de 65 ans achèverait le rapprochement des conditions d'obtention du taux plein ou du taux maximum de liquidation des pensions de retraite : dans la fonction publique, le taux maximum est servi quelle que soit la durée d'assurance lorsqu'un agent part en retraite à la limite d'âge de son corps ; dans le secteur privé, le salarié doit travailler jusqu'à 65 ans pour obtenir une liquidation au taux plein quelle que soit sa durée d'assurance. Le rapporteur considère qu'il s'agit aujourd'hui de la plus substantielle différence entre les régimes du secteur privé et ceux de la fonction publique. Par ailleurs, le maintien des mesures catégorielles

des régimes spéciaux ne se justifierait que si la pénibilité au travail est dûment démontrée.

B. LA RETRAITE ANTICIPÉE POUR CARRIÈRE LONGUE DOIT ÊTRE MAINTENUE

Le régime de la retraite anticipée pour carrière longue a été analysé dans la partie II du présent rapport (*cf.* points II-A-4-d pour le dispositif d'origine voté en 2003 et II-C-2-a pour l'extension à la fonction publique votée en 2004).

Pour mémoire, le tableau ci-après résume les résultats de la mise en œuvre du dispositif au sein du régime général au 30 juin 2008.

Mise en œuvre de la retraite anticipée pour carrière longue par la CNAV

	2003	2004	2005	2006	2007	1 ^{er} semestre 2008	Total
Attributions de pension	2 287	124 125	103 500	108 397	116 607	60 625	515 541
Départs effectifs	—	112 200	100 700	107 500	114 100	80 600	515 100
Coût (<i>en milliards d'euros courants</i>)	0	0,565	1,35	1,8	2,15	1,2 (prev.) (*)	7,1

(*) Sur le premier semestre 2008, le coût de la mesure s'élève à 1,2 milliard d'euros, ce qui confirme la prévision de 2,3 milliards en année pleine pour 2008.

Source : Direction des statistiques et de la prospective de la CNAV au 30 juillet 2008 (système national statistique des prestataires de la CNAV, données du 30 juin 2008 ; les données incluent les départements d'outre-mer et les majorations de pension).

Le coût de la mesure est incontestablement élevé. Il contribue environ pour moitié au déficit annuel de la CNAV. Toutefois, son poids est de plus en plus réduit dans l'évolution des droits propres à pension servis par le régime général.

Décomposition des facteurs d'évolution des droits propres

	2005	2006	2007	2008
Evolution des droits propres	6,1 %	6,0 %	6,5 %	6,2 %
Revalorisation des pensions	2,0 points	1,8 point	1,8 point	1,4 point
Effet des retraites anticipées	1,2 point	0,7 point	0,4 point	0,4 point
Effet de stock	2,4 points	2,9 points	3,5 points	3,7 points
Effet d'évolution de la pension moyenne	0,4 point	0,7 point	0,8 point	0,8 point

Source : Rapport de juin 2008 de la Commission des comptes de la sécurité sociale (p. 161).

Le rapporteur est toutefois favorable au maintien du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue :

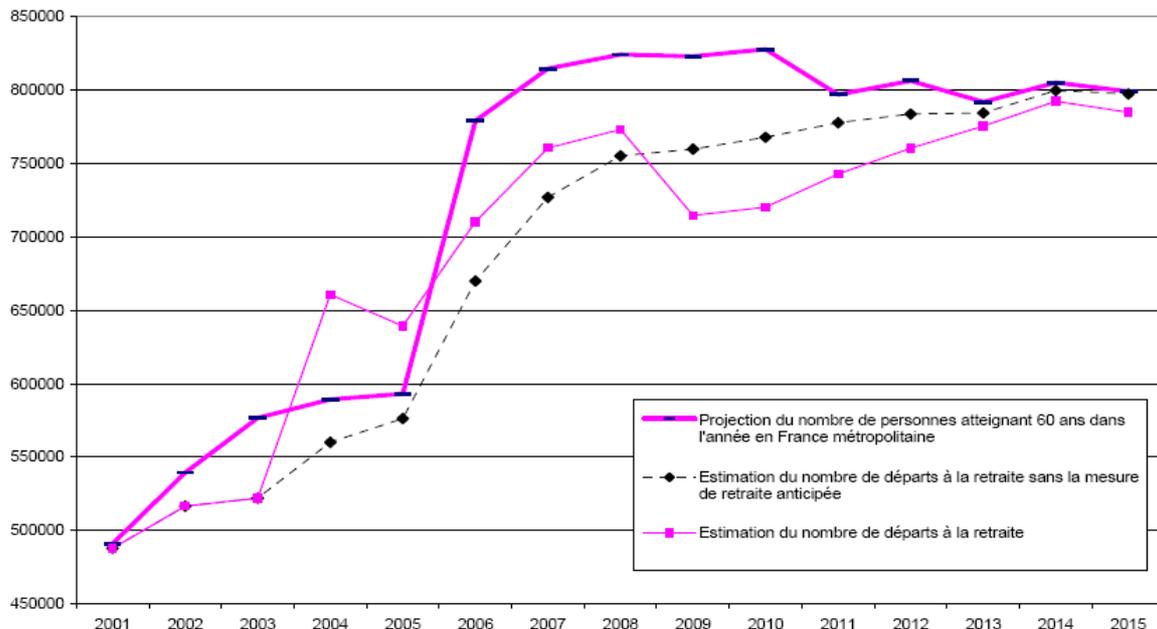
- c'est une disposition centrale de l'accord du 15 mai 2003 entre les partenaires sociaux et le gouvernement ;

- c'est une mesure d'équité envers des travailleurs qui ont commencé à travailler très jeunes et ont cotisé au moins 40, 41 ou 42 ans ;

– la progression des contingents de travailleurs éligibles à cette mesure devrait se ralentir pour suivre la tendance de l'évolution démographique, d'autant plus que les générations arrivant à l'âge de la retraite ont accompli des études plus longues (en application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n°59-45 du 6 janvier 1959 portant prolongation de la scolarité obligatoire, l'école est devenue obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans révolus pour toutes les générations à partir de celle née en 1953, contre 14 ans auparavant de 1936 à 1958 et 13 ans de 1882 à 1936) : pour 2008 le nombre de départs en retraite anticipée pour carrière longue ne devrait progresser que de 2 % (119 000 départs) ;

– le coût financier de la mesure ne constitue qu'un avancement dans le temps des dépenses : la mesure votée en 2003 a, en fait, permis de lisser le nombre des départs à la retraite, donc leur coût, comme le montre le graphique ci-après présenté par la Commission des comptes de la sécurité sociale (rapport de juin 2008, p. 159) :

Graphique 2 : Impact du « baby boom » sur les départs à la retraite au régime général



Source : INSEE, CNAV, DSS

À compter du 1^{er} janvier 2009, il est supposé que les conditions d'éligibilité à la retraite anticipée évoluent conformément à la loi du 21 août 2003. En effet, les conditions de durées minimales cotisées et validées requises pour un départ en retraite anticipée sont exprimées en fonction de la durée d'assurance exigée pour un départ à taux plein, qui sera portée à 164 trimestres en 2012. Les conditions de durée applicables en matière de retraite anticipée augmentent donc de un à quatre trimestres pour les assurés des générations 1949 et suivantes partant en retraite anticipée à partir du 1^{er} janvier 2009. Ceci a pour effet de réduire la population potentiellement éligible à la retraite anticipée.

La mesure de retraite anticipée a, en fait permis d'avancer l'effet du baby-boom sur les départs à la retraite. La CNAV a calculé que si la retraite anticipée pour carrière longue n'avait pas été votée, l'âge moyen de liquidation de 61,1 ans observé en 2007 aurait été retardé à 61,5 ans, soit de près de cinq mois. En 2001, cet âge moyen de liquidation de la pension du régime général était de 62 ans. Sans retraite anticipée pour carrière longue, l'âge moyen de liquidation aurait donc quand même reculé de six mois entre 2001 et 2007.

C. LES RESTRICTIONS AU CUMUL D'UN EMPLOI ET D'UNE PENSION DE RETRAITE DOIVENT ÊTRE LEVÉES

1. Le régime du cumul emploi-retraite dans le secteur privé

La limitation du cumul d'un emploi et d'une pension de retraite date de l'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982 relative à la limitation des possibilités de cumuls entre pensions de retraite et revenus d'activités. Le dispositif de limitation s'appliquait aussi bien aux retraites de base des salariés qu'aux pensions civiles et militaires de retraite des fonctionnaires. Elle a été conçue comme une contrepartie de l'abaissement de 65 à 60 ans de l'âge de la retraite. Les limitations ont ensuite été étendues et adaptées aux régimes de retraite des professions artisanales, industrielles et commerciales, au régime des non-salariés de l'agriculture ainsi qu'au régime de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, à mesure que ceux-ci mettaient en œuvre l'abaissement de l'âge de la retraite. Les limitations ont, à l'origine, été fixées pour une période limitée, échéant le 31 décembre 1990. Cette date limite d'application a été régulièrement repoussée jusqu'à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 qui a rendu pérenne la législation.

La principale condition posée au cumul d'un emploi et d'une retraite consistait à subordonner le service d'une pension de retraite à la rupture définitive, par le salarié, de tout lien professionnel avec son dernier employeur et, pour les assurés exerçant une activité non salariée avant le départ à la retraite, à la cessation définitive de l'activité exercée en dernier lieu.

Jusqu'à sa suppression par la loi n° 87-39 du 27 janvier 1987, une contribution de solidarité était due en cas de reprise d'une activité rémunérée.

Les règles relatives au cumul emploi-retraite ne s'appliquaient qu'aux retraites liquidées à partir de 60 ans, ce qui excluait de nombreux retraités de la fonction publique et des régimes spéciaux de leur champ d'application. En outre, elles autorisaient, en tout état de cause, la perception simultanée d'une pension de retraite avec :

– une activité salariée quelconque auprès d'un employeur différent du dernier employeur auprès duquel le retraité était salarié avant la liquidation de sa pension ;

– une activité salariée quelconque, en cas d'exercice d'une activité non salariée avant la liquidation de la pension ;

– une activité non salariée quelconque, en cas d'exercice d'une activité salariée avant la liquidation de la pension ;

– une activité non salariée différente de l'activité non salariée exercée avant la liquidation de la pension.

Les régimes obligatoires de retraite complémentaire ont défini leurs propres règles de cumul, de manière d'ailleurs plus stricte que les régimes de base : la reprise d'une activité entraîne la suspension de la pension de retraite complémentaire, sauf s'il s'agit d'une activité à caractère réduit. Une activité est considérée comme réduite lorsqu'elle procure des revenus qui, ajoutés à l'ensemble des pensions et allocations perçues, n'excèdent pas le dernier salaire d'activité. À la différence des régimes de base, l'activité réduite peut être poursuivie chez le même employeur.

L'article 15 de la loi du 21 août 2001 (articles L. 161-22 et L. 364-6 du code de la sécurité sociale) a rapproché les règles applicables au cumul emploi-retraite dans les régimes de base des salariés de celles prévues par les régimes complémentaires de l'AGIRC et de l'ARRCO :

– le principe d'interdiction du cumul d'un emploi et d'une retraite est clairement posé mais des dérogations sont définies ;

– l'obligation de cesser son activité non salariée ne s'applique qu'aux activités relevant du ou des régimes liquidant la pension de retraite ;

– la reprise d'une activité procurant des revenus est possible sous réserve que ces revenus, ajoutés aux pensions servies par le régime général, le régime des salariés agricoles, un régime spécial régi par le code de la sécurité sociale ou un régime complémentaire obligatoire de retraite, soient inférieurs au dernier salaire d'activité perçu avant la liquidation de la pension de retraite ;

– une reprise d'activité chez le dernier employeur ne peut intervenir, au plus tôt, que six mois ⁽¹⁾ après la date d'entrée en jouissance de la pension.

En cas de dépassement de ce plafond de revenu, le service des pensions liquidées est suspendu par chacun des régimes concernés.

Le régime du cumul emploi-retraite n'est pas opposable aux bénéficiaires d'une retraite progressive.

Le décret n° 2004-1131 du 19 octobre 2004 a précisé le mode de détermination du dernier salaire d'activité : il s'agit du revenu moyen des trois derniers mois civils d'activité dans le dernier régime d'affiliation. Les revenus incluent les salaires, les indemnités de départ à la retraite et les indemnités de congés payés à hauteur de leur montant soumis au prélèvement de la contribution sociale généralisée (CSG), c'est-à-dire à concurrence de 97 % de leur montant. Les revenus de remplacement (indemnités journalières, allocations de chômage, etc.) ne sont pas pris en compte.

(1) Le projet de loi initial fixait le délai à un an. Le délai a été réduit de moitié suite à l'adoption, par l'Assemblée nationale, le 20 juin 2003, d'un amendement proposé par M. Xavier Bertrand, rapporteur pour avis de la commission des finances.

En cas d'activité salariée exercée à temps partiel sur la période de trois mois servant au calcul du revenu, le revenu d'activité est calculé sur une activité exercée à temps complet s'il est inférieur à ce montant.

Le mode de calcul des régimes de base se distingue du système appliqué par l'AGIRC et l'ARRCO qui déterminent le dernier salaire d'activité en retenant soit le dernier salaire normal d'activité ayant donné lieu à cotisation auprès d'une caisse affiliée à l'ARRCO ou à l'AGIRC, soit, s'il est plus favorable à l'assuré, le salaire moyen des dix dernières années d'activité pour lesquelles il y a eu des cotisations versées à une caisse ARRCO et éventuellement AGIRC. Cette détermination du dernier salaire constitue la définition de l'« activité réduite » pour laquelle le cumul d'un emploi et d'une retraite est autorisé.

L'article 105 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a modifié les règles de calcul du plafond de revenus à compter du 1^{er} janvier 2007. Afin de favoriser le cumul emploi-retraite par les travailleurs ayant de bas salaires, les revenus tirés des pensions de retraite et de l'activité professionnelle nouvelle peuvent dépasser le montant du dernier salaire d'activité dès lors que le total de ces revenus reste inférieur à 1,6 fois le salaire minimum de croissance (SMIC). Le SMIC est calculé sur une base annuelle de 1 820 heures (35 heures hebdomadaires) et son montant est celui applicable au 1^{er} janvier de l'année de mise en application de la règle de cumul. Depuis le 1^{er} janvier 2008, ce plafond équivaut à 2 048,10 euros bruts mensuels.

Les régimes complémentaires de retraite ont adapté leur réglementation en conséquence afin de reprendre cette limite de cumul de revenus alternative (modification de l'article 32 de l'annexe A de l'accord ARRCO du 8 décembre 1961 et de l'article 6 de l'annexe 1 de la convention collective AGIRC du 14 mars 1947).

La CNAV estime que 110 000 pensionnés du régime général cumulent des revenus d'activité professionnelle et une pension de retraite de droit direct. Ils représentent environ 1 % du nombre total des retraités du régime général percevant des droits directs à pension. Sur 590 000 départs en retraite étudiés par la CNAV, 215 000 avaient un salaire de départ inférieur à 1,6 SMIC, soit 36 %.

2. Le régime du cumul emploi-retraite dans le secteur public

Jusqu'à la loi du 21 août 2003, les dispositions générales de l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale étaient applicables aux fonctionnaires ; l'ancien article L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite reprenait même ses termes. Par dérogation à l'interdiction de principe, l'ancien article L. 86 autorisait :

– la jouissance différée de la pension – ou jouissance partielle – pour les fonctionnaires mis en retraite avant la limite d'âge et percevant un revenu

d'activité d'un employeur public ou d'un organisme dans lequel les recettes publiques sont prépondérantes ;

– le cumul intégral pour les titulaires de pensions ou de soldes allouées pour invalidité, pour les sous-officiers et pour les titulaires de petites pensions.

L'article 64 de la loi du 21 août 2003 a refondu le régime. L'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale a été déclaré non applicable aux fonctionnaires.

Les fonctionnaires peuvent donc librement cumuler leur pension civile ou militaire avec un revenu d'activité fourni par un employeur privé ou un établissement public industriel et commercial. Vis-à-vis des autres employeurs ⁽¹⁾, les nouveaux articles L. 84 et L. 85 du code des pensions civiles et militaires de retraite permettent le cumul d'une pension et de revenus d'activité dès lors que le montant brut des revenus d'activité d'une année n'excède pas le tiers du montant brut de la pension de l'année en cause. En cas de dépassement, la pension est réduite d'une somme égale à la moitié du montant garanti de pension alloué pour 40 années de services effectifs (montant égal à la valeur de l'indice majoré 227 au 1^{er} janvier 2004)

3. L'indispensable libéralisation du cumul emploi-retraite

Les limitations du cumul emploi-retraite prévues par le code de la sécurité sociale constituent un frein à la poursuite d'une activité professionnelle par les seniors. Dès lors que l'objectif prioritaire doit être le maintien dans l'emploi des seniors ou, tout du moins, de permettre aux travailleurs âgés d'arbitrer librement entre un départ en retraite et la poursuite d'une activité professionnelle sans que des considérations réglementaires interfèrent dans leur choix personnel, le rapporteur considère qu'il faut lever les interdictions ou restrictions posées par le code de la sécurité sociale au cumul d'un revenu d'activité et d'une pension de retraite de base (la réglementation des pensions complémentaires relèvent de la décision des partenaires sociaux gestionnaires des régimes complémentaires obligatoires). A ce titre, il conviendrait de :

– supprimer la limite de cumul de revenus dans le secteur privé ; un relèvement du seuil de 1,6 SMIC ne serait pas satisfaisant car les professions intermédiaires, les cadres moyens et supérieurs, les employés hautement qualifiés resteraient au-dessus du seuil, or les entreprises recherchent leurs qualifications et expériences et sont souvent disposées à les maintenir dans l'emploi au-delà de 60 ans ; – supprimer le plafonnement des revenus d'activité en cas de cumul d'un emploi et d'une pension par un fonctionnaire (article L. 85 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ;

(1) Etat et ses établissements publics autres que ceux à caractère industriel et commercial, collectivités territoriales et leurs établissements publics autres que ceux à caractère industriel et commercial, établissements publics sanitaires, sociaux et médico-sociaux.

– supprimer tout délai de latence entre la prise d’effet de la pension et la reprise d’une activité chez son dernier employeur : cette restriction constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre du cumul emploi-retraite par les salariés ;

– poser, dans le code de la sécurité sociale, le principe de la possibilité de cumuler un revenu d’activité et une pension de retraite de base, comme le fait l’article L. 84 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Si le coût de cette libéralisation s’avère trop élevé, le rapporteur propose de limiter la suppression de la limite de cumul de revenus aux seuls assurés réunissant les conditions d’obtention du taux plein de liquidation et aux fonctionnaires bénéficiant du taux maximum de liquidation de leur pension. La recherche du taux plein doit en effet rester un principe cardinal de gestion des carrières et des pensions de vieillesse ; son mécanisme valorise le travail et favorise le maintien dans l’emploi.

D. LE CALCUL DE LA PENSION DE BASE PEUT ÊTRE AMÉLIORÉ

Les tableaux comparatifs des principaux régimes de retraite figurant en début de partie I (chapitre I-A-2) détaillent les différents paramètres de calcul des pensions de retraite. Outre la question du relèvement de la durée d’assurance, traitée au chapitre suivant, le mode de calcul des droits propres à pension appliqué par le régime général soulève trois problèmes dans le cadre du rendez-vous de 2008 car ils sont en lien avec la politique d’incitation au prolongement de l’activité professionnelle et avec la volonté de revaloriser les petites pensions.

1. Les règles applicables aux polypensionnés sont perfectibles

Le montant d’une pension de retraite de droits propres du régime général et des régimes alignés est calculé selon l’équation suivante :

$$\text{Salaire annuel moyen} \times \text{Taux de liquidation} \times \frac{\text{Nombre de trimestres d'assurance validés par l'assuré dans le régime de liquidation}}{\text{Durée d'assurance de proratisation}}$$

Pour un assuré né en 1948, qui atteint donc l’âge légal de la retraite en 2008, l’équation est la suivante :

$$\text{Salaire annuel moyen calculé sur ses 25 meilleures années} \times \text{Taux de liquidation} \times \frac{\text{Nombre de trimestres d'assurance validés par l'assuré dans le régime de liquidation}}{160 \text{ trimestres}}$$

Le taux de liquidation est égal à 50 % si l’assuré totalise au moins 160 trimestres d’assurance, tous régimes de retraite confondus.

En revanche, le salaire annuel moyen est, en principe, calculé à partir des salaires enregistrés chaque année au compte individuel de l'assuré ; les salaires d'une année sont portés au compte individuel dès lors qu'ils ont permis de valider au moins un trimestre d'assurance sur l'année civile ; les années comportant uniquement des droits apportés par des trimestres assimilés ou par des périodes validées par présomption – *cf.* analyse au chapitre IV-C-1 – ne sont pas prises en compte. Chaque caisse de retraite calcule donc le salaire annuel moyen qu'elle applique à chaque liquidation de pension dont elle est redevable. A cette fin, il est fait application, depuis 2008, de la règle des 25 meilleures années, quel que soit le nombre d'années de cotisation enregistrées par l'assuré dans le régime. Les salaires portés au compte de l'assuré sont revalorisés au moment de la liquidation de sa pension.

Cependant, depuis la loi du 21 août 2003, les assurés ayant enregistré des droits dans au moins deux caisses parmi celles gérant le régime général (CNAV) ou les régimes alignés (salariés agricoles affiliés à la MSA, artisans, commerçants et industriels affiliés au RSI, ex-CANCAVA et ex-ORGANIC) bénéficient d'une facilité en tant que « polypensionnés » : le nombre des meilleures années à retenir pour le calcul de leur salaire annuel moyen dans chacun de ces régimes est proratisé en fonction de la durée d'assurance validée dans chacun de ces régimes auxquels ils ont été affiliés. Le *quantum* des 25 meilleures années est ainsi réparti entre les régimes proportionnellement au nombre de trimestres cotisés dans chacun d'eux. Ce mode de calcul introduit par la loi du 21 août 2003 évite aux polypensionnés que soient retenues dans le calcul de leur salaire annuel moyen certaines de leurs plus mauvaises années salariales : auparavant, en 2003, par exemple, un assuré atteignant l'âge de 60 ans et ayant cotisé 16 années à la MSA en tant que salarié agricole se voyait retenir la totalité de ces 16 années pour le calcul de son salaire annuel moyen puisque celui-ci devait être calculé sur les 20 meilleures années ; depuis 2004, ces 16 années sont proratisées sur le total des trimestres d'assurance validés dans le régime général et les régimes alignés, ce qui permet à un assuré ayant 60 ans en 2008, et ayant accompli par ailleurs une carrière de 24 ans au régime général, de ne retenir que les 10 meilleures années ($16/40 \times 25$) de ces 16 années d'assurance pour le calcul de son salaire annuel moyen auprès de la MSA.

Cette règle de péréquation ne s'applique pas aux droits enregistrés dans les régimes des non-salariés agricoles, des professions libérales et des multiples régimes spéciaux, fonctions publiques comprises. Elle concerne cependant 75 % des cotisants affiliés aux régimes de retraite participant à la compensation spécifique (qui concerne l'essentiel des régimes, hormis quelques très petits régimes spéciaux).

La réforme de 2003 a ainsi permis de revaloriser de très nombreuses pensions de salariés français dont les carrières sont marquées par une forte mobilité professionnelle entre le régime général des travailleurs salariés, le régime des salariés agricoles et les régimes des professions indépendantes.

Le rapporteur défend l'approfondissement de cette réforme afin que la péréquation s'applique dès lors que les règles de liquidation des régimes de retraite sont proches. L'application du régime des polypensionnés aux régimes fonctionnant par points (MSA des exploitants agricoles, professions libérales, IRCANTEC) s'avère très difficile. En revanche, cette solution devrait pouvoir trouver un terrain d'application pour de nombreux travailleurs transfrontaliers qui sont amenés à cotiser dans des régimes étrangers fonctionnant sur des principes comparables à ceux du régime général français.

Une telle réforme relève de l'équité car la perte entraînée par le calcul séparé des salaires annuels moyens dans chaque régime d'affiliation peut entraîner, selon les hypothèses de mobilité retenues, une réduction de 10 à 30 % du montant total des pensions de retraite liquidées par rapport au montant qui aurait été le leur si une péréquation avait été appliquée.

Une grande avancée a déjà été obtenue dans ce dossier par une circulaire ministérielle DSS/3A/DACI n° 2008-219 du 3 juillet 2008, établie par la direction de la sécurité sociale, qui demande d'appliquer la règle de proratisation du salaire annuel moyen (régimes des salariés) ou du revenu annuel moyen (régimes des artisans, commerçants et industriels) pour le calcul de la pension des assurés relevant alternativement, d'une part, du régime général, du régime des salariés agricoles ou du régime social des indépendants et, d'autre part, d'un régime d'assurance vieillesse d'un pays de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou de la Suisse. Ces assurés bénéficieront ainsi des dispositions de l'article R. 173-4-3 du code de la sécurité sociale applicables aux polypensionnés français. Pour être éligible à la proratisation, l'assuré doit relever d'un régime d'assurance vieillesse étranger procédant à la liquidation des pensions de vieillesse à partir d'un salaire ou revenu annuel moyen (ou en prenant en compte des montants de cotisations moyens) calculé sur une période d'au moins quinze années. La CNAV publiera prochainement la liste exhaustive des régimes répondant à ces conditions. Les travailleurs transfrontaliers pourront ainsi bénéficier de la proratisation du nombre des meilleures années entrant dans le calcul du salaire ou du revenu annuel moyen selon la méthode appliquée en France en cas de pluralité de pensions servie par le régime général et les régimes alignés (répartition des vingt-cinq meilleures années entre les régimes proportionnellement à la durée cotisée dans chaque régime).

2. La surcote doit être rendue plus attractive

Quel que soit le régime de retraite pris en considération, toutes les études montrent que le coefficient de majoration, dit « surcote », mis en place au 1^{er} janvier 2004 pour augmenter le taux de liquidation des assurés prenant leur retraite après 60 ans en ayant dépassé la durée maximale d'assurance ouvrant droit à une liquidation au taux plein, n'a pas pleinement atteint ses objectifs.

Pour les pensions prenant effet avant le 1^{er} janvier 2007, le taux de surcote était égal à 0,75 % par trimestre cotisé. Pour les pensions prenant effet à compter

du 1^{er} janvier 2007, le taux de surcote est de 0,75 % du 1^{er} au 4^e trimestre de surcote, de 1 % par trimestre à partir du 5^e trimestre et de 1,25 % pour chaque trimestre accompli au-delà de l'âge de 65 ans (décret n° 2006-16111 du 15 décembre 2006 pris en application du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010 présenté le 6 juin 2006, action n° 30).

En 2007, 7,6 % des attributions de droits directs à pension de retraite par la CNAV ont donné lieu à une surcote. Les femmes représentent 41 % de ces attributions contre 34 % en 2004.

Pensions de retraite du régime général attribuées avec surcote

	Hommes		Femmes		Ensemble	
	effectifs	en % du flux	effectifs	en % du flux	effectifs	en % du flux
2004	7 000	1,8 %	3 600	1,3 %	10 600	1,6 %
2005	21 400	6,0 %	12 000	4,5 %	33 400	5,4 %
2006	24 000	6,3 %	15 200	4,9 %	39 200	5,7 %
2007	32 900	8,3 %	22 700	6,7 %	55 600	7,6 %

Le flux est constitué par l'ensemble des attributions d'un avantage de retraite de droit direct.

Champ : métropole + DOM, sauf 2004 (métropole) ; en 2005, aucun DOM n'a liquidé de pension de droit direct assortie de surcote (il y en a eu 640 en 2006) ; données en date d'attribution.

Source : CNAV – rapport de juin 2008 de la Commission des comptes de la sécurité sociale (p. 165).

L'âge moyen de départ en retraite des bénéficiaires d'une surcote au titre du régime général est de 62,7 ans (62,9 ans pour les polypensionnés qui représentent 60 % des attributions de surcote et 62,3 ans pour les monopensionnés).

La durée moyenne des surcotes attribuées en 2007 est de 6 trimestres contre 5,2 trimestres en 2006. Le gain mensuel moyen s'établit à 35,7 euros, soit 5,90 euros par trimestre de surcote. La surcote permet ainsi de majorer de 5 % les pensions liquidées par le régime général. Cependant, pour près du quart des bénéficiaires, le gain de la surcote est nul car le montant de leur pension majoré de la surcote est porté au montant du minimum contributif (cf. point III-C-2-a).

Gain mensuel au titre de la surcote dans le régime général en 2007

	Hommes		Femmes		Ensemble	
	Gain moyen	Répartition	Gain moyen	Répartition	Gain moyen	Répartition
Situation 1	0,0 €	16,5 %	0,0 €	34,0 %	0,0 €	23,6 %
Situation 2	46,7 €	83,5 %	46,7 €	66,0 %	46,7 €	76,4 %
Ensemble	39,0 €	100,0 %	30,8 €	100,0 %	35,7 €	100,0 %

Situation 1 : retraités dont le montant de la pension majoré de la surcote est porté au niveau du minimum contributif ; ces bénéficiaires ne perçoivent aucun gain de la surcote.

Situation 2 : retraités dont le montant de la pension après application de la surcote est supérieur au montant du minimum contributif ; la surcote génère un gain pour ces bénéficiaires.

Source : CNAV – rapport de juin 2008 de la Commission des comptes de la sécurité sociale (p. 165).

Le mécanisme de la surcote reste une pièce essentielle favorisant le maintien dans l'emploi ou, à tout le moins, retardant la liquidation des pensions de

retraite. Il s'apparente en cela aux mécanismes allemand ou suédois ou aux systèmes par points français (ARRCO-AGIRC, professions libérales, exploitants agricoles,...) tendant à accroître le montant d'une pension lorsque l'assuré retarde sa liquidation.

La proportion des nouveaux retraités bénéficiaires d'une surcote, à situation démographique constante⁽¹⁾, augmente régulièrement, ce qui laisse penser qu'une meilleure connaissance du dispositif et une valorisation accrue des trimestres cotisés supplémentaires (comme cela a été mis en œuvre depuis 2007) devraient permettre d'accroître l'efficacité du dispositif.

Pour cette raison, à l'issue d'une concertation avec les partenaires sociaux, le gouvernement a décidé, le 27 juin 2008 (*cf.* point II-G-3), d'appliquer un taux uniforme de surcote de 1,25 % à compter du 1^{er} janvier 2009.

Le rapporteur souligne toutefois qu'en Suède, le taux de la surcote est deux fois supérieur au taux annuel de 5 % proposé par le gouvernement français : si un assuré prend sa retraite à 66 ans, sa pension sera supérieure de 9 % à celle qui lui aurait été accordée s'il était parti à 65 ans et de 20 % s'il part à 67 ans. Ces taux de surcote, conjugués à d'autres mesures favorables à l'emploi des seniors, donnent des résultats très probants en matière de recul de l'âge moyen de liquidation des pensions.

En outre, la surcote s'appliquera également aux pensions portées au minimum contributif (*cf.* point III-C-2-a).

3. L'absence de prise en compte des revenus de la dernière année civile travaillée doit être revue

Dans sa lettre de juin 2008 (*cf.* chapitre II-F), le Médiateur se déclare partisan dans la prise en compte des revenus de la dernière année travaillée avant la retraite dans le calcul du salaire annuel moyen. Il considère qu'une dernière année, même incomplète, peut se révéler favorable à l'assuré et entrer dans les 25 meilleures années servant au calcul du salaire annuel moyen.

Le rapporteur étudie cette mesure de réforme depuis de nombreuses années car la méthode de calcul mise en cause ne résulte pas de l'article R. 351-29 du code de la sécurité sociale mais d'une circulaire du 1^{er} janvier 1973 du directeur de la CNAV définissant la notion d'année civile d'assurance : cette circulaire prévoit qu'il ne doit pas être tenu compte des salaires de l'année au cours de laquelle se situe le point de départ de la pension, l'argument étant que cette année ne peut pas constituer une année civile du point de vue calendaire.

(1) L'étude consiste à neutraliser l'effet du baby boom afin de rendre constant le flux des générations.

Le rapporteur a saisi la CNAV par une lettre du 26 juillet 2006 de cette question, estimant que cette disposition interprétative ⁽¹⁾ présente un caractère réglementaire dépassant les dispositions du code et, surtout, qu'elle pourrait être de nature à pénaliser les assurés nés au cours du dernier trimestre d'une année.

En réponse, la CNAV a effectué une étude économique et administrative approfondie de cette question. Le rapporteur tient à en remercier le service de la retraite et du contentieux. Il ressort clairement qu'en droit une année civile incomplète du point de vue de l'activité professionnelle constitue une année civile d'assurance dès lors qu'un trimestre a pu être validé. La règle appliquée par le régime général prend donc bien sa source dans la circulaire du 3 janvier 1973.

Pour le calcul des droits, en application de l'article R. 351-1 du code de la sécurité sociale, les droits à pension des assurés sont déterminés en tenant compte « *des cotisations versées [...] et arrêtées au dernier jour du trimestre civil précédant la date prévue pour l'entrée en jouissance de la pension* ». En conséquence, les salaires versés au compte individuel et les trimestres d'assurance correspondants sont limités au 31 mars de l'année pour les assurés nés en mars (pension prenant effet au 1^{er} avril), avril (pension prenant effet au 1^{er} mai) et mai (pension prenant effet au 1^{er} juin), au 30 juin pour les assurés nés en juin, juillet et août et au 30 septembre pour les assurés nés en septembre, octobre et novembre. Dans ces trois cas, l'arrêt du compte pour liquidation de la pension ne confère pas à l'année où se situe le point de départ de la pension la nature d'une année civile, selon l'application qui est faite de l'article R. 351-29 par la CNAV. Ce n'est pas le cas pour les assurés nés en décembre (pension prenant effet au 1^{er} janvier), janvier (pension prenant effet au 1^{er} février) ou février (pension prenant effet au 1^{er} mars) puisque leur compte est arrêté au 1^{er} janvier.

En prenant comme hypothèse que la pension est liquidée au premier jour du mois qui suit le 60^e anniversaire de l'assuré, celui-ci pourrait être pénalisé surtout s'il est né en septembre, octobre ou novembre. Ces assurés ne pourraient enregistrer sur leur compte que les salaires soumis à cotisation qu'ils ont perçus jusqu'au 30 septembre.

Le rapporteur considère que trois quart du revenu d'une année de fin de carrière peut entrer dans les 25 meilleures années d'une vie professionnelle, même s'il faut rappeler que de très nombreux assurés ne sont plus en activité au moment de la liquidation de leur pension, que des travailleurs voient leurs revenus baisser en fin de carrière (notamment pour des raisons de travail à temps partiel) et que tous les travailleurs ne parviennent pas à enregistrer sur leur compte individuel 25 années civiles d'assurance (en ce cas, leur salaire annuel moyen est calculé sur un nombre d'années proratisé).

(1) La CNAV rappelle que par lettre du 17 décembre 1976, le ministère avait permis à un assuré de saisir la Commission de recours amiable de sa caisse liquidatrice en vue d'obtenir la prise en compte du salaire afférent à l'année de point de départ de sa pension. Compte tenu des interprétations extensives auxquelles cette facilité a donné lieu, une lettre ministérielle du 11 juin 1990 (circulaire CNAV n° 71/90 du 6 juillet 1990) a abrogé la faculté ouverte par la lettre du 17 décembre 1976.

Le rapporteur propose donc d'imposer la prise en compte des salaires de la dernière année travaillée dans le calcul du salaire annuel moyen si plus de la moitié de cette année a donné lieu au versement d'un revenu soumis à cotisation.

Une réforme plus efficace serait cependant possible pour remédier au problème : il suffirait de ne pas calculer le salaire annuel moyen sur des années civiles mais sur des trimestres civils ; le salaire annuel moyen serait ainsi calculé sur les salaires des 100 meilleurs trimestres d'une carrière.

Les salariés ayant des carrières fractionnées entre plusieurs régimes ou ayant subi des interruptions de carrière dues par exemple au chômage, les femmes ayant interrompu leur vie professionnelle pour un congé maternité ou élever des enfants, les salariés ayant été amenés à effectuer des stages nombreux et dispersés, *etc.* seraient nettement moins pénalisés par cette règle de calcul par trimestres. Il ne serait plus utile d'imposer la prise en compte des revenus de la dernière année travaillée avant la retraite dans le calcul du salaire annuel moyen (seule la fraction de dernier trimestre travaillé ne serait pas pris en compte car il n'aura pas été complet : les assurés seraient ainsi incités à travailler au moins jusqu'à l'échéance du trimestre civil de leur 60^e anniversaire).

Ce calcul en trimestres aurait également l'avantage d'être aligné sur le mode de détermination du taux de liquidation des pensions de droit direct qui repose sur la validation d'un certain nombre de trimestres d'assurance.

Cette réforme imposerait de modifier de nombreux textes et exigerait un délai de plusieurs mois pour être mise en application car les outils informatiques de la CNAV, de la MSA et du RSI devraient être reprogrammés. Elle devrait également avoir un coût financier car les pensions liquidées des assurés nés en fin d'année (sauf ceux nés en décembre) pourraient être très légèrement revalorisées. Le rapporteur n'est pas en mesure de fournir un chiffrage de cet accroissement de charges, qui devrait cependant être limité et très marginal dans le volume de croissance de la masse des pensions.

E. L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE D'ASSURANCE PRÉVU PAR LA LOI

1. La notion de durée d'assurance

La durée d'assurance est un concept juridique particulièrement complexe et difficilement évaluable par les assurés eux-mêmes.

Dans le régime général et les régimes alignés, la durée d'assurance est déterminée en fonction des périodes, calculées en trimestres, pendant lesquelles l'assuré a cotisé au régime général de sécurité sociale ou à tout autre régime

obligatoire d'assurance vieillesse ⁽¹⁾. La durée d'assurance est donc la somme des trimestres d'assurance cotisés et des périodes que la loi permet de valider au titre de la durée d'assurance vieillesse (périodes assimilées, périodes présumées validées, majorations de durée d'assurance).

Dans le régime général et les régimes alignés, la durée d'assurance n'est pas calculée de manière calendaire mais à partir du montant des rémunérations ayant donné lieu à une retenue au titre des cotisations d'assurance vieillesse. Une période d'assurance ne peut être retenue par la caisse de retraite que si elle a donné lieu au versement d'un minimum de cotisations : depuis le 1^{er} janvier 1972 ⁽²⁾, un trimestre est validé chaque fois que, dans une même année civile, des retenues pour cotisations d'assurance vieillesse de base ont été appliquées sur un volume de rémunérations égal à deux cents fois le SMIC horaire (1 742 euros au 1^{er} juillet 2008). Sur une même année civile, au maximum quatre trimestres d'assurance peuvent être validés. Pour obtenir ces quatre trimestres d'assurance, l'assuré doit donc avoir touché, au cours d'une année civile, des rémunérations soumises à cotisations d'un montant au moins égal à 6 968 euros. Le calcul des périodes de cotisations dans le régime général est donc avant tout financier et non calendaire. Il a l'avantage de permettre aux salariés rémunérés au SMIC et travaillant à temps partiel de valider un trimestre d'assurance puisqu'un trimestre de travail légal compte 455 heures hors congés.

Le rapporteur souligne que la revalorisation continue du SMIC horaire présentée comme une avancée sociale majeure pose des difficultés croissantes à de nombreux assurés employés à temps partiel ou bien sous contrats saisonniers ou à durée déterminée courte pour valider quatre trimestres de cotisations au cours d'une année civile au titre de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

A ces périodes d'assurance cotisées peuvent être ajoutées, pour le calcul de la durée d'assurance, les périodes suivantes :

- **Les périodes assimilées à des trimestres d'assurance** (article L. 351-3 du code de la sécurité sociale), à savoir :

- les périodes pendant lesquelles l'assuré a bénéficié de prestations en espèces au titre de l'assurance maladie, maternité ou d'accident du travail ou a perçu une pension d'invalidité ou une rente d'accident du travail pour une incapacité d'au moins 66 % ;

- les périodes de chômage et les périodes de reclassement excédant le préavis ;

(1) Lorsque l'assuré est exclu du champ des régimes obligatoires de sécurité sociale, il peut cotiser à un régime volontaire d'assurance et ainsi valider des trimestres d'assurance vieillesse (article L. 742-1 du code de la sécurité sociale).

(2) Avant 1972, le nombre de trimestres validés était égal à la partie entière du nombre résultant de la division du salaire annuel par le montant trimestriel de l'allocation aux vieux travailleurs salariés.

– les périodes de service national ou de mobilisation ou de volontariat en temps de guerre ;

– les périodes postérieures au 1^{er} septembre 1939 pendant lesquelles l'assuré a été prisonnier, déporté, réfugié, sinistré, requis au service du travail obligatoire ou a été placé, du fait de la guerre, dans des conditions telles que les cotisations versées par eux n'ont pu être constatées ou ne peuvent être justifiées ;

– les périodes de placement en détention provisoire lorsque ces périodes ne sont pas imputées sur la durée de la peine ;

• **Les périodes validées par présomption** (circulaires de la CNAV n° 35/80 du 21 mars 1980 et n° 35/82 du 5 avril 1982), à savoir :

– les périodes ayant donné lieu à une retenue sur salaire au titre de l'assurance vieillesse obligatoire mais pour lesquelles aucun report de cotisations ou de salaire n'a été effectué au compte de l'assuré (« périodes lacunaires ») ; ces périodes ne doivent pas excéder vingt trimestres ;

– les périodes de chômage involontaire antérieures à 1980 n'ayant pas donné lieu à inscription au compte de l'assuré et pour lesquelles il ne peut pas produire de justificatifs ; ces périodes ne doivent pas excéder huit trimestres ;

• **Les majorations de durée d'assurance :**

– un trimestre pour toute année durant laquelle une femme a élevé un enfant, dans la limite de huit trimestres par enfant (articles L. 351-4 et D. 351-1-7 du code de la sécurité sociale) ;

– la durée effective du congé parental (articles L. 351-5 et R. 173-16 du code de la sécurité sociale) ;

– pour les assurés de plus de 65 ans, les trimestres accomplis, à compter de 2004, postérieurement à la date anniversaire de cet âge, sans que cette majoration, égale à 2,5 % par trimestre supplémentaire, puisse conduire à porter la durée totale d'assurance au-delà de la limite prévue au troisième alinéa de l'article L. 351-1⁽¹⁾ (articles L. 351-6 et R. 351-7 du code de la sécurité sociale) ;

– un trimestre par période d'éducation de trente mois d'un enfant ouvrant droit à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et à son complément ; la majoration est plafonnée à huit trimestres (article L. 351-4-1 du code de la sécurité sociale).

(1) 150 trimestres pour les assurés nés avant 1944 ; 152 trimestres pour ceux nés en 1944 ; 154 trimestres pour ceux nés en 1945 ; 156 trimestres pour ceux nés en 1946 ; 158 trimestres pour ceux nés en 1947 ; 160 trimestres pour ceux nés à partir de 1948. Cette dernière durée doit être relevée, en application de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, d'un trimestre pour la génération née en 1949, de deux trimestres pour celle née en 1950, de trois trimestres pour celle née en 1951 et de quatre trimestres pour celle née en 1952.

Les trimestres de majoration de durée d'assurance ne sont pas affectés à des années civiles déterminées. Ils ne peuvent pas conduire à valider un nombre de trimestres supérieur à quatre sur une même année civile, à l'exception, prévue par l'article R. 351-5 du code de la sécurité sociale, des majorations de durée d'assurance accordées aux mères pour avoir élevé un enfant et les majorations accordées au titre du congé parental.

Contrairement au régime général, les régimes spéciaux, y compris ceux des fonctions publiques, appréhendent la durée d'assurance de manière calendaire : celle-ci correspond à la durée des services accomplis, au besoin en prenant en compte les bonifications.

2. Le dispositif de la loi du 21 août 2003

Le I de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites pose le principe d'un partage des gains d'espérance de vie entre la vie active et la retraite. Le législateur a visé à stabiliser jusqu'en 2020 le rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de la retraite au niveau observé en 2003. Ce principe conduit à répartir les gains d'espérance de vie après 60 ans, dans la mesure où ils se produisent effectivement, selon la clé suivante : deux tiers sous forme d'un allongement de la durée d'assurance ; un tiers sous forme d'un allongement de la durée de la retraite ⁽¹⁾. Cette clé de répartition a été avancée lors de la préparation et la discussion du projet de loi portant réforme des retraites en 2003 mais ne figure dans aucun texte de droit. La valeur du ratio sur lequel s'est appuyé le législateur en 2003 (à partir des prévisions faites en 2001 et 2002) était de 1,7865 (160 trimestres, soit 40 annuités divisées par 22,39 annuités correspondant à l'espérance de vie à 60 ans constatée par l'INSEE sur la population française de 1998).

a) L'harmonisation des régimes du secteur privé et de la fonction publique

La loi du 21 août 2003 a procédé à une harmonisation de la notion de durée d'assurance entre les régimes de retraite du secteur privé et du secteur public. Les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux qui sont dérivés du régime de la fonction publique d'Etat n'ayant pas, du fait de leur construction d'origine, le caractère de régime d'assurance sociale (la pension étant considérée comme une garantie fondamentale du fonctionnaire et traitée comme une rémunération différée), la condition d'assurance n'existait pas dans ces régimes, hormis au travers de la règle des quinze ans de services effectifs nécessaires pour obtenir une pension civile ou militaire (*cf.* annexe 3). Le montant de la pension de retraite du fonctionnaire était le simple produit de la durée de ses services effectifs, complétée par des majorations éventuelles dénommées « bonifications », par la valeur de l'annuité de ces services (2 % en vertu la loi du

(1) On notera qu'en Suède, la clé de répartition du bénéfice de l'allongement de l'espérance de vie est inverse : un tiers pour les travailleurs et deux tiers pour les retraités.

20 septembre 1948, taux abaissé par l'article 66 de la loi du 21 août 2003), multipliée par le montant du traitement indiciaire (hors primes) des six derniers mois d'activité du fonctionnaire.

L'article 51 de la loi du 21 août 2003 a introduit la notion de durée d'assurance dans le code des pensions civiles et militaires de retraite, ce qui a entraîné la définition de coefficients de minoration en cas de non-respect de cette condition d'assurance.

Dans la fonction publique, le nombre d'annuité permettant d'obtenir une liquidation au taux maximum (75 %) était de 37,5 depuis la loi du 20 septembre 1948 (40 annuités pour les fonctionnaires pouvant faire valoir le bénéfice de diverses bonifications).

Afin de rapprocher les assurés du secteur privé et les fonctionnaires, l'article 66 de la loi du 21 août 2003 a augmenté d'un semestre par an de 2004 à 2008 la durée des services ⁽¹⁾, bonifications comprises, devant être accomplis pour obtenir une pension au taux maximum (38 ans en 2004, 38,5 ans en 2005, 39 ans en 2006, 39,5 ans en 2007 et 40 ans en 2008). En 2008, la valeur de l'annuité de services a donc été ramenée, par paliers, à 1,875 %. A compter de 2009, les durées d'assurance des secteurs privé et public évoluent de manière identique. Ainsi, le fonctionnaire né en 1952 (prenant sa retraite à 60 ans en 2012) verra chacune de ses années de service cotisées valorisée à 1,829 % pour obtenir le taux plein de 75 % avec 41 annuités d'assurance.

La loi a maintenu le taux maximum de liquidation de 75 % et le calcul de la pension de retraite sur le traitement indiciaire des six derniers mois.

b) La durée d'assurance ou de services ouvrant droit au taux plein

Afin de maintenir constant le rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de service des pensions de retraite jusqu'en 2020, l'article 5 de la loi du 21 août 2003 a procédé au relèvement de la durée d'assurance permettant de liquider à taux plein une pension de retraite dans le régime général, les régimes alignés (salariés agricoles, artisans, commerçants et industriels) ainsi que dans les régimes des professions libérales et des exploitants agricoles. L'article 51 de la loi a appliqué les nouveaux seuils de durée d'assurance aux fonctionnaires.

Antérieurement, les décrets n^{os} 93-1022 et 93-1024 du 27 août 1993, pris pour l'application de la loi n^o 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, avaient relevé d'un trimestre par an pendant dix ans, de 1994 à 2003, la durée d'assurance exigée pour obtenir une liquidation à taux plein d'une pension de retraite dans le régime général et les régimes alignés (150 trimestres en 1993, 160 trimestres en 2003). Ce relèvement s'est appliqué par générations : 151 trimestres pour l'assuré né en 1934 et

(1) La durée prise en compte est celle applicable l'année au cours de laquelle le fonctionnaire ou l'ouvrier des établissements industriels de l'Etat réunit les conditions pour obtenir la liquidation de sa pension.

demandant la liquidation de ses droits à pension de retraite, 152 pour celui né en 1935, *etc.* Seuls les régimes spéciaux ⁽¹⁾ étaient restés en 2003 sur une durée d'assurance de 37,5 années pour ouvrir droit au taux maximum de liquidation (75 %).

Les modalités retenues par le législateur de 2003 pour maintenir constant le rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de service des pensions de retraite jusqu'en 2020 sont différentes selon la période en cause.

Entre 2003 et 2008, les durées d'assurance requises pour bénéficier d'une retraite à taux plein sont fixées par la loi. La durée d'assurance est demeurée fixée à 40 ans (160 trimestres) dans le régime général et les régimes alignés (article 5, III, de la loi du 21 août 2003) tandis que la durée de services et bonifications nécessaires pour bénéficier du pourcentage maximum de la pension civile ou militaire de retraite dans les régimes de la fonction publique a augmenté de deux trimestres par an de 2004 à 2008, passant de 37,5 ans à 40 ans (article 66). L'article 66 de la loi du 21 août 2003 a donc aligné les fonctionnaires sur la condition d'assurance de droit commun du secteur privé.

En 2008, tous les assurés français, hormis ceux des régimes spéciaux d'entreprise doivent donc réunir 160 trimestres d'assurance ou de services pour obtenir le taux plein. A compter de cette date, les V et VI de l'article 5 de la loi du 21 août disposent que la condition d'assurance pour obtenir un taux plein de liquidation évolue de manière identique dans le régime général, les régimes alignés, les régimes des professions agricoles, artisanales, industrielles et commerciales, libérales et chez les fonctionnaires.

Entre 2009 et 2012, les durées d'assurance requises pour bénéficier d'une retraite à taux plein sont fixées par la loi votée en 2003 mais peuvent être modifiées par décret. La durée d'assurance pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein et la durée de services ouvrant droit au pourcentage maximal de pension dans la fonction publique augmentent d'un trimestre par an de 2009 à 2012 (là encore la règle s'applique par génération atteignant l'âge de 60 ans ces années-là), pour atteindre 41 annuités (164 trimestres) en 2012 (article 5, III). Le calendrier de mise en œuvre de ce relèvement peut toutefois être ajusté par décret pris après avis de la Commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites (COR). Ce décret doit s'appuyer sur :

– les évolutions relatives aux taux d'activité des seniors, à la situation financière des régimes, à la situation de l'emploi, et aux paramètres de financement des régimes ; ces évolutions sont présentées dans un rapport établi par le gouvernement avant le 1^{er} janvier 2008 et remis au Parlement ;

(1) *Fonctionnaires, agents des entreprises électriques et gazières, employés des mines, marins, clercs de notaire et agents de certaines entreprises ou établissements publics comme la SNCF, la RATP, la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, la Banque de France, l'Opéra de Paris, la Comédie française.*

– la règle de stabilisation du rapport entre la durée d’assurance et la durée moyenne de retraite prévue par la loi du 21 août 2003 (*cf.* le point II-A-4-a du présent rapport).

Pour les phases ultérieures (2013 à 2016 et 2017 à 2020), la loi du 21 août 2003 n’a pas arrêté les évolutions des durées d’assurance ou de services. Celles-ci seront fixées par décret avant le 1^{er} juillet 2012 (pour les années 2013 à 2016) et avant le 1^{er} juillet 2016 (pour les années 2017 à 2020) compte tenu de rapports d’évaluation élaborés selon les mêmes principes que le rapport devant être présenté au Parlement avant 2008 et après avis de la Commission de garantie des retraites et du COR (article 5, IV, de la loi du 21 août 2003). Cependant, les travaux préparatoires au vote de la loi du 21 août 2003, notamment les débats parlementaires, se sont fondés sur une durée d’assurance cible de 41 ans et trois trimestres en 2020.

Dans les faits, la CNAV a constaté que la durée d’assurance moyenne validée par les assurés du régime général liquidant leur pension de retraite est passée, pour les hommes, de 149 trimestres en 1994 à 160 trimestres en 2007 et, pour les femmes, de 120 trimestres en 1994 à 147 trimestres en 2007. Si la mise en œuvre en 2004 de la retraite anticipée pour carrière longue a entraîné un relèvement brutal de la statistique des durées d’assurance des hommes (les assurés éligibles à la mesure devant réunir des conditions d’assurance élevées), l’évolution sur le long terme, selon l’analyse de la Commission des comptes de la sécurité sociale et de la CNAV, « *reflète une meilleure complétude des carrières, qui s’explique par une plus forte participation des femmes au marché du travail, et par la montée en charge de l’AVPF* » (rapport de juin 2008).

c) La durée d’assurance de proratisation

Si la réforme des retraites de 1993 a relevé la durée d’assurance exigée pour obtenir une liquidation de pension au taux plein, elle n’a pas modifié la condition de durée d’assurance maximale retenue par le régime général et les régimes alignés pour calculer le montant des pensions servies par chacun d’eux. Ainsi, chaque durée de cotisation dans un régime restait rapportée à un dénominateur égal à 150 trimestres pour calculer le montant de la pension.

Dans le régime général et les régimes alignés, une pension de retraite est liquidée au taux plein lorsque l’assuré a 65 ans ou s’il réunit 160 trimestres d’assurance, soit 40 annuités, tous régimes d’assurance vieillesse confondus. La pension est alors égale à 50 % de son salaire annuel moyen (calculé, à partir de 2008, sur les revenus de ses 25 meilleures années) multiplié par le rapport entre le nombre de trimestres validés dans le régime qui liquide la pension de retraite et une durée maximale de proratisation (« durée maximum d’assurance prise en compte pour le calcul d’une pension de vieillesse »). Jusqu’en 2004, cette durée maximale de proratisation était restée fixée à 150 trimestres (article R. 351-6 du code de la sécurité sociale). Cette déconnexion de la durée d’assurance et de la durée maximale de proratisation conduisait à avantager certains polypensionnés

qui pouvaient obtenir une somme de pensions correspondant à un taux de liquidation supérieur au taux plein et n'apportait pas de gain financier à un assuré monopensionné liquidant ses droits à pension de retraite à 65 ans avec 160 trimestres par rapport à un autre assuré ayant cotisé 150 trimestres.

L'article 22 de la loi du 21 août 2003 relève donc cette durée maximale de proratisation de manière à l'aligner, à partir de 2008, sur la durée d'assurance nécessaire pour obtenir le taux plein de liquidation. Cette durée a été fixée pour les assurés nés en 1944 à 152 trimestres, pour ceux nés 1945 à 154 trimestres, pour ceux nés en 1946 à 156 trimestres, pour ceux nés en 1947 à 158 trimestres et pour ceux nés à partir de 1948 le quantum de droit commun de 160 trimestres est appliqué.

3. Le principe du maintien du ratio entre durée d'assurance et durée de la retraite

Les parlementaires ont adopté en 2003 le projet de loi portant réforme des retraites en ayant pour référence un ratio rapportant la durée d'assurance à la durée moyenne de la retraite égal à 1,7865 (160 trimestres, soit 40 annuités, divisés par 22,39 annuités correspondant à l'espérance de vie à 60 ans constatée par l'INSEE sur la population française de 1994 à 1996 et publiée en 1998). Ce ratio a été communément arrondi à 1,79.

Le I de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 prévoit de maintenir constant jusqu'en 2020 « *le rapport constaté, à la date de la publication de la présente loi, entre ces durées* [la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein ou la durée des services et bonifications nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite] *et la durée moyenne de retraite* ».

Le même paragraphe définit les modalités de calcul du numérateur et du dénominateur de ce ratio.

Pour le numérateur (durée d'assurance ou de services et bonifications nécessaire pour obtenir une pension au taux plein ou le pourcentage maximum de pension civile ou militaire), la valeur est fixée à 160 trimestres pour les années 2003 à 2007 et évolue ensuite conformément aux dispositions du III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003.

Le ratio s'applique aux assurés du secteur privé comme aux fonctionnaires. La loi du 21 août 2003 prévoit expressément que la durée d'assurance servant à déterminer le ratio de référence est indifféremment égale à 160 trimestres.

Pour le dénominateur (durée moyenne de retraite), l'espérance de vie à 60 ans prise en compte est celle estimée cinq ans auparavant ; il en est retranché, pour l'année considérée, l'écart existant entre la durée d'assurance ou la durée des services et bonifications nécessaire pour obtenir une pension au taux plein ou le

pourcentage maximum de pension civile ou militaire, et la durée de 160 trimestres. Ainsi, pour l'année 2003, le ratio rapporte 160 trimestres à l'espérance de vie à 60 ans estimée par l'INSEE pour la population de 1998. Cette espérance de vie figure dans les tables de mortalité générale calculées à partir de l'état civil et publiées par l'INSEE.

Pour le calcul du ratio de l'année 2008, il convient de se reporter à la table de mortalité de la population estimée en 2003 (*cf.* ci-après, au point 5, le tableau établi par la Commission de garantie des retraites). Un délai de deux ans est nécessaire à l'INSEE pour réaliser ses calculs : les données publiées en 2003 portent donc sur des observations faites en 2001 et, compte tenu de la nécessité de réunir un panel démographique suffisant, les données démographiques de l'année 2001 couvrent en réalité les années 1999 à 2001. Les statisticiens de l'INSEE travaillent en fait sur des données triennales glissantes. La situation démographique de la France pour 2001 a été publiée dans l'*INSEE Résultats Société* n° 18 de septembre 2003 ; elle s'appuie sur la table de mortalité générale des années 1999-2001.

Ce décalage de cinq ans s'explique donc par les contraintes matérielles liées au calcul et à la publication des données démographiques de l'INSEE. Il doit permettre aux assurés de prendre par avance les dispositions qui leur seraient les plus utiles.

Le ratio de référence prévu par l'article 5 de la loi du 21 août 2003 est donc égal à 1,79 : $160 \text{ trimestres} / 22,39 \text{ annuités d'espérance de vie estimée en 1998 au titre de la situation démographique de 1996 (mortalité des années 1994 à 1996)}$.

La dernière statistique disponible (*INSEE Résultats Société* n° 84 d'août 2008) concerne la situation démographique de 2006. Ces données sont donc applicables pour la détermination du ratio de référence concernant les assurés et fonctionnaires nés en 1952, sous réserve d'un éventuel ajustement apporté par décret en application du III de l'article 5.

Le quatrième rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) rappelle les résultats des espérances de vie publiés depuis 1998 par l'INSEE (page 114) :

Espérance de vie calculée par l'INSEE (situations démographiques annuelles)

Année de publication	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Années prises en compte	1994 à 1996	1995 à 1997	1996 à 1998	1997 à 1999	1998 à 2000	1999 à 2001	2000 à 2002	2001 à 2003	2002 à 2004	2003 à 2005	2004 à 2006
Espérance de vie à 60 ans	22,39	22,46	22,59	22,72	22,84	23,03	23,21	23,28	23,51 *	23,71	24,10

* La table de mortalité des années 2002-2004 publiée par l'INSEE (*INSEE Résultats Société* n° 55 d'août 2006) indique 23,51 années d'espérance de vie à 60 ans alors que le tableau publié par le COR indique 23,52.

Source : INSEE, *situations démographiques annuelles reprises par le Conseil d'orientation des retraites (quatrième rapport, p. 114)* ou figurant dans *INSEE Résultats Société* n° 66 de juin 2007 pour la colonne 2007 et n° 84 d'août 2008 pour la colonne 2008.

Évolution du ratio entre durée d'activité et durée de la retraite

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ratio tendanciel durée d'activité / durée de retraite	1,79	1,78	1,77	1,76	1,75	1,74	1,72	1,72	1,70	1,68
Ratio avec l'allongement de la durée d'assurance	1,79	1,78	1,77	1,76	1,75	1,74	1,75	1,78	1,79	1,80

Source : *Programme de qualité et d'efficacité, annexe 1 (retraites) du PLFSS pour 2008 (p. 88) : calcul de la direction de la sécurité sociale, d'après les données de l'INSEE.*

Compte tenu de ces éléments, le rapport entre la durée d'assurance et la durée de la retraite applicable à la génération arrivant à soixante ans en 2008 est donc de 1,737 (40 / 23,03). Pour maintenir constant le ratio de 1,79, il faudrait relever à 163 trimestres (40,76 années) la durée d'assurance ouvrant droit à une liquidation au taux plein.

Le ratio de la génération arrivant à soixante ans en 2011 s'établit à 1,79 (40,75 correspondant à l'augmentation de la durée d'assurance d'un trimestre par an de 2009 à 2012 divisés par 23,52 correspondant à l'espérance de vie à 60 ans auxquels il convient de retrancher 0,75 annuité, compte tenu du relèvement de trois trimestres de la durée d'assurance ou de services, soit 22,77). Pour maintenir le ratio de 1,79, une durée d'assurance de 161 trimestres devrait simplement être exigée (40,3 années).

Ce calcul souligne l'évolution favorable de la démographie française par rapport aux données disponibles en 2003.

Cependant, la loi du 21 août 2003 n'exige pas le maintien absolu du ratio de 1,79. Le relèvement d'un trimestre par an de 2009 à 2012 de la durée d'assurance revêt un caractère automatique, qui peut être éventuellement ajusté par décret pris après avis de la Commission de garantie des retraites et du COR, aux termes du III de l'article 5 de la loi.

Le COR constate que l'espérance de vie à 60 ans tend à croître de 1,1 an tous les dix ans. **La durée cible d'assurance** conforme au principe fixé par l'article 5 de la loi du 21 août 2003 **serait donc ramenée à 166 trimestres en 2020** au lieu des 167 trimestres prévus au moment de l'adoption de la réforme.

Cette révision de l'objectif 2020 a été prise en compte dans les nouvelles projections des comptes des régimes de retraite établies par le COR.

Le rapporteur rappelle toutefois que cette durée d'assurance ne sera définitivement fixée qu'après le rendez-vous de 2016, compte tenu de l'espérance de vie à 60 ans estimée par l'INSEE en 2011 à partir des données observées sur la population en 2007, 2008 et 2009.

4. Les conséquences d'un maintien de la durée d'assurance à 40 ans

La plupart des syndicats demandent le maintien à 40 ans de la durée d'assurance permettant d'obtenir une liquidation de pension au taux plein ou au taux maximum. Cette hypothèse nécessitant de modifier la loi du 21 août 2003 a été étudiée par le Conseil d'orientation des retraites (COR), la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV) et la direction du budget du ministère des finances⁽¹⁾.

Les effets d'un maintien de la durée d'assurance à 40 ans doivent être mesurés par rapport aux prévisions financières associées aux mesures de réforme votées en 2003.

Sur la base des conditions d'assurance fixées par la loi du 21 août 2003 (160 trimestres pour la génération née en 1948, augmentés d'un trimestre par génération jusqu'à celle née en 1952, puis 166 trimestres à l'horizon 2020 pour la génération née en 1960), le COR a établi les projections financières suivantes.

Besoins de financement selon le scénario de base du COR ⁽²⁾

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Besoin de financement du système des retraites						
En % du PIB	- 0,2	- 0,7	- 1,0	- 1,6	- 1,8	- 1,7
En milliards d'euros	- 4,2	- 15,1	- 24,8	- 47,1	- 63,4	- 68,8
Solde technique du régime général des travailleurs salariés (CNAV)						
En % du PIB	+ 0,1	- 0,4	- 0,5	- 0,9	- 1,1	- 1,1
En milliards d'euros	+ 1,4	- 8,7	- 12,9	- 25,2	- 38,6	- 44,5
Solde technique de la fonction publique d'Etat (*)						
En % du PIB	- 0,2	- 0,5	- 0,6	- 0,6	- 0,6	- 0,5
En milliards d'euros	- 2,9	- 12,2	- 14,3	- 17,9	- 20,9	- 21,3

(*) Calcul sur les taux implicites de 2003 : en projection, le taux de cotisation implicite à la charge de l'État est supposé égal à celui estimé pour l'année 2003, qui annule le solde technique de 2003.

Source : Conseil d'orientation des retraites, 5^e rapport de novembre 2007.

(1) Cf. dossier du 3 avril 2008 du COR.

(2) Le scénario de base du COR s'appuie sur un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015 et des gains de productivité du travail augmentant de 1,8 % par an en termes réels. En termes de démographie, il s'appuie sur le scénario central de l'INSEE (cf. les présentations au chapitre I-B du présent rapport).

Le premier effet du maintien à 40 ans de la durée d'assurance ⁽¹⁾ à partir de 2008 serait d'avancer les âges moyens de départ en retraite selon le tableau suivant.

**Âges moyens de départ en retraite (et variations)
en cas de maintien de la durée d'assurance cible à 160 trimestres**

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Régime général des travailleurs salariés (CNAV)						
Hommes	60 ans et 8 mois (0)	61 ans et 7 mois (- 2 mois)	62 ans (- 3 mois)	63 ans (- 5 mois)	63 ans et 5 mois (- 4 mois)	63 ans et 2 mois (- 5 mois)
Femmes	61 ans et 9 mois (0)	62 ans et 1 mois (- 1 mois)	62 ans et 4 mois (- 2 mois)	63 ans (- 3 mois)	63 ans (- 3 mois)	62 ans et 11 mois (- 3 mois)
Fonction publique d'Etat						
Hommes	0	- 2 mois	- 3,5 mois	- 3,5 mois	- 3,5 mois	- 3,5 mois
Femmes	0	- 2,5 mois	- 4 mois	- 3,5 mois	- 3 mois	- 3 mois

Nota : La variation est calculée par rapport à l'âge résultant du scénario de référence du COR

Source : CNAV et direction du budget.

En cas de maintien à 40 ans de la durée d'assurance, les âges moyens de départ à la retraite augmenteraient au fil des générations du fait d'entrées plus tardives dans la vie active non intégralement compensées par la hausse du taux d'activité des femmes : dans le scénario de base du COR ⁽²⁾ et avec le relèvement de la durée d'assurance prévue par la loi, l'âge de départ des hommes passerait de 60,7 ans en 2006 à 62,2 ans en 2020 et 63,2 ans en 2050 ; en cas de maintien à 40 ans de la durée d'assurance, le recul de l'âge moyen sur 2006-2050 serait réduit à 2 ans environ. La différence ne serait donc que d'un semestre environ.

Cette évolution accroîtrait d'environ 1,6 % le nombre de retraités de droit direct du régime général en 2050 et de 0,7 % celui de la fonction publique d'Etat.

**Accroissement du nombre de retraités (de droit direct)
en cas de maintien à 40 ans de la durée d'assurance**

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Régime général (CNAV)	0	110 000 (+ 0,8 %)	204 000 (+ 1,3 %)	306 000 (+ 1,7 %)	311 000 (+ 1,5 %)	343 000 (+ 1,6 %)
Fonction publique d'Etat	0	16 000 (+ 0,9 %)	21 000 (+ 1,0 %)	18 000 (+ 0,8 %)	17 000 (+ 0,7 %)	15 000 (+ 0,7 %)

Sources : CNAV et direction du budget.

(1) Aussi bien la durée d'assurance exigée pour obtenir le taux plein que la durée d'assurance de proratisation qui est désormais alignée sur la durée d'assurance ouvrant droit au taux plein. En outre, le COR suppose que l'allongement de la durée d'assurance ne concerne pas les bénéficiaires du dispositif de départ anticipé pour carrière longue pour lesquels la durée de référence prise en compte est normalement la durée d'assurance de la génération augmentée de huit trimestres. Cette considération tend à minorer l'impact du maintien de la durée d'assurance à 40 ans.

(2) Cf. note en base de la page précédente.

Parallèlement, le maintien à 40 ans de la durée d'assurance entraînerait un relèvement de la pension moyenne liquidée, grâce au mécanisme de la surcote (qui améliore la pension d'environ 0,3 %) et une moindre pénalisation par l'application du coefficient de proratisation du fait du maintien à 160 trimestres de la durée de proratisation (qui permet d'améliorer la pension de près de 2 %). La variation serait amplifiée dans le régime de la fonction publique d'Etat.

***Variation de la pension moyenne liquidée
en cas de maintien à 40 ans de la durée d'assurance***

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Régime général (CNAV)	0	+ 1,2 %	+ 2,0 %	+ 3,0 %	+ 2,5 %	+ 3,0 %
Fonction publique d'Etat (hommes)	0	+ 2,9 %	+ 3,1 %	+ 3,8 %	+ 3,9 %	+ 3,9 %
Fonction publique d'Etat (femmes)	0	+ 2,5 %	+ 3,3 %	+ 4,0 %	+ 3,8 %	+ 4,1 %

Sources : CNAV et direction du budget.

Le maintien à 40 ans de la durée d'assurance accroîtrait le volume financier des pensions liquidées.

***Accroissement de la masse des pensions
en cas de maintien à 40 ans de la durée d'assurance***

(en milliards d'euros 2006)

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Masse des pensions de droit direct du régime général (CNAV)	0	1,1 (+ 1,1 %)	2,2 (+ 2,1 %)	4,6 (+ 3,5 %)	6,3 (+ 3,8 %)	8,4 (+ 4,2 %)
Masse des pensions (y compris de droit dérivé) de la fonction publique d'Etat	0	0,6 (+ 1,4 %)	1,0 (+ 2,0 %)	1,7 (+ 2,8 %)	2,6 (+ 3,6 %)	3,4 (+ 4,1 %)

Sources : CNAV et direction du budget.

L'ensemble de ces évolutions générerait un besoin de financement accru pour le régime général et le régime de la fonction publique d'Etat.

**Accroissement des besoins de financement
en cas de maintien à 40 ans de la durée d'assurance**

(en milliards d'euros 2006)

	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Régime général (CNAV)						
Masse des cotisations	0	- 0,2 %	- 0,4 %	- 0,8 %	- 1,0 %	- 1,2 %
Masse des pensions de droit direct	0	+ 1,1 (+ 1,1 %)	+ 2,2 (+ 2,1 %)	+ 4,6 (+ 3,5 %)	+ 6,3 (+ 3,8 %)	+ 8,4 (+ 4,2 %)
Solde technique	0	- 1,3 (+ 15 %)	- 2,6 (+ 20 %)	- 5,4 (+ 21 %)	- 7,3 (+ 19 %)	- 9,6 (+ 22 %)
Fonction publique d'Etat						
Masse des cotisations	0	- 0,2 %	- 0,3 %	- 0,2 %	- 0,1 %	- 0,2 %
Masse des pensions (y compris de droit dérivé)	0	+ 0,7 (+ 1,4 %)	+ 1,0 (+ 2,0 %)	+ 1,7 (+ 2,8 %)	+ 2,6 (+ 3,6 %)	+ 3,4 (+ 4,1 %)
Solde technique	0	- 0,9 (+ 7 %)	- 1,3 (+ 9 %)	- 1,9 (+ 10 %)	- 2,7 (+ 13 %)	- 3,5 (+ 17 %)
Solde technique CNAV + fonction publique d'Etat	0	- 2,2	- 3,9	- 7,3	- 10,0	- 13,1
Retraites anticipées pour carrières longues	0	- 0,3	- 0,2	—	—	—
Somme CNAV (hors droits dérivés) et fonction publique d'Etat	0	- 2,5	- 4,1	- 7,3	- 10,0	- 13,1

Sources : CNAV et direction du budget.

Afin d'extrapoler à l'ensemble des régimes de retraite la mesure du maintien à 40 ans de la durée d'assurance, le COR rappelle que les pensions versées par la CNAV et la fonction publique d'Etat représentent environ 55 % de la masse des pensions versées par l'ensemble des régimes en 2020 comme en 2050. La mesure aurait donc notamment un effet « très significatif » sur les pensions des régimes complémentaires du secteur privé.

La CNAV s'est également livrée à un exercice de simulation de l'effet du maintien à 40 annuités de la durée d'assurance cible. Les résultats diffèrent peu par rapport aux projections du COR ; les écarts s'expliquent par l'emploi de modèles économétriques différents (Prisme pour la CNAV et Destinie de l'INSEE pour le COR). Selon la CNAV, dans le scénario de référence du COR, le maintien à 160 trimestres de la durée d'assurance de taux plein augmenterait les dépenses de pensions de droit direct du régime général de 1 milliard d'euros en 2015, 2,2 milliards en 2020, 4,5 milliards en 2030, 6,3 milliards en 2040 et 8,4 milliards d'euros en 2050.

5. L'avis de la Commission de garantie des retraites de 2007

Aux termes du VII de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, la Commission de garantie des retraites est « chargée de veiller à la mise en œuvre des dispositions de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 ». Elle « constate

l'évolution respective des durées d'assurance ou de services nécessaires pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein ou obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite ainsi que l'évolution de la durée moyenne de retraite » et « *propose, dans un avis rendu public, les conséquences qu'il y a lieu d'en tirer au regard de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003* ». Quatre membres la compose : le vice-président du Conseil d'État qui la préside, le président du Conseil économique et social, le premier président de la Cour des comptes et le président du COR. Ses avis sont adoptés à la majorité des voix, son président ayant voix prépondérante en cas de partage égal des voix. Son secrétariat est assuré par le secrétaire général du COR.

Aux termes de l'article 1^{er} du décret n°2007-1219 du 10 août 2007, la Commission de garantie des retraites doit statuer sur ces questions avant les 1^{er} novembre 2007, 2011 et 2015. Le directeur général de l'INSEE doit lui transmettre les données économiques et sociales lui permettant de statuer avant le 1^{er} septembre de chacune de ces trois années.

Le premier avis de la commission a été rendu le 29 octobre 2007. L'INSEE a transmis à la Commission de garantie des retraites les données suivantes pour rendre son avis.

Tableau de calcul de la durée d'assurance nécessaire pour stabiliser le ratio entre durée d'assurance et durée moyenne de la retraite défini par la loi

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

Nota : La loi définit la méthode de calcul de la durée moyenne de retraite à partir de l'estimation de l'espérance de vie à l'âge de 60 ans. Ces estimations établies sur une base triennale ont été transmises à la Commission de garantie des retraites par le directeur général de l'INSEE.

Source : communiqué de la Commission de garantie des retraites (29 octobre 2007), d'après les données de l'INSEE.

Avis de la Commission de garantie des retraites du 29 octobre 2007

« La Commission constate que le rapport entre la durée d'assurance ou de services requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein et la durée moyenne de retraite était de 1,79 en 2003.

« Ce rapport, calculé conformément à l'article 5 de la loi, s'est substantiellement détérioré entre 2004 et 2008. L'augmentation de la durée d'assurance et de services d'un trimestre par année en vue d'atteindre la durée de 41 ans en 2012 doit permettre de revenir progressivement au niveau du rapport constaté en 2003 : encore sensiblement inférieur en 2009, ce rapport se rapprocherait en 2010 de ce niveau, qu'il atteindrait en 2011, et serait légèrement supérieur à cette valeur en 2012.

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

« Il résulte de ces constatations que l'augmentation de la durée d'assurance prévue par la loi entre 2009 et 2012 (majoration « d'un trimestre par année pour atteindre 41 annuités en 2012 ») permet de satisfaire à l'objectif, retenu par le législateur, qui est de maintenir constant le rapport constaté en 2003 entre durée d'assurance ou de services et durée moyenne de retraite. »

6. Le cinquième rapport du Conseil d'orientation des retraites de novembre 2007

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a publié, le 21 novembre 2007, un cinquième rapport consistant en vingt fiches thématiques d'actualisation de ses deux précédents rapports de mars 2006 (« *Retraites : perspectives 2020 et 2050* ») et de janvier 2007 (« *Retraites : questions et orientations pour 2008* »). Cette actualisation était rendue nécessaire par la révision substantielle en juillet 2006 (*INSEE Première* n° 1089) des projections démographiques et de population active pour 2050 de l'INSEE et par l'évolution des comptes des régimes de retraites en 2007 et des prévisions à moyen terme.

Les constats généraux du COR sont analysés dans la partie II du présent rapport consacrée au rendez-vous de 2008.

Concernant l'évolution de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une pension au taux plein, le COR indique que la décision relève de la compétence du gouvernement (5^e rapport, p. 87). Néanmoins il souligne « *le rôle crucial de l'emploi à tous les âges et en particulier [...] l'emploi des seniors pour assurer l'efficacité de la réglementation, actuelle ou future* ».

Le COR a en outre réitéré les propositions contenues dans son quatrième rapport de janvier 2007 :

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

« Le Conseil en a identifié plusieurs dans son rapport de janvier 2007 : la mesure de départ anticipée pour carrières longues dans le régime général comme dans la fonction publique ainsi que, plus généralement, l'ensemble des dispositifs de départs précoces, l'assouplissement progressif de la décote au régime général et dans les régimes alignés, le rythme de montée en charge de la décote dans la fonction publique, les bornes d'âge de départ en retraite dans un contexte d'allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, les rachats de trimestres de cotisation, les modes d'attribution et de calcul du minimum contributif et du minimum garanti ... »

7. Le rapport du gouvernement remis au Parlement

Le III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 prévoit que le gouvernement transmet au Parlement, avant chaque échéance quadriennale (2008, 2012, 2016), un rapport public faisant apparaître l'évolution du taux d'activité des personnes de plus de cinquante ans, l'évolution de la situation financière des régimes de retraite, l'évolution de la situation de l'emploi, ainsi qu'un examen d'ensemble des paramètres de financement des régimes de retraite.

Le premier rapport a été publié et remis au Parlement le 31 décembre 2007. Il est analysé dans la partie II du présent rapport. Concernant l'évolution de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une pension au taux plein, le gouvernement reprend les analyses présentées par le Conseil d'orientation des retraites dans son cinquième rapport de novembre 2007.

La priorité est donnée à l'allongement des carrières professionnelles : *« le rendez-vous de 2008 doit impérativement permettre d'examiner l'ensemble des verrous qui font obstacle au mouvement d'allongement des carrières »* (p. 39).

8. La proposition du gouvernement

M. François Fillon, Premier ministre, a indiqué dans un entretien publié dans *L'Express* du 27 mars 2008 que le passage progressif à 41 annuités de durée d'assurance d'ici 2012 est prévu par la loi du 21 août 2003 *« sauf si les conditions démographiques ou économiques sont modifiées, ce qui n'est pas le cas. Donc, la loi s'appliquera »*.

Les syndicats consultés ont exprimé leur désaccord sur l'application de cette mesure et ont présenté des alternatives, notamment par l'accroissement des prélèvements sociaux sur les revenus peu taxés, voire une hausse temporaire des cotisations retraite le temps que la substitution des cotisations retraite aux cotisations chômage intervienne efficacement et par un effort en faveur de l'accroissement du taux d'emploi des seniors, y compris par un système de sanction des entreprises et des administrations n'obtenant pas de résultat en ce domaine.

A l'issue de la première phase de concertation dans le cadre du rendez-vous de 2008 sur les retraites, le gouvernement a indiqué au premier point de sa synthèse du 28 avril 2008 (cf. partie II du présent rapport) que « *la durée d'assurance prévue par la loi du 21 août 2003 pour bénéficier d'une retraite au taux plein sera majorée d'un trimestre par an pour atteindre 41 annuités au 1^{er} janvier 2012, comme prévu par l'article 5 de la loi du 21 août 2003* ». Cette position a été actée lors du conseil des ministres du 7 mai 2008 : « *l'application de la loi du 21 août 2003 a été confirmée, qu'il s'agisse de l'augmentation progressive de la durée de cotisation, qui atteindra 41 ans en 2012, de la prolongation du dispositif de départ anticipé pour les personnes ayant commencé à travailler à 14, 15 ou 16 ans et ayant eu de longues carrières, ou encore des redéploiements à opérer au sein de la protection sociale pour conforter le financement des retraites* » (communiqué du conseil des ministres).

M. Raphaël Hadas-Lebel, président du COR, a souligné dans un entretien publié dans *Le Monde* du 23 mai 2008 que l'allongement de la durée d'assurance programmée par la loi du 21 août 2003 (et jusqu'à 166 trimestres en 2020 selon les travaux préparatoires de la loi) « *ne suffit pas, à lui seul, à assurer l'équilibre du régime des retraites [... il] ne permettra d'assurer le maintien du niveau des pensions que si les personnes sont en capacité de prolonger leur activité* ». Cet allongement résulte d'une répartition équitable des gains d'espérance de vie constatés prévus par l'INSEE. L'équilibre des comptes ne pourra être atteint en 2020 que par des financements complémentaires, notamment le transfert de cotisations d'assurance chômage comme cela est programmé depuis 2003.

9. La mise en œuvre à venir de la réforme votée en 2003

Pour le secteur privé, le passage à 161 trimestres pour la génération née en 1949, 162 trimestres pour la génération née en 1950, 163 trimestres pour la génération née en 1951 et 164 trimestres pour la génération née en 1952 ne nécessite l'adoption d'aucune mesure législative. Tout le dispositif légal figure au III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 ; seule une mesure réglementaire de mise en application devra être prise : l'article R. 351-27 du code de la sécurité sociale, qui fixe à 160 depuis le décret n° 93-1022 du 27 août 1993 le nombre de trimestres devant être validés pour obtenir le taux plein de liquidation, devra être modifié en conséquence.

Sans attendre et pour permettre aux caisses de retraite de prendre en temps voulu les mesures d'organisation interne et donner la meilleure visibilité possible aux assurés sur l'évolution du cadre réglementaire, le directeur de la sécurité sociale a adressé, sur le fondement de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, une lettre ministérielle datée du 7 juillet 2008 aux directeurs des caisses gestionnaires de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV), des professions agricoles (MSA), des professions indépendantes (RSI), des professions libérales (CNAVPL) et des avocats (CNBF) précisant les conditions de relèvement de la durée d'assurance pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2009. Il a été demandé de mettre directement en œuvre les dispositions du III de l'article 5

de la loi du 21 août 2003 en veillant à appliquer la durée d'assurance correspondant à celle fixée pour l'année au cours de laquelle l'assuré atteint son soixantième anniversaire en application de l'article 109 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. Un toilettage des textes réglementaires sera effectué ultérieurement, le caractère d'application directe des dispositions du III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 rendant ces dispositions réglementaires obsolètes.

La CNAV a mis en œuvre ces dispositions par une circulaire n° 2008/41 du 25 juillet 2008.

Pour la fonction publique, le relèvement de la durée des services et bonifications a été organisé par le II de l'article 66 de la loi du 21 août 2003. Cet article a relevé de 150 à 160 trimestres cette durée sur la période 2004-2008 et modifié l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite pour aligner, à partir de 2008, cette durée sur la durée d'assurance applicable au secteur privé en vertu de l'article 5 de la loi du 21 août 2003. Tout le régime de la pension au taux maximum est déterminé par la loi : aucun décret d'application n'est nécessaire pour mettre en œuvre la réforme dans la fonction publique.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission s'est réunie, le mercredi 8 octobre 2008, sous la présidence de M. Pierre Méhaignerie, président, puis de M. Pierre Morange, vice-président, pour examiner le rapport de M. Denis Jacquat, député.

M. Denis Jacquat, rapporteur. Ce rapport est destiné à fournir les éléments d'information utiles pour apprécier les problématiques du rendez-vous de 2008 sur les retraites et évaluer les mesures proposées ou écartées par le Gouvernement au titre de ce rendez-vous.

Il rassemble donc d'abord des données financières, démographiques, sociales et juridiques sur les thèmes essentiels du rendez-vous de 2008. Il comporte également, afin de mettre correctement en perspective les mesures proposées par le Gouvernement, un rappel de l'ensemble des réformes intervenues en matière de retraite depuis 1993 et présente en annexe un rappel historique de la construction législative des multiples régimes de retraite ainsi qu'un tableau de l'ensemble des régimes spéciaux français.

Je me concentrerai ici sur les orientations à donner aux mesures qui doivent être adoptées au titre du rendez-vous de 2008 sur les retraites. Celui-ci résulte des dispositions de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, précisément analysées dans le rapport.

Ce rendez-vous de 2008 doit en outre, et avant tout, traiter des trois thèmes suivants : l'évolution de la durée d'assurance ouvrant droit à une liquidation au taux plein ; la situation des titulaires de petites pensions de retraite, ce qui pose le problème de l'évaluation des dispositifs du minimum contributif, du minimum vieillesse et des pensions de réversion ; et la gestion des âges de départ à la retraite et le maintien des salariés âgés dans l'emploi, ce qui conduit à aborder les questions relatives à l'âge légal de départ à la retraite, à l'évolution de l'âge effectif de liquidation des pensions, à la retraite anticipée pour carrière longue, aux modalités de calcul des pensions de retraite et aux limites d'âge professionnelles.

Le passage en 2012 de 40 à 41 ans de la durée d'assurance exigée pour une liquidation au taux plein est le point de départ du rendez-vous de 2008. Fixé par la loi du 21 août 2003, ce relèvement est d'application directe, à moins que le Gouvernement ne décide d'en ajuster le calendrier par décret pour tenir compte d'une modification de l'évolution du rapport entre durée de la retraite et durée de la vie active ainsi que des paramètres financiers et démographiques des régimes et de l'emploi par rapport aux prévisions. Sa mise en œuvre pour le secteur privé n'exige qu'un toilettage de certains articles réglementaires du code de la sécurité sociale mais aucune mesure réglementaire d'application pour le secteur public. Le rapport présente un tableau de répartition des matières relevant de la loi et du règlement.

Cette question est analysée en profondeur et toutes les données sont mises à plat, y compris une étude des effets financiers d'un maintien à 40 ans de la durée d'assurance. Pour information, je précise que, s'agissant des deux seuls régimes des travailleurs salariés et de la fonction publique d'État, ce gel créerait une dépense supplémentaire estimée à 2,5 milliards d'euros pour l'année 2010 et à 10 milliards d'euros pour la seule année 2040, soit environ 17 % du déficit de ces deux régimes.

Outre ces considérations financières, le relèvement de la durée d'assurance tel qu'il a été décidé en 2003 se justifie aussi par un motif d'opportunité essentiel : il permet de dégager des ressources utilisables pour financer des prestations ciblées répondant à des besoins cruciaux favorisant la cohésion sociale, comme le financement des départs anticipés pour carrière longue ou la revalorisation des petites retraites.

En effet, la prolongation du dispositif de départ anticipé pour carrière longue mis en place en 2003 est une mesure capitale, qui répond à un besoin de la population et relève d'une équité sociale cruciale pour l'acceptation du système des retraites français par nos concitoyens.

De même, il est indispensable de prolonger au moins jusqu'au prochain rendez-vous de 2012 l'objectif d'un minimum contributif majoré égal à 85 % du SMIC pour les salariés ayant cotisé au SMIC une carrière complète.

Le minimum contributif pose d'autres problèmes, qui ont notamment été soulevés par la Cour des comptes.

Tout d'abord, tous les assurés ayant cotisé au SMIC ne bénéficient pas d'un total de pensions égal à 85 % du SMIC, en raison des variations de pension complémentaire dues à l'assujettissement ou non à la CSG – pour 1 % d'entre eux environ, le montant de la pension est très légèrement inférieur. Le rapport préconise une application stricte de la règle : il ne faut pas interpréter l'article 5 de la loi de 2003 comme fixant une moyenne de liquidation, mais comme un minimum de liquidation dont tous les assurés peuvent se prévaloir dès lors qu'ils en réunissent les conditions. L'enjeu social mérite qu'on surmonte les difficultés matérielles de cette application stricte.

En deuxième lieu, le minimum contributif bénéficie parfois à des salariés ayant des retraites élevées, ce qui n'est pas conforme à l'objectif qui avait présidé à sa création en 1983 : il s'agissait alors de donner une majoration de pension aux salariés ayant travaillé longtemps avec une rémunération faible.

Enfin, le montant du minimum vieillesse tend à rejoindre le montant du minimum contributif, ce qui ne valorise pas le travail.

Sur ces deux points, le Gouvernement propose des mesures dans le PLFSS pour 2009, mais il importe de ne pas pénaliser excessivement les femmes, dont la majorité des pensions bénéficient du mécanisme du minimum contributif.

Pour ce qui concerne les pensions de réversion, je soutiens depuis quinze ans le relèvement de 54 % à 60 % du taux de réversion. C'est Simone Veil, ministre de la santé dans le gouvernement d'Édouard Balladur, qui, en 1994, avait porté ce taux de 52 % à 54 % avec l'objectif d'atteindre progressivement 60 %. Depuis lors, tous les gouvernements ont baissé les bras.

Dès l'annonce du projet du Gouvernement de relever le taux de la réversion, j'ai appelé son attention sur la nécessité de ne pas limiter la mesure aux futures liquidations de pension de réversion, mais de traiter également le stock des pensions déjà liquidées. La discussion a été longue et difficile en raison du coût d'une telle mesure. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2009 devrait parvenir à un équilibre en revalorisant les pensions de réversion de 11 %, ce qui correspond à un taux de liquidation de 60 %, mais en réservant la mesure aux plus petites pensions – ne dépassant pas 800 euros, tous régimes confondus – et aux personnes âgées d'au moins 65 ans.

Au-delà de la réversion, mon rapport rappelle, dans le droit fil de celui que j'avais présenté en 2006 sur le veuvage, la nécessité de fournir un complément de ressources aux conjoints survivants ayant encore un ou plusieurs enfants à charge. Cela peut se faire, comme en Allemagne par exemple, sous la forme d'une assurance orphelin.

En matière de gestion des âges de la retraite et de l'emploi des seniors, le rapport fait un bilan complet de la fixation des âges de la retraite. Bien que des demandes se soient exprimées en ce sens, le rendez-vous de 2008 ne prévoit pas la modification de l'âge légal de 60 ans, qui est un acquis social majeur. Cette question exige un large débat dans la société, que le Conseil d'orientation des retraites (COR) n'a pas souhaité ouvrir pour l'heure. Une étude de la CNAV a toutefois montré qu'un relèvement progressif de l'âge du départ à 62 ans allégerait les charges du régime général de 5 milliards d'euros en 2020 et ramènerait le déficit estimé pour cette année de 13 milliards à 8 milliards.

Le relèvement de la durée d'assurance exigée pour obtenir le taux plein et l'amélioration du taux d'emploi des salariés âgés me paraissent donc être, dans l'immédiat, la meilleure voie pour faire évoluer le système des retraites. Je propose de lever les principaux obstacles au maintien des seniors dans l'emploi. Il faut ainsi, à l'exception des cas où elles sont motivées par des raisons médicales, mettre un terme au système des préretraites, devenues de fait des instruments de gestion des effectifs salariaux dans l'entreprise. Il convient de ne plus permettre les mises à la retraite d'office. Il importe aussi de libéraliser le cumul emploi-retraite en supprimant le plafond de cumul des ressources et le délai de latence de six mois imposé avant la reprise d'une activité chez le dernier employeur, et de relever à 65 ans toutes les limites d'âge dans la fonction publique, avant de les supprimer complètement. En tout domaine, il faut permettre aux travailleurs de poursuivre leur activité professionnelle s'ils le souhaitent.

En dernier lieu, le rapport présente quelques pistes d'amélioration du mécanisme de liquidation des pensions de retraite. J'indiquerai notamment que, depuis des années, je conteste la règle appliquée par le régime général, en vertu d'une circulaire de 1973, selon laquelle les salaires de l'année de liquidation de la pension ne sont pas pris en compte dans le calcul du salaire annuel moyen (SAM). Une analyse précise réalisée avec les services de la CNAV montre que les assurés nés en octobre ou novembre peuvent être pénalisés par cette absence de prise en compte. Plutôt que de demander l'intégration de la dernière année travaillée même partiellement, je propose de calculer le SAM non pas sur les 25 meilleures années mais sur les 100 meilleurs trimestres : seul le trimestre de liquidation de la pension échapperait alors au calcul du SAM. Cette solution simple et équitable bénéficierait également aux femmes, aux travailleurs transfrontaliers et aux travailleurs, de plus en plus nombreux, qui connaissent des carrières discontinues ou des années de rémunération faiblement valorisées en raison, par exemple d'une maladie, d'une maternité, d'un chômage ou d'un stage. Le salaire ou revenu trimestriel moyen ainsi utilisé pour calculer leur pension refléterait mieux leur activité professionnelle réelle.

Je propose enfin de faire franchir, au terme de la montée en charge du système actuel, une nouvelle étape au droit à l'information. Celui-ci est capital et ses effets sur les comportements des assurés sont patents en Allemagne et en Suède, où il a été pleinement mis en place. Il faut fournir une information systématique aux assurés dès le début de leur carrière par des procédés électroniques dématérialisés afin qu'ils puissent disposer d'estimations indicatives du montant minimal envisageable de leurs pensions et d'éléments d'information générale sur les moyens de valoriser celles-ci. Si, à 30 ans, une estimation de pension peut être aléatoire, elle n'en sensibilise pas moins l'assuré à la question de la retraite tout en lui fournissant une indication du montant de la pension qu'il percevrait dans l'hypothèse où ses revenus n'augmenteraient pas.

Ces propositions ne pouvant être introduites dans le PLFSS pour des raisons de constitutionnalité, j'envisage de déposer une proposition de loi et de solliciter son examen dans le cadre d'une niche parlementaire.

M. le président Pierre Méhaignerie. J'ai bien noté l'importance du maintien du dispositif des carrières longues. Par ailleurs, il faudra peut-être revenir sur les possibilités de transfert d'une partie des cotisations UNEDIC. À taux de chômage identique, la cotisation est de 6,4 % en France contre une moyenne européenne de l'ordre de 4 %.

Se pose également, dans cette période de transition liée à la crise, le problème délicat de la gestion des effectifs et des préretraites, avec une progression probable de la demande de mesures financées par le Fonds national de l'emploi (FNE).

M. le rapporteur. Le rapport traite de cette question, sur laquelle nous reviendrons lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2009.

M. Yves Bur. Le travail de M. Denis Jacquat est très utile pour faire le point sur un sujet très complexe. Cependant, l'annonce répétée de rendez-vous permanents sur les retraites est anxiogène pour nos concitoyens, bien que peu de décisions soient, en fait, prises lors de ces rendez-vous.

L'abondement de la branche vieillesse par le transfert d'une part des cotisations UNEDIC et des avantages familiaux sur les trois prochaines années n'empêchera pas le déficit de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Si rien ne change, ce déficit augmentera même à partir de 2012, après avoir diminué jusqu'en 2011, et nous accumulerons 13 milliards de dettes.

Ne nous voilons pas la face : la seule mesure efficace consiste à accepter de relever, comme l'ont fait la plupart des pays du monde, l'âge légal de départ à la retraite, icône intouchable dans notre pays. Puisque nous gagnons chaque année un trimestre d'espérance de vie en bonne santé, les Français peuvent comprendre que, dans un contexte économique tendu, il faut travailler plus longtemps – jusqu'à 65 ans à l'horizon 2028. La plupart des pays européens auront fait cet effort, l'Allemagne prévoyant même de porter l'âge légal du départ en retraite à 67 ans vers 2025. Sinon nous paierons par la dette ce que nous refusons d'assumer aujourd'hui.

La pénibilité pourrait être prise en compte plus simplement au niveau des branches, comme c'est le cas dans le Bade-Wurtemberg. Au bout du compte, le montage national que nous mettons en place ne profitera peut-être qu'aux fonctionnaires et, pour donner le sentiment que le problème est réglé, à quelques maçons !

Quel est, enfin, l'avenir du Fonds de réserve des retraites (FRR), utile pour lisser les besoins de financement ? De fait, s'il n'est abondé que marginalement, il sera de moins en moins utile.

M. Régis Juanico. J'aborderai trois points.

Comme l'offre raisonnable d'emploi votée cet été, l'assouplissement des règles de cumul emploi-retraite interviendra à contretemps et à contresens de la situation de l'emploi et du chômage dans les prochaines années, et ces deux mesures joueront contre l'emploi.

Pour ce qui concerne les départs anticipés pour carrières longues, la décision prise cette année par le Gouvernement d'imposer une durée de cotisation différente – jusqu'à quatre trimestres – selon l'année de naissance du salarié se traduira par une injustice.

En troisième lieu, la pénibilité au travail, qui a fait l'objet d'un rapport de M. Jean-Frédéric Poisson auquel plusieurs d'entre nous ont collaboré, n'est pas assez prise en compte dans le rapport que nous examinons aujourd'hui. La négociation entre les partenaires sociaux prévue par l'article 12 de la loi du 21 août 2003 est un échec, même si le ministre semble avoir écrit aux partenaires sociaux pour relancer le processus. Dans ce domaine, des mesures législatives s'imposent.

M. Jean Mallot. Bien que ce rapport se présente explicitement comme un état des lieux, on souhaiterait parfois que le rapporteur formule davantage de propositions.

Comme M. Régis Juanico, je regrette l'absence de prise de position du rapporteur sur la pénibilité au travail. Le rapport présenté par M. Jean-Frédéric Poisson, dont la première version se bornait à proposer des dispositifs de temps partiel en fin de carrière – alors que, je le rappelle, l'espérance de vie d'un ouvrier est inférieure de sept ans à celle d'un cadre supérieur – a finalement reconnu qu'il fallait adopter des dispositifs de départ anticipé pour ces catégories de salariés.

En deuxième lieu, la proposition de transfert d'une partie des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse, contestée par les partenaires sociaux, doit être examinée en tenant compte de l'évolution du contexte économique et social au cours des derniers mois.

Pour ce qui est du départ anticipé pour carrière longue, il n'est pas acceptable que les trimestres rachetés, pris en compte dans le calcul de la retraite, ne le soient plus pour le calcul de la date de départ car cela revient à remettre en cause le contrat passé avec les salariés.

Nous sommes défavorables à l'allongement à 41 ans de la durée d'assurance. Cette question est indissociable de celle de l'emploi des seniors et la situation perdurera tant que le taux d'emploi des seniors n'aura pas été porté à plus de 38 %. Mécaniquement, les pensions versées auront tendance à baisser, et la décote se traduira par une perte de pouvoir d'achat. Le rapport devrait être plus précis à cet égard et ne pas accepter cet allongement comme une fatalité financière.

M. Jean-Claude Mathis. N'oublions pas les aspects démographiques : les générations montantes suffiront-elles ? L'allongement de l'espérance de vie est également une question importante.

Nous devons aujourd'hui faire le contraire de ce qui a été fait en 1982-1984 en annonçant qu'on pourrait prendre sa retraite à 60 ans sans que cela ait d'incidence sur le montant des retraites versées.

M. Patrick Roy. À en croire la CNAV, le bilan de la loi Fillon n'est pas très flatteur : en 2008, l'âge moyen de départ à la retraite est de 60,7 ans, contre

61,4 ans en 2004. Il ne faut pas nous faire prendre des vessies pour des lanternes ! Ce problème est indissociable de celui de l'emploi des seniors.

D'autre part, le rapport de M. Denis Jacquat ne parle guère des petites retraites, qui concernent pourtant des millions de Français. Pour les gros revenus, la baisse du pouvoir d'achat ne se traduit que par une limitation des dépenses de luxe, mais il y a dans ma circonscription des retraités qui, à la fin du mois, mangent de la viande pour animaux qu'ils achètent dans les magasins de *hard discount*. En décidant de réduire le pouvoir d'achat des petites retraites en 2008, le Gouvernement a prouvé qu'il ne s'intéressait pas à ce problème. L'an dernier, lors du débat sur le PLFSS, le ministre nous taxait d'impatience mais, un an plus tard, l'augmentation est très faible. Aujourd'hui, les Français qui souffrent seront les premières victimes de la faillite du système libéral.

Mme Martine Billard. Relever l'âge de départ à la retraite sera source de nouvelles inégalités : ceux qui ont fait le moins d'études et ont commencé à travailler plus tôt devront travailler plus longtemps. Qui plus est, la circulaire publiée cet été sans débat provoque un grand sentiment d'injustice car les personnes voulant prendre leur retraite doivent, selon leur date de naissance, totaliser un nombre différent de trimestres de cotisation, sans parler du fait que les dates retenues par la CNAV et par la circulaire ne sont pas cohérentes.

Le transfert d'une partie de la cotisation UNEDIC a été proposé voici plusieurs mois par le Gouvernement au motif que le taux de chômage baissait. Aujourd'hui, la crise et les licenciements massifs attendus notamment dans le secteur de l'automobile invitent à la prudence : si l'on refuse les mesures FNE et que l'on transfère une fraction de la cotisation UNEDIC, comment financera-t-on les allocations chômage ?

M. le président Pierre Méhaignerie. Madame Martine Billard, est-il normal qu'un cadre supérieur au chômage puisse gagner 4 500 euros pendant 23 mois ? La France est le seul pays d'Europe où cela se produit et il faudra bien revoir un jour l'ordre des priorités sociales.

Mme Martine Billard. J'ai déjà déclaré que je n'étais pas opposée au plafonnement des indemnités. Au demeurant la moyenne des indemnités chômage perçues par les allocataires est très loin de 4 500 euros et, si le chômage devait augmenter, il n'en faudrait pas moins financer les allocations.

La possibilité qu'ont les polypensionnés de cumuler le minimum contributif et d'autres revenus est un effet pervers qui doit être corrigé. Toujours est-il que les femmes sont souvent réduites, faute d'avoir travaillé 42 ans, à toucher le minimum vieillesse, ou le minimum contributif si elles ont cotisé 42 ans mais perçoivent une retraite inférieure au SMIC. Il faut donc réfléchir à un autre dispositif.

M. Frédéric Reiss. Ce rapport très riche est une mise au point utile et une mine d'informations.

Le dispositif relatif aux carrières longues était attendu et 500 000 personnes environ en ont déjà profité. Connaît-on le « stock » de personnes qui, ayant commencé à travailler avant l'âge de 16 ans – avant l'instauration de la scolarisation obligatoire jusqu'à cet âge –, pourraient bénéficier de ce dispositif ?

Je suppose par ailleurs que les dispositions relatives aux veuves d'Alsace-Moselle et aux travailleurs transfrontaliers seront précisées en temps voulu.

Je tiens enfin à évoquer, en tant qu' élu d'une circonscription frontalière, le problème des personnes touchées par des licenciements économiques en Allemagne avant 65 ans, âge légal de la retraite dans ce pays. Leur prise en charge par les ASSEDIC en France est lourde pour les caisses françaises.

M. Patrick Lebreton. Je salue à mon tour le travail du rapporteur.

La pyramide des âges est différente en métropole et en outre-mer. Dans mon département de la Réunion, 56 % de la population a aujourd'hui moins de 30 ans. Malgré le dynamisme économique de notre territoire, le marché de l'emploi y est étroit et la volonté d'allonger à 41 années la durée de cotisation pose question : comment pourrions-nous assurer l'entrée des jeunes sur le marché du travail alors que les seniors, qui peinent aujourd'hui à accéder à une retraite à taux plein, seront obligés de rester en poste ?

M. Patrice Debray. Il conviendrait de clarifier le problème du cumul de la retraite et de l'activité, auquel sont confrontées de nombreuses personnes, notamment certains médecins désireux de reprendre une activité.

M. Pierre Morange, vice-président, remplace M. le président Pierre Méhaignerie à la présidence de la réunion.

M. Pierre Morange, vice-président. Je salue moi aussi le travail considérable du rapporteur sur un sujet très complexe.

L'allongement de l'espérance de vie et sa conséquence inéluctable, l'allongement du temps de cotisation, doivent être pris en compte avec lucidité et pragmatisme. Il ne faut pas, en revanche, faire dépendre cette question de la résolution d'autres problèmes, comme le taux d'employabilité insuffisant des plus de 55 ans dans nos systèmes de production, la pénibilité, les carrières longues et l'alternance d'activité et d'inactivité, pour lesquels il existe une solution très concrète, nullement suspensive ou alternative, mais complémentaire de l'augmentation de la durée de cotisation. Nous voulons assurer l'efficacité de notre système de production de manière à produire des richesses et à mieux les répartir, ainsi qu'à protéger la sécurité et la santé des salariés. Un consensus est possible sur ce point.

M. le rapporteur. Comme l'ont souligné plusieurs orateurs, ce rapport a été conçu comme un *vade-mecum* destiné à faire le point sur les retraites en 2008,

en reprenant notamment les lois de 1993 et de 2003 et les idées émises notamment par la Cour des comptes, la CNAV, le COR ou le Médiateur, ou les déclarations faites l'an dernier par le Président de la République au Sénat lors des journées de la presse sociale. Il convient également de le distinguer du PLFSS, malgré la coïncidence de leurs dates d'examen.

Monsieur Yves Bur, les rendez-vous prévus tous les quatre ans par la loi de 2003 me semblent offrir un tableau de bord utile. Celui que le gouvernement a ajouté pour 2010 ne me semble pas non plus superflu dans le contexte économique actuel. Ainsi, le transfert d'une fraction des cotisations UNEDIC pourrait, en cas de crise et de reprise du chômage, rendre difficile l'indemnisation des chômeurs. Des points de contrôle réguliers sont nécessaires.

Vous avez justement évoqué le caractère anxiogène que peuvent avoir les rendez-vous sur les retraites, qui ont pu pousser certaines personnes à anticiper leur départ à la retraite de crainte de voir se mettre en place des conditions moins favorables. L'information sur les retraites doit donc être très régulière.

Quant à la remise en cause de la retraite à 60 ans, je rappelle que, sur les trois leviers disponibles – durée de cotisation, âge du départ et montant des prestations servies –, la France a plutôt choisi d'allonger la durée de cotisation. D'autres pays, comme la Suède, maintenant imitée par Japon, ont fait un autre choix, passant d'un système à prestations définies à un système à cotisations définies.

Le FRR est un fonds de lissage, dont j'ai défendu la création alors que j'étais rapporteur du PLFSS et dans l'opposition, car des ressources garanties sont indispensables pour financer les retraites d'après 2020. Ses réserves s'élèvent aujourd'hui à environ 30 milliards d'euros, judicieusement placées en actions et en obligations. Le Fonds a connu un rendement à deux chiffres en 2005 et 2006 et un rendement correct en 2007, de telle sorte que, malgré ses pertes récentes, de l'ordre de 15 % depuis le début de l'année 2008, il reste bénéficiaire.

Monsieur Régis Juanico, je rappelle, à propos du cumul emploi-retraite, que le rapport a été préparé avant la crise. Les questions que vous avez posées seront abordées dans le cadre de l'examen du PLFSS pour 2009.

Plusieurs orateurs ont évoqué les carrières longues. Le cas des personnes nées en 1952, qui devront cotiser quatre trimestres de plus, a fait l'objet d'un recours de la CFDT devant le Conseil d'État. Cette question est très technique. Cependant, bien que les salariés concernés puissent avoir l'impression de subir une injustice, la mesure mise en place par la circulaire de cet été n'est que la conséquence mécanique de la loi et du décret du 30 octobre 2003.

La pénibilité n'est pas évoquée dans mon rapport car elle a fait l'objet d'un important rapport de M. Jean-Frédéric Poisson, membre de notre commission, qui constate que les discussions avec les partenaires sociaux sont en panne et que la pénibilité ne devrait pas constituer un des paramètres de

l'assurance vieillesse, la question pouvant toutefois se poser pour les ouvriers du bâtiment.

Monsieur Jean Mallot, j'ai déjà répondu à votre question relative à la situation des personnes nées en 1952, évoquée également par Mme Martine Billard. Nous reviendrons sur les carrières longues lors de l'examen du PLFSS pour 2009, ainsi que sur la question de la durée de cotisation, liée à celle de l'emploi des seniors.

Monsieur Jean-Claude Mathis, la démographie est largement analysée dans le rapport.

Nous avons déjà évoqué, monsieur Patrick Roy, le caractère anxiogène de la question des retraites, qui a provoqué plus de départs que prévu. Certaines dérives ont pu, à l'inverse, justifier des ajustements. Un chapitre du rapport est par ailleurs consacré au nécessaire relèvement des petites retraites, que nous évoquerons à nouveau dans le cadre du PLFSS.

J'ai bien intégré, madame Martine Billard, vos remarques constructives.

Monsieur Frédéric Reiss, le « stock » potentiellement concerné par le dispositif relatif aux carrières longues est de l'ordre de 100 000 personnes par génération. Pour ce qui concerne les travailleurs transfrontaliers, une circulaire relative aux polypensionnés, diffusée cet été, leur est favorable. J'assisterai demain à une rencontre organisée sur ce thème entre le ministre du travail et les syndicats de Français travaillant au Luxembourg.

J'ai déjà répondu aux questions de M. Patrick Lebreton et de M. Patrice Debray.

Vous avez justement souligné, monsieur Pierre Morange, que les retraites sont un sujet complexe car chaque cas est différent et il faudra être attentif aux personnes qui ont connu des carrières accidentées ou bénéficié d'emplois aidés. Il est probable que, après la diminution actuelle, le nombre de bénéficiaires du Fonds national de solidarité (FNS) augmentera de nouveau, ce qui posera des problèmes de financement.

M. Pierre Morange, président. Monsieur Denis Jacquat, je vous remercie.

La commission *autorise*, en application de l'article 145 du règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

ANNEXES

Annexe 1 : Programme de la mission d'étude à Stockholm des 2 et 3 juillet 2008

Annexe 2 : Le système des retraites suédois

Annexe 3 : La mise en place des régimes de retraite de la sécurité sociale française

Annexe 4 : Tableau de la mise en application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites

Annexe 5 : Le droit à la réversion

ANNEXE 1

PROGRAMME DE LA MISSION D'ÉTUDE À STOCKHOLM

Composition de la mission :

- M. Denis Jacquat, député de la Moselle (groupe UMP)
- M. Gérard Cherpion, député des Vosges (groupe UMP)
- Mme Marisol Touraine, députée d'Indre-et-Loire (groupe SRC)

Mercredi 2 juillet 2008

8h30 : Confédération suédoise des entreprises (Svenskt Näringsliv) – entretien avec M. Hans GIDHAGEN, expert, responsable des questions de retraites et d'assurances

9h45 : Ministère de la santé et des affaires sociales – accueil par M. Kasper PAULIG, responsable des questions européennes et internationales du ministère et entretien avec M. Danne MIKULA, expert en matière des retraites, Agence nationale de la sécurité sociale (Försäkringskassan)

11h00 : Ministère de la santé et des affaires sociales – entretien avec M. Mats G. NILSSON, député (parti modéré), membre du groupe sur les retraites du Parlement

12h30 : Déjeuner à la résidence offert par M. Joël de Zorzi, ambassadeur de France en Suède

14h15 : Ambassade de France – entretien avec M. Bo KÖNBERG, préfet du comté de Södermanland, ancien ministre de la santé et des assurances sociales (parti libéral) qui a dirigé le travail de préparation de la réforme des retraites en 1991-1994, chargé par le gouvernement suédois d'une mission d'étude sur la mise en place d'ici 2010 d'une nouvelle autorité chargée de l'ensemble des questions de retraite.

15h45 : Agence de gestion des fonds de pension (PPM) – échange avec M. Johan HELLMAN, directeur général, et présentation de la PPM et du système des fonds de pension par M. Pierre HENHAMMAR.

20h00 : Dîner avec M. Bernard Bedas, conseiller social de l'ambassade de France, et M. Olivier Rousseau, chef de la mission économique de l'ambassade de France.

Jeudi 3 juillet 2008

9h30 : Confédération syndicale suédoise LO (« cols bleus ») – entretien avec Mme Renée ANDERSSON, responsable de la division des salaires et de la protection sociale.

11h00 : Ministère de l'emploi – entretien avec Mme Emma WAJNBLOM, experte de la division du marché du travail, sur l'emploi des seniors en Suède.

ANNEXE 2

LE SYSTÈME DES RETRAITES SUÉDOIS

A. LA MISE EN PLACE DU NOUVEAU SYSTÈME DE RETRAITE SUÉDOIS.....	260
B. L'ARCHITECTURE DU SYSTÈME DES RETRAITES SUÉDOIS.....	262
1. Les différentes assurances vieillesse	262
2. L'âge légal de la retraite	263
3. Les instances de gestion de l'assurance vieillesse.....	264
C. LES DIFFÉRENTES PENSIONS DE VIEILLESSE.....	265
1. Les pensions de base légales du premier pilier	265
a) <i>La pension professionnelle</i>	266
b) <i>La pension par capitalisation</i>	267
c) <i>Le financement de la pension générale de retraite</i>	271
d) <i>L'information des assurés</i>	271
e) <i>La pension garantie</i>	273
f) <i>La réversion de la pension générale</i>	274
2. Les pensions complémentaires du deuxième pilier	275
D. LES MESURES DE SOUTIEN DIRECT À L'EMPLOI DES SENIORS	277
1. Par des règles de l'assurance vieillesse	277
2. Par la politique de l'emploi.....	278

Le rapporteur a effectué, avec M. Gérard Cherpion, député des Vosges, et Mme Marisol Touraine, députée d'Indre-et-Loire, un déplacement à Stockholm du 1^{er} au 3 juillet 2008 afin d'y étudier le système des retraites suédois. Cette mission a également permis d'étudier les modalités du soutien à l'emploi des seniors (*cf.* programme en annexe 1 du présent rapport).

Pour mémoire, les rapports présentés au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur la branche vieillesse des projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 et 2008 contiennent chacun une analyse du système des retraites allemand qui a été établie, chaque fois, après un déplacement à Berlin du rapporteur (rapports de M. Denis Jacquat n^{os} 3384 et 295)

A. LA MISE EN PLACE DU NOUVEAU SYSTÈME DE RETRAITE SUÉDOIS

Le premier régime de retraite obligatoire suédois a été mis en place en 1914. Le versement d'une pension nationale de base, sous forme d'allocation, a été institué en 1947. À partir de 1960, le montant de la pension de retraite a été calculé proportionnellement au revenu d'activité des quinze meilleures années (avec plafonnement) selon un mécanisme à prestations définies fondé sur la répartition. Les pensions étaient indexées sur l'évolution des prix et l'assuré obtenait le taux plein de liquidation s'ils avait cotisé pendant trente ans. Cette pension légale était complétée par un système de pension garantie et une allocation logement financés par le budget de l'État. L'âge de la retraite était fixé à 67 ans. En 1969 une retraite complémentaire pour les petits retraités a été mise en place. En 1976, l'âge de la retraite légale a été abaissé à 65 ans.

Face à un accroissement des dépenses de retraites conduisant à une faillite certaine du système si rien n'était entrepris, au ralentissement pérenne de la croissance économique par rapport aux années 1950 et 1960 (l'ancienne législation sur les retraites datait de 1962 et 1976)⁽¹⁾, au sentiment que le système des retraites adopté à la suite d'un référendum suivi d'élections législatives générales à la fin des années 1950 ne résisterait pas au vieillissement de la population⁽²⁾ et aux inégalités de l'ancien système entre les ouvriers et les employés⁽³⁾, le royaume de Suède a engagé à partir des années 1980 une vaste réflexion sur la refonte de son système des retraites. Une première commission chargée de réfléchir à l'évolution du système des retraites avait été constituée en 1984 mais le gouvernement social-démocrate avait décidé de ne pas donner suite à ses propositions. Un groupe de travail dirigé par M. Bo Könberg, ministre de la santé et des assurances sociales (parti libéral), a été mis en place en 1991 sous le nouveau gouvernement de droite et centre droit. Ce groupe a élaboré un projet de réforme radicale qui a recueilli en janvier 1994 le consensus de cinq des sept partis politiques représentés au Parlement⁽⁴⁾, des syndicats de salariés et des organisations patronales. Ses principes ont été approuvés par le Parlement le 8 juin 1994. Deux projets de loi ont été élaborés sur la base des travaux d'une nouvelle commission (dans laquelle n'étaient pas représentés les partenaires sociaux) mise en place le 23 juin 1994 pour définir les modalités de mise en œuvre des principes de réforme retenus et ont été définitivement adoptés le 8 juin 1998 par un nouveau Parlement à majorité sociale-démocrate, à une majorité écrasante (257 pour, 17 contre, 16 abstentions).

Depuis cette date, peu de propositions de modification ont été présentées ; selon M. Mats Nilsson, député du parti modéré, rencontré par la mission, 90 % des députés ne souhaitent pas toucher au système et s'en remettent pour sa gestion à la Caisse nationale de sécurité sociale, à l'Agence pour la retraite par capitalisation et aux partenaires sociaux (pour

(1) Dans les années 1950 et 1960, la croissance annuelle moyenne a été supérieure à 3,7 % alors qu'elle est tombée à moins de 2 % après 1975.

(2) En 1960, la Suède comptait 20 retraités pour 100 actifs et, en 2000, 30 retraités pour 100 actifs. Il est prévu qu'en 2015 le rapport sera de 41 retraités pour 100 actifs. Jusqu'à la fin des années 1990, la progression du taux d'emploi des femmes a permis de contenir le ratio retraités / actifs. Aujourd'hui, le taux d'activité des femmes est proche de celui des hommes. A l'origine, la pension de retraite devait apporter une ressource d'existence pendant six ans puisque l'espérance de vie était de 73 ans pour un départ en retraite à 67 ans.

(3) Compte tenu de la règle du calcul de la pension sur les quinze meilleures années, qui sont en général les quinze dernières années d'activité, les ouvriers (« cols bleus ») pouvaient avoir plus cotisé sur l'ensemble de leur carrière qu'un employé d'une administration ou d'un service et recevoir une pension de retraite plus faible. Cette inégalité a conduit la Confédération syndicale suédoise LO, dit « syndicat des cols bleus », à apporter un soutien actif à la réforme.

(4) Parti social-démocrate, parti des modérés, parti libéral, parti du centre et parti des démocrates-chrétiens.

la retraite complémentaire). Les sujets sociaux les plus discutés sont aujourd'hui l'assurance maladie et l'assurance chômage. L'assurance vieillesse ne fait plus l'objet de débat politique.

Les principales modifications ont été introduites en 2001 et sont entrées en vigueur en 2003. Elles concernent la définition d'un mécanisme d'équilibrage automatique des comptes, la création d'une allocation de subsistance pour personnes âgées et la réforme des pensions de réversion.

Le principal clivage politique lors des débats du groupe de travail de 1991 à 1994 a porté sur l'introduction d'une épargne retraite à laquelle le parti social-démocrate se refusait totalement à l'origine et dont les partis de droite et du centre droit voulaient faire le pivot essentiel du nouveau système de retraite. Un compromis a été trouvé pour maintenir le système par répartition tout en le complétant par un mécanisme de capitalisation restreint mais obligatoire.

Les interlocuteurs de la mission ont tous estimé qu'il est encore trop tôt pour dresser un bilan de la réforme de 1998. Cependant, d'ores et déjà, des avantages nets sont mis en avant par toutes les parties :

- la stabilité financière du système de la pension professionnelle qui asseoit sa crédibilité sur le long terme : le système de la retraite de base a été construit pour garantir son équilibre comptable, au moins à moyen terme, et le mécanisme qui repose sur le mécanisme de la cotisation définie, et non sur la prestation définie, contient les dérives qu'a connues le système antérieur ; les pensions servies doivent désormais suivre l'évolution économique du pays ;

- le caractère contributif complet du système : toute couronne gagnée produit des droits à pension, le montant de la retraite étant directement proportionnel à la somme des cotisations réunies sur toute une carrière ; cette individualisation des droits à pension a conduit à mettre en extinction l'ancien système de la réversion au conjoint survivant ; il constitue également une incitation à mettre fin au travail au noir ;

- la souplesse de la gestion de la retraite : les Suédois peuvent choisir leur date de départ en retraite à partir de l'âge de 61 ans et ne pas liquider la totalité de leurs droits à pension ; ils décident du placement financier des cotisations de retraite de base légale et de retraite complémentaire conventionnelle, ce qui responsabilise les cotisants ;

- le choix politique consensuel de favoriser la prolongation des carrières alors même qu'il n'existe pas de propension naturelle des salariés et employés à vouloir travailler au-delà de 60 ans et de leurs employeurs à vouloir maintenir les seniors dans l'emploi (l'absentéisme et les arrêts pour longue maladie sont très élevés) ;

- la complémentarité, permettant de répartir les risques financiers, entre le système par répartition de la pension professionnelle et le système par capitalisation de la pension par capitalisation et des pensions complémentaires ;

- l'équité entre les générations apportées par le mécanisme de la pension générale : les générations futures ne devront pas s'imposer des sacrifices pour financer la générosité excessive des générations antérieures et actuelles ;

- l'absence d'intervention des autorités politiques dans le pilotage du système des retraites (les partis politiques ne souhaitent plus connaître l'expérience traumatisante des années 1990 où les pensions avaient dues être réduites de 2 % et gelées) ;

- la transparence du fonctionnement des systèmes de retraite de base et de retraite complémentaire, notamment *via* l'enveloppe orange d'information annuelle des assurés sur leurs droits à pension au titre de la retraite de base ;

- la faiblesse des coûts administratifs de gestion du système de retraite ;

– la solidarité apportée aux personnes en situation difficile par la pension garantie, l'allocation maladie et l'allocation logement.

De fait, le nouveau système de retraite de base a été copié en Lettonie et en Pologne et il a inspiré l'Italie.

Depuis 2002, le nouveau système de retraite a permis de distribuer 25 milliards de couronnes (2,7 milliards d'euros) supplémentaires par rapport à l'ancien système grâce à la bonne santé de l'économie suédoise. Les pensions servies sont supérieures de l'ordre de 5 % en termes réels par rapport aux pensions qui auraient été servies par l'ancien système s'il avait été maintenu. Peu de critiques sont donc présentées. Cependant, interrogé par la mission, M. Bo Könberg a présenté quatre points qui l'ont laissé insatisfaits à l'issue de l'adoption de la réforme :

– l'existence d'une cotisation au-dessus du plafond : le système mis en place crée une charge sociale très élevée ;

– les limites d'âge (61 ans, 65 ans, 67 ans) auraient dues être révisées en fonction de l'évolution de l'espérance de vie comme cela est prévu au Danemark (l'espérance de vie s'allonge d'un mois par an environ) ; mais la Suède n'est pas le seul pays à avoir fixé un seuil à 67 ans : la Norvège et l'Islande ont retenu cet âge de départ en retraite et l'Allemagne l'a prévu pour les années 2029 et suivantes ;

– l'âge de liquidation de la pension garantie (65 ans) aurait dû être relevé ;

– il aurait fallu permettre à tous les Suédois de bénéficier d'une retraite complémentaire, comme la Norvège l'a prévu : aujourd'hui seuls 90 % des salariés suédois bénéficient d'une retraite complémentaire, le pourcentage étant encore plus bas si l'on prend en compte tous les travailleurs.

Le nouveau système de retraite ne garantit pas le niveau des pensions servies chaque année mais, comme l'a indiqué à la mission M. Mats Nilsson, député du parti modéré, il met la pression sur les partis politiques pour soutenir la croissance économique et maintenir un faible taux de chômage. Il convient donc d'attendre pour voir comment il se comportera en cas de dépression forte et prolongée des valeurs mobilières.

B. L'ARCHITECTURE DU SYSTÈME DES RETRAITES SUÉDOIS

1. Les différentes assurances vieillesse

La retraite des Suédois repose sur trois piliers :

1° Une retraite d'État, qui se décompose en une pension professionnelle financée par une cotisation de 16 % sur les revenus et qui donne lieu au versement d'une pension financée selon le mécanisme classique des régimes par répartition par points et une pension par capitalisation financée par une cotisation de 2,5 % sur les revenus. Cette retraite dite « pension générale » est proportionnelle aux revenus d'activité de l'ensemble de la vie de l'assuré.

Cette retraite publique légale peut donner lieu, si le titulaire des droits le décide au moment de sa liquidation, au versement, à son décès, d'une pension de réversion au bénéfice du conjoint ou concubin survivant ou de ses orphelins dès lors qu'ils sont âgés de moins de 18 ans (ou 20 ans en cas d'études). En ce cas, la pension est réduite pour tenir compte des deux espérances de vie.

La retraite publique légale peut donner lieu au versement d'un complément dénommé « pension garantie » en cas de versement d'une pension inférieure à un certain montant. Cette pension garantie est financée par le budget de l'Etat.

Seule cette retraite de base légale a fait l'objet de la réforme de 1998.

2° Une retraite complémentaire fournie par le régime d'assurance vieillesse mis en place et géré par les partenaires sociaux dans la branche d'activité dont relève l'assuré.

3° Une rente fournie par les assurances volontaires privées auxquelles peuvent souscrire les assurés.

Le poids des différentes formes d'assurance vieillesse en Suède

Types de pension	Part des pensions servies		Cadre juridique de la pension servie
Pensions générales contributives	60 %	75 %	Pensions publiques légales et obligatoires
Pension garantie	10 %		
Pension de réversion	5 %		
Pensions complémentaires des cadres du secteur privé	7 %	15 %	Pensions complémentaires résultant d'accords collectifs du travail
Pensions complémentaires des non-cadres du secteur privé	3 %		
Pensions complémentaires des fonctionnaires d'Etat	2 %		
Pensions complémentaires des agents territoriaux	3 %		
Assurances privées	10 %	10 %	Choix individuels

Source : Caisse nationale de sécurité sociale suédoise.

Selon les indications fournies à la mission par le syndicat LO, le taux de remplacement – calculé par rapport au montant du dernier salaire avant départ à la retraite – de la pension générale de base serait actuellement de l'ordre de 50 à 55 % (le taux ne peut être fixe en raison du système par capitalisation). Le taux de remplacement de la pension complémentaire serait de 20 %.

Le syndicat LO n'exclut pas que si dans l'avenir les liquidations devaient être effectuées avec des taux inférieurs, les Suédois demandent à relever le taux de cotisation actuellement de 18,5 % pour maintenir leur niveau de vie à la retraite.

2. L'âge légal de la retraite

La pension générale de retraite, dans ses deux composantes par répartition et par capitalisation, ne peut être liquidée qu'à partir de 61 ans. Il n'existe aucun dispositif de retraite anticipée permettant à un Suédois de partir en retraite avant 61 ans. Il existait auparavant une retraite anticipée (avant 65 ans) accordée avec une pension partielle mais, même les syndicats – en particulier LO, interrogé par la mission – ont renoncé à son maintien en raison de son coût trop élevé.

Il n'existe, comme en France, aucune limite d'âge supérieure pour prendre sa retraite. Cependant, le droit du travail suédois permet à un employeur de se séparer de son employé après l'âge de 67 ans révolus ; jusqu'à cet âge, les travailleurs bénéficient d'un droit à conserver leur emploi. Jusqu'en 2002, cette limite de 67 ans pouvait être abaissée par un

accord collectif ; cette possibilité n'existe plus afin de maintenir le plus longtemps possible dans l'emploi les travailleurs âgés.

Dans les faits, les Suédois prennent donc leur retraite de 61 à 67 ans. La Confédération suédoise des entreprises a confirmé à la mission que les employeurs ne souhaitent pas conserver les salariés les plus âgés ; très peu de salariés de plus de 67 ans continuent donc de travailler.

L'âge moyen de départ en retraite est de 63,2 ans. Le syndicat LO a indiqué que de très nombreux travailleurs âgés de 60 ans sont en congé maladie au moment où ils demandent à partir en retraite à 61 ans.

Le montant de la pension varie en fonction de l'âge choisi pour le départ en retraite en fonction de l'espérance de vie de la génération de l'assuré. Le montant définitif de la pension professionnelle n'est toutefois arrêtée que lorsque l'assuré atteint l'âge de 65 ans ; auparavant il s'agit d'une « liquidation anticipée » à caractère provisoire (*cf.* ci-après). En tout état de cause, la pension garantie n'est versée qu'à compter de l'âge de 65 ans.

La liquidation d'une pension générale entraîne la liquidation de la pension professionnelle et de la pension par capitalisation.

La pension générale peut être perçue en totalité – « pension de temps plein » – ou à raison d'un quart, de la moitié ou des trois quarts de temps plein. Un retraité peut décider de passer du versement d'une pension complète à une pension partielle, voire même suspendre entièrement sa pension pour en différer le versement. En ce cas, les sommes auxquelles il a ainsi renoncé sont créditées sur ses avoirs de pension (compte notionnel et fonds de placements de sa pension par capitalisation) qui sont revalorisés en fonction des gains de survie et de la norme de croissance des revenus, comme décrit ci-après. En particulier, pour la pension par capitalisation, l'évolution favorable de ses placements, peut amener un retraité à suspendre les versements ou à restreindre la part de pension versée afin d'abonder son épargne retraite ; un assuré peut même décider de laisser intact son avoir et maintenir son épargne retraite dans les fonds de placements après son départ en retraite.

Tout retraité peut cumuler sa pension et un emploi rémunéré. Les rémunérations obtenues pendant cette période de cumul procurent de nouveaux droits à pension qui abondent le compte notionnel et les fonds capitalisés. Ces nouveaux avoirs donnent lieu au versement d'une pension supplémentaire d'autant plus importante qu'elle est liquidée tard.

3. Les instances de gestion de l'assurance vieillesse

Il n'existe pas de gestionnaire unique des systèmes de retraite suédois. Néanmoins, la Suède ne connaît pas, comme la France, le fractionnement en régimes professionnels multiples.

Pour le premier pilier, deux gestionnaires interviennent :

– la Caisse nationale de sécurité sociale, qui gère également l'assurance maladie-maternité, pour la pension professionnelle de tous les travailleurs du secteur privé comme du secteur public (cotisation de 16 %) ; c'est un établissement public de l'Etat dont le conseil d'administration et le directeur général sont nommés par le gouvernement ; l'indépendance de la caisse est respectée puisque son président et son directeur général sont des personnalités sociales démocrates alors que le gouvernement est de droite ; la caisse emploie un millier d'agents pour gérer la pension professionnelle ;

– l'Agence pour la retraite par capitalisation (*Premium Pension Authority* PPM) pour la retraite par capitalisation (cotisation de 2,5 %) ; c'est un établissement public de l'Etat dont les huit administrateurs sont nommés par l'Etat à raison de leurs qualifications en

matière sociale et financière ; la PPM emploie environ 200 agents et gère l'épargne d'environ 5,8 millions de travailleurs.

M. Bo Könberg, actuellement préfet du comté de Södermanland, a été chargé par le gouvernement d'une mission d'étude pour la mise en place d'une nouvelle autorité chargée de la gestion des deux pensions légales du premier pilier, c'est-à-dire de la gestion des cotisations de 18,5 %. Cette autorité regrouperait les services de la Caisse nationale de sécurité sociale chargés de la retraite professionnelle et les services de la PPM. Ce processus de rationalisation permettrait de faire baisser les coûts de gestion du système, accroîtrait l'efficacité des placements financiers et améliorerait l'information du public et des assurés sur la globalité du système des retraites. Cette réforme devrait être opérationnelle au 1^{er} janvier 2010.

C. LES DIFFÉRENTES PENSIONS DE VIEILLESSE

1. Les pensions de base légales du premier pilier

La loi adoptée le 8 juin 1998 fournit aux travailleurs suédois deux types de pensions correspondant, pour l'un, à un mécanisme d'assurance vieillesse fondé, pour l'essentiel, sur le principe de la répartition – « la pension professionnelle » – et, pour l'autre, à titre complémentaire, sur le mécanisme de la capitalisation individuelle – « la pension par capitalisation » –. Cet ensemble forme les retraites de premier pilier, souvent dénommées « pension générale » ou pension de base. Il s'agit d'un régime légal et obligatoire à cotisation définie.

Relèvent de l'assurance vieillesse légale suédoise tous les travailleurs du secteur privé comme du secteur public déclarant des revenus d'activité en Suède et résidant en Suède. Les droits à pension acquis en Suède sont conservés si l'assuré part travailler à l'étranger.

Toute personne ayant travaillé en Suède et acquis des droits à pension bénéficie d'une pension de retraite professionnelle, quel que soit son lieu de résidence. La condition de résidence en Suède ou dans un pays membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen est seulement exigée pour le versement de la pension garantie.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2004, les droits à pension s'acquerraient à partir de l'âge de 16 ans. Ce seuil d'âge a été supprimé rétroactivement jusqu'à l'année 1999.

Il n'existe pas de limite d'âge supérieure pour l'acquisition des droits à pension générale pour les assurés nés à compter de 1938.

Le nouveau système de retraite légale s'applique aux personnes nées à compter de 1938. Les personnes nées avant 1938 relèvent entièrement de l'ancienne législation et perçoivent une pension dite complémentaire calculée sur leurs revenus des quinze meilleures années ; cette pension complémentaire est toutefois, depuis le 1^{er} janvier 2002, indexée selon les modalités nouvelles résultant de la loi du 8 juin 1998 et non plus sur l'évolution de l'indice des prix.

Pour les personnes nées de 1938 à 1953, l'introduction du nouveau système est progressive : la génération de 1938 a bénéficié pour un vingtième du nouveau système et pour 19 vingtièmes de l'ancien système. D'année en année, pour chaque nouvelle génération, la part du nouveau système augmente d'un vingtième. Le calcul de la quote-part de l'ancienne pension par répartition est effectué au moment du départ à la retraite tandis que les droits à pension résultant du nouveau système sont calculés chaque année et répartis entre le compte notionnel (pension professionnelle financées par répartition) et les fonds placés

dans les comptes d'épargne (pour financer la pension par capitalisation). Pour les années antérieures à 1995, seuls les droits à pension professionnelle sont retenus, à l'exclusion des droits à pension par capitalisation.

Le nouveau système s'appliquera de manière intégrale aux personnes nées à partir de 1954.

a) La pension professionnelle

La pension professionnelle est régie par le mécanisme de la répartition qui conduit à financer les pensions versées au cours d'une année par les cotisations acquittées dans l'année. Les engagements de dépenses retracés par les comptes notionnels ne correspondent pas à une immobilisation de fonds et ces engagements ne sont pas provisionnés. Il s'agit donc d'un système de redistribution des revenus entre les actifs et les retraités. Cette redistribution porte sur 16 % des revenus d'activité ou de remplacement.

La pension est calculée à partir du revenu moyen de l'ensemble de la carrière de l'assuré. Les revenus ouvrant droit à pension englobent tous les revenus d'activité. Il s'y ajoutent des revenus dits fictifs compensant des baisses de revenus pour des motifs d'intérêt général ou de solidarité : le budget de l'Etat finance ainsi l'allocation de droits à pension sur ces revenus fictifs en versant la totalité des cotisations vieillesse correspondantes pour :

– les parents d'enfants en bas âge qui prennent un congé parental d'éducation (d'au maximum 13 mois librement répartis entre les deux conjoints, avec au minimum deux mois réservés au père) : la prestation d'éducation est versée pendant les quatre premières années des enfants ; pour une année donnée, un seul des deux parents peut en bénéficier ; de même, un parent ne peut être crédité de l'allocation que pour un seul enfant ; la prestation est plafonnée au revenu obtenu par le parent bénéficiaire l'année précédant la naissance et à une somme égale à 75 % du revenu moyen des Suédois ; à défaut de revenu, elle est versée sur la base d'un revenu annuel de 48 000 couronnes (5 161 euros) ; elle ne compense pas intégralement la perte de revenu ; cette disposition s'applique aux enfants nés à partir de 1960 ;

– les personnes accomplissant leur service national (service militaire ou assimilé qui doit être d'une durée continue d'au moins 120 jours) et ayant une activité professionnelle : l'allocation journalière correspond à la moitié de la moyenne des revenus annuels ouvrant droit à pension de tous les assurés de moins de 65 ans divisée par 365 ; cette disposition s'applique aux services accomplis depuis 1995 ;

– les bénéficiaires de l'allocation de maladie destinée aux 30-64 ans ou de l'allocation d'activité liée au revenu destinée aux 19-29 ans, qui ont remplacé la pension d'invalidité ; cette disposition s'applique aux allocations perçues depuis 2003 ;

– les étudiants percevant une allocation d'études supérieures : le montant ouvrant droit à pension est égal à 138 % de l'allocation d'études perçue dans l'année ; cette disposition s'applique aux études accomplies depuis 1995.

Ce financement public permet d'éviter la dégradation du montant de la future pension générale de retraite de l'assuré.

C'est un des rares points du système des retraites faisant l'objet de critiques de la part des représentants des employeurs qui soulignent la générosité excessive du système à l'égard des personnes en arrêt maladie, des chômeurs et des personnes en congé parental.

Le montant de la pension générale est calculé de la manière suivante.

Chaque année, le montant des cotisations salariales et employeur acquittées est crédité sur le compte personnel de l'assuré, dit « compte notionnel ». Il s'agit d'un capital

virtuel : le compte notionnel ne fait que retracer des droits à pension. La Caisse nationale de sécurité sociale porte cet avoir au compte notionnel après communication par l'administration des impôts du montant des revenus professionnels ouvrant droit à pension de chaque assuré ; la caisse ne peut modifier ce montant mais ajoute, s'il y a lieu, les montants ouvrant droit à pension au titre des revenus fictifs (cotisations assises sur les revenus de remplacement). Cette communication du service des impôts intervient au début de l'année suivant le prélèvement des cotisations. Dans l'attente de cette communication de données, les cotisations sont centralisées par la Caisse nationale de sécurité sociale. Les fonds recueillis sont placés, à 95 % en obligations, ce qui permet de répartir ainsi les risques par rapport au système par capitalisation.

Les assurés ayant travaillé à l'étranger peuvent faire valider leurs revenus auprès de la Caisse nationale de sécurité sociale.

En moyenne, les revenus de quarante années d'activité sont pris en compte pour le calcul d'une pension professionnelle.

Par ailleurs, chaque année, les avoirs des cotisants décédés avant l'âge de la retraite, dénommés « gains de survie », sont répartis entre les comptes notionnels des survivants appartenant à la même génération que les assurés décédés ⁽¹⁾. Les cotisations des employeurs sur les revenus inférieurs au seuil de déclaration des revenus, qui n'ouvrent pas de droit à pension, sont également réparties entre les assurés.

Les frais de gestion du système de retraite sont enfin imputés sur les comptes notionnels, ce qui revient à financer le fonctionnement administratif du système de la pension générale par une réduction des droits à pension de retraite.

Les avoirs inscrits dans les comptes notionnels sont revalorisés chaque année en fonction de l'évolution générale des revenus.

A la liquidation de la pension, l'avoir du compte notionnel est converti en pension de retraite. Un coefficient de conversion, également dénommé « diviseur », est appliqué à l'avoir du compte. Ce coefficient reflète l'espérance de vie de chaque classe d'âge d'assurés à 65 ans, tous sexes confondus : il augmente avec la croissance de l'espérance de vie moyenne à 65 ans, ce qui conduit à diminuer le montant de la pension en fonction de l'augmentation de la longévité des assurés âgés de 65 ans. Ce coefficient est une moyenne mobile calculée à partir des dernières statistiques d'espérance de vie disponibles sur une période de cinq ans. Pour les assurés prenant leur retraite avant 65 ans, un coefficient préliminaire et une liquidation de pension anticipée sont appliqués. Le coefficient définitif d'une génération est fixé à l'âge de 65 ans. En cas de liquidation anticipée, la pension générale est donc recalculée en fonction du coefficient définitif lorsque le retraité atteint l'âge de 65 ans.

Le coefficient de conversion prend également en compte la croissance escomptée des revenus des Suédois afin de faire bénéficier les retraités, par anticipation, d'un rendement de leur avoir correspondant à la croissance future attendue de la richesse du pays. Cette norme de croissance vient donc minorer le diviseur : elle a été fixée par la loi à 1,6 % par an. L'ensemble de l'avoir du compte notionnel bénéficie donc de ce taux de revalorisation annuel multiplié par le nombre d'années d'espérance de vie déterminé comme indiqué précédemment.

(1) Pour les assurés âgés de 59 ans et moins, la répartition est réalisée avec les montants effectifs disponibles ; pour les comptes notionnels des assurés âgés de 60 ans et plus, les avoirs de pension sont revalorisés en fonction d'une estimation de leur gain de survie statistique calculé pour chaque génération, sans distinction de sexe pour le calcul de l'espérance de vie, ce qui permet de donner un avantage aux femmes.

Il s'agit cependant d'une indexation flexible. La première pension professionnelle annuelle servie bénéficie pleinement de ce taux de 1,6 %. Les années suivantes, le montant de la pension est corrigé en fonction de l'évolution générale des revenus de la population active constatée l'année passée après déduction de la norme de croissance de 1,6 % déjà appliquée par anticipation. Le taux de 1,6 % est donc une sorte de garantie légale ; les Suédois n'ont pas voulu appliquer, comme la loi française le prévoit, un coefficient correspondant à la prévision de croissance calculée chaque année par le gouvernement lors de la préparation de la loi de finances et rectifier ce taux en fonction de la croissance observée l'année suivante. En Suède, les pensions professionnelles liquidées sont donc indexées sur le taux d'évolution des revenus de la population active minoré de 1,6 point. Ce mécanisme offre une meilleure visibilité pour les retraités mais n'exclut pas une minoration de leur pension professionnelle si la croissance nationale des revenus s'est révélée inférieure à 1,6 %.

Le taux d'évolution des revenus est calculé à partir des revenus ouvrant droit à pension et des revenus excédant le plafond de 8,07 fois le montant de base – équivalent du plafond de la sécurité sociale en France (*cf.* ci-après) – indexé sur les revenus déclarés par les assurés âgés de 16 à 64 ans. Le revenu moyen est obtenu par division de ce total par le nombre de déclarants. Les Suédois ont cependant souhaité lisser les fluctuations conjoncturelles : le taux d'évolution des revenus est calculé sur une moyenne glissante des trois dernières années diminuée de la hausse des prix de ces trois années et augmentée de la hausse des prix de la dernière année.

Compte tenu des espérances de vie à 65 ans actuelles (18,5 ans) et du taux de revalorisation de 1,6 %, le diviseur est actuellement égal à 15,7.

Dans ce système, seuls les taux de cotisation sont fixes, les prestations de retraite ne sont pas définies mais varient, à la liquidation, en fonction des espérances de vie de la génération et, chaque année, en fonction de l'évolution générale des revenus. L'équilibre du système est donc obtenu par un ajustement du taux d'indexation annuel des pensions liquidées par anticipation (avant 65 ans) ou définitivement (à partir de 65 ans).

Depuis 2001, le système par répartition a dégagé des excédents annuels. Ceux-ci sont versés dans des fonds de réserve. Si l'actif du système, qui totalise la valeur des cotisations accumulées et les réserves placées, venait à être inférieur au passif du système correspondant aux engagements de retraite (valeur des pensions dues et montant des pensions professionnelles en cours de versement), le besoin de financement serait puisé dans les fonds de réserve. En cas d'épuisement des fonds de réserve, le taux de cotisation légal de 16 % devrait être relevé.

Pour éviter cette situation, à partir de 2003, un mécanisme d'équilibrage automatique des comptes a été introduit afin que le respect des engagements sur le long terme présentés par le système de la pension générale ne soit pas menacé par une évolution démographique ou économique défavorable. Lorsque le passif du système dépasse l'actif du système, l'indexation sur les revenus est remplacée par une indexation sur un « indice d'équilibre » égal au rapport entre, d'une part, la somme des réserves et des cotisations versées par les cotisants de l'année jusqu'à leur retraite et les engagements du système de retraite (droits à verser et montant prévisionnel des pensions futures des cotisants) : les pensions liquidées et les avoirs des comptes notionnels sont ainsi revalorisés annuellement sur la base d'un indice réduit qui est redressé au fur et à mesure du rétablissement de l'économie nationale.

Si le système devait continuer à dégager des excédents ⁽¹⁾, le ministère des affaires sociales et la Caisse nationale de sécurité sociale n'excluent pas de répartir une partie de ces excédents entre tous les assurés. Ces excédents sont gérés par la Caisse nationale de sécurité sociale. Cependant, la loi ne prévoit aucune règle pour procéder à cette opération. Les interlocuteurs de la mission estiment qu'il est encore trop tôt pour se prononcer sur la performance du système par répartition sur le très long terme et donc sur l'emploi de ces réserves qui représentent à ce jour environ 10 % des engagements totaux au titre des pensions générales : les capitaux placés permettraient de verser les pensions actuelles pendant quatre ou cinq ans ; à la mise en place de la réforme, les réserves permettraient un financement des pensions sur trois ou quatre ans. L'objectif du mécanisme de stabilisation est de ne pas descendre en dessous de douze à six mois de capacité de financement. Un rapport de 2008 a montré que compte tenu de l'évolution démographique et économique suédoise, les réserves ne devraient pas descendre en dessous de deux années de dépenses. Il faut d'ailleurs relever que, jusqu'à présent, l'évolution générale des revenus a toujours été supérieure au taux de rendement de 1,6 % appliqué par anticipation.

b) La pension par capitalisation

Les droits à pension par capitalisation sont acquis selon des modalités comparables à la pension professionnelle mais avec une cotisation au taux de 2,5 %. Le produit de ces cotisations est capitalisé dans des fonds. Ces placements ouvrent droit au versement d'une rente à vie à la liquidation de la pension. Le calcul du montant de la pension est réalisé selon une méthode actuarielle classique en matière assurantielle mais neutre par rapport au sexe du titulaire des droits, ce qui tend à avantager les femmes dont l'espérance de vie est supérieure à la moyenne (les femmes ont cependant un salaire environ égal à 80 % de celui des hommes en Suède).

La gestion du régime de retraite par capitalisation a été confiée à l'Agence pour la retraite par capitalisation (*Premium Pension Authority* PPM), établissement administratif indépendant dirigé par un conseil d'administration mais contrôlé par la Caisse nationale de sécurité sociale et l'Inspection nationale des institutions financières. La PPM a débuté son activité le 1^{er} juillet 1998. La législation instituant la pension par capitalisation est entrée en vigueur en 1999 mais, par anticipation, de 1995 à 1998, 2 % des revenus ouvrant droit à pension ont abondé des comptes individuels de retraite par capitalisation. Le taux de cotisation est passé à 2,5 % en 1999. À partir de l'année 2000, les cotisants ont pu choisir leurs fonds de placements.

Chaque mois, les fonds prélevés sur les revenus d'activité ou de remplacement sont déposés, à titre provisoire, sur un compte spécial du Comptoir de la dette publique. Les sommes sont placées et rapportent des intérêts qui s'ajoutent aux droits à pension des assurés. Les assurés sont informés au début de l'année civile suivant les prélèvements du montant total des droits à pension par capitalisation qu'ils ont acquis au cours de l'année échue. Les assurés peuvent alors choisir les fonds de placements sur lesquels ils souhaitent que leurs avoirs soient déposés. Les fonds autorisés à recevoir cette épargne retraite doivent passer une convention avec la PPM destinée à définir les règles de coopération entre l'agence et le gestionnaire du fonds et fixer le prix du service de placement ⁽²⁾ : il existe, à ce jour, 80 gestionnaires de fonds conventionnés par la PPM, qui gèrent chacun au maximum

(1) *Le rapport entre actif et passif s'est établi à 1,03 en 2003, 1,0105 en 2004, 1,0097 en 2005, 1,0014 en 2006 et 1,0044 en 2007.*

(2) *Les gestionnaires de fonds sont notamment astreints à des obligations d'information du public et à rendre compte annuellement à la PPM de leurs dépenses. Ils s'engagent à ne prélever aucun frais de liquidation des placements.*

25 fonds de placements. 59 % des fonds de placements sont gérés par des sociétés étrangères mais ces fonds ne détiennent que 8 % des capitaux placés.

En particulier, les syndicats et organisations professionnelles, qui assurent par ailleurs la gestion des retraites complémentaires qui fonctionnent sur la base de la capitalisation, ont conjointement mis en place des fonds de placements pour collecter le produit des cotisations de 2,5 % de retraite par capitalisation. Un même fonds peut donc gérer des placements de retraite de premier pilier, de deuxième pilier, voire même de troisième pilier. Le rendement financier d'un fonds est identique quel que soit le pilier de retraite concerné par l'épargne.

En pratique, un assuré peut choisir entre environ 800 fonds de placements, ce qui est, de l'avis unanime des interlocuteurs de la mission et notamment de la PPM, excessif. C'est un facteur de complexité du système. La PPM et le ministère des affaires sociales réfléchissent à une réforme permettant de réduire leur nombre sans modifier le fonctionnement des fonds de placements : un projet de loi devrait être présenté en 2008 pour une entrée en vigueur en 2010 ; la PPM n'aurait plus la mission de sélectionner les fonds de placements éligibles mais d'exclure du système les fonds attirant peu de clients ou proposant un rendement, y compris leurs frais de gestion, insuffisant. Il faut néanmoins souligner que le système fonctionne assez bien car les Suédois sont depuis longtemps des investisseurs en bourse : avant la mise en place de la PPM, 70 % des Suédois détenaient déjà un ou plusieurs portefeuilles de valeurs mobilières et un tiers détenaient des actions. La réduction du nombre de fonds conventionnés ne devrait pas restreindre fortement les arbitrages de placement des Suédois puisque, à ce jour, 20 % des fonds concentrent 92 % des capitaux placés.

Un assuré ne peut placer ses cotisations que sur cinq fonds au maximum. Son choix est communiqué à la PPM qui est seule habilitée à entrer en relation avec les fonds choisis et à passer les ordres d'achat et de vente des parts des fonds. Les fonds ne connaissent pas l'identité des épargnants et n'ont donc aucun contact individuel avec eux.

L'assuré peut ne choisir aucun fonds de placements, ce qui arrive très fréquemment pour les plus jeunes travailleurs : en 2006, seuls 7,4 % des nouveaux épargnants – travailleurs étant arrivés l'année précédente sur le marché du travail – ont fait un choix actif de placement, soit 115 000 personnes. En ce cas, les capitaux sont placés dans un fonds prévu à cet effet, le Septième fonds national de retraite. Ce fonds est piloté par la PPM et rapporte des intérêts comme tout fonds de placements de valeurs mobilières. Fin 2007, 57,5 % des assurés avaient fait un choix actif de placement ; 72 % des capitaux placés avaient fait l'objet de ces choix.

Les assurés peuvent changer à tout moment de fonds de placements, sans frais ni taxes. La PPM ne garantit qu'une rentabilité de 0 %, en termes nominaux, des fonds placés. La totalité des plus-values, sous réserve des retenues pour frais de gestion ⁽¹⁾, est versée aux épargnants. Le calcul des bénéficiaires est effectué à la liquidation de la pension. Les interlocuteurs de la mission n'ont néanmoins pas montré d'inquiétude quant à l'hypothèse de départs en retraite – certes modulables entre 61 et 67 ans, voire plus tard si l'employeur est d'accord pour maintenir le salarié dans l'emploi – en période de dépression des marchés financiers.

À ce jour, environ 5,8 millions d'épargnants participent au fonctionnement de la retraite par capitalisation. Les placements se répartissent ainsi (début 2008) : 85 % en actions

(1) En 2007, 0,13 % est prélevé pour couvrir les frais administratifs de la PPM et, en moyenne, 0,33 % pour les frais des gestionnaires des fonds, soit 0,46 % au total. La réforme envisagée par la PPM a pour ambition de faire tomber ce taux à 0,3 %. La PPM a calculé que, compte tenu de la présence des assurés pendant, en moyenne, 33 ans, dans le système par capitalisation, un coût de gestion annuel de 0,15 % conduit à réduire la pension de 5 %, un coût de 0,25 % de 8 % et un coût de 0,50 % de 15 %.

(14,9 % sur des titres dits « émergents », 24,8 % sur des valeurs nationales, 45,3 % sur des titres mondiaux), 12,5 % sur des obligations à rendement fixe (dont 10,6 % sur des obligations suédoises) et 2,4 % sur d'autres produits.

De 1995 à 2002, les placements du système ont perdu 40 % de leur valeur en raison de la chute des cours de bourse (au troisième trimestre 2002, les placements avaient généré un rendement négatif de 8 % par an en moyenne). Depuis le quatrième trimestre 2002, les marchés financiers se sont fortement redressés : mi-décembre 2007, le taux de rendement depuis la création du système en 1995 était de + 6 % par an en moyenne. Les rendements des placements individuels des épargnants restent très variables en raison de la dispersion des investissements. Il ressort que le « septième fonds » assure un rendement moyen très satisfaisant, ce qui conduit à en faire un « choix privilégié » (par absence de choix de placement). Cependant, début 2008, les rendements annuels supérieurs à 10 % sont le fait de 9 % des épargnants qui font leur choix de placement, alors que seuls 4,5 % des épargnants ayant refusé de faire un choix ont obtenu un tel rendement de leur placement.

Au 31 décembre 2007, la valeur du capital placé s'élevait à 308 milliards de couronnes (33 milliards d'euros)⁽¹⁾. La PPM détient 15 à 20 % des valeurs mobilières placées dans des fonds de placements en Suède.

c) Le financement de la pension générale de retraite

Les pensions de retraite légale à caractère contributif (pension professionnelle, pension par capitalisation, réversion de ces deux pensions) sont entièrement financées par les cotisations des assurés et des employeurs, y compris les frais de gestion des pensions. La pension garantie, les droits acquis par les personnes malades ou en congé parental ou de maternité, les droits acquis au titre de la période d'éducation des enfants en bas âge et les cotisations retraites des étudiants sont financés par le budget de l'État.

Les cotisations sociales sont assises sur les revenus ouvrant droit à pension. Ces revenus incluent les salaires, les avantages salariaux imposables, les rémunérations assimilées, les revenus d'activité des professions indépendantes ou libérales et les indemnités versées par les régimes d'assurance sociale (allocations et indemnités de maladie, allocations d'« activité », c'est-à-dire d'invalidité, indemnités parentales d'éducation, allocations de soins, rentes d'accident du travail ou de maladie professionnelle, prestations d'assurances complémentaires relevant de conventions collectives) et d'assurance chômage (allocations chômage, allocations de formation, aides aux études des adultes).

Les revenus annuels inférieurs au seuil de déclaration obligatoire au fisc ne sont pas pris en compte : compte tenu du mécanisme d'inscription des avoirs au compte notionnel, ils ne sont pas enregistrés comme revenus ouvrant des droits à pension. Ce seuil est égal à 42,3 % du montant de base de la sécurité sociale indexé sur les prix (environ 2 180 euros annuels en 2008). Les revenus excédant ce seuil sont pris en compte pour leur totalité. Cependant, l'employeur doit verser des cotisations sur l'intégralité des revenus, y compris ceux inférieurs à ce seuil. Ces cotisations sont portées au crédit de l'ensemble des assurés, selon le même mécanisme que les cotisations des assurés décédés avant liquidation de leurs droits.

Le calcul des droits s'appuie sur des seuils proportionnels à un plafond dénommé « montant de base », qui correspond au plafond de la sécurité sociale en France. Le montant de base peut être indexé sur les revenus (« montant de base-revenu ») ou sur les prix (« montant de base-prix »). En 2008, le montant de base annuel indexé sur les revenus est

(1) Les placements s'élevaient à 53 milliards fin 2000, 65 milliards fin 2001, 59 milliards fin 2002, 94 milliards fin 2003, 125 milliards fin 2004, 192 milliards fin 2005, 267 milliards fin 2006.

égal à 41 000 couronnes (environ 4 400 euros) et le montant de base annuel indexé sur les prix à 48 000 couronnes (environ 5 160 euros)⁽¹⁾.

Les pensions professionnelles sont financées par une cotisation de 16 % sur les revenus et les pensions par capitalisation par une cotisation de 2,5 %⁽²⁾.

Le taux de contribution des assurés est de 7 %. Le prélèvement est plafonné aux revenus allant jusqu'à 8,07 fois le montant de base indexé sur l'évolution générale des revenus. Le montant de base indexé sur les revenus a été fixé par le gouvernement en 2001. Ce plafond correspond à un revenu mensuel d'environ 3 470 euros en 2008.

Le taux de contribution des employeurs est de 10,21 %. Il est calculé sur une assiette égale à 93 % des salaires versés pour tenir compte de la cotisation de 7 % acquittée par les salariés (le plafonnement est donc de 7,5 fois le montant de base indexé sur les revenus). Cette différence d'assiette explique que la somme des taux de contribution salariale et employeur ne soit pas égale à 18,5 %. Le système conduit à ce que le prélèvement de 18,5 % sur les revenus ouvrant droit à pension soit plafonné à un niveau égal à 7,5 fois le montant de base indexé sur les revenus, soit environ 38 700 euros de revenus annuels nets de cotisations retraite en 2008.

En 2005, les dépenses de retraite représentaient 51,5 % des dépenses de la sécurité sociale (qui s'élevaient à un total de 435 milliards de couronnes, soit environ 46 milliards d'euros) contre 32 % pour l'assurance maladie-invalidité, 14 % pour les allocations familiales et un peu plus de 2 % pour les frais d'administration.

Les dépenses de retraite légale étaient financées à 83 % par les cotisations sociales et 17 % par le budget de l'État (11 % pour le financement des périodes de maladie, de chômage et de congé parental, 4 % pour le soutien aux retraites des personnes handicapées et 2 % pour les quatre premières années d'éducation des enfants).

Les pensions sont imposables en totalité.

d) L'information des assurés

Chaque régime de retraite est responsable de l'information de ses adhérents. Il n'existe aucune centralisation de l'information sur les retraites. La fusion des services de retraite de la Caisse nationale de sécurité sociale et de la PPM, prévue pour 2010, devrait donc permettre d'améliorer l'information globale de l'assuré.

Chaque année, au plus tard le 31 mars, la Caisse nationale de sécurité sociale envoie à chaque assuré un relevé retraçant l'état de ses droits à pension ; il s'agit de « l'enveloppe orange ». Elle ne concerne que les droits acquis au titre de la pension professionnelle. La Suède est le premier pays européen à avoir décidé l'envoi systématique aux assurés d'un état individuel de leurs droits à pension.

Sur l'année 2006, 613 900 enveloppes orange ont été adressées.

Ces enveloppes oranges indiquent à l'assuré, aux âges de 61, 65 et 70 ans, le montant de sa pension mensuelle compte tenu d'une croissance de 0 % et d'une croissance de 2 %. Cette double estimation est faite à partir des droits accumulés et du dernier revenu annuel enregistré qui est retenu comme revenu d'activité jusqu'aux trois âges de départ en retraite. Ces enveloppes indiquent également le total des droits à pension professionnelle et le total des droits à pension par capitalisation enregistrés au cours de l'année passée ainsi que leur décomposition (frais de gestion, droits du conjoint survivant, plus values, droits pris en charge par le budget de l'État comme, par exemple, les années d'éducation des enfants en

(1) Un taux de change de 1 euro pour 9,3 couronnes est retenu dans le présent rapport pour les données 2008.

(2) De 1960 à 1994, la cotisation retraite était de 18,5 % et de 16,5 % de 1995 à 1998.

bas âge). Elles détaillent les rendements des placements effectués au titre de la pension par capitalisation. Le document fournit des coordonnées Internet et téléphoniques pour obtenir de plus amples informations.

Par ailleurs, la PPM et les organisations professionnelles et syndicales gestionnaires des retraites complémentaires n'hésitent pas renseigner les assurés, s'ils en font la demande, y compris en les orientant vers les organismes de placement financier pour leurs retraites par capitalisation. Aucune réclamation n'a été faite par les Suédois sur les conseils fournis alors même que les rendements financiers varient fortement d'un fonds de placements à un autre et que la Suède a connu à la fin des années 1990 et au début des années 2000 un effondrement des valeurs mobilières.

e) La pension garantie

Tous les Suédois peuvent bénéficier d'une pension garantie leur permettant d'avoir un revenu suffisant pour couvrir les besoins essentiels de l'existence en dehors des dépenses de logement qui font l'objet d'une allocation spécifique.

Les personnes nées avant 1938 sont couvertes par la pension garantie depuis 2003 selon des modalités de calcul légèrement différentes de celles du droit commun applicables aux personnes nées depuis 1938. Les montants de pension garantie versés dans les deux cas sont cependant à peu près les mêmes.

Le bénéfice de la pension garantie est ouvert aux personnes âgées d'au moins 65 ans domiciliées en Suède, dans un pays de l'Union européenne, dans un pays membre de l'Espace économique européen ou dans un pays signataire d'une convention bilatérale conclue à cet effet. Il faut déposer une demande pour bénéficier de la pension garantie, à l'instar de l'allocation de solidarité aux personnes âgées française (ASPA) ou auparavant du minimum vieillesse en France.

La pension garantie est accordée au taux plein pour les personnes justifiant d'une résidence de quarante ans en Suède entre l'année civile de leurs 25 ans et l'année civile de leurs 64 ans. Son montant est réduit à due concurrence du montant des pensions de veuve ou de veuf, des pensions étrangères et des rentes dont le demandeur est bénéficiaire. Ne sont cependant pas prises en compte les assurances retraite privées ni l'allocation de soins.

Une personne seule ne bénéficiant d'aucune pension professionnelle ou ayant une pension professionnelle annuelle au plus égale à 1,26 fois le montant de base indexé sur les prix (environ 5 540 euros) peut percevoir une pension garantie annuelle égale à 2,13 fois le montant de base indexés sur les prix, soit environ 9 370 euros (87 330 couronnes). Pour les personnes mariées, ces montants sont respectivement égaux à 1,14 et 1,90 fois le montant de base (respectivement environ 5 010 et 8 370 euros).

Une personne seule bénéficiant d'une pension professionnelle annuelle supérieure à 1,26 fois le montant de base indexé sur les prix peut percevoir une pension garantie qui complète sa pension professionnelle en fonction du montant de cette dernière. Lorsque le montant de la pension professionnelle annuelle est compris entre 1,26 et 3,07 fois le montant de base indexé sur les prix, soit respectivement environ 5 540 et 13 500 euros, le montant de la pension garantie qui lui est versée est égal à 0,87 fois le montant de base indexé sur les prix, soit environ 3 820 euros, auquel s'ajoutent 48 % de la tranche de revenus excédant 1,26 fois le montant de base indexé sur les prix.

Aucune pension garantie n'est versée à une personne seule quand la pension professionnelle annuelle atteint 3,07 fois le montant de base indexé sur les prix (environ 13 500 euros).

Pour les personnes mariées, le complément apporté par la pension garantie suit les mêmes règles que pour les personnes seules. Il n'est pas accordé lorsque les droits de

pension acquis sur une année atteignent 2,72 fois le montant de base indexé sur les prix (environ 11 960 euros).

En complément de la pension garantie, la Suède a mis en place un supplément logement pour les retraités. Cette allocation est versée sur demande et sous condition de ressources. Elle est réservée aux assurés ayant liquidé la totalité de leur pension générale de vieillesse. Son montant est plafonné à 91 % des frais de logement, eux-mêmes pris en compte dans la limite de 4 500 couronnes par mois (environ 485 euros). Pour les retraités ayant une faible pension et un loyer élevé, le plafond est relevé à 5 700 couronnes par mois (environ 615 euros). Le supplément logement est accordé pour douze mois ; à l'issue de la période, la demande d'allocation doit être renouvelée.

La Suède propose également depuis 2003 une allocation de subsistance pour personnes âgées aux résidents en Suède âgés d'au moins 65 ans qui perçoivent une faible pension et ne disposent pas d'autres moyens d'existence. Comme pour la pension garantie, il faut avoir résidé quarante ans en Suède à l'âge de 65 ans, cependant si la durée de résidence est plus courte l'allocation de subsistance est réduite à due proportion, sans condition de durée de résidence minimale. Le montant de l'allocation est fonction des revenus et des frais de logement du demandeur ; le niveau de vie minimum garanti après paiement des frais de logement (pris en compte dans la limite de 5 700 couronnes par mois, soit environ 615 euros) est fixé à 1,294 fois le montant de base indexé sur les prix pour une personne seule (environ 5 690 euros par an, soit 474 euros par mois) et 1,084 fois le montant de base indexé sur les prix pour une personne mariée (environ 4 770 euros par an, soit 397 euros par mois).

f) La réversion de la pension générale

La réversion au conjoint survivant ou à l'orphelin de la pension d'un assuré décédé doit être demandée par ce dernier à la liquidation de sa pension. En cas de décès avant l'âge de 65 ans, une « pension de reconversion » est cependant prévue.

La réversion à l'orphelin (« pension d'orphelin ») est accordée à l'enfant de l'assuré décédé jusqu'à la fin du mois où il atteint l'âge de 18 ans, ou en cas d'études jusqu'à la fin du mois de juin de l'année où il atteint l'âge de 20 ans.

Le conjoint survivant âgé de moins de 65 ans, résidant, à la mort de l'assuré, de manière permanente à son foyer et ayant à sa charge, à son foyer, un enfant âgé de moins de 18 ans bénéficie d'une « pension de reconversion ». Il en est de même du conjoint survivant ayant vécu avec l'assuré décédé sans interruption pendant les cinq années précédant sa mort.

La pension garantie n'est pas réversible.

La réversion consiste, en fait, à maintenir après le décès de l'assuré le service de sa pension au bénéfice du conjoint survivant. Il s'agit donc d'une pension de veuve ou de veuf. Le montant de la pension est donc calculé à la liquidation de la pension générale de base (pension professionnelle et pension par capitalisation) en prenant en compte l'espérance de vie à 65 ans des deux partenaires. La demande de réversion conduit donc à minorer la pension qui aurait été liquidée au bénéfice du seul cotisant. Ce système est la conséquence logique du mode de fonctionnement du système suédois d'équilibrage des comptes de l'assurance vieillesse.

L'ancien système de la réversion, qui fonctionnait comme la réversion française, est en cours d'extinction. Ses dépenses sont prises en charge par le budget de l'État. Un terme a été mis à l'ancien système par volonté d'individualiser complètement les droits à pension.

Cette réforme radicale de la réversion a fait l'objet de très peu de critiques. M. Bo Könberg rencontré par la mission est convenu que cette absence de réaction devant

l'ampleur du bouleversement tient sans doute au fait que les familles n'ont pas encore pris la pleine mesure de la réforme qui n'entrera dans les faits que très progressivement.

2. Les pensions complémentaires du deuxième pilier

Les pensions de retraite du deuxième pilier relèvent de régimes complémentaires d'assurance vieillesse créés et entièrement gérés par les partenaires sociaux. Tout employeur lié par une convention collective – ce qui est le cas de toutes les personnes publiques – doit adhérer à un plan d'assurance complémentaire.

Les pensions complémentaires reposent sur une base socioprofessionnelle : chaque entreprise ou administration choisit le plan de retraite complémentaire auquel ont accès ses salariés ou employés. Ces plans sont mis en place par convention collective. Il existe quatre grandes conventions collectives socioprofessionnelles de protection sociale complémentaire : la convention de protection sociale des « cols bleus » SAF-LO (ouvriers de l'industrie et de l'agriculture), la convention pour les « cols blancs » ITP (employés de l'industrie, du commerce et des services), la convention pour les fonctionnaires de l'Etat PAO3, la convention pour les agents territoriaux des collectivités publiques KAP-KL. 2 à 2,5 millions de Suédois seraient couverts par ces quatre conventions collectives qui proposent des prestations d'assurance maladie, maternité, invalidité, décès, accident du travail ou des prestations familiales (la population active est de 4,5 millions d'individus). Les personnes exerçant une profession indépendante ou libérale peuvent adhérer à la convention de retraite complémentaire des cols blancs.

Les modalités de service de ces quatre pensions complémentaires se sont rapprochées progressivement : les quatre régimes sont ainsi tous passés, sous l'effet de la réforme de la retraite de base de 1998, à des systèmes à cotisation définie reposant sur le mécanisme de la capitalisation.

Par ailleurs, les syndicats ont mis en place leurs propres plans d'assurance complémentaire réservés à leurs adhérents.

Les partenaires sociaux définissent les travailleurs éligibles, les paramètres financiers et les modalités de gestion et de placement financier de la retraite complémentaire.

Alors que les travailleurs peuvent commencer à accumuler des droits à pension pour leur retraite de base légale à partir de l'âge de 16 ans, la retraite complémentaire ne peut commencer à être constituée qu'à partir de l'âge de 25 ans pour les cols bleus et les cols blancs (le seuil était naguère de 21 ans). En outre, ces régimes de retraite complémentaire sont fermés à partir de l'âge de 65 ans.

La cotisation à la retraite complémentaire est entièrement acquittée par l'employeur. Le taux est identique quel que soit l'âge de l'assuré (mais les cotisations ne sont acquittées que pour les salariés et employés de 25 à 65 ans). Les droits acquis sont conservés en cas de changement d'employeur. A titre d'exemple, dans la nouvelle convention collective des cols bleus signée par la Confédération de l'entreprise suédoise et le syndicat LO, le taux de cotisation a été fixé à 4,5 % du salaire jusqu'à 7,5 fois le montant de base indexé sur le revenu (revenu annuel de 38 710 euros) et à 30 % pour les revenus au-delà de ce seuil⁽¹⁾. Il n'existe pas de plafonnement des cotisations : comme pour la pension générale de base, tous les revenus salariés ouvrent des droits à pension de retraite complémentaire. Le syndicat LO et la Confédération de l'entreprise suédoise justifient le taux de 30 % par le fait qu'il n'existe pas de cotisation pour l'assurance vieillesse de base sur cette tranche de revenu.

(1) Ces taux seront ceux appliqués en fin de montée en charge de la convention collective, c'est-à-dire à partir de 2012. En 2008, ces taux sont respectivement de 3,9 % et 6 %. La convention collective est entrée en vigueur en janvier 2008.

La définition de tels taux de prélèvement social par les partenaires sociaux souligne le consensus suédois pour une large redistribution des revenus au travers des mécanismes de protection sociale. Les taux de prélèvement social supportés par les employeurs pour 2008 sont retracés dans le tableau ci-après ⁽¹⁾.

En 2007, le taux de prélèvement obligatoire était de 49 % – taux le plus élevé de l'OCDE – après avoir atteint le pic de 53,4 % en 2000.

Taux de cotisation acquittés par les employeurs

(en % du salaire brut)

	Cols bleus et cols blancs	Professions indépendantes
Pension générale de retraite de base	10,21	10,21
Assurance maladie	7,71	7,93
Assurance parentale	2,20	2,20
Pension de veuf ou veuve	1,70	1,70
Accident du travail et maladies professionnelles	0,68	0,68
Contribution pour le marché du travail	2,43	0,50
Taxe générale d'emploi	7,49	7,49
Total régime de base de sécurité sociale	32,42	30,71
Pension complémentaire des cols bleus (*)	6,44 / 6,79	11,5
Reversement de surplus des plans de retraite complémentaire	- 1,64 / - 1,64	- 3,4
Total prélèvement pour la pension complémentaire des cols bleus	4,80 / 5,15	8,1
Pension complémentaire des cols blancs (*)	5,31 / 33,51	
Reversement de surplus des plans de retraite complémentaire	- 0,15 / - 1,60	
Total prélèvement pour la pension complémentaire des cols blancs	5,16 / 31,91	

(*) Le premier pourcentage est le taux appliqué à la première tranche de salaire (salaires inférieurs à 360 000 couronnes par an, soit 38 710 euros, pour les cols bleus et salaires inférieurs à 30 000 couronnes par mois, soit 3 225 euros, pour les cols blancs) et le second aux salaires versés au-delà de ce seuil.

Source : document de la Confédération de l'entreprise suédoise sur les plans d'assurance sociale statutaires et collectifs pour le marché du travail 2008.

Comme pour la pension générale, les régimes complémentaires offrent une prise en charge (financée par l'État dans le régime de base) des cotisations de retraite en cas d'arrêt

(1) A titre de comparaison, en France, au 1^{er} juillet 2008, les taux de contribution des employeurs du secteur privé pour leurs salariés étaient les suivants :

- 12,80 % pour l'assurance maladie ;
- 8,30 % + 1,60 % pour l'assurance vieillesse de base ;
- 4,50 % pour la tranche 1 de la retraite complémentaire, 12 % (non-cadres) ou 12,60 % (cadres) pour la tranche 2, 0,22 % pour la contribution exceptionnelle et temporaire de retraite complémentaire ;
- 5,40 % pour les allocations familiales ;
- 4 % pour l'assurance chômage + 0,10 % pour le fonds de garantie des salaires et 0,036 % pour l'APEC ;
- 0,45 % (participation des employeurs) + 0,50 % (entreprises de 20 salariés et plus) pour l'effort de construction et de logement ;
- 0,68 % pour la taxe d'apprentissage ;
- 1,60 % pour la formation professionnelle (entreprises de 20 salariés et plus)
- 8 % au titre de la taxe sur la contribution patronale de prévoyance ;
- 0,30 % au titre de la contribution de solidarité pour l'autonomie (journée de solidarité) ;
- les taux de prélèvement au titre des accidents du travail et de la taxe pour les transports sont variables.

de longue maladie (arrêt de plus de 14 jours)⁽¹⁾, d'accident du travail ou de congé parental. En plus de la cotisation de retraite complémentaire, l'employeur acquitte une cotisation de 1,6 % auprès de la compagnie d'assurance du plan de prévoyance complémentaire afin que celle-ci règle les cotisations de retraite complémentaire dans ces trois cas d'interruption du travail.

Selon des modalités comparables à la retraite de base par capitalisation, il appartient au salarié de choisir le type d'épargne et la compagnie d'assurance pour le placement du produit des cotisations assises sur son salaire. La pension de retraite complémentaire est calculée selon des modalités identiques à la pension par capitalisation des régimes de base.

D. LES MESURES DE SOUTIEN DIRECT À L'EMPLOI DES SENIORS

La Suède affiche un taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans très élevé en Europe : 70 % (72 % pour les hommes et 67 % pour les femmes) contre environ 45 % dans l'Union européenne à 27 pays (54,5 % pour les hommes et 36 % pour les femmes) et 37 % en France (41 % pour les hommes et 36,5 % pour les femmes).

Depuis 1998, le taux d'emploi des 60-64 ans a fortement augmenté sous l'effet de l'amélioration de l'état sanitaire de ces générations et la volonté des générations nées dans les années 1940 de travailler plus.

1. Par des règles de l'assurance vieillesse

Les nouvelles règles de l'assurance vieillesse de base incitent à liquider le plus tardivement possible la pension générale de retraite de base. Si la possibilité de partir en retraite a été abaissée de 65 à 61 ans, cette mesure s'est accompagnée de la suppression des dispositifs permettant aux assurés de prendre une retraite anticipée avec une pension partielle. Les incitations à la poursuite des carrières jusqu'à 65 ans au moins sont d'autant plus fortes que les règles de calcul des pensions générales conduisent à minorer leur montant si l'assuré part avant 65 ans ; sans définir à proprement parler de décote, l'assuré est pénalisé fortement s'il prend sa retraite dès 61 ans. Il l'est d'autant plus que le droit à la pension garantie n'est ouvert qu'à compter de l'âge de 65 ans ; or environ 30 % des plus anciennes générations – celles nées en 1938 et les années suivantes – sont éligibles à la pension garantie.

A partir de 65 ans, le calcul de la pension générale conduit à majorer fortement le montant de la pension liquidée, sans là encore pouvoir à proprement parler de surcote même si le mécanisme parvient au même résultat. Si un assuré prend sa retraite à 66 ans, sa pension générale sera majorée de 9 % par rapport au montant qu'il aurait obtenu en partant à 65 ans ; s'il part à 67 ans la majoration sera de 20 % par rapport au montant qui lui aurait été liquidé à 65 ans. Ces taux de majoration sont considérés par les syndicats, le gouvernement, les élus et les gestionnaires de l'assurance vieillesse comme suffisamment attractifs pour inciter les travailleurs qui le peuvent à rester dans l'emploi. Compte tenu de la montée en puissance progressive de la réforme, cette « surcote » suédoise ne devrait produire ses plains effets que

(1) En Suède, le premier jour d'arrêt maladie n'est pas indemnisé : le travailleur ne touche ni salaire, ni allocation, ni indemnité et ses cotisations retraite ne sont pas acquittées. Cependant, si cet arrêt résulte d'un accident du travail, une compensation salariale est versée par la sécurité sociale. Les 13 jours suivants donnent lieu au versement, par l'employeur, d'une allocation égale à 80 % du salaire de l'employé. A partir du 15^e jour d'arrêt maladie, la Caisse nationale de sécurité sociale prend en charge le versement d'une allocation maladie quotidienne égale à 80 % du salaire annuel moyen divisé par 365 et minoré de 3 %. L'allocation est plafonnée, en 2008, à 654 couronnes par jour (environ 70 euros) et 486 couronnes pour les chômeurs (environ 52 euros).

dans une dizaine d'années (il faut attendre la génération née en 1954 pour que les retraites soient liquidées entièrement sur la base des nouvelles règles).

2. Par la politique de l'emploi

Le gouvernement de droite et centre-droit suédois a mis en place un ensemble de mesures destinées à diminuer le coût du travail dont les principaux bénéficiaires sont les personnes âgées. La mission économique de l'ambassade de France en Suède en a fait la synthèse suivante.

Les emplois « nouveau départ »

(extrait d'une note du 29 mai 2008 sur les réformes conduites en Suède, rédigée par M. Romain Berline et revue par MM. Olivier Rousseau et Frédéric Lemaitre)

Les emplois « nouveau départ » (nystartsjobb), avec une exonération totale de charges patronales (32,42 % du salaire) pour l'embauche de personnes bénéficiaires depuis plus d'un an notamment de l'assurance chômage, de l'assurance maladie, d'une pension d'invalidité ou encore de minima sociaux, ont été introduits depuis le 1^{er} janvier 2007. L'exonération de charges sociales est accordée pour une durée aussi longue que celle de la situation d'exclusion du marché du travail de la personne embauchée. Ceci signifie par exemple que pour une personne ayant été au chômage pendant deux ans, l'entreprise qui l'embauche ne paie pas de cotisations sociales patronales pendant les deux premières années.

Depuis 2008, les emplois « nouveau départ » sont étendus à l'ensemble du secteur public, notamment le secteur hospitalier et le secteur social. De plus, les chômeurs à temps partiel depuis plus de deux ans peuvent désormais bénéficier des emplois « nouveau départ ».

Le dispositif des emplois « nouveau départ » a bien fonctionné pour les chômeurs de longue durée (12 750 embauches en 2007, soit plus de 90 000 si on rapporte ce chiffre à l'échelle de la France) mais a donné par contre peu de résultats pour les personnes en congé de longue maladie.

En conséquence, un dispositif renforcé (sarskilt nystartsjobb) a été instauré depuis janvier 2008, doublant la réduction de cotisations patronales de sécurité sociale pour l'embauche de personnes en congé maladie depuis plus d'un an. Ceci signifie que pour une personne ayant été en congé de maladie pendant trois ans, l'entreprise qui l'embauche ne paiera pas de cotisations sociales patronales pendant trois ans et bénéficiera même pendant cette durée d'une subvention égale au montant théorique des cotisations sociales qu'elle aurait dû payer. Sur les quatre premiers mois de 2008, 358 personnes ont été embauchées grâce à ce dispositif.

Le dispositif des emplois « nouveaux départs » rencontre cependant un succès inférieur à celui escompté par le gouvernement (15 300 personnes en bénéficiaient à fin avril 2008, pour un objectif de 20 000). Par ailleurs une enquête menée sur les 9 300 premières personnes ayant bénéficié du dispositif a montré que les deux tiers étaient revenus au chômage ou en programme d'activation. Pour remédier à cette situation, le gouvernement envisage d'exonérer les entreprises embauchant avec ce dispositif du respect des pratiques salariales des conventions collectives, afin de faciliter les embauches par les PME.

Par ailleurs, la « contribution salariale spéciale » au taux de 16 % appliquée aux revenus d'activité des personnes âgées de 65 ans et plus a été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2007 pour les travailleurs relevant du nouveau régime de retraite (ceux nés depuis 1938). Cette exonération de charges a été étendue en 2008 aux personnes nées avant 1938.

En outre, une loi sur le licenciement a imposé aux employeurs engageant une procédure de licenciement économique de procéder aux licenciements par ordre d'ancienneté croissant de leurs employés afin de maintenir dans l'emploi les salariés les plus âgés.

La réduction de la pénibilité au travail ne fait pas l'objet d'un plan d'action spécifique en dehors des actions destinées à réduire les accidents du travail et les congés de longue maladie qui sont très importants en Suède du fait de dérives passées qui ont conduit le gouvernement à accorder avec une grande facilité les congés pour longue maladie sans véritable contrôle. Statistiquement, le taux de la population en congé maladie est de 4,2 % mais en réalité, compte tenu des méthodes comptables particulières, la Suède pourrait connaître un taux de 7 %. Cette situation résulte d'une période où le gouvernement social-démocrate avait décidé, pour alléger le déficit du budget de l'État tout en maintenant le taux de chômage au plus bas niveau possible, de faire passer de très nombreux chômeurs en congé maladie de longue durée pour incapacité au travail ce qui se traduisait, pour les plus âgés, par leur placement en régime de retraite anticipée ; aucun contrôle n'était appliqué sur ces décisions (70 % des travailleurs placés ainsi en retraite anticipée pour cause médicale n'ont reçu aucun diagnostic médical d'incapacité au travail au cours des douze mois suivant la décision alors que la loi impose ce diagnostic). Aujourd'hui, il existe encore 550 000 personnes ainsi placées en retraite anticipée. Le gouvernement a pris des mesures pour remettre au travail tous ceux qui ne sont pas atteints d'une véritable incapacité.

La responsabilité de la formation continue des adultes relève des collectivités locales, ce qui n'est sans poser des difficultés d'inégalités entre les territoires.

La conjoncture économique améliore la situation de l'emploi des seniors (le PIB a augmenté de 4,1 % en 2006 et 2,7 % en 2007 ; le taux de chômage au sens du BIT est de 6 % à la mi-2008). Aujourd'hui, la demande de main-d'œuvre senior est très forte. A Stockholm, des agences de placement se sont spécialisées sur le segment de l'emploi des seniors.

ANNEXE 3

LA MISE EN PLACE DES RÉGIMES DE RETRAITE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE FRANÇAISE

1. La mise en place des régimes de base de la sécurité sociale

Jusqu'en 1945, le cadre légal des assurances sociales obligatoires s'est construit de manière dispersée. Dans le secteur public, de multiples « caisses de retenues » (*cf.* point 3 ci-après) ont été mises en place dès le XVIII^e siècle et il a fallu attendre une loi du 8 juin 1853 pour unifier le régime des pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat non couverts par un régime spécial.

Dans le secteur privé, la première caisse de retraite à vocation universelle a été créée par une loi du 18 juin 1850 qui a fédéré une vingtaine de caisses ouvrières de grandes entreprises et d'agents publics : la Caisse nationale de retraite, qui recueillait les versements volontaires des particuliers et servait à partir de 50 ans une rente garantie par l'Etat. Cette caisse gérée par la Caisse des dépôts et consignations a, en fait, surtout attiré des rentiers par le montant des intérêts servis. La loi du 20 juillet 1886 a modifié son organisation et l'a transformée en Caisse nationale de retraites pour la vieillesse.

Une loi du 27 décembre 1895 a ouvert le système en permettant la constitution de caisses de retraites patronale, mutualiste ou syndicale, avec cotisations salariales et patronales obligatoires, l'État ne délivrant une autorisation que pour apporter sa garantie. En 1898, un peu plus de 4 % des travailleurs concernés étaient affiliés à ces caisses. Toutes ces initiatives reposaient sur des démarches d'épargne ou de secours mutuel.

La loi du 8 juin 1853 a constitué une petite révolution en mettant en place un mécanisme d'assurance : si chaque fonctionnaire se constituait une rente viagère grâce à des retenues sur traitement, l'État apportant le financement complémentaire nécessaire au versement des pensions au taux fixé par la loi. Ce mécanisme assimile ainsi la pension de retraite à un traitement différé. Toutefois, la loi de 1853 n'a pas mis en place un véritable droit à pension de retraite (*cf.* ci-après).

Cet exemple a été transposé dans des secteurs industriels et commerciaux en plein essor. Ce sont ainsi multipliées des caisses particulières de prévoyance retraite et des sociétés de secours mutuels permettant d'attirer et de maintenir une main d'œuvre qualifiée dans l'entreprise (chemins de fer, compagnies de tramways, compagnies des eaux, mines, *etc.*). Plusieurs de ces régimes spéciaux ont survécu jusqu'à nos jours (*cf.* ci-après).

La première assurance vieillesse obligatoire et à vocation universelle, alimentée par des cotisations ouvrières et patronales paritaires, a été mise en place par l'Allemagne du Chancelier Bismarck de 1883 à 1889 (après les ouvriers des industries, une assurance vieillesse fut mise en place pour les ouvriers agricoles en 1899, puis pour les employés en 1911). Le législateur français s'est inspiré de ce modèle en adoptant la loi du 5 avril 1910 instituant les « retraites ouvrières et paysannes ». Il s'agissait du premier régime général obligatoire d'assurance vieillesse destinés aux salariés agricoles et non agricoles : il visait à servir une pension égale à 40 % du salaire à l'âge de 65 ans, âge ramené à 60 ans pour les métiers les plus pénibles en 1912. Il était financé par des cotisations salariales et patronales ; les cotisations salariales étaient volontaires et non précomptées par l'employeur. Ce régime fonctionnait sur le mode de la capitalisation et ne concernait que les salaires annuels inférieurs à 3 000 francs. Les cotisations furent d'autant plus difficilement collectées qu'aucune sanction n'était prévue en cas de non-versement et que la Cour de cassation

décida que l'adhésion au régime ne pouvait pas présenter un caractère obligatoire. La loi du 5 avril 1910 fut donc peu appliquée.

La loi du 5 avril 1928 a tenté de relancer la dynamique en créant un système d'assurances sociales obligatoires applicable aux salariés de l'industrie et du commerce. Les cotisations étaient obligatoires mais le régime ne concernait que les petits salaires. Le principe d'épargne par capitalisation associé au libre choix de l'organisme assureur a été maintenu : les retenues sur salaires de 2 % jusqu'à l'âge de 30 ans et de 3,5 % à partir de 30 ans étaient capitalisées sur un compte individuel pour être servies, à partir de 60 ans en rentes viagères au moins égales à 40 % du salaire annuel moyen de la carrière de l'assuré si celui-ci avaient totalisé au moins 30 années entières de versements. La loi du 30 avril 1930 puis les deux décrets-lois des 28 et 30 octobre 1935 ont renforcé les rentes servies. Mais l'inflation, la non-rétroactivité du dispositif puis la guerre ont ruiné le système et signé l'échec de la technique de la capitalisation.

C'est le gouvernement de Vichy qui a créé par l'acte dit loi du 14 mars 1941 l'allocation aux vieux travailleurs salariés pour les anciens salariés sans ressources non couverts par les assurances sociales obligatoires en adoptant ainsi le principe de fonctionnement par répartition de l'assurance vieillesse, repris en 1945. Ce mécanisme peut se définir simplement : les cotisations des actifs d'une année servent à payer les pensions de retraite versées la même année, tout en leur ouvrant des droits pour la future retraite des actifs cotisants. L'ordonnance n° 45-2454 du 19 octobre 1945 a maintenu à 60 ans l'âge de la retraite ; la pension était calculée sur les salaires d'activité ayant été soumis à cotisation sur une durée de trente ans ⁽¹⁾.

L'architecture du système français s'est décidée lorsque, après l'adoption de l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation générale de la sécurité sociale (suppression du plafond d'assujettissement, suppression du libre choix de l'assureur, principe de répartition,...), les deux lois du 22 mai 1946 portant généralisation de la sécurité sociale et du 13 septembre 1946 mettant en application l'assurance vieillesse généralisée au 1^{er} avril 1947 n'ont pas pu être mises en œuvre. Deux arguments ont été essentiellement mis en avant pour justifier cette inapplication : l'impossibilité de mettre les cotisations en recouvrement et la résistance de catégories socio-professionnelles bénéficiant de régimes spéciaux ou de situations particulières jugées plus avantageux. Avant même ces deux lois, l'ordonnance du 4 octobre 1945 avait maintenu à titre provisoire les régimes spéciaux existants (article 17, alinéas 2 et 3) et écarté du champ de l'organisation générale de la sécurité sociale les professions agricoles et forestières qui bénéficiaient, depuis le décret-loi du 30 octobre 1935 ⁽²⁾, d'un régime d'assurances sociales spécifique (premier alinéa de l'article 17). En outre, l'État lui-même avait donné un signal négatif pour la construction d'un régime unifié d'assurance vieillesse en décidant de maintenir le régime spécial des pensions civiles et militaires de retraite. Les lois ultérieures, y compris celles des 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et 11 janvier 1984 portant dispositions

(1) *Les salariés comptant cinq à quinze ans d'assurance ne percevaient qu'une rente à l'âge de 65 ans et ceux comptant moins de cinq ans d'assurance pouvaient obtenir le remboursement de leurs cotisations à partir de 65 ans. Le taux de remplacement était fixé à 20 % du salaire de référence en cas de départ en retraite à 60 ans, 40 % à 65 ans et 60 % à 70 ans (majoration de 4 points par année supplémentaire au-delà du 60^e anniversaire). En cas d'invalidité, le taux de 40 % était applicable de 60 à 65 ans. Le même avantage était accordé aux assurés justifiant d'au moins 30 années d'assurance et ayant exercé pendant au moins 20 ans une activité particulièrement pénible de nature à provoquer l'usure prématurée de l'organisme. Une pension proportionnelle était acquise avec 15 ans de cotisations, durée correspondant à la période courant depuis le 1^{er} juillet 1930 date de début des assurances sociales obligatoires, soit 15/30^e de pension entière.*

(2) *Le décret-loi du 30 octobre 1935 modifiant la loi du 30 avril 1930 a défini un régime distinct pour les salariés agricoles, à la demande des représentants du monde paysan. Le décret-loi du 28 octobre 1935 n'a concerné que les salariés du commerce et de l'industrie.*

statutaires relatives à la fonction publique de l'État ont confirmé que les fonctionnaires relevaient de régimes spéciaux de retraite et de sécurité sociale ⁽¹⁾.

Dès lors, l'Assemblée nationale et le Gouvernement se sont prononcés en faveur de la création d'organismes distincts pour gérer l'assurance vieillesse obligatoire des salariés selon leur secteur d'activité. Seule l'assurance vieillesse de base des salariés du commerce, de l'industrie et des services, dénommée « régime général », a été confiée aux caisses régionales de la sécurité sociale dont la création a été confirmée par une loi du 7 octobre 1946, tandis que la loi n° 48-101 du 17 janvier 1948 instituant une allocation de vieillesse pour les personnes non salariées prévoyait la création d'une caisse autonome pour chacun des quatre groupes professionnels suivants : artisans, industriels et commerçants, professions libérales, professions agricoles. Les régimes des artisans (CANCAVA ⁽²⁾), des industriels et commerçants (ORGANIC ⁽³⁾) et des professions libérales (CNAVPL ⁽⁴⁾) furent mis en place en 1949 et celui des professions agricoles en 1951 pour les salariés agricoles (dont le régime a été financièrement intégré au régime général par l'article 9 de la loi n° 62-1526 du 22 décembre 1962) et en 1952 pour les exploitants agricoles (loi du 2 juillet 1952 ⁽⁵⁾). La Caisse nationale des barreaux français a, quant à elle, été mise en place par une loi du 12 janvier 1948 ; elle prenait la suite des caisses privées instituées avant-guerre.

En 1947, prenant acte de l'échec de l'unification de la sécurité sociale, l'Assemblée nationale a adopté un projet de loi (loi du 8 juillet 1947) abrogeant l'article 1^{er} de la loi du 13 septembre 1946 fixant la date d'application de la loi du 22 mai 1946 sur la généralisation de la sécurité sociale.

La généralisation de l'assurance vieillesse obligatoire de base (mais également de l'assurance maladie et des prestations familiales) n'est intervenue qu'avec la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 : ont notamment ainsi pu bénéficier de droit à pension les conjoints collaborateurs. A compter du 1^{er} janvier 1978, les catégories de non-salariés non couvertes ont bénéficié d'un régime de retraite essentiellement par affiliation à une des sections de la CNAVPL (interprètes, enquêteurs privés, etc., à l'exception des moniteurs de ski qui s'y sont refusés et dont la situation a dû être régularisée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007) ou par création d'un régime spécial (salariés de Saint-Pierre-et-Miquelon par l'ordonnance du 26 septembre 1977, ministres des cultes et membres de congrégations religieuses par la loi du 2 janvier 1978, Français expatriés par la loi du 13 juillet 1984, travailleurs de Mayotte par la loi du 31 décembre 1985). L'amélioration des possibilités d'assurance volontaire a également permis de parfaire la couverture sociale.

Ce sont les conjoints collaborateurs des professions indépendantes ou libérales et des exploitants agricoles qui ont été les dernières catégories de travailleurs à bénéficier d'une assurance vieillesse : l'article 12 de la loi n° 2005-887 du 2 août 2005 en faveur des petites

(1) Le Conseil constitutionnel a rangé, dans sa décision n° 85-200 du 16 janvier 1986 relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité, le droit à pension des fonctionnaires au nombre des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État visées par l'article 34 de la Constitution.

(2) Caisse autonome nationale d'assurance vieillesse artisanale.

(3) Organisation nationale de l'industrie et du commerce (Organisation autonome d'allocation vieillesse des professions industrielles et commerciales).

(4) Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales, comportant quinze sections professionnelles, dont le nombre a aujourd'hui été ramené à onze.

(5) La Mutualité sociale agricole (MSA) remonte à une loi du 4 juillet 1900 qui avait regroupé les centaines de mutuelles agricoles au sein des Assurances mutuelles agricoles, elles-mêmes relevant de la Mutualité agricole, qui a été chargée de gérer les assurances sociales obligatoires créées par les lois des 5 avril 1928 et 30 avril 1930. L'ordonnance du 4 octobre 1945 a confirmé la spécificité du secteur agricole et le maintien de la MSA.

et moyennes entreprises a finalement imposé aux personnes participant de façon régulière à l'activité artisanale, commerciale ou libérale de leur conjoint de choisir soit le statut de conjoint salarié, soit celui de conjoint associé, soit celui de conjoint collaborateur ; l'affiliation personnelle à l'assurance vieillesse a été rendue obligatoire.

2. La mise en place des régimes complémentaires obligatoires de retraite

Les différents régimes de retraite de base mis en place en 1947, et parfois même certains régimes spéciaux de retraite datant d'avant 1948, servaient des pensions d'un montant relativement faible du fait du plafonnement des retenues. Anticipant ce phénomène, l'article 18 de l'ordonnance du 4 octobre 1945 a autorisé l'institution de régimes d'assurance vieillesse complémentaires dans le cadre soit des entreprises, soit des professions, soit des interprofessions. Ces régimes se superposent aux régimes de base sur la partie non plafonnée des pensions.

Les régimes complémentaires sont directement issus des conventions de branche qui avaient mis en place en 1937 et 1938 des avantages complémentaires d'assurance vieillesse financés par des cotisations supplémentaires. Ce système reposait sur une gestion par capitalisation. Ces conventions de branche s'inscrivaient dans le système des caisses patronales de retraites mises en place dans certaines entreprises et soumises à autorisation administrative pour obtenir la garantie de l'Etat en vertu d'une loi du 27 décembre 1895. La loi du 30 avril 1930 avait imposé la transformation de ces caisses en régimes complémentaires au régime d'assurances sociales mis en place et avait limité les créations de nouvelles caisses patronales aux travailleurs exclus du régime des assurances sociales en raison du plafond salarial d'assujettissement. Les accords de Matignon signés le 7 juin 1936 ont développé ces caisses patronales en leur permettant d'être étendues aux branches d'activité professionnelles. Les premiers accords ont été signés le 14 mai 1937 par l'Union des industries métallurgiques et minières et la Fédération nationale des syndicats d'ingénieurs. Ces accords reposaient pour la première fois sur une gestion paritaire d'un système de protection sociale obligatoire défini par voie conventionnelle et étendu par voie réglementaire.

La mise en place de la sécurité sociale en 1945-1947 n'a pas supprimé ces conventions collectives qui couvraient près de 200 000 salariés du secteur privé ; elle les a transformées en régimes complémentaires obligatoires du régime général d'assurance vieillesse.

Dès 1947 fut créé le régime complémentaire de retraite des cadres pour améliorer le montant des pensions de retraite de cette catégorie sociale par une convention collective nationale du 14 mars 1947 mettant en place l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC ; cotisation obligatoire de 8 %). Le développement de cette assurance complémentaire fut rapide et spectaculaire : des dizaines d'institutions de retraite complémentaire virent le jour (elles sont, en 2007, au nombre de 23 au sein de l'AGIRC et de 36 au sein de l'ARRCO). L'AGIRC a maintenu le système de capitalisation au travers d'un régime par points, innovant pour l'époque, tout en préservant le principe de la répartition défini par la loi.

Les professions libérales s'engagèrent progressivement sur la même voie : trois décrets n^{os} 49-578, 49-579 et 49-580 du 22 avril 1949 ont mis en place les régimes complémentaires respectivement des vétérinaires, des médecins et des pharmaciens ; le régime complémentaire des chirurgiens-dentistes a été créé par le décret n^o 50-28 du 6 janvier 1950, celui des vétérinaires par le décret n^o 50-1318 du 21 octobre 1950, celui des experts-comptables par le décret n^o 53-506 du 21 mai 1953, celui des auteurs compositeurs de musique par le décret n^o 61-1304 du 4 décembre 1961 (création du RACL : cf. tableau de

l'architecture des régimes de retraite obligatoires au point 5 ci-après), celui des artistes graphiques et plastiques (les professeurs de musique, musiciens, auteurs et compositeurs étant alignés sur ce nouveau régime) par le décret n° 62-420 du 11 avril 1962 (création de l'IRCEC), celui des auteurs compositeurs dramatiques et auteurs de films par le décret n° 64-226 du 11 mars 1964 (création du RACD), celui des agents généraux d'assurance par le décret n° 67-1169 du 22 décembre 1967, celui des architectes, ingénieurs, techniciens, experts et conseils (CIPAV) par le décret n° 79-262 du 21 mars 1979, celui des officiers ministériels et publics par le décret n° 79-265 du 27 mars 1979 et celui des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures, orthophonistes et orthopédistes (CARPIMKO) par le décret n° 84-143 du 22 février 1984.

La gestion des régimes complémentaires a été confiée dès 1949 aux sections professionnelles compétentes de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (certaines sections ont aujourd'hui disparu). Aujourd'hui, seules les sages-femmes (CARSAF) parmi les professions libérales ne disposent pas d'un régime complémentaire obligatoire d'assurance vieillesse alors même que leur régime supplémentaire d'avantage social vieillesse présente un caractère obligatoire.

Afin d'inciter les médecins au conventionnement, un régime de retraite supplémentaire a été mis en place en 1961 au bénéfice des médecins conventionnés : l'avantage social vieillesse (ASV). Sa gestion a été confiée à la section professionnelle des médecins (CARMIF). Un régime ASV a été ensuite proposé à quatre autres professions médicales : chirurgiens-dentistes CARCD, pharmaciens CAVP, sages-femmes CARSAF, vétérinaires CARPV, infirmiers et masseurs-kinésithérapeutes CARPIMKO. La loi du n° 70-1325 du 31 décembre 1970 a donné une base légale à ces régimes. L'adhésion facultative au départ, fut rendue obligatoire par décrets, en application de la loi du 31 décembre 1970, entre 1972 pour les médecins et 1980 pour les pharmaciens. Les régimes ASV sont financés aux deux tiers par l'assurance maladie. Ils fonctionnent par répartition provisionnée sur des prestations définies, ce qui exige de constituer des réserves importantes. La situation financière très dégradée des cinq régimes ASV a conduit à les réformer en profondeur par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

En 1961, les institutions de retraite complémentaire des salariés non cadres furent fédérées par l'accord national du 8 décembre 1961 mettant en place l'association des régimes de retraite complémentaire (ARRCO). En 1974, l'affiliation des cadres au régime de l'ARRCO a été autorisée sur la partie de leur salaire limitée au plafond de la sécurité sociale.

De son côté, l'État a mis en place, par un décret du 28 août 1949, un régime de retraites par répartition complémentaire pour les cadres non titulaires de la fonction publique (agents temporaires et contractuels hors ceux employés dans les établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial) à compter du 1^{er} janvier 1949 pour les établissements et services disposant à cette date d'un règlement de retraites complémentaires au régime des assurances sociales ou à compter de l'inscription de l'établissement ou du service sur la liste des administrations éligibles au régime. Ce décret prévoyait de créer des institutions de prévoyance gestionnaires dans chaque service ou établissement concerné mais le décret n° 51-1445 du 12 décembre 1951 a abrogé ce dispositif pour créer l'Institution de prévoyance des agents contractuels et temporaires de l'État (IPACTE) pour gérer le régime. Le décret n° 55-773 du 9 juin 1955 a étendu le régime complémentaire aux agents non titulaires des départements, des communes et de leurs établissements publics. Le décret n° 59-1569 du 31 décembre 1959 a ensuite créé l'Institution générale de retraite des agents non titulaires de l'État (IGRANTE) pour les non-cadres non titulaires. Le décret n° 61-451 du 18 avril 1961 a étendu l'IGRANTE aux agents non-cadres des départements, communes et leurs établissements publics qui le souhaitaient. Le décret du 23 décembre 1970 a fusionné l'IPACTE et l'IGRANTE au sein d'un nouvel organisme : l'Institution de retraite

complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC). Cette réforme a également étendu la couverture complémentaire aux agents à temps partiel, puis le régime a été étendu, en 1973, aux maires, à leurs adjoints et aux présidents et vice-présidents des communautés urbaines, au 1^{er} avril 1973 aux agents non titulaires des établissements publics à caractère industriel et commercial, des organismes d'intérêt général à but non lucratif principalement financés sur fonds publics et aux agents titulaires à temps non complet (moins de 31 h 30) ne relevant pas de la CNRACL, en 1992 aux élus locaux percevant une indemnité de fonction et en 1995 aux présidents et vice-présidents de centres de gestion.

Dans le secteur privé, la loi n° 72-1223 du 29 décembre 1972 a généralisé la retraite complémentaire à l'ensemble des salariés et anciens salariés affiliés à titre obligatoire au régime général de sécurité sociale ou au régime des assurances sociales agricoles et rendu obligatoire la retraite complémentaire (contrairement à l'assurance maladie complémentaire qui reste facultative). La loi n° 94-678 du 8 août 1994 a reconnu la mission d'intérêt général des institutions de retraite complémentaire ce qui leur permet d'échapper aux règles de la concurrence mais qui la distingue des organismes de la sécurité sociale en charge d'une mission de service public et refondu l'ensemble des dispositions du code de la sécurité sociale. La distinction a été clairement faite par la loi du 8 août 1994 entre *les institutions de retraite complémentaire* dont le seul objet est de gérer les régimes de retraite complémentaire ARRCO et AGIRC, *les institutions de retraite supplémentaire*, dont l'objet est de gérer des engagements de retraite établis, antérieurement à la loi du 8 août 1994, au sein d'une entreprise ou d'une branche, n'ayant pas donné lieu à constitution de provisions permettant de garantir les prestations et *les institutions de prévoyance* dont l'objet est d'intervenir sur l'ensemble des domaines de la protection sociale, sous réserve de pouvoir garantir les engagements qu'elles prennent (séparation juridique, comptable et financière des activités de retraite complémentaire et de prévoyance).

Trois accords du 25 avril 1996 consécutifs à la loi du 8 août 1994 ont, d'une part, réalisé l'unification des régimes complémentaires de l'ARRCO (création d'un point ARRCO, unicité du salaire de référence, unification des règles de liquidation et de versement des droits à pension,...) et, d'autre part, réformé le régime de l'AGIRC et rapproché les deux régimes complémentaires, notamment en créant une solidarité financière et en rapprochant leur rendement.

A compter de 1976, les accords AGIRC et ARRCO ont été étendus aux départements d'outre-mer. Depuis 1977, le secteur agricole est également englobé dans les régimes AGIRC et ARRCO et depuis 1994 les régimes de retraite des banques et des personnels des caisses de sécurité sociale.

Pour permettre aux régimes complémentaires de financer le surcoût entraîné par l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite, l'association pour la gestion de la structure financière (ASF) été créée par un accord du 4 février 1983. Elle est financée par une cotisation de 2 % assise sur les salaires jusqu'au plafond de sécurité sociale et par une cotisation de 2,2 % au delà. Elle a été remplacée par l'association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO (AGFF) le 1^{er} avril 2001 afin notamment de préparer les régimes à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations de l'après-guerre et mettre en œuvre les mesures de convergence des systèmes d'information (la plate-forme de la retraite complémentaire a été ouverte en 2006 pour la coordination et l'échange d'information) et de fusion des moyens des fédérations AGIRC et ARRCO. En 2002, un groupement d'intérêt économique AGIRC-ARRCO a été créé.

En 1999, les 46 régimes différents fédérés au sein de l'ARRCO ont été fusionnés pour former un régime unique (valeur de point unique, salaire de référence uniforme) avec 83 institutions adhérentes (36 aujourd'hui).

Les professions indépendantes et les non-salariés agricoles ont mis en place plus tardivement des régimes complémentaires obligatoires. Le coût des cotisations a été longtemps le principal facteur de refus.

Alors que les professions industrielles et commerciales se limitaient à l'institution d'un régime complémentaire facultatif (décret n° 78-321 du 14 mars 1978), les artisans ont opté à la même date pour la mise en place d'un régime complémentaire obligatoire (décret n° 78-351 du 14 mars 1978). Il faut attendre la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites (article 81) pour que soit rendu obligatoire la couverture complémentaire des commerçants et industriels.

Le régime complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles (chefs d'exploitation ou d'entreprise agricoles, aides familiaux et conjoints collaborateurs) a été institué par la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002. Il est entré en vigueur en 2003.

A ce jour, à l'exception des sages-femmes et des ministres des cultes et religieux, tous les travailleurs disposent d'une couverture complémentaire obligatoire d'assurance vieillesse. Les fonctionnaires et les agents relevant des régimes spéciaux sont couverts par un régime obligatoire unique, sous réserve toutefois du régime additionnel de la fonction publique qui gère une couverture complémentaire obligatoire pour la partie des rémunérations non prise en compte par le régime des pensions (*cf.* tableau de l'architecture des régimes de retraite obligatoires au chapitre I-A-1 du présent rapport).

3. Les régimes spéciaux de retraite

a) La nature et l'origine des régimes spéciaux

Un régime spécial de retraite est un régime d'assurance vieillesse⁽¹⁾ obligatoire et autonome dans sa gestion, son financement et, en tout ou partie, dans ses prestations, par rapport au régime général de sécurité sociale, y compris en intégrant les assurances sociales qui lui sont rattachées, ou par rapport au régime des salariés agricoles aligné sur le régime général et aux régimes des travailleurs non salariés (indépendants, exploitants agricoles et professions libérales) régis par le code de la sécurité sociale. Les régimes spéciaux englobent donc les régimes de retraite des fonctionnaires et de divers agents employés par des collectivités, établissements, entreprises du secteur public ou dans des branches professionnelles. Ces agents exercent ou exerçaient une activité de service public ou d'intérêt général reconnue par la loi ou par un règlement. Dans un régime spécial, la collectivité professionnelle est son propre assureur, sauf pour les régimes gérés par la CNRACL (fonctions publiques territoriale et hospitalière), la CRPCEN (clercs et employés de notaires) et l'ex-CAMR (lignes de chemin de fer secondaires). L'affiliation au régime spécial et ses prestations ont un caractère obligatoire et résultent d'une loi ou d'un décret.

Toutefois, au sens légal du code de la sécurité sociale (article L. 711-1), ne constituent des régimes spéciaux que les régimes de retraite existant antérieurement à l'ordonnance du 4 octobre 1945 (*cf.* ci-dessus). L'article R. 711-1 du code de la sécurité sociale donne donc une liste limitée des régimes spéciaux (*cf.* ci-après) qui ne rend pas compte de l'étendue du sujet.

(1) Un régime spécial peut également gérer l'assurance maladie de ses ressortissants. Le régime militaire de sécurité sociale est même un régime spécial exclusivement d'assurance pour les risques maladie et maternité géré par un établissement public, la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), créé par l'article 7 de la loi n° 49-489 du 12 avril 1949 (articles L 713-19 à L 713-22 du code de la sécurité sociale).

Les régimes spéciaux de retraite, comme d'assurance maladie, sont en fait une survivance de l'époque où il n'existait pas d'assurances sociales générales, ni d'âge légal de départ à la retraite et où les administrations et certaines entreprises privées souhaitaient mettre sur pied une assurance vieillesse spécifique, reposant sur une cotisation ouvrière et un financement complémentaire de l'employeur, permettant de récompenser les employés et ouvriers en versant une pension de retraite si un certain nombre d'années d'activité avait été accompli ou une pension d'invalidité en cas d'accident du travail. Pour l'employeur, cet avantage social permettait d'attirer et de fidéliser une main d'œuvre qualifiée souvent faiblement rémunérée ; la pension de retraite était ainsi présentée comme le maintien par l'employeur d'un revenu de subsistance minimal pour le foyer de l'employé retraité : selon l'expression de l'époque, il s'agissait de « *fournir une retraite qui mettra sa vieillesse à l'abri du besoin* », alors même qu'il n'existait pas d'âge légal de départ à la retraite et que les employés travaillaient jusqu'aux limites de leurs possibilités physiques. C'était à la fois une récompense et une mesure sociale.

Cette motivation apparaît clairement dans les objectifs exprimés par le législateur de 1790 lorsque fut mis en place le premier régime spécial de retraite des fonctionnaires civils et des citoyens incorporés dans les troupes ou la marine en temps de guerre : la pension de retraite est considérée comme une récompense rémunérant des services rendus à l'Etat et au corps social et aucunement comme une épargne capitalisée. L'article 1^{er} de la loi du 22 août 1790 dispose ainsi que « *l'État doit récompenser les services rendus au corps social quand leur importance et leur durée méritent ce témoignage de reconnaissance* ». Le considérant précédant le dispositif de la loi indique que « *chez un peuple libre, servir l'État est un devoir que tout citoyen est tenu de remplir, et qu'il ne peut prétendre de récompense qu'autant que la durée, l'éminence et la nature des services lui donnent des droits à une reconnaissance particulière de la nation* ». A l'époque, il en découlait que le droit à pension de retraite ne pouvait pas être général : lorsqu'un fonctionnaire réunissait les conditions d'âge et de service exigées par la loi, son droit à pension n'était pas ouvert automatiquement sur sa demande car le ministre pouvait discrétionnairement ne pas agréer sa demande et le conserver dans son emploi aussi longtemps que l'intérêt du service le réclamait ou que ses forces le permettaient. Ce principe a survécu jusqu'en 1924.

La loi du 22 août 1790 ne fut pas véritablement mise en œuvre mais de nombreuses « caisses de retenues » fonctionnant sur le mode de la capitalisation furent créées par les administrations. Compte tenu de leurs règles de liquidation, leur mécanisme de capitalisation causa leur déficit structurel. Le gouvernement dut intervenir et la loi du 9 juin 1853 supprima vingt-cinq caisses de retenues de fonctionnaires fonctionnant sur la base de la capitalisation et imposa au régime spécial de retraites des fonctionnaires de l'État de fonctionner sur le mode de la répartition, sur lequel il vit encore (*cf. note b* sous le tableau ci-après). Comme le Conseil d'Etat l'avait souligné dans son avis du 16 mars 1851 défavorable au projet de loi, les retenues sur traitement devenaient avec ce système une simple atténuation de dépense pour le Trésor public ; dès lors la contribution du budget de l'État pouvait gonfler sans conséquence immédiate sur les traitements des fonctionnaires pour faire face aux besoins de financement⁽¹⁾. Cette dérive s'est effectivement réalisée et continue de s'amplifier de nos jours (*cf. analyse de la situation du régime des fonctionnaires de l'État en partie I-B-2-c* du présent rapport).

A partir du milieu du XIX^e siècle, de nombreuses entreprises et établissements privés s'inspirèrent de l'exemple de l'État pour mettre sur pied des caisses de retraites particulières (*cf. tableau ci-après*). Pour cette raison, les lois du 22 août 1790 et du 9 juin 1853 présentent une importance particulière. Ces deux lois et les évolutions des conditions

(1) La commission du Corps législatif ayant examiné le projet de loi proposa également son rejet, principalement pour le motif que le service des pensions serait un jour trop onéreux pour l'Etat.

de liquidation des pensions des fonctionnaires de l'État sont analysées sous la note *b* du tableau ci-après.

Les affiliés des régimes spéciaux publics comme privés ont considéré cet avantage social comme un élément à part entière de leur contrat de travail, au même titre que le salaire ou le traitement : pour les agents publics, le montant des traitements et le service de la pension forment un équilibre global de rémunération et de relation entre eux et leur employeur. L'attachement à ces institutions de retraite est d'autant plus fort que ces régimes sont bien antérieurs à l'adoption des grandes lois sociales de 1910, 1928 et 1930 puisqu'ils datent parfois d'avant la Révolution française (*cf.* tableau ci-après) et que la protection sociale qu'ils offraient alors était nettement supérieure à celle mise en place par ces nouvelles lois.

La mise en place de la sécurité sociale en 1945-1947 n'a pas pu remettre en cause l'existence des régimes spéciaux de retraite, de même que, lors de l'adoption de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles, ni le gouvernement ni les parlementaires n'avaient souhaité supprimer les régimes spéciaux des marins, artistes de l'Opéra, comédiens du Théâtre Français, agents de la Banque de France ou ouvriers de l'Imprimerie nationale déjà dotés d'un régime de pension de retraite. Seule l'évolution démographique défavorable entraînant à la faillite de nombreux petits régimes a conduit à supprimer des dizaines de régimes spéciaux, souvent à la demande même des gestionnaires de ces régimes. L'extinction des régimes spéciaux a débuté à la fin des années 1920 (*cf.* la loi du 29 juin 1927 mettant en extinction le régime des ouvriers de l'Imprimerie nationale) ; elle s'est accélérée dans les années 1950. Le processus se poursuit aujourd'hui : selon les régimes, une ancienneté de cinquante ou de cent ans apparaît fatale pour l'équilibre financier des petits régimes ; seuls les régimes de fonctionnaires, qui ont tous connu une évolution démographique favorable, paraissent viables à très long terme, sous réserve du maintien de leur subvention publique d'équilibre : en 2008, pour huit euros de pensions de retraite versés aux anciens fonctionnaires civils de l'État – 34,57 milliards d'euros de dépenses prévues –, sept euros sont apportés par le budget de l'État et un euro par la retenue de 7,85 % sur les traitements – procurant 4,14 milliards de recettes – ; ce rapport de un pour sept se constate dans la presque totalité des modalités de financement des régimes spéciaux, à l'exception du régime des militaires (*cf.* l'analyse de la projection des comptes du régime de la fonction publique de l'État en partie I-B-2-c du présent rapport).

Au moment de la mise en place de la sécurité sociale, le nombre de régimes spéciaux était néanmoins considérable : ils étaient environ cent soixante en 1945.

Face aux pressions des ressortissants des régimes spéciaux, le Gouvernement provisoire a fait adopter l'article 17 de l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 qui a maintenu, à titre provisoire, les organisations spéciales de sécurité sociale de branches d'activité ou d'entreprises jouissant déjà d'un régime spécial, ces régimes devant être listés dans un règlement d'administration publique portant application de l'ordonnance. Le code de la sécurité sociale actuel conserve la marque de cette décision puisque le premier alinéa de son article L. 711-1 reprend le dispositif de l'ordonnance de 1945 : « *Parmi celles jouissant déjà d'un régime spécial le 6 octobre 1945, demeurent provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale, les branches d'activités ou entreprises énumérées par un décret en Conseil d'État.* »

L'article 61 du décret n° 46-1378 du 8 juin 1946 portant règlement d'administration publique a dressé la liste suivante des administrations, collectivités, entreprises et secteurs d'activité restant soumis – sans préciser « provisoirement » contrairement à l'ordonnance du 4 octobre 1945 – à leur régime spécial de sécurité sociale :

« 1° Les administrations, services, offices, établissements publics de l'État, pour leur personnel relevant de la loi du 11 avril 1924, de la loi du 29 juin 1927 ou de la loi du 21 mars 1928, et pour leur personnel auxiliaire et contractuel des services qui emploient, en outre des auxiliaires et des contractuels, du personnel relevant des législations précitées ;

« 2° Les départements et communes ;

« 3° Les établissements publics départementaux et communaux n'ayant pas le caractère industriel et commercial ;

« 4° Les activités qui entraînent l'affiliation au régime d'assurance des marins français institué par le décret-loi du 17 juin 1938 modifié ;

« 5° Les entreprises minières ou assimilées définies par la législation spéciale de la sécurité sociale dans les mines ;

« 6° La Société nationale des chemins de fer français ;

« 7° Les chemins de fer d'intérêt général secondaire et d'intérêt local et les tramways ;

« 8° Les exploitations de production, de transport et de distribution d'énergie électrique et de gaz ;

« 9° La Compagnie générale des eaux ;

« 10° La Banque de France et la banque de l'Algérie ;

« 11° L'Opéra, l'Opéra-Comique et la Comédie-Française. »

Cette liste figure à présent à l'article R. 711-1 du code de la sécurité sociale. Elle est issue de l'article 61 du décret n° 46-1378 du 8 juin 1946 et a peu évolué depuis cette date :

– le décret n° 74-689 du 26 juillet 1974 a mis fin au régime spécial de la Banque d'Algérie ;

– le décret n° 80-822 du 16 octobre 1980 a fusionné les caisses de retraites des personnels de l'Opéra et de l'Opéra-Comique ;

– le décret n° 91-489 du 14 mai 1991 a supprimé le régime spécial de la Compagnie générale des eaux.

Le régime des clercs et employés de notaires ne figure pas dans cette liste pour des raisons historiques tenant au fait qu'en 1946 les pouvoirs publics hésitaient encore sur le maintien ou non de ce régime spécial, qui sera finalement maintenu et que le code de la sécurité sociale qualifie de régime spécial (*cf.* par exemple l'article L. 711-13).

b) Le dénombrement des régimes spéciaux

Au moment de l'élaboration de l'ordonnance sur la sécurité sociale en 1945, le gouvernement a recensé 160 régimes spéciaux. Le livre blanc sur les retraites rendu public en avril 1991 par le gouvernement de M. Michel Rocard indiquait qu'il subsistait encore une centaine de régimes de retraite spéciaux, malgré les nombreuses suppressions intervenues dans les années 1950 et 1960. Ceci s'explique par le fait que la mise en place de la nouvelle architecture de la sécurité sociale en 1947 n'a pas mis un terme à la création de régimes spéciaux. Ceux-ci se sont, en fait, multipliés dès 1947 et jusque très récemment.

Le Conseil d'orientation des retraites a dénombré 124 régimes spéciaux à la fin 2005 (annexe 10 de son troisième rapport de mars 2006 « *Retraites : perspectives 2020 et*

2050 »), dont 109 étaient en voie d'extinction⁽¹⁾. Ils sont aujourd'hui au nombre de 121 (suppression du régime de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris en 2006, intégration complète du régime des ministres des cultes et membres de congrégations et collectivités religieuses dans le régime général en 2006, décès du dernier retraité du régime des cantonniers de l'Isère).

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a dénombré **25 régimes spéciaux** obligatoires ayant des assurés cotisants en activité professionnelle, **auxquels s'ajoutent les 15 régimes des personnels des organismes de sécurité sociale d'Alsace-Moselle**. Il existe encore une centaine de régimes spéciaux d'agents publics d'Alsace-Moselle mais 85 d'entre eux ont été mis en extinction en 1966 par intégration au régime spécial des agents publics territoriaux géré par la CNRACL : personnels des départements (3 régimes), des communes (69 régimes), des établissements de santé (9 régimes) et divers employés (5 régimes) d'Alsace-Moselle.

Les régimes spéciaux obligatoires encore actifs sont les régimes couvrant les assurés suivants :

- fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- régime additionnel de la fonction publique (retraite supplémentaire) ;
- agents titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière ;
- agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques ;
- ouvriers des établissements industriels de l'État ;
- députés ;
- sénateurs ;
- membres du Conseil économique et social ;
- fonctionnaires de l'Assemblée nationale ;
- fonctionnaires du Sénat ;
- marins ;
- ouvriers mineurs ;
- personnels de la SNCF ;
- personnels de la RATP ;
- personnels titulaires du port autonome de Strasbourg ;
- personnels de la Banque de France ;
- clercs et employés de notaires ;
- agents soumis au statut national des industries électriques et gazières ;
- personnel navigant de l'aviation civile (régime complémentaire) ;
- personnels de l'Opéra de Paris ;
- membres de la Comédie-Française ;
- personnels des organismes de sécurité sociale d'Alsace-Moselle (15 régimes) ;
- ministres des cultes d'Alsace-Moselle ;
- personnels de la Caisse de retraite du régime des mines ;
- personnes exerçant une activité professionnelle à Saint-Pierre-et-Miquelon et ne relevant pas d'un autre régime obligatoire d'assurance vieillesse de base ;
- salariés employés sur l'île de Mayotte.

Le tableau suivant dresse la liste des principaux régimes spéciaux de retraite légalement ou réglementairement obligatoires, existants ou ayant existé, suivant la chronologie de leur mise en place. Il a été établi par le secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales à partir des recueils des lois et documents parlementaires détenus par l'Assemblée nationale.

(1) Dont 102 régimes spéciaux des collectivités publiques d'Alsace et de Moselle, le régime des chemins de fer secondaires d'intérêt général et des chemins de fer d'intérêt local (ex-CAMR) et le régime de la SEITA.

Liste chronologique de la création des principaux régimes spéciaux

Personnes ou collectivités concernées	Date de création	Caisse de retraite	Situation actuelle du régime
Marins (commerce, pêche et plaisance)	1673-1709-1720	Le règlement du roi du 20 septembre 1673 crée la Caisse des invalides de la Marine royale qui sert des pensions de vieillesse pour invalidité avec cotisation obligatoire des marins. En mai 1709, le régime est étendu à la marine marchande puis aux marins pêcheurs. En 1720 est créé l'Établissement des invalides de la marine qui sert des pensions de vieillesse (« récompenses et gratifications ») aux officiers de marine hors cas de blessure provoquant une invalidité et aux veuves des marins en cas de décès en service. En 1784, la pension est accordée à 60 ans. En 1826, l'âge est abaissé à 50 ans. En 1881, des pensions anticipées sont accordées en cas d'infirmité. La Caisse de retraite des marins a été instituée par le décret-loi du 17 juin 1938 et réformée par la loi du 12 avril 1941 puis le décret du 27 novembre 1946, la loi du 22 septembre 1948 et le décret du 21 mars 1968.	En activité Gestion par l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) institué par la loi du 1 ^{er} janvier 1930 puis réformé par le décret du 30 septembre 1953.
Opéra de Paris (séparation en 1990 de l'Opéra et de l'Opéra-Comique qui avaient été réunis par un décret du 14 janvier 1939 : le régime spécial a été maintenu pour les personnels en fonction salle Favart le 26 mars 1990)	1714	Des droits à pension des artistes ont été définis par le Règlement de 1714. Une Caisse de pensions viagères a été créée en 1856 (a). La Caisse de retraites des personnels de l'Opéra et de l'Opéra-Comique (décret du 5 avril 1968) a été renommée Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris en 1994. Le régime spécial réformé par le décret n° 2008-659 du 2 juillet 2008.	En activité (Caisse autonome par rapport à l'Opéra de Paris). Coexistence de deux caisses de retraites des personnels : – Opéra (en activité) : régime réformé par le décret n° 2008-240 du 6 mars 2008 ; – Opéra-Comique (en extinction) : intégré au régime général).
Employés de la Ferme générale	1768	Pension de retraite servie après 20 ans de services effectifs ininterrompus, financée par une contribution ouvrière de 2,5 % et un abondement équivalent de la Ferme générale (délibération du 13 février 1768).	Supprimé par la loi du 22 août 1790 : cf. ci-après.
Fonctionnaires civils de l'État (ou citoyens en service dans les troupes de ligne et la marine en temps de guerre)	1790 (b)	Caisse de retraites des fonctionnaires de l'État (loi du 22 août 1790).	Supprimé à compter de 1854 (loi du 9 juin 1853) : cf. ci-après.
Ministres des cultes de Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin	1802-1909	Régime des pensions créé par la loi du 8 avril 1802, étendue aux ministres israélites par l'ordonnance du 25 mai 1844. Le régime local a été institué par la loi du 15 novembre 1909, validée par la loi du 1 ^{er} juin 1924.	En activité. Gestion par l'État (préfecture du Bas-Rhin)
Banque de France (agents titulaires)	1808	« Caisse de réserve des employés » (décret du 16 janvier 1808, article 23) maintenue par les décrets du 31 décembre 1936, 29 mars 1968 et 27 février 2007.	En activité Le décret du 27 février 2007 rapproche le régime de celui des fonctionnaires de l'État.

Fonctionnaires de l'Assemblée nationale (AN)	1811	Fonds de retraite (arrêté des Questeurs du Corps législatifs du 12 janvier 1811). Le Fonds de sécurité sociale est créé en 1947, devenu Caisse des retraites et de sécurité sociale du personnel de l'AN.	En activité.
Comédie-Française	1812	Décret du 15 octobre 1812 (pension viagère après 20 ans de services). Caisse de retraites du personnel créée en 1914, devenue établissement d'utilité publique par le décret du 11 octobre 1968.	En activité. Régime réformé par les décrets n° 2008-239 du 6 mars 2008 et n° 2008-658 du 2 juillet 2008
Imprimerie nationale (ouvriers et employés régis par la loi du 29 juin 1927)	1824	Caisse des pensions de retraite et de secours (ordonnance du Roi du 31 août 1824) puis Caisse de retraite de l'Imprimerie nationale. Le fonds « pensions de l'imprimerie nationale » est géré par la Caisse des dépôts.	En extinction (intégration au FSPOEIE institué en 1928) (fin 2006, 10 pensionnés)
Militaires	1831 (b)	Caisse des retraites militaires (loi des 11 et 18 avril 1831).	Supprimé à compter de 1854 (loi du 9 juin 1853)
Banque de l'Algérie	1851	Caisse de retraites des fonctionnaires et agents de la Banque de l'Algérie (loi du 4 août 1851)	En extinction (fermé par décrets du 26 juillet 1974 et du 26 mars 1990)
Fonctionnaires civils et militaires de l'État	1853 (b)	Service des pensions de l'État (pensions inscrites en dépense du ministère du budget) : loi du 9 juin 1853, modifiée en 1924, 1948, codifiée en 1964 (b).	En activité
Fonctionnaires du Sénat	1856	Caisse de retraite du personnel du Sénat (règlement du Sénat conservateur du 24 juin 1856)	En activité.
Personnels du Crédit foncier de France	XIX ^e siècle et 1931	Chaque société de crédit foncier peut mettre en place un régime d'assurance pour ses agents (statut du décret du 28 février 1852). Le décret du 6 août 1931 définit le régime spécial d'assurances sociales des agents du Crédit foncier de France pour l'articuler avec les lois des 5 avril 1928 et 30 avril 1930.	Supprimé. Intégré au régime général à compter du 1 ^{er} janvier 1989 (art.13 de la loi du 13 janvier 1989)
Salariés de la Compagnie générale des eaux	XIX ^e siècle	Pensions de retraite servies par la Compagnie générale des eaux (fondée en 1853)	Supprimé au 1 ^{er} janvier 1991 (intégré au régime général : loi du 18 janvier 1991, décrets des 26 avril et 14 mai 1991)
Personnel de la Compagnie Générale des Omnibus puis de la Régie autonome de transport parisien (RATP)	1855- 1890- 1950	Caisse de retraites de la Compagnie Générale des Omnibus (COG), qui regroupe onze compagnies de transport collectif parisiennes le 22 mai 1855. Caisse de secours mutuels de la COG (1890) puis Caisse spéciale créée par la convention du 27 janvier 1898 passée avec la ville de Paris, devenue Caisse de prévoyance en 1900. Caisse mutuelle de coordination aux assurances sociales du chemin de fer métropolitain de Paris créée en 1944, devenue Caisse de coordination aux assurances sociales des agents et anciens agents du cadre permanent de la RATP (art. 31 de la loi du 21 mars 1948 et décret du 23 décembre 1950) puis Caisse de retraites du personnel de la RATP (décrets des 26 décembre 2005 et 15 janvier 2008).	En activité. Adossé au régime général (cinq décrets du 26 décembre 2005).
Personnels de différentes compagnies de transport	XIX ^e et XX ^e siècles	Caisse de retraites des chemins de fer du Nord (1868) Caisse de retraites de la régie départementale	En extinction (intégration dans le régime général).

		des chemins de fer et des tramways électriques des Bouches-du-Rhône Caisse de retraites du personnel de la régie des chemins de fer des Côtes-du-Nord Caisse de retraites de la Compagnie des tramways et omnibus de Bordeaux Caisse de retraites du personnel des transports en commun de la région lyonnaise Caisse de retraites des employés de la condition des soies de Lyon Caisse de prévoyance de la Compagnie des tramways strasbourgeois Caisse de bonification des retraites du personnel de la Compagnie des chemins de fer de la Camargue Caisse de retraites des chemins de fer de l'Hérault	Le régime de retraite des chemins de fer de l'Hérault reste le seul régime spécial en extinction ; il est géré par la Caisse des dépôts et consignations.
Personnel titulaire du port autonome de Strasbourg	1873	Caisse de retraites du personnel du port autonome de Strasbourg	En activité. Seul régime spécial de port autonome subsistant (<i>c</i>)
Différentes chambres de commerce et d'industrie (CCI)	Fin XIX ^e et XX ^e siècles	Caisses de retraites des : CCI de Colmar CCI du Havre (caisse commune au port autonome du Havre) CCI de La Rochelle CCI Marseille CCI de Metz Portefaix des entrepôts de la CCI de Nantes : CCI de Nice et Alpes-Maritimes CCI de Paris : fin du XIX ^e siècle CCI de Roubaix (instituée en 1912) CCI de Strasbourg CCI de Toulouse, <i>etc.</i>	En extinction (intégration dans le régime général). Régimes spéciaux peu à peu supprimés à partir des années 1950, les deux derniers à être supprimés étant celui de la CCI de Roubaix fermé en 1998 (loi du 19 décembre 1997, décret du 17 mars 1998) et celui de la CCI de Paris fermé à compter de 2006 (loi du 2 août 2005).
Diverses professions du commerce et des services	XIX ^e et XX ^e siècles	Caisse autonome de retraites des personnels des forts des Halles Caisse de retraites des peseurs jurés de la ville de Dunkerque Caisse de retraites des peseurs, jaugeurs et mesureurs jurés de commerce de la ville de Marseille	
Salariés titulaires de la Compagnie des docks et entrepôts de Marseille	Non déterminée	Caisse de retraites du personnel de la Compagnie des docks et entrepôts de Marseille (décret du 13 août 1938)	Supprimé (intégration dans le régime général) à compter du 1 ^{er} juillet 1959, en même temps que le régime spécial de la CCI de Marseille (décret du 4 juillet 1959).
Ouvriers mineurs	1894 (<i>d</i>)	Caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs organisés par la loi du 29 juin 1894, puis Caisse autonome de retraites des ouvriers mineurs créée par la loi du 25 février 1914, complétée par la loi du 9 mars 1920. Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (décret du 27 novembre 1946)	En activité.
Députés	1904	Caisse de pensions des députés (résolution de la Chambre des députés du 23 décembre 1904)	En activité.
Sénateurs	1905	Caisse autonome des retraites des anciens sénateurs (résolution du Sénat du 28 janvier 1905)	En activité.

Personnel des grands réseaux de chemin de fer d'intérêt général = personnel de la SNCF (loi du 31 août 1937)	1909	Caisses de retraites propres à chaque compagnie (loi du 21 juillet 1909 ; décret-loi du 19 avril 1934). Pour le réseau de l'État : premier règlement des retraites approuvé par le décret du 13 mai 1911. Caisse de prévoyance de la SNCF (décrets des 6 août 1938 et 16 janvier 1984) Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (décrets des 7 mai et 28 juin 2007 et du 15 janvier 2008)	En activité. Caisse autonome par rapport à la SNCF (décret du 7 mai 2007)
Agents départementaux d'Alsace-Moselle (3 régimes)	1911-1924	3 caisses départementales des retraites : Moselle, Bas-Rhin et Haut-Rhin	En extinction (affiliation à la CNRACL pour les nouveaux agents à compter de 1966)
Agents communaux de certaines communes d'Alsace-Moselle (69 régimes)	1911-1924	En 1954 / 1981 / 2002 : 19 / 18 / 23 caisses en Moselle 22 / 19 / 16 caisses dans le Bas-Rhin 35 / 34 / 30 caisses dans le Haut-Rhin	En extinction (affiliation à la CNRACL pour les nouveaux agents à compter de 1966)
Personnel des établissements publics hospitaliers d'Alsace-Moselle (9 régimes)	1911-1924	3 caisses départementales : – Moselle (bureau de bienfaisance de Creutzwald, eaux de Fontoy, hospice de Gorze, HLM de Metz, hôpitaux de Lorquin, de Metz, de Saint-Avold, de Sarreguemines et de Thionville, régies d'électricité d'Amneville, de Creutzwald, de Clouange, de Saint-Avold et de Sarralbe, sanatorium d'Abreschwiller) ; – Bas-Rhin (hospices de Strasbourg, hôpitaux de Haguenau, de Saverne, de Sélestat et de Wissembourg) ; – Haut-Rhin (hôpital de Rouffach, hospice départemental de Colmar, hospices civils de Colmar, de Mulhouse, de Pfastatt et d'Ingersheim, adduction d'eau d'Ensisheim-Bollmiller, sanatorium de Colmar)	En extinction (affiliation à la CNRACL pour les nouveaux agents à compter de 1966)
Personnels des organismes de sécurité sociale d'Alsace-Moselle (15 régimes)	1911-1924	15 caisses départementales	En activité.
Agents des chemins de fer secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways (ACFS) 1954 : des réseaux secondaires de chemins de fer d'intérêt général, des réseaux de voies ferrées d'intérêt local et des tramways (ACFS)	1922	Caisse autonome mutuelle de retraites des ACFS, dits « petits cheminots » (CAMR) (loi du 22 juillet 1922, décrets des 14 septembre 1954 et 3 octobre 1955, décret du 27 février 1991, loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991, décret du 30 septembre 1992)	Mis en extinction à partir du 1 ^{er} octobre 1954 (affiliation au régime général des nouveaux agents). La CAMR est intégrée à la CNAV au 1 ^{er} octobre 1992 (loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991).
Fonctionnaires relevant du ministère de la France d'outre-mer	1924	Caisse intercoloniale de retraites créée par l'article 71 de la loi du 14 avril 1924 et organisée par le décret du 1 ^{er} novembre 1928. Transformée en Caisse de retraites de la France d'outre-mer par le décret n° 50-461 du 21 avril 1950.	Supprimé à compter du 1 ^{er} janvier 1976 (affiliation d'office au régime général des pensions civiles et militaires de retraite : article 73 de la loi de finances pour 1976)
Fonctionnaires en poste en Algérie	Non déterminée	Caisse générale des retraites de l'Algérie	Supprimé. Régime applicable aux fonctionnaires territoriaux nommés en Algérie jusqu'au 31 décembre 1975 (après : intégration dans la CNRACL)

Fonctionnaires et agents titulaires de nationalité française en poste en Tunisie	Années 1920	Société de prévoyance des fonctionnaires et employés tunisiens	Supprimé. Régime applicable aux fonctionnaires territoriaux nommés en Tunisie jusqu'au 31 décembre 1975 (après : intégration dans la CNRACL) Garantie de l'État (loi du 4 août 1956)
Fonctionnaires et agents titulaires de nationalité française en poste au Maroc	Non déterminée	Caisse marocaine des retraites	Supprimé. Régime applicable aux fonctionnaires territoriaux nommés au Maroc jusqu'au 31 décembre 1975 (après : intégration dans la CNRACL) Garantie de l'État (loi du 4 août 1956)
Ouvriers mineurs d'Algérie	Non déterminée	Régime de prévoyance et de retraite des mines d'Algérie	Supprimé et intégration dans le régime spécial des mines
Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	1928 <i>(f)</i>	Fonds spécial des pensions (FSPOEIE) institué par la loi du 21 mars 1928 et réformé par les décrets des 24 septembre 1965 et 18 août 1967 puis deux décrets du 5 octobre 2004 d'application de la loi du 21 août 2003.	En activité (gestion par la Caisse des dépôts)
Clercs et employés de notaires	1937	Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN) créée par la loi du 12 juillet 1937 et le décret du 30 juin 1939 et réformée par les décrets du 20 décembre 1990 et n° 2008-147 du 15 février 2008	En activité
Agents soumis au statut national des industries électriques et gazières (IEG)	1937	Régime spécial mis en place par le décret du 6 février 1937. Service de pensions commun à EDF et GDF (IEG Pensions) (loi du 8 avril 1946) transformé en Caisse nationale des IEG (loi du 9 août 2004) Régime de retraite et d'invalidité refondu par le décret n° 2008-627 du 27 juin 2008 (modifié par les décrets n° 2008-653 du 2 juillet 2008 et n° 2008-820 du 21 août 2008).	En activité. Adossé au régime général depuis 2005 (loi du 9 août 2004)
Cantonniers du département de l'Isère	Non déterminée	La loi du 3 juillet 1941 a confié la gestion des pensions à la Caisse des dépôts (pensions financées par le département)	Eteint en 2006 (décès du dernier allocataire)
Personnel des écoles des métiers	1943 ?	Caisse nationale de retraite (loi 21 septembre 1943)	?
Fonctions publiques territoriale et hospitalière	1945	Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) (ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945, décret n° 47-1846 du 19 septembre 1947)	En activité. (établissement public géré par la Caisse des dépôts)
Personnels de la Caisse de retraite du régime des mines	1946	Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (décret du 27 novembre 1946)	En activité.
Personnels des organismes de sécurité sociale du régime général	1947	Caisse de prévoyance du personnel des organismes de sécurité sociale, mise en activité le 1 ^{er} avril 1947, fait faillite à la fin des années 1980.	Régime complémentaire seul Supprimé au 1 ^{er} janvier 1994 par l'adhésion à l'AGIRC-ARRCO

Membres de l'Assemblée de l'Union française	1947	Caisse de retraite autonome gérée par l'Assemblée de l'Union française	Supprimé. Gestion des pensionnés reprise par l'Assemblée nationale.
Fonctionnaires de l'Union française	1947	Caisse de retraite autonome gérée par l'Assemblée de l'Union française	Supprimé. Gestion des pensionnés reprise par l'Assemblée nationale.
Agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (e)	1949–1951–1960–1971	Décret n° 49-1224 du 28 août 1949 créant un régime de retraites par répartition complémentaire pour les agents temporaires et contractuels de l'État, hors EPIC, à compter du 1 ^{er} janvier 1949. Décret n° 51-1445 du 12 décembre 1951 : création de l'Institution de prévoyance des agents contractuels et temporaires de l'État (IPACTE) pour les cadres non titulaires du secteur public. Décret n° 59-1569 du 31 décembre 1959 : création de l'Institution générale de retraite des agents non titulaires de l'État (IGRANTE) pour les non-cadres non titulaires. Décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 : création de l'IRCANTEC par fusion des IPACTE et IGRANTE. Réformé par le décret n° 2008-996 du 23 septembre 2008 et un arrêté du même jour.	En activité. Retraite complémentaire seule.
Personnel au sol d'Air France	1951	Caisse de retraite Air France (CRAF) créée par arrêté du 14 mars 1951	Régime complémentaire seul Supprimé dans ses prestations complémentaires obligatoires au 1 ^{er} janvier 1993 par l'adhésion à l'AGIRC-ARRCO
Personnel navigant de l'aviation civile	1952	Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC) créée par la loi du 27 avril 1951 et le décret du 7 janvier 1952, réformée par les décrets des 5 janvier 1963, 18 juin 1984, 30 juin 1995 et 27 mai 2005.	En activité. Régime complémentaire seul
Membres des mahakmas, aouns de mahakma et aouns de justice de paix d'Algérie	1953	Caisse de retraite et de prévoyance (loi n° 53-638 du 28 juillet 1953)	Supprimé.
Officiers publics et ministériels (OPM) d'Algérie	1954	Caisse de retraites pour les OPM d'Algérie (loi n° 54-1335 du 31 décembre 1954)	Intégrée à la Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, officiers publics et des compagnies judiciaires CAVOM)
Membres du Conseil économique et social	1957	Caisse de retraites gérée par Conseil économique et social : caisse instituée en application de la loi n° 57-761 du 10 juillet 1957 et maintenue par le décret n° 59-601 du 5 mai 1959.	En activité.
Personnels titulaires du Service (puis Société) d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA)	1962	Service de la SEITA (ordonnance n° 59-80 du 7 janvier 1959 et décret du 6 juillet 1962). Loi du 2 juillet 1980 : le service devient société ; l'État garantit le paiement des retraites du régime spécial (régime modifié par le décret du 1 ^{er} février 1995).	En extinction. (fermé par la loi du 2 juillet 1980 ; les personnels titulaires en fonction à cette date peuvent conserver le bénéfice du régime spécial).

Personnels permanents sous statut de coopération technique ferroviaire entré en vigueur le 1 ^{er} juillet 1963, sous statut des régies ferroviaires d'outre-mer ou certains anciens agents permanents SNCF	1963	Caisses des retraites des régies ferroviaires de l'outre-mer Gestion confiée à la Caisse des dépôts par deux conventions du 29 septembre 1993 et du 31 juillet 2006	En extinction (277 pensionnés fin 2006)
Ministres des cultes et membres de congrégations et collectivités religieuses	1978	Caisse mutuelle d'assurance vieillesse des cultes (CAVIMAC) instituée par la loi du 2 janvier 1978	Intégré au régime général (intégration financière : loi du 19 décembre 1997 ; juridique : loi du 19 décembre 2005)
Personnes exerçant une activité professionnelle, salariée ou non, dans la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon et ne relevant pas d'un autre régime d'assurance vieillesse de base (marins et fonctionnaires titulaires)	1960-1977-1987	Régime local institué par l'arrêté préfectoral du 30 avril 1960 (mise en place de l'allocation aux vieux travailleurs) Caisse de prévoyance sociale (type mutualiste) institué par l'ordonnance du 26 septembre 1977 et le décret du 3 avril 1980. Régime d'assurance vieillesse réformé par la loi du 17 juillet 1987	En activité. Régime de base seul.
Salariés du secteur privé et salariés du secteur public de Mayotte	Fin années 1970	Caisse de prévoyance sociale de Mayotte instituée à une date inconnue (établissement public devenu caisse de droit privé en 1997) et remplacée en 2004 par la Caisse de sécurité sociale de Mayotte (ordonnance du 12 juillet 2004). Régime spécial prévu par l'article 98 de la loi du 3 janvier 1985 et créé par le décret du 16 mars 1987, réformé par les ordonnances des 20 décembre 1996 et 27 mars 2002 et le décret n° 2007-1681 du 29 novembre 2007	En activité. Régime de base seul
Retraite additionnelle de la fonction publique	2003	Créé par l'article 76 de la loi du 21 août 2003. Mis en place à compter de 2005. Sont éligibles les fonctionnaires civils de l'État, territoriaux et hospitaliers, les magistrats et les militaires.	En activité. Régime de retraite supplémentaire obligatoire par répartition provisionnée et par points
Agents de la compagnie du chemin de fer franco-éthiopien	Non déterminée	Règlement du 12 juillet 1977. Gestion confiée à la Caisse des dépôts par convention du 30 mars 1993.	En extinction (25 pensionnés fin 2006)

(a) La caisse est devenue Caisse des pensions viagères et de secours par décret du 17 février 1900. Elle a été érigée en établissement d'utilité publique par décret du 28 février 1923. Elle est devenue la Caisse de retraites du personnel du Théâtre national de l'Opéra par décret 14 octobre 1931 puis Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris par décret du 5 avril 1968.

(b) La loi du 22 août 1790 (« décret des 3 et 22 août 1790 concernant les pensions, gratifications et autres récompenses nationales ») a instauré un droit à pension de retraite pour les fonctionnaires de l'État âgés de 50 ans : « *Tout citoyen qui a servi l'État pendant trente années effectives soit dans la carrière militaire, soit dans les emplois civils, a droit à une pension fixée au quart de son dernier traitement d'activité, duquel traitement les employés civils devront avoir joui pendant trois ans* » (avec un minimum de 150 livres) ; au-delà de 30 années de service, la pension est augmentée 1/20^e des trois quarts du traitement afin d'atteindre la totalité du traitement au bout de 50 ans de service ; la pension est plafonnée au montant des derniers traitements et à 10 000 livres ; « *nul ne pourra recevoir en même temps une pension et un traitement* » (article 10) ; « *il ne pourra être concédé de pension à ceux qui jouissent d'appointements, gages ou honoraires, sauf à leur accorder des gratifications, s'il y lieu* » (article 11) ; la pension devait être servie par une caisse de retraites fonctionnant sur le mode de la capitalisation (l'article 14 de la loi affecte dix millions de livres au paiement des pensions ; au-delà de cette somme, aucune pension ne pouvait être accordée ou payée). Cette loi est restée largement inappliquée du fait de ses conditions très restrictives de mise en œuvre et dès 1795 les administrations choisirent de se doter de « caisses de retenue » fonctionnant sur un mode mutualiste de capitalisation (ministères des finances, de l'agriculture, des affaires étrangères, de l'intérieur, de la justice, du commerce, des postes, bureau des cultes, fonctionnaires de l'Université, de la Légion d'honneur, etc.). La loi des 11 et 18 avril 1831 a accordé un droit à pension de retraite aux militaires ayant accompli 30 ans de service effectif dans

l'armée de terre et 25 ans dans la marine (la pension était servie par une caisse de retraite). La loi du 9 juin 1853 a unifié le régime des pensions civiles et militaires des fonctionnaires des administrations centrales de l'État sur la base d'un régime de la répartition (retenue sur traitement de 5 % inscrite en recettes pour le budget de l'État), en confiant au Trésor la charge de verser l'ensemble des pensions aux anciens agents de l'État (dépense du ministère du budget) et supprimant vingt-cinq caisses de retraites des fonctionnaires fonctionnant sur le mode de la capitalisation dont les actifs furent versés au Trésor ; certaines administrations ont néanmoins conservé leur régime spécial. Le gouvernement a été amené à intervenir en 1853 en raison du déficit structurel de la plupart des caisses de retraites spéciales des fonctionnaires, qui ont été supprimées au bénéfice du service des pensions dont la gestion a été confiée au Trésor (ministère chargé du budget). Le fonctionnaire sédentaire devait justifier de 30 ans de services continus pour obtenir, à 60 ans, une pension de retraite qui était calculée sur le traitement moyen des six dernières années ; le fonctionnaire en services actifs (douanes, contributions indirectes et tabacs, forêts de l'État, postes puis ont été ajoutés en 1876 les instituteurs, inspecteurs de l'enseignement primaire, directeurs, économes et maîtres adjoints des écoles normales primaires) pouvait obtenir sa pension à 55 ans après 25 années de services effectifs ; le tiers de la pension du fonctionnaire civil ou militaire était reversé à sa veuve en cas de décès après liquidation ; en cas de décès avant les 30 ou 25 ans de service, aucune pension n'était accordée à la veuve ou aux enfants.

Avant 1948, le régime des fonctionnaires fut amélioré par la loi du 14 avril 1924 : retenue sur traitement portée à 6 % ; pension calculée sur le traitement moyen des trois dernières années d'activité ; revalorisation des pensions assise sur celle des traitements ; bonification pour enfants accordée aux femmes fonctionnaires ; retraite anticipée pour les mères d'au moins trois enfants ; majoration de pension accordée aux fonctionnaires ayant élevé trois enfants ; taux de réversion aux veuves porté à 50 % de la pension de retraite ou d'invalidité ; enfin, la pension devient un droit et n'est plus une faveur concédée. La loi du 20 septembre 1948 fixa la valeur de l'annuité de services servant au calcul du montant de la pension à 2 % du traitement indiciaire des six derniers mois d'activité, dans la limite de 37,5 annuités ou 40 annuités pour les fonctionnaires pouvant faire valoir le bénéfice de diverses bonifications.

(c) Les ports autonomes pouvaient disposer de leur propre régime spécial et de leur propre caisse de retraite, parfois commune à celle de la chambre de commerce et d'industrie de la région.

(d) En 1850, une Caisse de retraites ou rentes viagères pour la vieillesse avait été créée par les employeurs. Son affiliation n'avait pas un caractère obligatoire, contrairement à la Caisse créée en 1894.

(e) Le régime a englobé : en 1949, les agents cadres de l'État ; en 1955, les agents cadres des collectivités locales ; en 1960, les agents non cadres ; en 1971, les agents à temps partiel ; en 1973, les maires et leurs adjoints et les présidents et vice-présidents des communautés urbaines ; au 1^{er} avril 1973, les établissements publics à caractère industriel et commercial, les organismes d'intérêt général à but non lucratif principalement financés sur fonds publics et les agents titulaires à temps non complet (moins de 31 h 30) ne relevant pas de la CNRACL ; en 1992, les élus locaux percevant une indemnité de fonction ; en 1995, les présidents et vice-présidents de centres de gestion.

(f) Précédemment, la loi du 21 octobre 1919, modifiée par une loi du 14 avril 1924, avait engagé une harmonisation des régimes de retraite des ouvriers des établissements de l'État.

Source : Tableau établi par le secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale à partir des recueils des lois et documents parlementaires (juin 2008).

Ces régimes spéciaux doivent être distingués des régimes particuliers de certains corps de fonctionnaires qui bénéficient en vertu de dispositions légales de statuts dérogatoires au regard du régime des pensions de retraite des fonctionnaires civils. On peut citer à titre d'exemples la loi n° 57-444 du 8 avril 1957 instituant un régime particulier de retraites en faveur des personnels actifs de la police et le cas des fonctionnaires de La Poste et de France Télécom. Le régime particulier de retraite de ces derniers résulte de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 qui a créé les deux exploitants publics. La loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 a mis en extinction le régime des fonctionnaires de France Télécom. L'article 150 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 a permis à La Poste d'acquitter une contribution libératoire et le décret n° 2006-1625 du 19 décembre 2006 a créé l'Établissement public national de financement des retraites de La Poste. Le régime de retraite des fonctionnaires de La Poste subsiste mais l'entreprise n'a procédé à aucun recrutement de fonctionnaire depuis 2003.

Plusieurs régimes spéciaux de retraite à caractère facultatif existent par ailleurs. On peut citer les régimes d'assurance volontaire gérés par la Caisse des Français de l'étranger instituée par la loi n° 84-604 du 13 juillet 1984 et le régime d'assurance des élus locaux institué par la loi du 3 février 1992 qui a créé le Fonds de pension des élus locaux.

Comparaison des règles d'assurance du régime général et des régimes spéciaux

	Régime général	Fonction publique d'Etat	Régimes spéciaux d'entreprises
Age d'ouverture du droit à pension	Age unique fixé à 60 ans	60 ans pour les fonctionnaires en service dit sédentaire ; 55 ans pour les fonctionnaires classés en services actifs	Âge variable selon les régimes. En général, l'emploi dans un service actif ouvre droit à une retraite à 55 ans ; l'emploi pénible ouvre droit à une retraite à 50 ans.
Anticipation du départ en retraite	Impossible avant 60 ans, sauf mesure carrière longue	Impossible avant 60 ans (services sédentaires) ou 55 ans (services actifs), sauf mesure carrière longue	Retraite proportionnelle à 55 ans si 15 ans de services
Maintien dans l'emploi au-delà de l'âge de la retraite	Aucune limite d'âge n'est imposée pour le départ en retraite	Une limite d'âge est définie pour chaque corps de fonctionnaires	Des limites d'âge sont définies dans les statuts des agents
Obtention du taux plein de pension	Avec 40 ans d'assurance validés ou à 65 ans (60 ans en cas d'invalidité), durée relevée d'un trimestre par an jusqu'en 2012	Avec 40 ans de services effectifs ou à la limite d'âge du corps, durée relevée d'un trimestre par an jusqu'en 2012	Avec 37,5 ans de services effectifs ou lorsque la limite d'âge d'activité est atteinte <i>= réformé en 2008 pour aligner la règle sur celle de la fonction publique d'État</i>
Salaires de référence pour le calcul de la pension	Moyenne des 25 meilleures années	Traitement correspondant à l'indice détenu six mois avant le départ en retraite	Moyenne des salaires perçus dans les mois précédents le départ à la retraite
Taux de remplacement du salaire de référence	50 %	75 %	Variable, souvent 75 %, mais peut atteindre 100 %
Décote	Depuis 2004	Depuis 2004	Aucune <i>= réformé en 2008 pour introduire une décote à l'avenir</i>
Surcote	Depuis 2004	Depuis 2004	Aucune <i>= réformé en 2008 pour introduire une décote à l'avenir</i>

ANNEXE 4

LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI N° 2003-775 DU 21 AOÛT 2003 PORTANT RÉFORME DES RETRAITES

*Tableau récapitulatif de la publication des textes d'application
(au 18 septembre 2008)*

Articles de la loi	Mesure et modification législative	Textes d'application
Article 1 ^{er}	Choix de la retraite par répartition	Application directe
Article 2	Proportionnalité de la pension de retraite aux revenus d'activité	Application directe
Article 3	Équité de traitement entre tous les assurés	Application directe
Article 4	Service d'une pension égale à 85 % du SMIC en 2008 pour les assurés ayant travaillé à temps complet, ayant cotisé sur la base du SMIC et bénéficiant du taux plein de liquidation	Décret n° 2003-1279 du 26 décembre 2003 (S) Décret n° 2005-1770 du 30 décembre 2005 (S) Décret n° 2007-1899 du 26 décembre 2007 (S)
Article 5, III	Durée d'assurance requise pour obtenir un taux plein de pension, de 2009 à 2012	Publication éventuelle d'un décret simple avant le 1 ^{er} janvier 2009 Lettre ministérielle du 7 juillet 2008 (mise en œuvre des dispositions de la loi)
Article 5, IV	Modalités de calcul de l'évolution prévisible du rapport durée d'assurance durée de la retraite	Publication du décret en Conseil d'État devant intervenir avant le 1 ^{er} janvier 2012
	Durée d'assurance de 2013 à 2016 et de 2017 à 2020	Publication de deux décrets devant intervenir avant, l'un, le 1 ^{er} juillet 2012 et, l'autre, le 1 ^{er} juillet 2016
Article 5, V	La durée d'assurance pour obtenir le taux plein est celle en vigueur lorsque l'assuré atteint l'âge de 60 ans = <i>modifié par l'art.109 de la LFSS 2007 : cf. art.22</i>	Application directe
Article 5, VII	Règles de fonctionnement de la Commission de garantie des retraites (CSS, art. L.114-4)	Décret n° 2007-1219 du 10 août 2007 (S)
Article 6, II	Organisation et fonctionnement du Conseil d'orientation des retraites (CSS, art. L.114-2)	Décret n° 2004-453 du 28 mai 2004 (S)
Article 7	Organisation et fonctionnement de la commission de compensation (CSS, art. L.114-3)	<i>Publication du décret envisagée 2^e semestre 2006</i>
Article 8	Versement de fonds consignés au Fonds de solidarité vieillesse	Application directe
Article 9	Extinction progressive des versements de compensation entre régimes spéciaux de 2003 à 2011 (surcompensation) : fixation du calendrier de la baisse progressive du taux d'application de la compensation spécifique renvoyée à des décrets.	Décret n° 2003-1037 du 29 octobre 2003 (S) (taux applicables de 2002 à 2005) Décret n° 2006-161 du 13 février 2006 (S) (taux applicables de 2005 à 2008) <i>Publication d'un décret (S) avant 2009 pour la dégressivité du taux pour les exercices 2009 à 2011</i>
Article 10	Droit d'information sur sa situation individuelle (CSS, art. L.161-17)	Arrêté du 23 août 2004 (convention constitutive du GIP Info-Retraite) Décret n° 2006-708 du 19 juin 2006 (CE) Décret n° 2006-709 du 19 juin 2006 (S) Arrêté du 6 juillet 2007 (modalités des traitements relatifs aux échanges d'informations entre régimes) Arrêté du 11 juillet 2007 (détermination de l'organisme ou du service chargé de l'établissement du relevé individuel de situation et de l'estimation indicative globale)

Article 11	Négociation professionnelle sur le maintien dans l' emploi des salariés âgés et leur accès à la formation professionnelle (<i>CT, art. L. 132-27</i>)	Accord national interprofessionnel sur l'emploi des seniors du 13 octobre 2005 et avenant du 9 mars 2006 (signature des Medef, CGPME, UPA, CFDT, CFTC, CFE-CGC)
Article 12	Engagement d'une négociation interprofessionnelle sur la pénibilité du travail d'ici à trois ans	En cours
Article 13	Transmission des informations pour la liquidation des pensions au plus tard en décembre de l'année précédant le 56 ^e anniversaire (<i>CSS, art. L. 173-1</i>)	Application directe
Article 14	Répertoire national des retraites et des pensions (<i>CSS, art. L. 161-17-1</i>)	<i>Dispositif en cours de réévaluation par le gouvernement</i>
Article 15, I	Cumul emploi-retraite (régime général des salariés) (<i>CSS, art. L. 161-22</i>) <i>modifié par l'article 105 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007</i> (cumul jusqu'à 160 %)	Lettre ministérielle du 25 mars 2004 Décret n° 2004-1130 du 19 octobre 2004 (CE) Décret n° 2004-1131 du 19 octobre 2004 (S) Circulaire DSS/SD3/2004/512 du 27 octobre 2004 Circulaire CNAV n° 2004/64 du 22 décembre 2004 Circulaire de diffusion d'instruction ministérielle Diffusion instructions minist. CNAV n° 2005-13 du 7 novembre 2005 (articulation retraite progressive et cumul emploi-retraite) CNAV n° 2006-18 du 21 février 2006 (activité de faible importance, activité littéraire ou scientifique) Lettre ministérielle du 26 décembre 2006 (diffusion instr. min. CNAV n° 2007/2 du 16 janvier 2007) (application de l'art.105 de la LFSS pour 2007) Circulaire CNAV n° 2007/34 du 30 avril 2007 Lettre ministérielle du 2 avril 2008 et diffusion instructions ministérielles CNAV n° 2008-5 du 6 mai 2008 (prise en compte des indemnités de départ en retraite et congés payés)
Article 15, II	Cumul emploi-retraite (ORGANIC) (<i>CSS, art. L.634-6</i>)	Décret n° 2004-791 du 29 juillet 2004 (S) Décret n° 2004-1130 du 19 octobre 2004 (CE) Circulaire CNAV n° 2006-27 du 11 avril 2006 (annule et remplace la circulaire n° 2006-18 du 21 février 2006) Circulaire RSI n° 2007-109 du 16 août 2007 (artisans et commerçants)
Article 16	Définition de la mise à la retraite (<i>Code du travail, art. L. 122-14-13</i>)	Application directe
Article 17	Augmentation progressive de la contribution des allocations de préretraite d'entreprise au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) (<i>CSS, art. L.137-10, IV</i>)	Décret n° 2003-1316 du 30 décembre 2003 (S)
Article 18, I	Suppression des préretraites progressives à compter de 2005 (<i>Code du travail, art. L. 322-4, 3°</i>)	Application directe
Article 18, III	Limitation de la préretraite d'entreprise aidée (CATS) aux salariés âgés ayant effectués des travaux pénibles (<i>Code du travail, art. L. 352-3, dernier alinéa</i>)	Décret n° 2005-58 du 27 janvier 2005 (CE) Arrêté du 25 janvier 2005 (traitement automatisé d'informations nominatives, JO du 11 février) Arrêté du 28 janvier 2005 (application de l'article R. 322-7-2 : taux de prise en charge par l'Etat, JO du 29 janvier)
Article 19	Versement d'une cotisation patronale en cas de rupture du contrat d'un salarié embauché alors qu'il était chômeur de plus de trois mois et âgé de plus de 50 ans avant le 28 mai 2003 ou d'un salarié embauché à plus de 45 ans à la même date (<i>CT, art. L. 321-13</i>)	Application directe
Article 20	Engagement de négociations professionnelles pour l'adaptation des retraites complémentaires pour le service de pensions à taux plein	Application directe

Article 21	Capacité de proposition de la CNAM concernant l'équilibre financier de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés (<i>CSS, art. L. 222-1</i>)	Application directe
Article 22	Passage de 150 à 160 trimestres de cotisation pris en compte (durée d'assurance de proratisation du régime général et des régimes des salariés agricoles, des artisans, des commerçants) et décote' (<i>CSS, art. L. 351-1</i>) (<i>modification par l'art.109 de la LFSS 2007 pour sécuriser la situation des assurés nés après 1947 : décret n° 2007-614 du 25 avril 2007 (CE) et circulaire CNAV n° 2007-47 du 15 juin 2007</i>)	Décret n° 2004-144 du 13 février 2004 (CE) Lettre ministérielle du 25 mars 2004 Circulaire CNAV n° 2004/17 du 5 avril 2004 (décote) Circulaire CNAV n° 2004/27 du 24 juin 2004 (salaire annuel moyen des polypensionnés) Circulaire CNAV n° 2004/29 du 30 juin 2004 (salaire annuel moyen des bas salaires) Arrêté du 28 novembre 2005 remplacé par l'arrêté du 10 juillet 2007 (formulaire de demande de retraite personnelle)
	<i>Des dispositions équivalentes concernant les exploitants agricoles ont été adoptées par décrets (pas d'article dans la loi du 21 août 2003).</i>	Décrets n ^{os} 2004-860 (CE) et 2004-861 (CE, outre-mer) du 24 août 2004 Décret n° 2007-1316 du 6 septembre 2007 (CE) (application de la LFSS 2007)
Article 23	Retraite anticipée pour longues carrières (régime général : <i>CSS, art. L.351-1-1</i>) (artisans et commerçants : <i>CSS, art. L.634-3-2</i>) L'article 119 de la loi de finances pour 2005 n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 (Etat) et l'article 57 de la loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004 (CNRACL) ont introduit un départ en retraite anticipé pour longues carrières pour les fonctionnaires. Le régime a été transposé par l'article 2 de l'ordonnance n° 2007-235 du 22 février 2007 étendant et adaptant à Saint-Pierre-et-Miquelon le régime des prestations familiales et le dispositif de retraite anticipée des assurés ayant commencé à travailler jeunes et ayant eu une longue carrière (<i>loi n° 87-563 du 17 juillet 1987</i>)	Décret n° 2003-1036 du 30 octobre 2003 (S) Accord AGIRC-ARRCO du 13 novembre 2003 (article 2) Circulaire CNAV n° 2003/46 du 18 novembre 2003 Lettre ministérielle du 14 juin 2004 (circulaire n° 2004/8/DRE du 10 mars 2004) Décision des commissions paritaires de l'AGIRC et de l'ARRCO du 1 ^{er} juillet 2004 Arrêté du 9 mars 2005 (JO du 31 mars 2005) Lettre CNAV du 31 mars 2005 Circulaire de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle n° 2005/22 du 30 mai 2005 Arrêté du 28 novembre 2006 (formulaire de demande de retraite, départ avant 60 ans, carrière longue) Diffusion d'instructions ministérielles CNAV n° 2007-9 du 15 novembre 2007 (application du dispositif jusqu'au 30 novembre 2008)
	Articulation de la retraite anticipée pour longues carrières avec l'allocation de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante	Lettre ministérielle du 14 juin 2004 Circulaire CNAM n° 81/2004 du 5 juillet 2004 Circulaire CNAV du 26 juillet 2004
	Retraite anticipée longues carrières (artisans et commerçants) (<i>CSS, art. L.634-3-2</i>)	Décret n° 2003-1036 du 30 octobre 2003 (S)
Article 24	Retraite anticipée travailleurs handicapés ⁽¹⁾ (<i>CSS, art. L.351-1-3, L. 351-8 et L. 634-3-3</i>)	Accord AGIRC-ARRCO du 13 novembre 2003 (article 2) Décision des commissions paritaires de l'AGIRC et de l'ARRCO du 3 décembre 2003 Décret n° 2004-232 du 17 mars 2004 (S) Circulaire CNAV n° 2004/31 du 1er juillet 2004 Arrêté du 5 juillet 2004 (JO du 30 juillet 2004) Arrêté du 10 juillet 2007 (formulaire de demande de retraite avant 60 ans des assurés handicapés)

(1) Le régime des pensions de retraite des assurés handicapés a également été réformé par l'article 28 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, qui a accordé aux personnes handicapées invalides à 80 % une majoration de durée d'assurance égale à un trimestre pour trois trimestres d'assurance cotisés sous statut d'invalidité (décrets n^{os} 2005-1774 du 30 décembre 2005 pour le régime général et les régimes alignés et 2006-1582 du 12 décembre 2006 pour la fonction publique).

Article 25	Majoration de pension après 60 ans et une carrière complète (surcote) (<i>CSS, art. L.351-1-2</i>)	Décret n° 2004-156 du 16 février 2004 (S) (régime général, salariés agricoles ; majoration au-delà de 65 ans des artisans et commerçants) Lettre ministérielle du 25/03/2004 Circulaire CNAV n° 2004/37 du 15 juillet 2004 Décret n° 2006-1611 du 15 décembre 2006 (S) Circulaire CNAV n° 2007/5 du 16 janvier 2007
	Majoration de durée d'assurance pour assurés âgés de plus de 65 ans (<i>CSS, art. L.351-6</i>)	Décret n° 2004-144 du 13 février 2004 (CE) Lettre ministérielle du 25/03/2004 Circulaire CNAV n° 2004/20 du 13 avril 2004
Article 26	Montant minimum de pension de retraite (minimum contributif) (<i>CSS, art. L.351-10</i>)	Décret n° 2003-1279 du 26 décembre 2003 (S) Circulaire CNAV n° 2004/8 du 12 février 2004 Lettre ministérielle du 25 mars 2004 Lettre ministérielle du 26 novembre 2004 Circulaire CNAV n° 2005/2 du 4 février 2005 Circulaire CNAV n° 2005/30 du 4 juillet 2005 (liste des périodes cotisées ouvrant droit à majoration et calcul du minimum contributif) Décret n° 2005-1770 du 30 décembre 2005 (S) Décret n° 2007-1899 du 26 décembre 2007 (S)
Article 27	Revalorisation annuelle des pensions et du minimum vieillesse selon l'indice des prix (<i>CSS, art. L.161-23-1</i>)	Arrêté du 23 décembre 2003 Arrêtés des 16 décembre 2004, 23 décembre 2005, 19 décembre 2006, 21 décembre 2007
	Revalorisation de pensions : conférence tripartite (<i>CSS, art. L.161-23-1</i>)	Décret n° 2007-647 du 30 avril 2007 (S)
Article 28	Preuve du versement de la cotisation d'assurance vieillesse (<i>CSS, art. L. 351-2</i>)	Application directe
Article 29	Rachat de cotisations pour périodes d'études et validation des années à cotisation inférieure à 4 trimestres (<i>CSS, art. L.351-14-1 et L.634-2-2</i>)	Accord AGIRC-ARRCO du 13 novembre 2003 (art. 3) Décret n° 2003-1376 du 31 décembre 2003 (S) modifié par le décret n° 2006-879 du 17 juillet 2006 (versements élargi aux 20-53 ans + application postérieure à 2005) Arrêtés du 31 décembre 2003 (barèmes 2004) Décret n° 2004-971 du 13 septembre 2004 (CE) Lettre ministérielle du 25/03/2004 Arrêté du 28 décembre 2004 (barèmes 2005) Décision des commissions paritaires de l'AGIRC et de l'ARRCO du 10 février 2004 Circulaire CNAV n° 2004/11 du 26 février 2004 Circulaire CNAV n° 2004/23 du 7 mai 2004 Lettre CNAV du 31 mars 2005 (régimes intégrés au régime général) Lettre CNAV du 18 avril 2005 (assurés handicapés) Lettre ministérielle du 20 juillet 2005 (DIM CNAV n° 2005/11 du 2 septembre 2005) (articulation avec l'assurance volontaire vieillesse) Arrêté du 17 juillet 2006 (barème 2006) Circulaire CNAV n° 2006/71 du 22 novembre 2006 (échelonnement du paiement du rachat) Arrêté du 22 décembre 2006 (barème 2007) Arrêté du 20 décembre 2007 (barème 2008) Décret n° 2008-845 du 25 août 2008 (CE) (majoration du tarif des régularisations, preuve du décompte des cotisations, versement par l'employeur) Arrêté du 25 août 2008 (calcul des arriérés)

Article 30	Conditions de liquidation de la pension en cas de retraite progressive (CSS, art. L.351-16) (le décret n° 2007-821 du 11 mai 2007 a mis en œuvre la réforme pour les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole)	Décret n° 2006-668 du 7 juin 2006 (CE) Décret n° 2006-670 du 7 juin 2006 (S) Circulaire DSS/3A n° 2006-419 du 26 septembre 2006 Circulaire CNAV n° 2006-66 du 2 novembre 2006 Arrêté du 28 juin 2007 (formulaires de demande de retraite progressive et de retraite progressive – attestation d'employeur) Lettre ministérielle du 30 octobre 2007 et Diffusion d'instructions ministérielles CNAV n° 2007-10 du 5 décembre 2007 (cumul avec pension de veuf)
Article 31, I	Plafonds de ressources pour pension de réversion , suppression des règles de cumul entre droit personnel et droit dérivé (CSS, art. L.353-1)	Décret n° 2004-857 du 24 août 2004 (CE) modifié par décret n° 2004-1447 du 23 décembre 2004 (CE) Décret n° 2004-858 du 24 août 2004 (S) modifié par Décret n° 2004-1451 du 23 décembre 2004 (S) Circulaire CNAV n° 2003/43 du 7 juillet 2003 Lettres ministérielles des 5 octobre 2004, 22 mars 2005 et 15 juillet 2005. Circulaire CNAV n° 2005/17 du 11 avril 2005 Arrêté du 28 novembre 2005 remplacé par l'arrêté du 10 juillet 2007 (formulaire de demande de retraite de réversion) Circulaire CNAV n° 2006/6 du 13 janvier 2006 Circulaire CNAV n° 2006/14 du 9 février 2006 (droit à réversion dans les régimes intégrés) Circulaires CNAV n° 2006/37 et 2006/38 du 8 juin 2006 (prise en compte des pensions de réversion de base prenant effet le 1 ^{er} juillet 2006 pour le calcul du plafond de ressources) Circulaire CNAV n° 2007/35 du 30 avril 2007 (contrôle des pensions de réversion) Lettre ministérielle du 30 octobre 2007 et Diffusion d'instructions ministérielles CNAV n° 2007-10 du 5 décembre 2007 (règle de calcul en cas de cumul avec une retraite progressive)
Article 31, IV	Transfert de la cotisation d'assurance veuvage à l'assurance vieillesse (CSS, art. L.342-5 et L.342-6)	Décret n° 2004-858 du 24 août 2004 (S)
Article 31, V, 1°	Conditions de maintien de la prestation d'assurance veuvage après le 1 ^{er} juillet 2004	Décret n° 2004-858 du 24 août 2004 (S)
Article 31, V, 3°	Conditions de suppression progressive de la condition d'âge pour la pension de réversion	Décret n° 2004-857 du 24 août 2004 (CE) modifié par décret n° 2004-1447 du 23 décembre 2004 (CE) Décret n° 2004-858 du 24 août 2004 (S) modifié par décret n° 2004-1451 du 23 décembre 2004 (S)
Article 32, I	Majoration de la durée d'assurance pour enfant élevé (CSS, art. L.351-4)	Décret n° 2003-1280 du 26 décembre 2003 (S) Circulaire CNAV n° 2004/22 du 30 avril 2004
Article 32, II	Majoration de la durée d'assurance pour congé parental (CSS, art. L.351-5)	Circulaire CNAV n° 2004/38 du 23 juillet 2004
Article 33	Majoration de la durée d'assurance pour enfant handicapé élevé (CSS, art. L.351-4-1)	Lettre ministérielle du 25 janvier 2005 Circulaire CNAV n° 2005/21 du 17 mai 2005
Article 34	Condition de couple, d'ascendance, de descendance ou de collatéralité pour l'affiliation à l'assurance vieillesse du régime général au titre de la charge au foyer familial d'un adulte handicapé (CSS, art. L. 381-1 et L. 742-1)	Application directe
Article 35, I	Modalités de prise en compte des cotisations de travail à temps partiel (CSS, art. L.241-3-1)	Décret n° 2005-1351 du 31 octobre 2005 (CE)
Article 35, II	Modalités de prise en compte des cotisations de travail à temps partiel (Code rural, art. L.741-24)	Décret n° 2005-1352 du 31 octobre 2005 (S)

Article 36	Prise en compte pour l'ouverture du droit à pension de la période de rémunération perçue pendant la suspension d'un préavis (congé de reclassement) (<i>CSS, art. L. 351-3</i>)	Décret n° 2004-144 du 13 février 2004 (CE) Circulaire CNAV n° 2004/8 du 12 février 2004
Article 37	Gestion financière du Fonds de réserve des retraites par des entreprises d'investissement (<i>CSS, art. L. 135-10</i>)	Application directe
Article 38, 2°	Congé de solidarité familiale (<i>Code du travail, art. L.225-15</i>)	Décret n° 2004-1213 du 16 novembre 2004 (S)
Article 39	Saisie des pensions et rentes pour réparation en cas de condamnation pour crime ou complicité de crime contre l'humanité (<i>CSS, art. L. 355-2</i>)	Application directe
Article 40	Application de la réforme aux fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRA) et aux agents relevant du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE)	Décret n° 2003-1304 du 26 décembre 2003 (CE) Décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 (CE) (agents des collectivités territoriales) modifié par le décret n° 2005-451 du 10 mai 2005 Décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004 (CE) (ouvriers des établissements industriels de l'Etat) Décret n° 2004-1057 du 5 octobre 2004 (CE) Lettre ministérielle du 18 décembre 2003 sur l'application de l'art. R. 173-15 Décret n° 2005-167 du 22 février 2005 (CE) (revalorisation des pensions) Décret n° 2007-173 du 7 février 2007 (CE) (statut et gestion de la CNRA)
Article 41	Abrogations (<i>CPCM, L. 75 et art. 6, loi n° 79-563</i>)	Application directe
Article 42	Coordination (<i>CPCMR, art. L. 3</i>)	Application directe
Article 43	Prise en compte des services rendus outre-mer pour constituer un droit à pension (<i>code des pensions civiles et militaires de retraite, art. L.5</i>)	Décret n° 2003-1305 du 26 décembre 2003, art. 3 (CE)
	Prise en compte des services à temps partiels constitutifs d'un droit à pension (<i>CPCMR, art. L.5</i>)	Décret n° 2003-1305 du 26 décembre 2003, art. 4 (CE) Décret n° 2003-1309 du 26 décembre 2003 (S)
Article 44	Validation de périodes d'interruption ou de réduction d'activité (<i>CPCMR, art. L.9</i>)	Décret n° 2003-1305 du 26 décembre 2003, art. 5 (CE)
	Cas exceptionnels de dérogation à la validation des seuls services effectifs (<i>CPCMR, art. L.9</i>)	Décret n° 2003-1305 du 26 décembre 2003, art. 5 (CE)
Article 45	Rachat des années d'études (<i>CPCMR, art. L.9 bis</i>)	Décret n° 2003-1308 du 26 décembre 2003 (CE) Décret n° 2003-1310 du 26 décembre 2003 (S)
Article 46	Prise en compte pour la pension des services postérieurs à la limite d'âge (<i>CPCMR, art. L. 10</i>)	Application directe
Article 47	Surcotation pour la liquidation des périodes de travail à temps partiel (<i>CPCMR, art. L.11 bis</i>)	Décret n° 2003-1307 du 26 décembre 2003 (CE) Décret n° 2004-678 du 8 juillet 2004 (S), rectificatif publié au JO du 17/07/2004, modifié par le décret n° 2006-403 du 4 avril 2006
Article 48	Bonifications s'appliquant aux services effectifs (<i>CPCMR, art. L.12</i>)	Décret n° 2003-1309 du 26 décembre 2003 (S)
	Conditions d'interruption du service pour éducation d'un enfant (<i>CPCMR, art. L.12, b et b bis</i>)	Décret n° 2003-1305 du 26 décembre 2003, art. 6 (CE) Lettre ministérielle du 18 décembre 2003 sur l'application de l'art. R. 173-15
	Modification des seuils d'âge du régime de bonification de 5 annuités (<i>CPCMR, art. L.12, i</i>)	Décret n° 2003-1305 du 26 décembre 2003, art. 7 (CE)

Article 49, I	Interdiction de cumul des majorations L. 9 (6 mois) et L. 12 bis (CPCMR, art. L. 9 ter)	Application directe
Article 49, II	Majoration de durée d'assurance de deux trimestres pour les femmes ayant accouché à partir de 2004 après leur recrutement (CPCMR, art. 12 bis)	Application directe
Article 49, III	Majoration de durée d'assurance d'un trimestre par période d'éducation de 30 mois, dans la limite de 4 trimestres, pour les fonctionnaires ayant élevé un enfant handicapé de moins de 20 ans (CPCMR, art. 12 ter)	Application directe
Article 50	Coordination (CPCMR, art. L. 73)	Application directe
Article 51	Calcul de la durée d'assurance. Coefficient de minoration applicable aux militaires. Coefficient de majoration pour les fonctionnaires civils. (CPCMR, art. L.14, I, II et III)	Décret n° 2003-1305 du 26 décembre 2003, art. 8 et 9 (CE)
	Calcul de la pension (CPCMR, art. L.15, II)	Décret n° 2003-1305 du 26 décembre 2003, art. 10 et 13 (CE)
	Indexation des pensions sur l'indice des prix (CPCMR, art. L.16)	Décret n° 2003-1304 du 26 décembre 2003 et décret n° 2005-166 du 22 février 2005 (pensions 2004 et 2005) (CE) Décret n° 2004-618 du 23 juin 2004 (CE) Décret n° 2005-167 du 22 février 2005 (CE)
Article 52	Solde de réforme minimal (CPCMR, art. L. 22)	Application directe
Article 53	Conditions de liquidation immédiate des pensions (CPCMR, art. L.24)	Décret n° 2003-1309 du 26 décembre 2003 (S)
Article 54	Cas exceptionnels de mise en paiement des pensions ou soldes de réforme avant radiation des cadres (CPCMR, art. L.26)	Décret n° 2003-1309 du 26 décembre 2004 (S)
Article 55	Montant de la rente d'invalidité (CPCM, art. L. 28)	Application directe
Article 56	Pension de réversion (CPCMR, art. L. 38 et L. 39)	Application directe
Article 57	Egalité entre les hommes et les femmes pour la pension due aux orphelins (CPCMR, art. L. 40)	Application directe
Article 58	Egalité entre les hommes et les femmes pour la pension de réversion versée en cas de pluralité de conjoints (CPCMR, art. L. 45)	Application directe
Article 59	Egalité entre les hommes et les femmes pour la pension des ayants cause de militaires (CPCMR, art. L. 47 et L. 48)	Application directe
Article 60	Egalité entre les hommes et les femmes pour le versement de la pension en cas de disparition du domicile (CPCMR, art. L. 57)	Application directe
Article 61	Egalité entre les hommes et les femmes pour la pension de réversion due en cas de décès suite à un attentat, une lutte en service, un acte de dévouement (CPCMR, art. L. 50)	Application directe
Article 62	Cessibilité et saisissabilité des pensions (CPCMR, art. L. 56)	Application directe
Article 63	Financement des charges de pensions des régimes spéciaux d'assurance vieillesse (CPCMR, art. L.61)	<u>Publication envisagée avant la fin 2005</u>
Article 64	Plafonnement du cumul pension et revenu d'activité (CPCMR, art. L.85)	Décret n° 2003-1305 du 26 décembre 2003, art. 36 à 39 (CE)
	Cas de cumul intégral entre pension et revenus d'activité (CPCMR, art. L.86)	Le gouvernement a considéré qu'il n'était pas utile de publier un décret compte tenu de la précision suffisante de la loi.
Article 65	Abrogations (CPCMR)	Application directe

Article 66, I	Validation des services antérieurs à 2004.	Application directe
Article 66, II	Nombre de trimestres nécessaires pour obtenir une pension maximale (160 en 2008)	Application directe
Article 66, III	Minoration des pensions	Application directe
Article 66, IV	Conditions de révision des pensions concédées après suppression du corps ou du grade	Décret n° 2003-1221 du 19 décembre 2003 (ministère de la culture) (CE)
Article 67	Coordination (<i>loi n° 2002-73, art. 20</i>)	Application directe
Article 68	Rapport sur les avancements de grade ou de corps dans les trois années précédant la mise en retraite	Application directe
Article 69	Maintien en activité au-delà de 65 ans en cas de durée de services insuffisante pour obtenir la pension maximale (<i>loi n° 84-834, art. 1^{er}-1</i>)	Application directe
	Maintien du bénéfice de la limite d'âge en cas d'intégration dans un corps ayant une limite d'âge fixée à 65 ans (<i>loi n° 84-834, art. 1^{er}-1</i>)	Application directe
Article 70	Aménagement de la quotité de travail à temps partiel des agents publics accordé en cas de naissance ou d'adoption (<i>Loi n° 84-16, art. 37 ter, et loi n° 84-53, art. 60 quater</i>)	Décret n° 2003-1307 du 26 décembre 2003 (fonction publique d'Etat) (CE) Décret n° 2004-777 du 29 juillet 2004 (fonction publique territoriale) (CE) Décret n° 2004-1063 du 1^{er} octobre 2004 (fonction publique hospitalière) (CE) Décret n° 2005-168 du 23 février 2005 (instituteurs) (CE)
Article 71	Retenue pour pension en cas de détachement	Application directe
Article 72	Abrogations diverses	Application directe
	Revalorisation du supplément de pension servi aux bénéficiaires d'une nouvelle bonification attribuée aux fonctionnaires d'État pour des emplois techniques ou à responsabilité particulière (<i>loi n° 91-73, art. 27, III</i>)	Application directe
Article 73, A, 6°, 11° et 14°	Cessation progressive d'activité des agents publics (<i>Ordonnances n° 82-297, art. 3, et n° 82-298, art. 2</i>)	Décret n° 2003-1307 du 26 décembre 2003 (CE)
	Cessation progressive d'activité dans les établissements d'enseignement privé sous contrat (<i>Ordonnance n° 82-297, art. 5-1</i>)	Décret n° 2003-1307 du 26 décembre 2003 (CE) Décret n° 2004-972 du 16 septembre 2004 (CE) ⁽¹⁾
	Modification du taux de la contribution finançant le fonds de compensation de cessation progressive d'activité des agents territoriaux (<i>Ordonnance n° 82-298, art. 3-3</i>)	Décret n° 2003-1307 du 26 décembre 2003 (CE)
Article 74	Liquidation de pension en cas de congé de fin d'activité	Application directe
Article 75	Calcul de la pension des fonctionnaires de France Télécom	Application directe

(1) Ce décret contient une disposition devant être abrogée relative à la surcotisation sur le traitement à temps plein pour les personnels en CPA

Article 76, I, II, III	Création d'un régime de retraite additionnel par répartition obligatoire dans la fonction publique	Décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 (CE) complété par le décret n° 2008-964 du 16 septembre 2008 (CE) (prise en compte de l'indemnité de garantie individuelle) Arrêté du 26 novembre 2004 (JO 30/11/04), modifié par arrêté du 18 août 2006 (JO 20/10/06) Arrêté du 5 janvier 2005 (JO 01/02/05) (déclarations de données) Circulaire de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins n° 2005-49 du 27 janvier 2005 Arrêté du 18 août 2006 (calcul des cotisations dans la limite de 20 % du traitement indiciaire)
Article 77	Seconde carrière des enseignants : conditions de réintégration dans le corps après détachement	Décret n° 2005-959 du 9 août 2005 (CE)
	Liste des corps enseignants et conditions requises pour la seconde carrière	Décret n° 2005-960 du 9 août 2005 (S)
Article 78	Majoration de la durée d'assurance des fonctionnaires hospitaliers en catégorie active (un an pour dix ans de services effectifs)	Application directe
Article 79	Présentation des charges de pension en loi de finances (abrogé par l'art.102 de la loi de finances rectificative pour 2007)	Application directe
Article 80	Entrée en vigueur du titre III	Application directe
Article 81	Fonctionnement des régimes complémentaires obligatoires d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales (CSS, art. L.635-1, L.635-2, L.635-3, L.635-4)	Décret n° 2004-848 du 23 août 2004 (S) Arrêté du 17 décembre 2004 (JO du 5 janvier 2005) approuvant le règlement du régime complémentaire obligatoire d'assurance vieillesse de l'ORGANIC Décret n° 2005-272 du 23 mars 2005 (S) Décret n° 2007-1900 du 26 décembre 2007 (S) Arrêté du 31 décembre 2007 (approbation du règlement de la caisse nationale du RSI sur les conditions d'attribution des pensions de réversion complémentaires des artisans)
Article 82	Compétence de la délégation commune ORGANIC-CANCAVA sur les régimes complémentaires obligatoires (CSS, art. L. 633-3)	Application directe
Article 83	Entrée en vigueur des articles 81 et 82	Application directe
Article 84	Transformation en mutuelle du régime complémentaire facultatif des professions industrielles et commerciales	Application directe
Article 85	Contrôle budgétaire du régime de base des professions libérales (CSS, art. L.153-1)	Décret n° 2004-460 du 27 mai 2004 (CE) Décret n° 2004-461 du 27 mai 2004 (S)
Article 86	Coordination (CSS, art. L. 623-1 et L. 622-5)	Décret n° 2005-1004 du 22 août 2005 (S) (valeur de service du point, revenus pris en compte, âge d'ouverture du droit à réversion)
Article 87	Organisation du régime de base des professions libérales (CSS, art. L.641-4, L.641-5)	Arrêté du 27 mai 2004 (JO du 29 mai) : barème des rachats année 2004
Article 88	Cotisations au régime de base des professions libérales (CSS, art. L.642-1, L.642-2, L.642-4)	Arrêté du 28 décembre 2004 (barèmes de rachat 2005)
Article 89	Reversements de la CNAVPL aux sections professionnelles (CSS, art. L.642-5)	Décret n° 2006-1223 du 5 octobre 2006 (S) (seuil de revenu pour le versement de prestations supplémentaires pour certains médecins)
Article 90	Ouverture des droits et liquidation de pension, y compris les rachats d'années d'études supérieures (CSS, art. L.643-1, L.643-2, L.643-3 I, L.643-6)	Décret n° 2007-581 du 19 avril 2007 (S) (application de l'art. L.643-6)
	Retraite anticipée pour longues carrières (CSS, art. L.643-3, II)	Décret n° 2003-1036 du 30 octobre 2003 (S)

Article 91	Alignement des conditions d'attribution des pensions de réversion des professions libérales sur celles du régime général (<i>CSS, art. L. 643-7</i>)	Application directe
Article 92	Versement annuel unique de la pension de réversion du régime de base des professions libérales (<i>CSS, art. L.643-8</i>)	Décret n° 2004-460 du 27 mai 2004 (CE) Décret n° 2004-461 du 27 mai 2004 (S)
Article 93	Coordination (<i>CSS et code rural</i>)	Application directe
Article 94	Possibilité d'extension des régimes complémentaires des professions libérales aux gérants minoritaires et dirigeants de sociétés anonymes (<i>CSS, art. L.644-3</i>)	Décret n° 2004-461 du 27 mai 2004 (S)
Article 95	Coordination (<i>CSS, L. 921-1</i>)	Application directe
Article 96	Entrée en vigueur des articles 85 à 97	Application directe
Article 97	Liquidation de pension des avocats en fonction de leur âge (<i>CSS, art. L.723-10-1, I</i>)	Décret n° 2004-1449 du 23 décembre 2004 (CE) Décret n° 2004-1457 du 23 décembre 2004 (S)
	Retraite anticipée pour longues carrières (<i>CSS, art. L.723-10-1, II</i>)	Décret n°2003-1036 du 30 octobre 2003 (S)
	Rachat des périodes d'études des avocats et des années à cotisations inférieures à 4 trimestres (<i>CSS, art. L.723-10-3</i>)	Décret n° 2004-1457 du 23 décembre 2004 (S) Arrêté du 23 décembre 2004 (JO du 30 décembre 2004) Arrêté du 28 décembre 2004 (barèmes de rachat 2005 ; barèmes suivants, voir article 29)
Article 98	Affiliation des aides familiaux âgés 16 ans (<i>Code rural, art. L.731-42 et L. 732-34</i>)	Application directe
Article 99, I	Retraite anticipée pour longues carrières des exploitants agricoles (<i>Code rural, art. L.732-18-1</i>)	Décret n° 2003-1036 du 30 octobre 2003 (S)
Article 99, II	Retraite anticipée des exploitants agricoles handicapés (<i>Code rural, art. L.732-18-2</i>)	Décret n° 2004-232 du 17 mars 2004 (S)
Article 99, IV	Majoration de la pension après 60 ans et une carrière complète (surcote) (<i>Code rural, art. L.732-25-1</i>)	Décret n°2004-156 du 16 février 2004 (S) Décret n° 2006-1611 du 15 décembre 2006 (S) Circulaire CNAV n° 2007/5 du 16 janvier 2007
Article 100	Rachat des périodes d'activité en tant qu' aide familial agricole (<i>Code rural, art. L.732-35-1</i>)	Décret n° 2004-862 du 24 août 2004 (S) modifiant le décret n° 55-753 du 31 mai 1955 ; le décret n° 2005-368 du 19 avril 2005 a abrogé ce décret. Décret n° 2006-542 du 11 mai 2006 (S) (reprise et codification des dispositions du décret du 24 août 2004 au sein du code rural)
Article 101	Rachat des périodes d'études des exploitants agricoles (<i>Code rural, art. L.732-27-1</i>)	Décret n°2003-1376 du 31 décembre 2003 (S) Arrêtés des 31 décembre 2003 et 28 décembre 2004
Article 102, I	Attribution des pensions de réversion des exploitants agricoles (<i>Code rural, art. L.732-41</i>)	Décret n° 2004-857 du 24 août 2004 (CE) modifié par décret n° 2004-1447 du 23 décembre 2004 (CE) Décret n° 2004-858 du 24 août 2004 (S) modifié par Décret n° 2004-1451 du 23 décembre 2004 (S) Lettres ministérielles du 5 octobre 2004 et du 22 mars 2005
Article 102, III, 11	Transfert de la cotisation d'assurance veuvage à l'assurance vieillesse (<i>Code rural, art. L.741-9</i>)	Décret n° 2004-858 du 24 août 2004 (S)
Article 102, IV	Maintien de l'allocation veuvage déjà versée des salariés agricoles (<i>Code rural, art. L.722-16</i>)	Décret n° 2004-858 du 24 août 2004 (S)
Article 103	Cumul emploi-retraite & Cessation de l'activité non salariée agricole (<i>Code rural, art. L. 732-39</i>)	Décret n° 2004-1181 du 29 octobre 2004 (S)
Article 104	Maintien de la majoration de pension et de la condition de durée d'assurance pour les conjoints collaborateurs (<i>Code rural, art. L.732-54-5</i>)	Application directe

Article 105	Paiement mensuel des retraites de base des exploitants agricoles (<i>Code rural, art. L.732-55</i>)	Décret n° 2004-29 du 7 janvier 2004 (S) Arrêté du 13 janvier 2004 (JO du 29 janvier 2004)
Article 106	Pension de réversion complémentaire des conjoints d'exploitants agricoles (<i>Code rural, art. L. 732-62</i>)	Décret n° 2004-1069 du 7 octobre 2004 (S)
Article 107	Droit d'accès aux produits d'épargne retraite	Application directe
Article 108, II, VI, VII, IX, X, XIII	Création du plan d'épargne retraite populaire (PERP) (<i>dispositions modifiées par l'article 35 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et par l'article 6 de l'ordonnance n° 2006-344 du 23 mars 2006 relative aux retraites professionnelles supplémentaires</i>)	Décret n° 2004-342 du 21 avril 2004 (CE) Décret n° 2004-346 du 21 avril 2004 (CE) (dénominations après déclassement par le Conseil constitutionnel) Arrêté du 26 novembre 2004 (JO 30/11/04) Arrêté du 22 avril 2004 (JO du 23 avril 2004) Décret n° 2006-740 du 27 juin 2006 (CE) Arrêté du 27 juin 2006 (JO du 29 juin 2006)
Article 109, I, II	Création du plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PERCO) (<i>Code du travail, art. L.443-1-2, L.443-1-2</i>) (<i>dispositions modifiées par les articles 8 et 9 de l'ordonnance n° 2006-344 du 23 mars 2006 relative aux retraites professionnelles supplémentaires</i>)	Décret n° 2004-400 du 7 mai 2004 (CE)
Article 110	Affectation au Fonds de réserve des retraites des fonds en déshérence issus de l'épargne salariale (<i>CSS, art. L. 135-7</i>)	Application directe
Article 111, II	Déductions fiscales en faveur du plan d'épargne retraite populaire (PERP)	Décret n° 2004-1546 du 30 décembre 2004 (S) Instruction de la direction générale des impôts du 21 février 2005 (BOI 5B-11-05)
Article 112	Revenus soumis à la contribution sociale généralisée (<i>CSS, art. L. 136-3, L. 136-4 et L. 137-5</i>)	Application directe
Article 113, I et II	Régime social des contributions des employeurs aux régimes complémentaires de retraite et aux régimes supplémentaires de retraite et de prévoyance des travailleurs salariés et des salariés agricoles (<i>CSS, art. L.242-1 et Code rural, art. L.741-10</i>) (<i>dispositions modifiées par les articles 3 et 4 de l'ordonnance n° 2006-344 du 23 mars 2006 relative aux retraites professionnelles supplémentaires</i>)	Décret n° 2005-435 du 9 mai 2005 (S) Circulaire AGIRC-ARRCO n° 2005-15 DRE du 6 octobre 2005 Lettre-circulaire de l'ACOSS n° 2005-140 du 17 octobre 2005 Lettre circulaire ACOSS n° 2007-118 du 29 août 2007 et lettre DSS/SD5B du 3 août 2007
Article 114	Communication de données individuelles anonymes et de données agrégées d'activité par les organismes de gestion des plans d'épargne	Décret n° 2004-346 du 21 avril 2004 (CE) (dénominations après déclassement par le Conseil constitutionnel) Décret n° 2005-1390 du 8 novembre 2005 (CE) (transmission des données agrégées)
Article 115, III	Versement au FSV de la contribution patronale pour constitution de droits à prestations à l'achèvement de carrière dans l'entreprise (<i>CSS, art. L. 135-3</i>)	Décret n° 2004-201 du 4 mars 2004 (CE)
Article 116, I	Fonctionnement des institutions de gestion de retraite supplémentaire (<i>CSS, art. L.941-4, modifié par l'article 3 de l'ordonnance n° 2006-344 du 23 mars 2006 relative aux retraites professionnelles supplémentaires</i>)	Décret n° 2007-67 du 18 janvier 2007 (CE) (personnes morales administrant les institutions de retraite professionnelle collective) Décret n° 2007-1897 du 26 décembre 2007 (CE) (transformation des institutions de retraite supplémentaire)
Article 116, II	Dispositions transitoires pour les institutions de prévoyance créées ou fusionnées	

Article 116, III	Dissolution d'institutions et conversion en rentes viagères de leurs réserves et provisions	Décret n° 2007-1903 du 26 décembre 2007 (S) (transfert des provisions et réserves)
Article 116, VI	Transformation des anciennes institutions de gestion de retraites supplémentaire en institutions de gestion	Arrêté du 25 juillet 2008 (conversion en rentes viagères des réserves et provisions)

(CE) : décret en Conseil d'Etat — (S) : décret simple.

Sources : Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale ; Ministère des solidarités, de la santé et de la famille (sous-direction des retraites et des institutions de protection sociale complémentaire de la direction de la sécurité sociale) ; Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (bureau des rémunérations, des pensions et du temps de travail de la direction générale de l'administration et de la fonction publique) ; Légifrance ; Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés ; Association générale des institutions de retraite des cadres ; Association des régimes de retraite complémentaire.

Etat de la publication des textes nécessaires à l'application de la loi du 21 août 2003
(au 18 septembre 2008)

Nombre de textes	Décrets en Conseil d'Etat	Décrets simples	Arrêtés	Total
Textes d'application nécessaires	40	53	33	126
<i>dont fonction publique</i>	19	5	3	27
Textes publiés	39	48	33	120
<i>dont fonction publique</i>	19	5	3	27
Textes restant à publier	1	5	0	6
Textes à publier en 2008	0	1	0	1
<i>dont textes arbitrés</i>	0	0	0	0

Nota : le tableau comptabilise les arrêtés annuels publiés (revalorisation des pensions, barème de rachat des cotisations). Voir ci-après le détail du décompte des décrets et arrêté restant à publier.

Textes d'application manquants pour l'application de la loi en 2008
(au 18 septembre 2008)

Articles de la loi	Mesure et modification législative	Date annoncée pour la publication du texte d'application
Article 7	Organisation et fonctionnement de la commission de compensation (CSS, art. L.114-3)	Annoncé pour le 2 ^e semestre 2006 (décret simple)
Article 14	Répertoire national des retraites et des pensions (CSS, art. L. 161-17-1)	Dispositif en cours de réévaluation (décret en Conseil d'Etat)

Source : informations communiquées par la direction de la sécurité sociale du ministère de la santé le 9 juin 2006, actualisées par le secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Décrets d'application manquants pour l'application de la loi au-delà de 2008

Articles de la loi	Mesure et modification législative	Date envisagée pour la publication du texte d'application
Article 5, III	Durée d'assurance requise pour obtenir un taux plein de pension, de 2009 à 2012	Publication éventuelle d'un décret simple avant le 1 ^{er} janvier 2009
Article 5, IV	Modalités de calcul de l'évolution prévisible du rapport durée d'assurance durée de la retraite	Publication d'un décret en Conseil d'Etat avant le 1 ^{er} janvier 2012
	Durée d'assurance de 2013 à 2016 et de 2017 à 2020	Publication de deux décrets simples avant les 1 ^{er} juillet 2012 et 1 ^{er} juillet 2016
Article 9	Fixation du calendrier de la baisse progressive du taux d'application de la compensation spécifique entre régimes spéciaux de 2009 à 2011	Publication d'un décret simple avant le 1 ^{er} janvier 2009

Source : informations communiquées par la direction de la sécurité sociale du ministère de la santé le 9 juin 2006, actualisées par le secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

ANNEXE 5

LE DROIT À RÉVERSION

(extrait du rapport de M. Denis Jacquat n° 3384 tome 4 sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, assurance vieillesse, complété par trois encadrés d'actualisation des données sociales et financières)

L'article 31 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, a substantiellement modifié le régime de la réversion des pensions de retraite de base pour les assurés relevant du régime général et des régimes alignés (régimes des salariés agricoles, des commerçants, des artisans et des industriels), l'article 56 de ladite loi pour les fonctionnaires civils et les articles 96 et 102 pour les professions libérales et pour les non-salariés agricoles. La loi n'a toutefois pas eu pour ambition de refondre l'ensemble du droit à réversion existant dans tous les régimes de protection sociale. Les règles relatives à la réversion de base ont été significativement rapprochées entre le régime général, les régimes alignés et les régimes des professions libérales et des non-salariés agricoles par les articles 31, 96 et 102 de la loi. Des différences profondes subsistent entre le régime général et les régimes spéciaux, au nombre desquels figure celui des fonctionnaires (*cf.* analyse ci-après).

Les pensions de réversion des régimes complémentaires restent régies par les règles propres à chacun de ces régimes qui peuvent diverger substantiellement par rapport à celles fixées par la loi et les décrets pour le régime général. Les régimes spéciaux s'écartent également fortement des principes appliqués par le régime général. Néanmoins, la loi du 21 août 2003 a permis un rapprochement appréciable entre les régimes de base des travailleurs salariés et des non-salariés du secteur privé ainsi qu'entre la situation des bénéficiaires d'une réversion d'une seule caisse de retraite et celle des bénéficiaires d'une réversion de plusieurs régimes de retraite de base.

Les auditions du rapporteur montrent qu'il existe une aspiration à harmoniser davantage les paramètres des régimes de la réversion, notamment entre le régime de base de la sécurité sociale et les régimes complémentaires, du fait que les différences ne sont pas comprises par les assurés et les ayants droit eux-mêmes. Néanmoins, les objectifs et la philosophie même des droits à réversion étant fondamentalement différents, il paraît illusoire de rechercher aujourd'hui un alignement des conditions d'attribution des pensions de réversion, en particulier entre le régime général et le régime spécial de la fonction publique.

Ainsi il est fondé de se demander si les oppositions radicales entre les régimes de base et complémentaires en matière de réversion (ouverture du droit dérivé sans condition d'âge mais sous conditions de ressources pour le régime général à terme, contre ouverture sous condition d'âge mais sans conditions de ressources pour les régimes complémentaires) ne sont pas d'une utilité sociale permettant de secourir par l'un des deux régimes des veuves ou veufs dont le droit ne peut pas être ouvert par l'autre régime.

Si les mécanismes de la réversion obéissent à des logiques spécifiques aux différentes catégories de régimes de retraite, il est toutefois utile de réfléchir aux possibilités de rapprochement afin d'effacer des inégalités de traitement que les assurés et leurs ayants droit peuvent percevoir comme des injustices. Le Conseil d'orientation des retraites, dans son avis du 24 novembre 2005 sur la réforme de la réversion, a souligné l'utilité d'un réexamen global des avantages de réversion. Son étude est en cours mais ne sera pas achevée avant le premier trimestre 2007.

Outre les propositions d'harmonisation des régimes ou de simplification, notamment des conditions de ressources, d'autres réformes ambitieuses sont évoquées,

comme par exemple la constitution de droits propres à pension pour les conjoints d'assurés et les enfants à charge qui ne remettrait pas en cause la réversion mais faciliterait le traitement des situations de familles recomposées.

1. La réforme des pensions de réversion du régime général et des régimes de base des non-salariés

Pour une information juridique exhaustive sur la réforme des pensions de réversion du régime général et des régimes alignés, on se reportera aux circulaires CNAV n° 2005/17 du 11 avril 2005 et n° 2006/37 du 8 juin 2006 (consulter le site : http://www.legislation.cnav.fr/web/recherche/rech_frame_textes.htm). Rappelons que la réforme s'applique aux pensions de réversion de base servies par le régime général, les deux régimes des salariés et exploitants agricoles, le régime des artisans, le régime des commerçants et industriels (réunis dans le régime des indépendants), le régime des professions libérales à l'exception de celui des avocats.

a) La suppression de la condition d'âge

La loi du 21 août 2003 a autorisé le versement de la pension de réversion au conjoint survivant sans attendre qu'il ait atteint l'âge de 55 ans. Ce dernier point est capital car la pension peut constituer le seul ou le principal revenu de nombreuses veuves et veufs.

La suppression de la condition d'âge pour le versement des pensions de réversion fait l'objet d'une application progressive dans le temps (*cf.* tableau ci-après).

Il convient néanmoins de signaler que la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) attend un calendrier spécifique d'abaissement de l'âge d'ouverture du droit à réversion pour les conjoints survivants de ses assurés. La légitimité de cette mesure dérogatoire a été reconnue par M. Philippe Douste-Blazy, ministre des solidarités, de la santé et de la famille, dans une lettre du 5 janvier 2005, qui a annoncé une instruction ministérielle écrite destinée à sécuriser la situation juridique des caisses, suivie d'un décret spécifique. Ces mesures sont rendues indispensables par le fait que la CNAVPL accordait, avant la réforme, des pensions de réversion aux seules personnes âgées d'au moins 65 ans, mais sans conditions de ressources.

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a évalué le coût annuel de l'ouverture de la réversion aux veufs de moins de 55 ans pendant la période de montée en charge. Cette évaluation de novembre 2004 n'a pas été réévaluée depuis cette date.

Coût annuel net de l'ouverture de la réversion aux veufs et veuves de moins de 55 ans

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Coût (M€)	60	120	130	150	160	170	340

Source : COR, séance du 9 novembre 2004 ; calcul de la direction de la sécurité sociale.

Selon une étude de la CNAV, le coût de l'abaissement de l'âge, y compris la majoration de 10 % pour enfant, est estimé à 265 millions d'euros sur la période du 1^{er} juillet 2005 au 31 mars 2008, dont 105 millions d'euros au seul titre de l'année 2007.

b) La suppression des conditions relatives à l'état matrimonial

La réforme a également permis de mieux prendre en compte les droits des éventuels conjoints divorcés remariés en supprimant la condition de non-remariage du conjoint

survivant et les exigences tenant à la durée de mariage (deux années) pour le versement d'un avantage de réversion.

Néanmoins, en droit, une pension de réversion ne peut être accordée, ni au concubin notoire d'un assuré décédé, ni au conjoint lié par un pacte civil de solidarité (PACS). Il en va de même pour l'allocation veuvage. On estime à plus de 300 000 le nombre de personnes liées par un PACS, 170 000 PACS ayant été conclus au total au début de l'année 2006 et 20 000 ayant été dissous. Une modification de la loi ne paraît pas opportune. L'évolution du droit, notamment la jurisprudence du Conseil d'État sous l'influence de la jurisprudence européenne, devrait permettre des évolutions concernant les pacsés. Quant aux concubins, la difficulté majeure tient à l'incertitude juridique de cette situation maritale qui est source d'insécurité juridique.

En cas de remariage de l'assuré décédé, le droit à la réversion est réparti entre les anciens conjoints au prorata de la durée de chaque mariage. Chacune des parts de pension est majorée de 10 % si trois enfants ont été élevés. Chaque fraction de pension peut être également majorée, le cas échéant, de façon à porter son montant au niveau de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (258,18 euros par mois pour une personne seule en 2008) à laquelle s'ajoute l'allocation supplémentaire du Fonds solidarité vieillesse (369,99 euros par mois pour une personne seule en 2008), ce qui permet d'atteindre les 628,10 euros du minimum vieillesse.

c) Les nouvelles conditions de ressources

La loi du 21 août 2003 a simplifié les règles d'attribution des pensions de réversion en substituant un calcul fondé sur le seul respect d'un plafond de ressources dont dispose le conjoint survivant à un calcul complexe reposant sur une double condition portant sur les ressources du conjoint survivant et le respect d'une limite de cumul entre les pensions de base personnelles du conjoint survivant et ses pensions de réversion (*cf.* rapport n° 2238 du 6 avril 2005 sur la mise en application de la loi du 21 août 2003).

La suppression des conditions autres que financières pour l'ouverture du droit à la réversion constitue une avancée sociale très substantielle. Le Conseil d'orientation des retraites a estimé en novembre 2004 que cette réforme permet au régime général des travailleurs salariés d'accorder, compte tenu des conditions de ressources, une pension de réversion à environ 126 000 veuves ou veufs qui n'y auraient pas eu droit si la loi n'avait pas été modifiée. L'ouverture de ces droits s'échelonne dans le temps selon le rythme suivant :

Dénombrement des personnes nouvellement éligibles au droit à la réversion

Âges	52-54 ans	51 ans	50 ans	< 50 ans	Total
Date d'ouverture du droit	1 ^{er} juillet 2005	1 ^{er} juillet 2007	1 ^{er} juillet 2009	1 ^{er} janvier 2011	—
Part des éligibles parmi les veufs et veuves de moins de 55 ans	34 %	8 %	6 %	52 %	100 %
Nombre de personnes nouvellement éligibles	42 800	10 100	7 600	65 500	126 000

Lecture : 34 % des conjoints survivants de moins de 55 ans que leurs revenus rendront éligibles au bénéfice d'une pension de réversion du régime général des travailleurs salariés sont âgés de 52 à 54 ans, ce qui représenterait 42 800 personnes éligibles au 1^{er} juillet 2005.

Source : *comptes de la sécurité sociale soumis au Conseil d'orientation des retraites de juin 2005.*

Sachant que le régime général gère environ un retraité sur deux, le nombre des bénéficiaires des nouvelles conditions de réversion des pensions de retraite devrait atteindre les 250 000.

Selon une étude de la CNAV, depuis l'origine de la mesure, 75 500 retraités ont bénéficié de l'abaissement de l'âge d'ouverture du droit à la réversion, ce qui représente 15 % des attributions du 1^{er} juillet 2005 au 31 mars 2008. La répartition de ces attributions par âge au point de départ de la pension est la suivante :

- 51 ans : 10,9 %
- 52 ans : 36,6 %
- 53 ans : 21,9 %
- 54 ans : 30,6 %

Le montant mensuel moyen (valeur 2008) de ces pensions de réversion s'élève à 271 euros contre 273 euros pour celles attribuées entre 55 et 59 ans et 300 euros pour celles attribuées à compter de 60 ans.

Parmi les 2 547 700 titulaires d'une pension de réversion servie au 31 mars 2008, 32 800 sont âgés de moins de 55 ans, soit 1,3 %.

A la demande du rapporteur, le gouvernement a fourni l'estimation suivante du nombre de bénéficiaires d'un droit dérivé avant l'âge de 55 ans dans le régime général et les régimes alignés (les données pour l'ex-ORGANIC ne sont pas disponibles) :

Bénéficiaires d'un droit dérivé acquis avant 55 ans

	2006		2005 (dernier semestre)	
	Nombre	Part dans le total	Nombre	Part dans le total
CNAV	63 947	2,6 %	22 027	0,9 %
MSA salariés	6 931	1,0 %	2 510	0,4 %
MSA non salariés	1 416	0,3 %	586	0,1 %
RSI artisans	3 564	1,5 %	1 837	0,8 %

Nota : Le nombre de bénéficiaires ne s'additionne pas du fait qu'une même personne peut bénéficier d'un droit dérivé auprès de plusieurs régimes. *Source* : *Enquêtes annuelles auprès des caisses de retraite, DREES.*

- *Le plafond d'éligibilité à la réversion*

La mise en application réglementaire de la réforme des pensions de réversion s'est focalisée sur la définition des conditions de ressources (*cf.* rapport n° 2238 précité). Les décrets n°s 2004-1447 et 2004-1451 du 23 décembre 2004 ont finalement, suivant les propositions du Conseil d'orientation des retraites, maintenu à l'écart du calcul du plafond de ressources, contrairement à ce que les décrets n°s 2004-857 et 2004-858 du 24 août 2005 prévoyaient, les pensions de réversion complémentaires, de même que des revenus acquis par suite du décès de l'assuré et ceux des biens de la communauté, conformément aux règles en vigueur avant la réforme. Pour équilibrer financièrement la réforme, les décrets du 23 décembre 2004 ont étalé davantage dans le temps la suppression de la condition d'âge. Le décret n° 2004-1447 du 23 décembre 2004 a néanmoins accordé un abattement de 30 % sur les revenus d'activité du conjoint survivant s'il est âgé d'au moins 55 ans afin d'inciter le conjoint survivant à reprendre son activité professionnelle.

Les ressources prises en compte pour déterminer si un droit à réversion peut être ouvert sont celles réunies sur les trois mois précédant l'entrée en jouissance de la pension de réversion. Lorsqu'elles excèdent le quart du plafond de ressources, il leur est substitué celles afférentes aux douze mois civils précédant cette date, qui sont alors comparées au montant annuel de ce plafond.

La déclaration de demande de pension de réversion reste un exercice administratif particulièrement complexe pour une veuve ou un veuf, qui est souvent dans une situation de fragilité au moment du dépôt de sa demande. Par comparaison, les formulaires fiscaux de

déclaration de revenus sont d'une grande simplicité. En effet, il n'existe qu'une liste des revenus qu'il convient de ne pas prendre en compte dans le calcul des ressources mais pas de listes de revenus pris en compte. En outre, les caisses demandent aux veuves de déclarer des revenus à des fins de contrôle administratif et non pour le calcul du plafond, ce qui peut accroître la confusion (par exemple, la déclaration du revenu minimum d'insertion est demandée afin d'avertir la caisse d'allocation familiale débitrice et éviter le cumul du RMI avec la pension de réversion).

Le rapporteur s'interroge sur la possibilité et l'efficacité d'une simplification de la procédure afin d'établir une liste, même longue, de revenus à déclarer pour le calcul du plafond et une liste à des fins de contrôle administratif, les demandeurs de pension n'ayant qu'à remplir les cases de ceux des deux listes correspondant à leur situation. La CNAV juge difficile d'établir une liste exhaustive des ressources à déclarer. Assurément, mais seule une liste des ressources principales écartant les revenus minimes (des veuves doivent déclarer des revenus annuels de 10 ou 20 euros parfois) devrait être établie pour vraiment simplifier le système.

Les ressources prises en compte sont en fait celles existant en matière de minimum vieillesse. Or les textes sont très anciens et disparates. En 2003, le gouvernement n'a pas eu le temps matériel d'engager une révision en profondeur de la liste des revenus pris en compte ou exclus du calcul du plafond. On pourrait se rapprocher du régime fiscal de calcul des ressources qui est plus clair, notamment parce qu'il dresse une liste des revenus à déclarer, ou même s'appuyer sur le revenu fiscal déclaré, mais celui-ci n'incorpore pas le revenu fictif correspondant à des résidences non occupées. En outre, le revenu fiscal est calculé *a posteriori* alors que le plafond de ressources doit être calculé *a priori* avant la liquidation des droits. Il serait néanmoins utile d'étudier cette piste de réforme.

Face aux difficultés engendrées par ces règles, il a été indiqué au rapporteur que les caisses prennent souvent contact avec les veuves et veufs pour les inciter à se déplacer pour rencontrer des agents formés spécialement afin de dresser avec eux la liste des revenus à déclarer.

Régime juridique des pensions de réversion versées par le régime général et les régimes assimilés

Situation antérieure au 1 ^{er} juillet 2004	Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 (1° du I de l'art. 31)	Décrets n°s 2004-857 et 2004-858 du 24 août 2004	Décrets n°s 2004-1447 et 2004-1451 du 23 décembre 2004
Conditions d'ouverture du droit à réversion :	Supprimé au 1 ^{er} juillet 2004	Supprimé	Supprimé
Durée de mariage (2 ans)	Supprimé au 1 ^{er} juillet 2004	Supprimé	Supprimé
Absence de remariage	Supprimé au 1 ^{er} juillet 2004	Supprimé	Supprimé
Age minimum de 55 ans du conjoint survivant	Suppression progressive (plafonds fixés par décret)	Pension de réversion versée aux conjoints survivants âgés d'au moins : - 55 ans avant le 1 ^{er} juillet 2005, - 52 ans avant le 1 ^{er} janvier 2007, - 49 ans avant le 1 ^{er} janvier 2008, - 46 ans avant le 1 ^{er} janvier 2009, - pas de condition d'âge à compter de 2009	Pension de réversion versée aux conjoints survivants âgés d'au moins : - 55 ans avant le 1 ^{er} juillet 2005, - 52 ans avant le 1 ^{er} juillet 2007, - 51 ans avant le 1 ^{er} juillet 2009, - 50 ans avant le 1 ^{er} janvier 2011, - pas de condition d'âge à compter de 2011
Plafond de ressources : Ressources personnelles du conjoint survivant hors pensions de base prises en compte	Ensemble des ressources prises en compte (1° et 2° du I de l'art. 31) (voir tableau ci-après)	Voir tableau ci-après	Voir tableau ci-après
Montant de la pension de réversion :			
54 % de la pension de base du conjoint	Non modifié (taux fixé par décret)	Non modifié	Non modifié
Majoration de 10 % si le bénéficiaire a eu au moins 3 enfants ou s'il a élevé 3 enfants pendant 9 ans	Non modifié (nombre, âge et situation des enfants fixés par décret)	Non modifié	Non modifié
Majoration forfaitaire pour charge d'enfants (jusqu'à 20 ans)	Non modifié	Non modifié : majoration forfaitaire de 86,21 euros au 1 ^{er} janvier 2006	
Ne peut être inférieur à un minimum si le conjoint totalisait au moins 15 ans d'assurance (en deçà de 15 ans, le minimum est réduit à due proportion)	Non modifié : durée de 15 ans d'assurance fixée par décret ; réduction 1/60 ^e par trimestre d'assurance manquant.	Non modifié : minimum de 254,01 euros par mois au 1 ^{er} janvier 2006 s'il y a 15 ans d'assurance.	Non modifié
Ne peut être supérieur à un maximum : 54 % du maximum de la pension servie par le régime général (hors majorations pour enfants à charge)	Non modifié	Non modifié : 699,03 euros par mois au 1 ^{er} janvier 2006 s'il y a 15 ans d'assurance.	Non modifié

<i>Limites de cumul :</i>	<i>(1° et 2° du I de l'art. 31)</i>		
52 % de la somme des avantages de retraite et invalidité propres et de la pension principale du conjoint décédé	Supprimé		Supprimé (art. D. 355-1 CSS abrogé)
73 % de la pension de vieillesse maximale du régime général	Supprimé		Supprimé (art. D. 355-1 CSS abrogé)
<i>Liquidation de la pension de réversion :</i>	<i>(2° du I de l'art. 31)</i>		
Liquidation définitive lors de l'attribution de la pension (mais règles de limitation du cumul avec une retraite personnelle servie ou venant à être servie)	Montant révisable en fonction des ressources de l'allocataire		La révision est effectuée à chaque modification des ressources du conjoint survivant.
Information sur les ressources de l'allocataire de la pension de réversion	(pas de disposition législative)		Le demandeur a l'obligation de communiquer ses ressources et les modifications intervenues (R. 815-40 CSS). Des contrôles et vérifications sont possibles (R. 815-41 CSS).
<i>Allocation veuvage :</i>	<i>(V de l'art. 31)</i>		
Versement avant l'âge de 55 ans	Allocation veuvage maintenue jusqu'à la suppression de la condition d'âge		

Source : commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

Principales ressources prises en compte pour l'attribution d'une pension de réversion du régime général et des régimes alignés

Ressources PRISES EN COMPTE dans le calcul du plafond de ressources		Ressources EXCLUES du calcul du plafond de ressources	
Situation antérieure à la réforme	Décrets du 24 août 2004	Décrets du 23 décembre 2004	Situation antérieure à la réforme
Décrets du 24 août 2004		Décrets du 23 décembre 2004	
Revenus de remplacement de l'allocataire (indemnités chômage, maladie, accident du travail)	Idem mais avec abattement de 30 % pour les conjoints survivants âgés de 55 ans et plus		Revenus d'activité et de remplacement du conjoint assuré décédé
Revenus professionnels personnels de l'allocataire (salaires bruts, avantages en nature,...)			Pensions d'invalidité du conjoint survivant (sous condition de cumul)
Retraites personnelles des régimes complémentaires obligatoires	Retraites personnelles des régimes de base et des régimes complémentaires obligatoires, et pensions personnelles d'invalidité		Retraites personnelles des régimes de base (sous condition de cumul)
	Pension de réversion des régimes complémentaires obligatoires (*)		Pensions de réversion des régimes complémentaires obligatoires
	Pensions de réversion des régimes de base prenant effet au 1 ^{er} juillet 2006 (art. R. 173-17 CSS) (**)		Pension de réversion des régimes de base
	Revenus tirés de placements ou de biens immobiliers des époux ou hérités du conjoint décédé		Revenus tirés de placements ou de biens immobiliers des époux ou hérités du conjoint décédé
Revenus tirés de biens mobiliers ou immobiliers personnels actuels de l'allocataire ou transmis en donation à des descendants (évalués à 3 % de leur valeur vénale) (R. 815-28 CSS)			Valeur des locaux d'habitation de la résidence principale ; valeur des bâtiments de l'exploitation agricole (art. R. 815-25 CSS). Valeur des meubles meublants.
Pension d'invalidité, rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle, rente d'ascendant personnelles (les rentes de réversion ou d'ayant droit sont exclues)			Prestations familiales ; allocations d'aide sociale, RMI, AAH, amiante ; majorations pour tierce personne ; indemnité de soins aux tuberculeux (art. R. 815-25 CSS)
Donations du conjoint au cours des 10 dernières années (3 % de leur valeur vénale en cas de donation sur les 5 dernières années ou 1,5 % en cas de donation de plus de 5 ans et de moins de 10 ans) (R. 815-28 CSS)			Pensions de veuve de guerre ; retraite du combattant ; pensions attachées aux distinctions honorifiques ; majoration spéciale des veuves de grands invalides (R. 815-25 CSS)
Prestations et ressources versées de l'étranger ou par des organisations internationales			Capital ou rente d'assurance-décès (circulaire CNAV n°31/75)
Rentes viagères d'assurance vie ou tirées d'une vente en viager. Pension alimentaire.			Allocation de logement (art. L. 831-1 CSS) et aide personnalisée au logement (loi n° 77-1, art.15).
Prestations compensatoires suite à un divorce. Allocation de parent isolé.			
Plafond de ressources :			
Avant le 30 juin 2004 :	Les ressources du demandeur à la date de sa demande ou du décès du conjoint ne doivent pas dépasser 2080 fois le taux du SMIC horaire.		
Depuis le 1 ^{er} juillet 2004 :	Les ressources personnelles du demandeur ne doivent pas dépasser 2080 fois le taux du SMIC horaire en vigueur au 1 ^{er} janvier (17 201,60 € bruts au 1 ^{er} juillet 2006). Le cas échéant, en cas de remariage, de PACS ou de vie maritale en concubinage, les ressources du ménage ne dépassent pas 3328 fois le taux du SMIC horaire (27 522,56 € bruts au 1 ^{er} juillet 2006).		

(*) La prise en compte des pensions de réversion des régimes complémentaires légalement obligatoires intervenait à compter du 1^{er} juillet 2006.

(**) A cette date, les avantages de réversion de base sont pris en compte pour la détermination du plafond de ressources et du montant de la pension à servir pour les assurés relevant de deux ou plusieurs des régimes d'assurance vieillesse suivants : régime général, régimes agricoles, régimes des non-salariés non agricoles, à l'exception de celui des avocats.

Source : Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

**Tableau actualisé des ressources à exclure pour les pensions de réversion
(circulaire CNAV n° 2006-37 du 8 juin 2006)**

Ressources	Textes de référence
Aide personnalisée au logement et allocation de logement	Loi n° 77/1 du 03/01/1977 – Article 15
Aide des personnes tenues à l’obligation alimentaire	Circulaire CNAV n° 13/74 du 23 janvier 1974
Allocations d’aide sociale	Lettre ministérielle 3536/AG du 23 mai 1962
Allocation de compensation accordée aux aveugles et aux grands infirmes travailleurs et les avantages en espèce dont l’intéressé bénéficie au titre de l’aide sociale	CSS – Article R.815-25, 7°
Allocation de vétérance des sapeurs pompiers volontaires	Loi n° 99/128 du 23/02/1999, article 1 ^{er}
Allocations allouées aux veuves d’accidentés du travail, pour les enfants à charge	Lettre du ministère de l’agriculture du 19 février 1960
Allocation de la ville de Paris en raison de son caractère facultatif	Réponse question écrite du 29 avril 1976
Allocation supplémentaire mentionnée aux articles L.815-2 et L.815-3 (anciens) du Code de la sécurité sociale quel que soit le titulaire et la nature du droit	CSS – Article L.815-8 (ancien)
Avantages de réversion servis par les régimes complémentaires aux régimes visés par le dispositif	CSS – Article R.353-1
Allocation adulte handicapé (AAH) servie au demandeur, à son conjoint, ou concubin ou pacsé si titulaire d’un droit propre de vieillesse ou d’invalidité	Lettre ministérielle 558 G/79 du 19 mars 1982
Allocation veuvage	Lettre ministérielle du 15 juillet 2005
La valeur des locaux d’habitation occupés à titre de résidence principale par l’intéressé et les membres de sa famille	CSS – Article R.815-25, 1°
La valeur des terres, du cheptel et des bâtiments de l’exploitation agricole qu’ils soient utilisés ou non personnellement par l’assuré	CSS – Article R.815-25, 2°
La valeur des meubles meublants	Circulaire ministérielle 64/SS du 22 juin 1964
Assurances décès	Circulaire CNAV n° 31/75 du 05/03/1975, § 234
Assurances vie du décédé versées au conjoint survivant en raison de ce décès	Circulaire CNAV n° 31/75 du 5 mars 1975, § 234
Allocation amiante servie au demandeur	Circulaire CNAV n° 2002/56 du 2 octobre 2002, § 21
Assurance vie souscrite par un époux au profit de l’autre – Lors du décès, le capital versé au conjoint survivant est acquis en raison du décès de l’assuré	Circulaire CNAV n° 31/75 du 5 mars 1975, § 234
Biens propres du décédé, biens issus du décès, biens de communauté avec l’assuré décédé	CSS – Article R.353-1 Lettre ministérielle 189/AG du 6 octobre 1977 Lettre ministérielle 155/AG du 3 août 1955
Les capitaux décès versés au conjoint survivant consécutivement au décès de l’assuré	Circulaire CNAV n° 31/75 du 05/03/1975, § 234
Droits de conjoints servis par les NSNA (avantage de conjoint et majoration conjoint à charge) s’éteignant au décès de l’assuré	nc
Droits dérivés du vivant servis seuls ou en complément d’un droit propre non salarié agricole s’éteignant au décès du conjoint	nc

Ressources	Textes de référence
Montant des cessions consenties à titre onéreux en vue de l'obtention de l'indemnité annuelle de départ ou de l'indemnité viagère de départ ayant le caractère d'un complément de retraite	Décret n° 84/84 du 1^{er} février 1984, article 19
Indemnité viagère de départ (IVD) attribuée avant le 1 ^{er} juillet 1981	Lettre circulaire CNAVMA n° 8 du 22/07/1968
Indemnité complémentaire de restructuration ou prime spéciale assortissant certaines indemnités viagères de départ	Décret n° 69-1029 du 17/11/1969, article 23
Indemnité au preneur sortant prévue aux articles L.411-69 et suivants du code rural Indemnité au preneur sortant bénéficiaire d'une indemnité de départ	Décret n° 81-88 du 30 janvier 1981, article 22 Décret n° 84/84 du 1^{er} février 1984, article 19
Indemnités de déplacement des agriculteurs membres des organismes de la Mutualité Sociale Agricole	Réponse question écrite du 29 juin 1976
Indemnités de fonction perçues par les maires et adjoints	Lettre ministérielle 180/189 du 9 août 1963
Indemnités des soins aux tuberculeux	CSS – Article R.815-25, 4°
Indemnité de départ acquise par l'assuré décédé et versée au décédé ou au conjoint (artisan-commerçant)	CSS – Article R.353, 13°
Indemnités ou rente viagère versée aux personnes dont les parents ont été victimes de persécutions raciales	Lettre CNAV du 5 décembre 2002
Indemnités en faveur des rapatriés prévues par la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 et les rentes viagères résultant de la conversion de ces indemnités	Décret n° 76-470 du 25 mai 1976
Majoration spéciale prévue à l'article L.52-2 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre	CSS – Article R.815-25, 5°
Majoration de pension ou l'allocation accordée aux personnes dont l'état de santé nécessite l'aide constante d'une tierce personne	CSS – Article R.815-25, 6°
Majoration forfaitaire pour charge d'enfant accordée en complément de la pension de réversion	Circulaire du ministère de l'agriculture n° 7024 du 21 juillet 1988
Majoration pour enfants (10 %) : - sur droit personnel de base du demandeur, quel que soit le régime débiteur, - sur pension de réversion servie au demandeur par les régimes visés par le dispositif	Circulaire CNAV n° 2006/6 du 13 janvier 2006, § 13
Pension ou allocation d'orphelin versée au demandeur et à son conjoint, concubin ou pacsé	Circulaire ministérielle des affaires sociales n° 85 du 27 juillet 1956, § 29 Loi n° 70-1218 du 23 décembre 1970
Pensions d'orphelin et toutes les prestations accordées pour subvenir à l'entretien et à l'éducation des enfants par l'aide sociale, le Code des pensions militaires d'invalidité, et par d'autres législations	Circulaire ministérielle 64/SS du 22 juin 1964
Pension alimentaire versée au demandeur par son ex-conjoint pour subvenir à l'entretien et à l'éducation des enfants dont il a la charge	CPI Evreux du 22 décembre 1959
Pensions attachées aux distinctions honorifiques	CSS – Article R.815-25, 9°
Prestations familiales	CSS – Article R.815-25, 3° CSS – Article L.511-1
Prestations algériennes dues aux ressortissants français, mais non payées en raison de la législation algérienne (prestations non exportables)	Lettre ministérielle du 21 novembre 1994

Ressources	Textes de référence
Pensions de veuve de guerre	Circulaire CNAV n° 31/75 du 05/03/1975, § 234
PVVV et PIVV	Circulaire CNAV n° 2006/6 du 13/01/2006, § 5
<p>Pensions de réversion de base servies par le régime général, la CANCAVA, l'ORGANIC, les salariés du régime agricole, les non salariés agricoles, le régime des professions libérales sauf avocats :</p> <ul style="list-style-type: none"> – servies au conjoint, concubin ou pacsé du demandeur de pension de réversion ; – servies au demandeur de réversion au titre d'un ex-conjoint ; – servies au demandeur de réversion au titre du même conjoint décédé, liquidées selon la législation antérieure au 1^{er} juillet 2006. 	§ 32 de la présente circulaire
Prime unique à la cessation laitière et prime de conversion	Décret n° 84-481 du 21 juin 1984
Prime annuelle à la cessation laitière dans la mesure où le bénéficiaire continue à exploiter	Lettre du ministère de l'agriculture du 6 décembre 1989
Prime d'abandon de la culture de la vigne	nc
Prime de départ versée aux agriculteurs en difficulté	Décret n° 88-529 du 4 mai 1988, article 6
La réversion des retraites supplémentaires d'entreprise	CSS – Article R.353-1, 3°
Les revenus de l'épargne prévoyance du décédé versés au conjoint survivant en raison de ce décès	CSS – Article R.353-1, 3°
Revenus d'activité et de remplacement de l'assuré décédé	CSS – Article R.353-1, 1°
Rente d'accident du travail de réversion ou d'ayant droit issu du décès et versé au conjoint survivant	CSS – Article R.353-1 3°
Rente de chevrons de front belge	Circulaire ministérielle 98/SS du 22/10/1959
Rente viagère au profit des Harkis instituée par l'article 47 de la loi 99/1173 du 30/12/1999	Décret n° 2000/840 du 30 août 2000
Rente de réversion des contrats Madelin et la rente de réversion ARIA	CSS – Article R.353-1, 3°
Rente de survivant servie par la Caisse des professions libérales à l'exception des avocats	CSS – Article R.353-1, 3°
Rentes versées par l'Allemagne en réparation des dommages causés par le régime hitlérien	Lettre ministérielle Travail 7053 du 28/04/1971 Lettre ministérielle du 14 octobre 2002
Retraite du combattant	CSS – Article R.815-25, 8°
Revenu minimum d'insertion (RMI)	Lettre ministérielle AG216/89 du 7 juillet 1989
Secours d'assistance versés aux ressortissants suisses par les autorités suisses d'assistance	Circulaire ministérielle 59/SS du 7 juillet 1958
Secours bénévoles et précaires ou de bienfaisance versés par une collectivité ou une personne non tenue à l'obligation alimentaire	Lettre ministérielle 101/362 du 5 janvier 1962
Secours et prestations versés aux rapatriés	Lettre ministérielle 261/258 du 20/12/1962 Circulaire ministérielle 71 SS du 27 mai 1963
Versement exceptionnel de 5 euros par mois au titre de l'année 2005 par les Pays-Bas aux personnes âgées de plus de 65 ans titulaires d'une pension AOW	Circulaire CNAV n° 2005/14 du 23 février 2005

Source : circulaire CNAV n° 2006-37 du 8 juin 2006 sur la réforme des pensions de réversion au 1^{er} juillet 2006.

La situation à laquelle on a abouti est relativement équilibrée. Cependant, des imperfections subsistent. Ainsi, **l'abattement de 30 %** appliqué sur les revenus professionnels personnels du demandeur de la pension de réversion pour le calcul du plafond de ressources ne bénéficie qu'aux conjoints survivants âgés de 55 ans et plus. Cette limite d'âge n'est pas abaissée au fur et à mesure que la limite d'âge d'ouverture du droit à réversion est abaissée. Ainsi aujourd'hui, les veuves et veufs de 52 à 54 ans sont pénalisés, une pension de réversion pouvant leur être refusée pour cause de dépassement du plafond de ressources en raison de l'absence de cet abattement, cette pension de réversion ne leur étant accordée qu'à l'âge de 55 ans lorsque le bénéfice de l'abattement leur est ouvert. Pour ces veuves, la réforme de l'abaissement de l'âge d'ouverture du droit à la réversion est sans effet.

Un autre défaut majeur du système actuel est de prendre en compte, dans le calcul des ressources de l'allocataire, **des revenus qui ne sont pas réels**, c'est-à-dire qui ne correspondent pas à des rentrées d'argent effectives. Ces revenus fictifs sont calculés à partir de la valeur de biens immobiliers (3 % de la valeur), à l'exclusion des biens de la communauté. Leur prise en compte correspond à une évaluation de patrimoine et non à un recensement de revenus (par symétrie, on peut rappeler que les biens immobiliers non loués ne sont pas ajoutés au revenu fiscal calculé pour la détermination de l'impôt sur le revenu). Il n'existe pas de statistiques permettant de déterminer le nombre de refus de pension de réversion entraînés par la prise en compte de ces valeurs immobilières ne correspondant pas à une rentrée d'argent.

Cette méthode de calcul a été tirée des règles applicables au minimum vieillesse. A l'instar de l'assurance vieillesse allemande, il serait cependant équitable de ne prendre en compte ces biens immobiliers que s'ils procurent des revenus réels tirés d'une location, une rente, un usufruit ou une vente.

Les veuves de commerçants, qui sont particulièrement touchées par cette disposition ancienne du droit français en raison de leur patrimoine immobilier habituellement important, ne se plaignent paradoxalement pas car les commerçants ont pris l'habitude d'investir dans un patrimoine personnel en prévision de la retraite et attendent très peu des pensions de retraite.

Enfin, les conditions de ressources sont mal ressenties par les **professions libérales** dont les pensions de réversion avant la loi du 21 août 2003 n'étaient pas soumises à des conditions de ressources. Le malaise est d'autant plus grand que les plafonds du régime général qui leur sont applicables sont relativement bas par rapport aux revenus de ces professions (17 201,60 euros bruts pour une personne seule et 27 522,56 euros bruts pour un couple, au 1^{er} juillet 2006).

- *Le calcul différentiel du montant de la pension*

La réforme législative a donné à la pension de réversion un caractère d'allocation différentielle et a dû s'accompagner d'un renforcement du contrôle *a posteriori* du versement des pensions.

Une fois la pension de réversion attribuée, la caisse de retraite peut réviser son montant en cas de variation des ressources de l'allocataire ou de son ménage.

L'application du plafond de ressources conduit à écrêter le montant de la pension de réversion versée par le régime général à hauteur du plafond. Les revenus des bénéficiaires des pensions de réversion étant susceptibles de varier d'une année sur l'autre, une procédure de contrôle et de révision des droits à pension après liquidation est mise en place. [...]

Par ailleurs, le décret n° 2004-857 du 24 août 2004 mettait en place un contrôle du respect du plafond de ressources pendant toute la durée de versement de la pension de réversion⁽¹⁾. Ce nouveau système plongeait dans une grande incertitude les futures veuves ou futurs veufs qui avaient l'intention ou la possibilité de travailler ainsi que, dans une moindre mesure, ceux déjà retraités. L'information alors apportée au grand public a également pu laisser croire que les pensions de réversion en cours de service auraient pu être révisées pour tenir compte de l'évolution des ressources des intéressés⁽²⁾.

A la suite des critiques présentées par les partenaires sociaux et les parlementaires et l'analyse du Conseil d'orientation des retraites, le décret n° 2004-1447 du 23 décembre 2004 a fixé un terme aux possibilités de révisions annuelles (article R. 351-1-1 du code de la sécurité sociale) :

« La date de la dernière révision ne peut être postérieure :

« a) A un délai de trois mois après la date à laquelle le conjoint survivant est entré en jouissance de l'ensemble des avantages personnels de retraite de base et complémentaire lorsqu'il peut prétendre à de tels avantages ;

« b) A la date de son soixantième anniversaire, lorsqu'il ne peut pas prétendre à de tels avantages. »

- *La procédure de coordination applicable aux polypensionnés*

Le nouveau dispositif relatif aux polypensionnés, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2006, a rendu inutile la définition d'une caisse pivot pour la détermination de la réversion entre les différents régimes d'assurance vieillesse concernés. La coordination entre tous les régimes avant la liquidation des pensions de réversion pour le calcul des ressources et la détermination des écrêtements au-dessus du plafond sont assurées par un interlocuteur unique qui est prioritairement la caisse auprès de laquelle l'assuré a enregistré le plus grand nombre de trimestres d'assurance (la CRAV d'Alsace-Moselle est automatiquement l'interlocuteur unique dès lors que du droit local d'Alsace-Moselle est en cause). La caisse recevant la demande de réversion est, en principe, chargée de déterminer la caisse interlocuteur unique. Ce « régime interlocuteur unique » centralise les montants de pension avant application de la condition de ressources ainsi que des minimum et maximum de pension, calcule le montant global du dépassement de ressources éventuel (en prenant en compte les pensions théoriques que chaque régime verserait à l'ayant cause) et informe, en cas d'attribution de la pension de réversion si le plafond de ressources est respecté, chaque régime concerné du montant du dépassement et du *pro rata* de répartition de la pension de réversion qu'il lui revient d'appliquer.

Malgré cette coordination, les délais de liquidation des pensions de réversion se sont allongés en raison de la complexité des mécanismes. En outre, le système informatique central du groupement d'intérêt public Info-Retraites, installé à Tours, n'est pas encore opérationnel pour procéder au calcul de la répartition des droits entre les caisses car toutes les carrières des assurés n'ont pas encore été incorporées. Selon les interlocuteurs du rapporteur avec lesquels la question a été abordée, le délai de liquidation complète des droits dérivés a doublé, voire triplé, jusqu'à atteindre quatre à six mois. La lecture de la circulaire CNAV n° 2006-37 du 8 juin 2006 sur la réforme des pensions de réversion au 1^{er} juillet 2006

(1) *Les conditions de versement de la pension de réversion peuvent être amenées à évoluer suivant la situation financière du conjoint survivant ou du ménage du conjoint survivant. Chaque année la caisse dont dépend le conjoint survivant aurait dû vérifier que l'allocataire respecte le plafond de ressources.*

(2) *Les dispositions de l'article 31 de la loi s'appliquent aux pensions de réversion prenant effet postérieurement au 30 juin 2004 ou, pour les pensions de réversion en cours, à compter de la liquidation d'un autre avantage (retraite personnelle ou pension d'invalidité).*

montre la complexité de la procédure de coordination et des calculs de répartition des droits entre les régimes.

Cet allongement de l'instruction des polypensionnés pose des difficultés particulières aux régimes des indépendants et des professions libérales dont les ressortissants ont rarement fait une carrière complète au sein de leur caisse. Ces régimes estiment qu'aujourd'hui les veuves de leurs affiliés doivent attendre quatre à six mois pour toucher leur pension de réversion complète. Avant la réforme du 1^{er} juillet 2006, le régime social des indépendants (ORGANIC et CANCAVA) traitait les demandes de réversion en moins d'un mois.

La CNAVPL qui gère les régimes des professions libérales n'est pas englobée dans le dispositif de l'interlocuteur unique ; son délai de liquidation était de un à deux mois. Cependant, les caisses des professions libérales, à l'exception de celle des avocats, peuvent envoyer à une caisse concernée par le système de la demande unique une copie du formulaire de demande de réversion propre à ces caisses et la copie de la demande unique de réversion peut être valablement adressée à une de ces caisses d'assurance vieillesse des professions libérales.

La situation des veuves les plus démunies est enfin aggravée par le fait que ni le régime des indépendants ni la CNAVPL ne disposent d'une caisse sociale permettant d'accorder des secours temporaires notamment pour faire face aux frais d'obsèques.

Sur le fond de la réforme, les caisses de retraite ont indiqué au rapporteur qu'elles n'avaient pas été saisies de réclamations des ayants cause suite à la prise en compte des pensions de réversion dans le calcul du plafond de ressources des polypensionnés depuis le 1^{er} juillet 2006.

***Calcul de la pension de retraite fictive génératrice de la pension de réversion
pour un assuré décédé en 2007***

$\text{Salaire annuel moyen calculé sur 24 années} \times 50 \% \times \frac{\text{Nombre de trimestres d'assurance de l'assuré décédé}}{158 \text{ trimestres}}$

Nota : Plus la carrière de l'assuré décédé est courte, plus le rapport entre sa durée d'assurance et la durée d'assurance maximum permise (158 trimestres en 2007) sera faible.

Exemple de réversion d'un monopensionné du régime général vivant seul

Ressources déclarées du conjoint survivant = 1 150 € de salaire mensuel
Montant mensuel de la pension de réversion du conjoint survivant = 530 €
Calcul du plafond de ressources : 1 150 + 530 = 1 680 €
Dépassement de plafond : 1 680 – 1391,86 = 288,14 €
Montant de la pension de réversion liquidée : 530 – 288,14 = 241,86 € versés

**Exemple de réversion d'un polypensionné du régime général
et du régime des commerçants vivant seul**

Date d'effet des pensions de réversion de la CNAV et de l'ORGANIC : 1^{er} juillet 2006
Ressources déclarées du conjoint survivant = 800 € de salaire mensuel + 300 € de droit personnel CNRACL
Montant mensuel de la pension de réversion du conjoint survivant = 400 € (RG) + 250 € (ORGANIC)
Calcul du plafond de ressources : $(800 + 300) + (400 + 250) = 1\ 750$ €
Dépassement de plafond : $1\ 750 - 1391,86 = 358,14$ €
Calcul des prorata de répartition :
- CNAV : $400 / (400 + 250) = 0,61538$, arrondi à 0,6154 \Rightarrow Dépassement : $358,14 \times 0,6154 = 220,39$ €
- ORGANIC : $250 / (400 + 250) = 0,38461$, arrondi à 0,3846 \Rightarrow Dépassement : $358,14 \times 0,3846 = 137,74$ €
Montant des pensions de réversion liquidées :
- CNAV : $400 - 220,39 = 179,61$ € versés
- ORGANIC : $250 - 137,74 = 112,26$ € versés

Source : CNAV, direction de la retraite et du contentieux. Juillet 2006.

d) Le montant de la pension de réversion

L'ensemble des personnes rencontrées par le rapporteur dénonce le montant insuffisant des pensions de réversion du régime général et des régimes alignés. Le nouveau mécanisme issu de la loi du 21 août 2003, qui a supprimé le double plafond, a désavantagé les plus jeunes des veuves. De nombreux interlocuteurs font remarquer à juste titre que le taux de 54 % date de 1994 et qu'il avait été fixé à ce niveau dans la perspective d'une progression jusqu'à 60 %. Cet engagement de Mme Simone Veil, alors ministre de la santé, est ensuite tombé aux oubliettes. Ce taux de 60 % serait pourtant particulièrement justifié en cas de veuvage précoce lorsque le conjoint survivant ne peut pas travailler.

Au-delà du problème du taux de la réversion, on peut également s'interroger sur l'assiette des revenus pris en compte pour le calcul des pensions de retraite, donc pour celui des pensions de réversion. On constate que de plus en plus souvent, les revenus professionnels sont revalorisés par l'attribution de participations et d'intéressements qui ne sont pas pris en compte dans les revenus soumis à cotisation.

Globalement, le régime général estime que les droits de réversion représentent 24 % des ressources des veuves et veufs. Cependant, ce calcul englobe la totalité des veuves et veufs, y compris ceux qui ne bénéficient pas d'une pension de réversion. En fait, si le calcul était fait avec les seuls allocataires d'un droit dérivé de réversion, la pension de réversion représenterait 40 % des ressources du conjoint survivant. La pension de réversion ne peut donc être considérée comme accessoire ; elle est même essentielle, si ce n'est vitale, pour les bas revenus. Les données ci-après montrent d'ailleurs la faiblesse de ces droits dérivés.

- *Les montants moyens de pension*

[...] cf. données actualisées dans la partie III du rapport

- *Le minimum de pension de réversion*

Le montant de la pension minimale de réversion est revalorisé chaque année par la CNAV ; il est, au 1^{er} janvier 2006, de 254,01 euros pour le conjoint survivant d'un assuré qui a totalisé au moins quinze années d'assurance. Si la durée d'assurance est inférieure à ces quinze années ou soixante trimestres, le montant minimal est réduit à due proportion des trimestres manquants. On notera que le montant moyen des pensions de réversion accordées par la CNAV au titre du premier avantage de droit dérivé est légèrement supérieur à ce minimum.

Or cette proratisation s'applique particulièrement aux situations de veuvage précoce où le conjoint survivant doit assumer la charge d'élever des enfants. Il serait donc souhaitable d'étudier la possibilité de réévaluer ces montants minimums en fonction de la situation familiale de l'allocataire.

Des considérations financières incitent d'ailleurs les jeunes veuves à renoncer à travailler au profit du versement du revenu minimum d'insertion qui n'entre pas en compte dans le calcul du plafond de ressources pour l'ouverture du droit à réversion et qui donne accès à de nombreuses prestations gratuites.

- *Le maximum de pension de réversion*

Il existe également un plafond de paiement des pensions de réversion ; il est actuellement de 699,03 euros par mois. Ce plafond est invariable ; il n'est pas revalorisé si une veuve ou un veuf a des enfants à charge. Il s'agit là d'un reliquat de la réglementation antérieure qui reposait sur la condition d'âge de 55 ans pour le versement d'une pension de réversion, âge où peu d'enfants étaient encore à charge au sens de la sécurité sociale.

e) La révision périodique des pensions de réversion

La réforme des pensions de réversion du régime général, notamment les conditions de ressources et le caractère d'allocation différentielle imprimée à la pension de réversion, a conduit à imposer un réexamen annuel des droits à pension de réversion.

Les conditions de cette révision périodique, qui peut conduire à ouvrir un droit dérivé qui avait été refusé comme à suspendre le versement d'une pension de réversion qui avait été accordée, ne sont pas encore fixées. La tâche apparaît fortement complexe. En tout état de cause, elle place les conjoints survivants dans une insécurité financière difficilement supportable.

Cependant, compte tenu de ces inconvénients, le décret n° 2004-1447 du 23 décembre 2004 a fixé un terme aux mesures de révision : le 60^e anniversaire du conjoint survivant ou les trois mois suivant l'entrée en jouissance de tous les droits personnels de retraite de base et complémentaire.

Les procédures actuelles des caisses du régime général et des régimes alignés reposent sur les déclarations des allocataires.

f) Nombre de pensions de réversion liquidées

En 2005, près de 139 000 individus ont liquidé un droit dérivé à la CNAV. Le nombre de bénéficiaires a fortement progressé par rapport à 2004 (+ 19 %) suite à l'abaissement de la condition d'âge à l'ouverture du droit au 1^{er} janvier 2005.

Entre 2000 et 2004, le nombre de bénéficiaires d'un droit dérivé à la MSA salariés est resté stable : près de 43 000 personnes. Il est vraisemblable que, comme observé pour le régime général des travailleurs salariés, ce chiffre ait connu une augmentation non négligeable pour 2005.

La tendance est différente pour les non-salariés où le nombre de bénéficiaires a diminué entre 2000 et 2004 de 27 %. Cette tendance suit également celle observée sur les bénéficiaires non salariés de droit direct, dont les effectifs baissent depuis 1996.

A la CNAVPL, le nombre de bénéficiaires de droits dérivés connaît une forte baisse entre 2000 et 2005 (– 33 %), en particulier en 2005 où la baisse des effectifs d'assurés liquidant leurs droits s'explique par l'entrée en application de la réforme des pensions.

En revanche, la CANCAVA connaît une forte hausse du nombre de ses bénéficiaires entre 2000 et 2005 (+ 40 %).

Effectifs des bénéficiaires survivants au 31 décembre de l'année ayant liquidé un premier avantage de droit dérivé au cours de l'année

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
CNAV	nd	nd	nd	114 622	116 342	138 741
MSA salariés	42 182	42 660	42 737	43 199	42 678	nd
MSA non salariés	38 594	35 342	34 222	30 231	28 191	nd
CNAVPL	2 907	2 763	2 804	2 467	2 571	1 970
CANCAVA	10 621	11 095	11 534	12 062	12 048	14 868
AGIRC	nd	nd	nd	nd	nd	29 338
ARRCO	nd	nd	nd	nd	nd	187 873

Champ : ensemble des retraités du régime (Métropole, départements et collectivités d'outre-mer, étranger). La liquidation d'un droit est appréciée à la date d'effet (entrée en jouissance) de ce droit. Les montants moyens sont en euros bruts mensuels.

Source : caisses de retraites.

g) Le régime local d'Alsace-Moselle

[...]

h) La situation particulière des veuves de travailleurs frontaliers

[...]

2. Les pensions de réversion des régimes complémentaires de retraite

La retraite complémentaire des salariés et des cadres est régie par des règles particulières définies de manière paritaire par les organismes de gestion des deux régimes ARRCO (association pour le régime de retraite complémentaire des salariés) et AGIRC (association générale des institutions de retraite des cadres). Ces règles s'écartent substantiellement de celles des régimes de base en dépit du caractère obligatoire de ces régimes d'assurance, de leur fonctionnement sur la base de la répartition et des assiettes de cotisation identiques : les régimes de l'ARRCO et de l'AGIRC fixent l'âge de départ en retraite à 65 ans, en permettant un départ anticipé à partir de 60 ans ou 55 ans avec des abattements ; le calcul du montant de la retraite est fait en fonction de points acquis, *etc.*

En matière de réversion, les grandes lignes des régimes ARRCO et AGIRC sont résumées dans le tableau suivant.

Régime des pensions de réversion des régimes ARRCO et AGIRC

	Régime ARRCO	Régime AGIRC
Conditions maritales	Avoir été marié au conjoint décédé, sans condition de durée. Le remariage du conjoint survivant entraîne la suppression définitive de la pension. Les ex-conjoints divorcés non remariés ont droit à la réversion si le décès de l'assuré est postérieur au 30 juin 1980.	
Conditions d'âge du bénéficiaire de la réversion	Au moins 55 ans (a). Aucune condition s'il est invalide ou s'il a au moins deux enfants à charge de moins de 25 ans (c) au moment du décès. L'allocation continue d'être versée lorsque les deux enfants ne sont plus à charge. Le versement est interrompu si l'invalidité cesse ; il reprend à l'âge de 55 ans.	Au moins 60 ans (b). Aucune condition s'il est invalide ou s'il a au moins deux enfants à charge de moins de 21 ans (c) au moment du décès. L'allocation continue d'être versée lorsque les deux enfants ne sont plus à charge. Possibilité de verser une pension de réversion minorée à partir de 55 ans si le conjoint survivant bénéficie d'une pension de réversion du régime de base, du régime agricole ou du régime minier.
Conditions de ressources	Aucunes	
Montant de la pension	60 % des points acquis.	60 % des points acquis. Le conjoint survivant peut demander une réversion avant 60 ans avec les taux de réversion définitifs (sauf si le conjoint survivant obtient ultérieurement une pension de réversion de la sécurité sociale ; en ce cas le taux de 60 % sera appliqué) suivants : Bénéficiaire de 59 ans : 58,4 % Bénéficiaire de 58 ans : 56,8 % Bénéficiaire de 57 ans : 55,2 % Bénéficiaire de 56 ans : 53,6 % Bénéficiaire de 56 ans : 52 %
	Pas de montant minimum, ni de montant maximum de pension de réversion.	
	Si la retraite du participant décédé était minorée, la minoration n'est pas prise en compte pour le calcul de la réversion mais les droits de réversion ne peuvent pas dépasser le montant de la retraite minorée.	
	En cas de conjoint survivant unique dont l'assuré décédé a divorcé, le montant est calculé au prorata de la durée du mariage rapportée à la durée d'assurance du salarié plafonnée à 160 trimestres à compter du 1 ^{er} janvier 2008 (156 trimestres au 1 ^{er} janvier 2006, 158 au 1 ^{er} janvier 2007). Si la durée du mariage est supérieure à la durée d'assurance, le conjoint survivant perçoit l'intégralité de la pension de réversion.	
Montant en cas de pluralité de conjoints survivants	En cas de coexistence d'une veuve ou veuf et d'un ou plusieurs ex-conjoints, il y a partage de la pension au prorata de la durée de chaque mariage rapportée à la durée totale des mariages. Mais si le conjoint survivant a été marié avant le 13 janvier 1998 à un participant précédemment divorcé avant le 1 juillet 1980, il a droit à l'intégralité de la pension de réversion (les autres ex-conjoints touchent une pension au prorata de leur durée de mariage). En l'absence de veuve ou de veuf survivant, les ex-conjoints bénéficient d'une pension calculée en fonction de la durée de leur mariage rapportée à la durée d'assurance du salarié décédé aux régimes de base de la sécurité sociale. Si la durée globale des mariages est supérieure à la durée d'assurance, la réversion est calculée au prorata de la durée de chaque mariage des ex-conjoints rapportée à la durée totale des mariages.	

	Régime ARRCO	Régime AGIRC
Majoration pour enfants	Oui (l'allocation retraite est majorée de 5 % pour chaque enfant versée tant que l'enfant reste à charge ; majoration de 5 % pour avoir élevé 3 enfants pendant neuf ans avant l'âge de 16 ans)	Oui. (l'allocation retraite est majorée de 10 % pour 3 enfants, 15 % pour 4, 20 % pour 5, 25 % pour 6 et 30 % pour 7 et plus ; la majoration n'est servie qu'à hauteur de 80 %)
Cumul de pensions	La pension de réversion ne peut excéder le montant de la retraite servie au conjoint décédé.	
Pension d'orphelin	Allocation, égale à 50 % des points de chaque parent décédé (auxquels s'ajoutent les majorations pour enfants élevés), versée aux orphelins de père et de mère (d) jusqu'à l'âge de 21 ans, ou 25 ans si l'orphelin était à la charge du dernier parent décédé au moment de son décès, ou sans limite d'âge si l'orphelin a été reconnu invalide avant l'âge de 21 ans.	Allocation, égale à 30 % des points de chaque parent décédé (auxquels s'ajoutent les majorations pour enfants élevés), versée aux orphelins de père et de mère (d) jusqu'à l'âge de 21 ans ou sans limite d'âge si l'orphelin a été reconnu invalide avant l'âge de 21 ans.

(a) Si le décès est postérieur au 30 juin 1996. S'il est antérieur au 1^{er} juillet 1996, la condition d'âge est, sauf cas particuliers, de 50 ans pour la veuve ou l'ex-conjointe.

(b) Si le décès est intervenu depuis le 1^{er} mars 1994. S'il est antérieur au 1^{er} mars 1994, la condition d'âge est, sauf cas particuliers, de 50 ans pour la veuve ou l'ex-conjointe.

(c) Les enfants âgés de 18 à 21 ou 25 ans sont considérés à charge s'ils sont étudiants, apprentis, demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE et non indemnisés par l'Assedic. Un enfant dont l'invalidité a été constatée avant l'âge de 21 ans est considéré comme étant à charge quel que soit son âge.

(d) Certaines institutions prévoyaient une allocation pour les orphelins de père ou de mère. Elle est maintenue si le décès est intervenu avant le 1^{er} janvier 1999.

Le Conseil d'orientation des retraites, dans son avis du 24 novembre 2005 sur la réforme de la réversion, a souligné l'utilité d'un réexamen global des avantages de réversion. Son étude est en cours mais ne sera pas achevée avant le premier trimestre 2007.

Cette étude a été présentée au Conseil d'orientation des retraites lors de sa réunion du 27 juin 2007 (cf. site Internet du conseil : <http://www.cor-retraites.fr/article312.html>).

D'autre part, concernant la réversion accordée par le régime de retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles (RCO) mis en place par la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 (articles L. 732-56 et suivants du code rural), une amélioration est souhaitable.

Le conjoint survivant ou le conjoint divorcé non remarié d'un chef d'exploitation ou d'entreprise agricole affilié au RCO, âgé d'au moins 55 ans (ou sans condition d'âge si le conjoint est invalide au moment du décès) et marié à l'exploitant décédé pendant au moins deux ans (il n'y a pas de condition de durée de mariage si au moins un enfant est issu de cette union), bénéficie d'une pension de réversion sans conditions de ressources (il en va de même pour la réversion de la retraite de base). Le taux de réversion est égal à 54 % de la retraite complémentaire liquidée ou de celle dont aurait bénéficié l'assuré décédé. La pension est partagée en cas de pluralité de mariages au prorata de la durée respective de chaque mariage.

La pension de réversion est calculée sur les seuls points acquis par cotisations. Une seule exception existe pour les points obtenus gratuitement par l'exploitant qui a versé des cotisations pendant au moins une année et est décédé après avoir ouvert ses droits à la RCO.

L'absence de prise en compte dans le droit commun des points acquis gratuitement pénalise d'autant plus fortement les conjoints survivants que les retraites agricoles sont basses et que les conjoints collaborateurs ne peuvent pas cotiser en propre au régime de la

RCO. Au-delà de ce problème de réversion, le RCO pourrait être ouvert aux conjoints collaborateurs qui ont le plus souvent travaillé physiquement presque autant que leur conjoint chef d'exploitation ou d'entreprise au développement de l'exploitation. Il s'agirait d'une mesure d'équité leur permettant d'obtenir les fruits de leur travail par une retraite complémentaire.

3. Les régimes spéciaux

[voir le rapport n° 3384 tome 4]

a) Le régime des fonctionnaires

Le droit au versement d'une pension de réversion est, pour les fonctionnaires des trois fonctions publiques (Etat, collectivités territoriales, hôpitaux) prévu par les articles 38 et 39 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Le régime applicable aux militaires est calqué sur celui applicable aux fonctionnaires civils, avec des spécificités pour les cas de décès en activité ou des suites d'une invalidité professionnelle ou d'une réforme. Ce régime s'écarte substantiellement du régime général :

- le taux de la réversion est de 50 % ⁽¹⁾ ;
- s'ajoute à la pension de réversion, le cas échéant, la moitié de la rente d'invalidité dont le fonctionnaire décédé bénéficiait ou aurait pu bénéficier ;
- aucune condition d'âge n'est exigée pour l'attribution d'une pension de réversion ;
- aucune condition de ressources du conjoint survivant n'est opposée pour le versement d'une pension de réversion ;
- le droit à réversion n'est ouvert qu'aux conjoints mariés ou divorcés. Si aucun enfant n'est issu du mariage, celui-ci doit avoir été contracté deux ans au moins avant la cessation du service ou avoir duré au moins quatre ans. La réversion est suspendue en cas de remariage du conjoint survivant ou à compter du moment où celui-ci vit en état de concubinage notoire ⁽²⁾. Elle peut reprendre en cas de dissolution du mariage ou de fin du concubinage notoire à condition que le bénéficiaire de la réversion ne perçoive aucuns droits à pension au titre de la nouvelle union et s'il n'existe aucun autre ayant cause au titre du droit à pension du fonctionnaire décédé. Ces règles de l'article L. 46 du code des pensions civiles et militaires de retraite n'ont pas évolué depuis 1982. A noter qu'aucune disposition particulière n'est prévue en cas de conclusion d'un pacte civil de solidarité par un conjoint survivant ;

(1) A titre dérogatoire, les veuves de maréchaux de France et amiraux de France bénéficient d'une pension de réversion égale à 75 % des émoluments de base servant au calcul de la solde de réserve d'un général de division au taux le plus élevé. En outre, en cas de décès d'un fonctionnaire civil ou militaire par suite d'un attentat, d'une lutte dans l'exercice de ses fonctions, d'un acte de dévouement dans un intérêt public ou pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes, la pension de réversion est majorée de la moitié de la rente viagère d'invalidité dont aurait pu bénéficier le fonctionnaire décédé ou de la pension de retraite, de manière à ce que le total ne soit pas inférieur à un montant revalorisé annuellement correspondant à la valeur de l'indice majoré 227 au 1^{er} janvier 2004. Enfin, en cas de décès d'un fonctionnaire civil ou militaire dans un attentat alors qu'il se trouvait en service, le total des pensions et, selon les cas, de la rente viagère ou de la pension militaire d'invalidité attribuables aux conjoints survivants et aux orphelins est porté à 100 % du traitement ou de la solde de base du jour du décès

(2) Si le conjoint divorcé s'est remarié avant le décès du fonctionnaire et ne bénéficie d'aucun droit à pension de réversion à la date de ce décès, il peut faire valoir un droit à réversion à condition qu'il n'existe aucun autre ayant cause au profit duquel il peut être ouvert, c'est-à-dire si le fonctionnaire décédé ne s'est pas remarié ou n'a pas un enfant naturel reconnu de moins de 21 ans (article L. 44 du code).

– non seulement la pension de réversion est partagée entre le conjoint et les anciens conjoints survivants en cas de pluralité de mariages du fonctionnaire décédé, mais elle est également partagée entre le conjoint survivant et les éventuels enfants issus d'un autre lit et reconnus par le fonctionnaire décédé. Le partage entre le conjoint survivant et chaque enfant naturel est effectué en parts égales : la pension de réversion attribuée au conjoint survivant est donc substantiellement amputée : elle est divisée par deux, trois, quatre,... selon le nombre d'enfants naturels, et ce jusqu'à leur âge de 21 ans ;

– il n'existe pas de pension de réversion complémentaire en raison de l'absence de régime complémentaire de retraite dans la fonction publique ;

– outre la majoration pour enfants à charge comparable au système existant dans le secteur privé, les orphelins de fonctionnaires bénéficient, jusqu'à l'âge de 21 ans, d'une pension égale au maximum ⁽¹⁾ à 10 % de la pension du fonctionnaire ou de la pension qu'il aurait pu obtenir le jour de son décès sans décote. Cette pension d'orphelin est définitive si l'enfant était à la charge du fonctionnaire à la date de son décès et s'il était atteint d'une infirmité permanente.

Le régime de la fonction publique recueille une satisfaction très générale des interlocuteurs rencontrés par le rapporteur.

b) Le régime des mines

[voir le rapport n° 3384 tome 4]

c) Le régime des veuves de guerre et des veuves d'anciens combattants

[voir le rapport n° 3384 tome 4]

(1) Les allocations familiales dont bénéficient éventuellement ces orphelins sont déduites du plafond de 10 % pour le calcul de la pension d'orphelin versée à chaque enfant.