



RETRAITES : ÉCHAPPER À LA GUERRE DES GÉNÉRATIONS

Bernard Lemée et David Gruson

Avril 2007

Les Notes de l'Institut

Institut de
l'entreprise

RETRAITES :
ÉCHAPPER À LA GUERRE DES GÉNÉRATIONS

Bernard Lemée et David Gruson

Avril 2007

© Institut de l'entreprise, 2007

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Jean-Pierre Boisivon, Délégué général de l'Institut de l'entreprise

Sommaire

Résumé	5
Introduction	11
I. Les réformes récentes étaient nécessaires mais ne suffisaient pas pour assurer la pérennité de notre système de retraite	17
1.1. Les réformes récemment mises en œuvre en France	17
1.1.1. Les réformes du régime général	18
1.1.2. Les réformes des régimes de retraite des fonctionnaires	19
1.1.3. Les réformes des régimes complémentaires Agirc-Arrco	23
1.1.4. La création du Régime social des indépendants (RSI)	27
1.2. La nécessité de franchir une nouvelle étape	27
1.2.1. Les réformes mises en œuvre jusqu'ici demeurent insuffisantes pour garantir l'équilibre financier des régimes	27
1.2.2. Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) ne permettra pas d'éviter de nouvelles adaptations	29
1.2.3. Le besoin de financement ne saurait être couvert par une nouvelle hausse des prélèvements obligatoires	33
1.3. Nos partenaires ont d'ores et déjà mené des réformes ambitieuses	35

2. Quatre orientations pour garantir l'équité et l'efficacité économique de notre système de retraite	41
2.1. Développer la concertation et l'information des citoyens	41
2.1.1. La concertation	41
2.1.2. L'information des citoyens	42
2.2. Assurer l'équité entre les générations et les régimes	43
2.2.1. L'équité entre les générations : établir un lien entre l'évolution de l'âge de départ à la retraite et la progression de l'espérance de vie	43
2.2.2. L'équité entre les régimes : poursuivre le mouvement engagé avec les régimes de fonctionnaires et inclure les régimes spéciaux dans le champ de la réforme	45
2.3. Améliorer l'efficacité des dispositifs existants	49
2.3.1. Favoriser l'emploi des seniors	50
2.3.2. Développer l'épargne retraite	53
2.4. Faire évoluer l'architecture du système	55
2.4.1. Préciser le rôle du Fonds de solidarité vieillesse et stabiliser ses ressources	56
2.4.2. Mettre en place un régime contributif à vocation générale	57
Les auteurs	59

Résumé

Ce rapport s'inscrit dans le cadre des orientations proposées par l'Institut de l'entreprise dans son ouvrage *C'est possible ! Voici comment...*¹ Dans cette perspective, ce document a deux objectifs :

- Développer un certain nombre de points techniques à partir d'une synthèse de travaux existants sur les retraites ;
- Formuler des pistes opérationnelles à partir du cadre tracé par la contribution générale. Cependant, ces propositions ne sont formulées qu'en l'état de pistes de réflexion visant à nourrir le débat public sur les retraites et préparer le rendez-vous de 2008.

Le rapport rappelle, d'abord, le risque – dans un contexte de vieillissement de la population et de dégradation du ratio cotisants / retraités – de déséquilibres massifs affectant nos régimes par répartition alors même que les dépenses de pension représentant d'ores et déjà 13 % du PIB. Il s'effort, ensuite, de proposer plusieurs axes opérationnelles pour assurer la pérennité de notre système de retraites.

I. Les réformes récentes étaient nécessaires mais ne suffiront pas pour assurer la pérennité de notre système de retraite

Les réformes de 1993 et 2003 ont constitué des étapes essentielles pour la régulation de notre système de retraites. La loi Fillon de 2003 a, en particulier, étendu le champ de la réforme au secteur public et introduit un lien vertueux entre évolution de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir le taux plein et évolution de la durée moyenne de retraite.

1. Editions Robert Laffont, 2007.

Pour autant, une nouvelle étape reste à franchir dans les ajustements de notre système de retraites :

- Le besoin de financement restant après l'application des réformes est massif : le conseil d'orientation des retraites (COR) évalue, ainsi, dans son scénario central, ce besoin de financement à 2,8 % du PIB en 2040 et 3,1 % à l'horizon 2050 ;
- Le poids des « engagements implicites » pris par notre système de retraites s'avère considérable : la commission sur la dette publique ² évaluait ainsi le montant de ces engagements pour les seules administrations publiques aux environs de 430 Md€ (entre 380 et 490 Md€ en fonction du taux d'actualisation retenu) ;
- Dans le cas du régime des fonctionnaires, la dynamique constatée sur les dépenses de pensions induit, en retour, une rigidification du budget de l'Etat et une réduction des marges de manœuvre mobilisables pour les politiques publiques : si le poids des dépenses de personnel dans le budget de l'Etat s'est aujourd'hui stabilisé autour de 44 % (soit 130 Md€), la progression de 2,4 % en volume de ces dépenses a été portée, pour l'essentiel, par le dynamisme des dépenses de pensions. Celles-ci représentaient 35,9 Md€ en 2005, soit 27,6 % de ses dépenses de personnel contre 26,9 % en 2004.

Face à l'ampleur de ces enjeux, les solutions empruntées jusqu'ici ne peuvent plus suffire :

- Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) ne pourra jouer qu'un rôle de complément ne permettant pas d'éviter de nouvelles adaptations du système ;
- Le levier de la hausse des prélèvements obligatoires ne saurait être à nouveau actionné sauf à compromettre gravement la compétitivité de nos entreprises et l'attractivité de notre territoire.

2. *Rompre avec la facilité de la dette publique : pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Rapport de la commission présidée par Michel Pébereau au Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, La Documentation française, coll. « rapports officiels », 2005.

Pour autant, la réforme n'est pas impossible :

- L'exemple des régimes complémentaires AGIRC-ARRCO a montré l'esprit de responsabilité dont ont su faire preuve les partenaires sociaux pour utiliser les différents vecteurs de régulation à leur disposition dans le cadre d'un régime par points ;
- A l'étranger, nos partenaires ont su procéder à des adaptations ambitieuses de leurs systèmes de retraite. En la matière, le rapport revient plus particulièrement sur les exemples allemand, suédois et italien.

2. La nouvelle étape de la réforme de notre système de retraites doit être guidée par quatre impératifs

Développer la concertation et l'information des citoyens

- Conforter le conseil d'orientation des retraites (COR) comme lieu privilégié de la concertation sur les retraites et élargir la présence en son sein de représentants des employeurs.
- Elargir le droit à l'information sur la retraite à tous les salariés et permettre sa mise en œuvre dématérialisée pour que chaque cotisant puisse avoir à tout instant une connaissance des droits acquis.

Assurer l'équité entre les générations et les régimes

- Instituer un lien entre âge de la retraite et évolution de l'espérance de vie : un alinéa complémentaire à l'article 5 de la loi « FILLON » du 21 août 2003 pourrait être inséré afin d'instituer ce lien. Ce mécanisme se traduirait par une formule liant âge de la retraite et évolution de l'espérance de vie.
- Poursuivre le mouvement engagé en 2003 avec les régimes de fonctionnaires. La réforme de 2003 a marqué une rupture essentielle en étendant le champ du paramétrage des régimes de retraite aux régimes de la fonction publique. Ce mouvement devrait être poursuivi dans deux directions : d'une part, l'alignement de la période de référence prise en compte pour le calcul

de la pension sur celle du secteur privé ; d'autre part, et en contrepartie, l'élargissement de l'assiette servant au calcul du taux de remplacement pour inclure non plus le seul traitement brut mais également les primes.

- Inclure les régimes spéciaux dans le champ de la réforme : cette difficile question doit être traitée à la lumière du principe d'équité en mettant œuvre – à l'image de la réforme du régime spécial bancaire – une convergence progressive avec les régimes de droit commun.

Améliorer l'efficacité des dispositifs existants

- Favoriser l'emploi des seniors en positionnant le mécanisme de décote-surcote au niveau de son équilibre actuariel et en rendant plus attractif le cumul emploi-retraites.
- Développer l'épargne retraite. De nombreux arguments plaident en faveur d'une extension du champ laissé à la capitalisation afin de renforcer l'efficacité économique globale de notre système de retraites mais aussi diversifier les risques par rapport au système par répartition. L'attractivité des nouveaux produits institués en 2003 pourrait être confortée : en particulier, un lien vertueux pourrait être établi entre plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) et compte épargne temps (CET).

Faire évoluer l'architecture du système

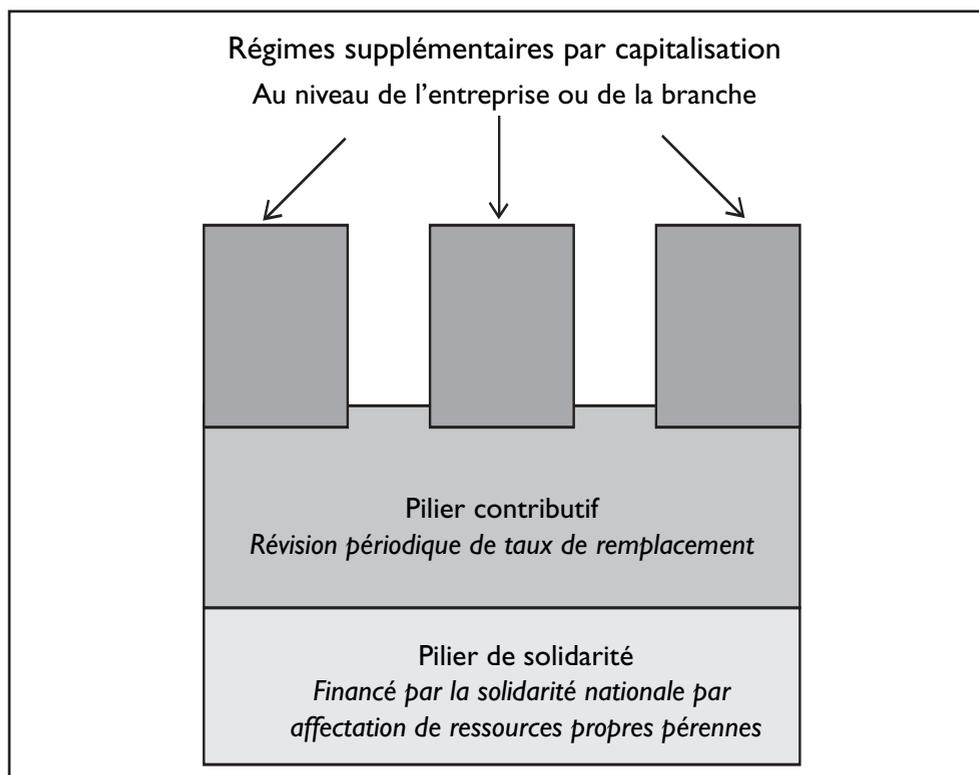
Deux idées directrices devraient présider à la refonte progressive des dispositifs en place.

- Distinguer clairement ce qui relève des régimes contributifs de ce qui relève de la solidarité. A cet égard, il est devenu indispensable de stabiliser les recettes du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et d'améliorer la lisibilité de son financement afin d'éviter que ses ressources soient affectées à des financements sans rapport avec sa vocation.

- Développer la capacité de régulation du système dans le cadre d'un régime contributif à vocation générale. Ce régime regrouperait les régimes de base et les régimes de retraite complémentaire obligatoires. L'équivalence des taux de rendement pourrait ainsi être obtenue, 1€ de cotisations garantissant, pour chacun quel que soit son statut professionnel, une acquisition équivalente de droits à pension. Ce régime contributif fonctionnerait par points et disposerait ainsi d'une capacité de régulation par ajustement continu des variables techniques (prix d'achat et valeur du point). Le dispositif mis en place par la Suède fournit un modèle dont nous pourrions nous inspirer

Dans une première étape, le rapprochement des régimes ne pourrait concerner que le régime général et celui de la fonction publique. Il serait également concevable, dans une mise en œuvre plus progressive encore, de laisser perdurer un point distinct par régime pendant une phase transitoire. Une telle réforme

Proposition d'architecture



serait réalisable à condition de respecter quelques principes fondamentaux : réaliser cette opération dans le cadre d'un dialogue social ouvert, communiquer sur les enjeux de la réforme, distinguer clairement la gestion des droits futurs, du traitement des droits passés au titre des régimes antérieurs ; cette préoccupation devrait tout particulièrement être prise en compte dans la migration des régimes spéciaux.

Introduction

Ce document s'inscrit dans le cadre des propositions formulées par l'Institut de l'entreprise pour faire face aux enjeux de la retraite en France. Il a été rédigé avec deux objectifs :

- développer les aspects techniques nécessaires à la compréhension des questions qui se posent ;
- proposer des pistes opérationnelles pour nourrir le débat public sur les retraites et préparer le rendez-vous de 2008.

I. Le vieillissement de notre population se traduit par une dégradation du ratio cotisants / retraités

La proportion de personnes âgées de plus de 60 ans, en France, devrait passer de 21 % en 2005 à 27,3 % en 2020, celle des plus de 65 ans de 16,6 % à 21 %. En 2050, plus d'un tiers de la population aura plus de 60 ans.

Cette tendance de fond induira nécessairement une augmentation majeure du nombre de retraités en France qui dépasse d'ores et déjà les 13 millions.

En millions

	2002	2003	2004
Retraités ayants droit*	12,8	13,2	13,4
Bénéficiaires du minimum vieillesse**	0,7	0,6	0,6

* Estimations.

** Au 31 décembre.

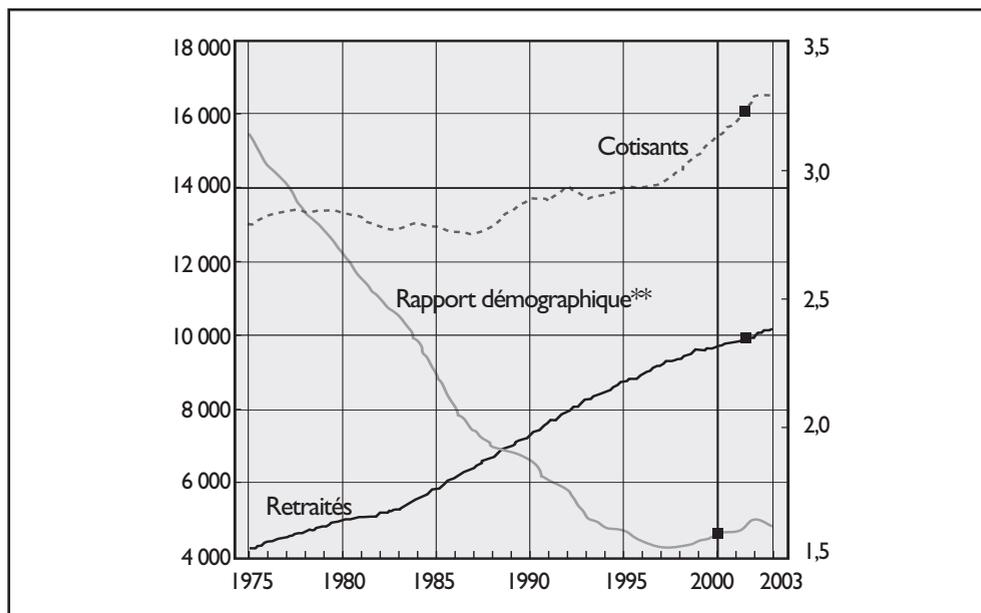
Champ : France métropolitaine et Dom. Y compris Tom et retraités résidant à l'étranger pour les retraités ayants droit.

Source : ministère de la Santé et des Solidarités, Drees. www.insee.fr.

Selon l'Insee, le ratio actifs / inactifs de 60 ans ou plus sera de 1,4 en 2050 contre 2,2 aujourd'hui¹.

Cette évolution démographique amplifiera la tendance de longue période à la dégradation du ratio cotisants / retraités.

Cotisants, retraités et rapport démographique du régime général *



* Effectifs en milliers au 31 décembre jusqu'en 1981, au 1^{er} juillet à partir de 1982.

** Nb de cotisants / nb de retraités

© Insee - Tableaux de l'économie française 2005-2006.

1. Insee Première n° 1092, juillet 2006.

2. Rappel des définitions :

Régimes par répartition : ces régimes mettent en œuvre une solidarité dite "intergénérationnelle", c'est-à-dire que les cotisations des actifs servent à payer, à un moment donné, les pensions servies aux retraités.

Régimes par capitalisation : les cotisations sont placées pendant toute la durée de la vie active, et le retraité tirera ses ressources du capital épargné et des produits du placement.

Source : A.Rouilleau, *Les systèmes de retraite en Europe*, Note de la Fondation Robert Schuman, n° 32, avril 2006.

2. La dégradation du ratio cotisants / retraités a un impact direct sur l'équilibre de nos régimes par répartition

L'équilibre financier d'un régime par répartition² dépend de plusieurs paramètres :

- le taux de remplacement, c'est-à-dire le rapport moyen entre les retraites versées et les salaires perçus par les actifs ;
- le rapport entre le nombre des cotisants et celui des retraités ;
- le taux de cotisation des actifs.

Le ratio cotisants/retraités permet de calculer le taux de cotisation d'équilibre du régime. Une dégradation de ce ratio se traduit nécessairement par une dégradation de l'un des deux ou des deux autres paramètres.

L'équation d'équilibre d'un régime de retraite par répartition

A tout moment, dans un régime par répartition, on a l'égalité suivante :

Cotisations - Prestations

La masse des cotisations est le produit des taux de cotisation appliqués aux revenus d'activité professionnelle. Par soucide simplification et sans effet sur le résultat, il est possible de raisonner en termes de revenu moyen comme taux de cotisation moyen.

$$\text{Cotisations} = \text{taux de cotisation moyen} \times \text{revenu moyen d'activité} \times \text{nombre de cotisants}$$

De la même manière, la masse des prestations est le produit de la pension moyenne par le nombre de retraités.

$$\text{Prestations} = \text{pension moyenne} \times \text{nombre de retraités}$$

On en déduit le taux de cotisation moyen nécessaire à l'équilibre financier du régime.

$$\text{Taux de cotisation moyen} = \frac{\text{Pension moyenne}}{\text{Revenu moyen d'activité}} = \frac{\text{Nombre de retraités}}{\text{Nombre de cotisants}}$$

On appelle taux de pension moyen le ratio pension moyenne / revenu moyen d'activité. Il est la moyenne des taux de pension des différentes générations de retraités constatés au moment où on observe l'équilibre du régime de retraite.

Le rapport "nombre de retraités / nombre de cotisants" correspond à un rapport démographique, appelé plus précisément ratio de dépendance économique. Il est lié au rapport "nombre de personnes en âge d'être à la retraite / nombre de personnes d'âge actif", appelé ratio de dépendance démographique, par la relation suivante :

$$\frac{\text{Nombre de retraités}}{\text{Nombre de cotisants}} = \frac{\text{Nombre de personnes en âge d'être à la retraite}}{\text{Nombre de personnes d'âge actif}} = \frac{\text{Part des retraités dans la population en âge d'être à la retraite}}{\text{Taux d'activité des personnes d'âge actif} \times (1 - \text{taux de chômage})}$$

Source : 3^e rapport du Comité d'orientation des retraites (COR), 2005.

3. Un risque de déséquilibres massifs menace nos régimes par répartition, alors même que les dépenses de pensions représentent d'ores et déjà 13 % du PIB

Le coût global des retraites est passé de 6 % du PIB en 1960 à environ 12 % aujourd'hui en zone euro, ce qui représente 45 % des dépenses sociales. Ce coût devrait s'élever à plus de 15 % du PIB au cours des prochaines décennies ³.

Les dépenses de pensions dans l'Union européenne en 2003 (valeurs estimées en points de PIB)

Italie	15,1	Slovénie	11,2
Autriche	14,7	Danemark	11,1
Pologne	14,3	Royaume-Uni	11,0
Allemagne	13,4	Luxembourg	10,9
France	13,0	Malte	9,4
Grèce	12,9	Hongrie	9,3
Suède	12,7	Espagne	9,2
UE (15)	12,7	République tchèque	8,8
UE (25)	12,6	Lettonie	7,5
Pays-Bas	12,6	Slovaquie	7,5
Portugal	11,9	Lituanie	6,8
Belgique	11,5	Estonie	6,3
Finlande	11,4	Irlande	3,9

Source : Eurostat, 2005.

La part des retraites dans le PIB augmentera de 3 à 5 points de PIB d'ici à 2050, selon les pays et les estimations (la part des dépenses de santé augmentera dans le même temps de l'ordre de 3 points de PIB).

3. K. Mc Morrow et W. Roeger, *EU Pension Reform. An overview of the debate and an empirical assessment of the main policy reform options*, Commission européenne, DG 2, n° 162, janvier 2002.

4. Au-delà de l'échéance électorale de 2007, un rendez-vous capital pour le débat public sur les retraites est prévu en 2008

En effet, la réforme de 2003 a posé le principe d'une clause générale de rendez-vous en 2008 à l'occasion duquel les paramètres de notre système de retraites seront réexaminés.

Cet examen devrait conduire à définir les éléments constitutifs d'une réforme susceptible de garantir durablement la pérennité, l'équité et la cohérence de nos régimes par répartition.

1

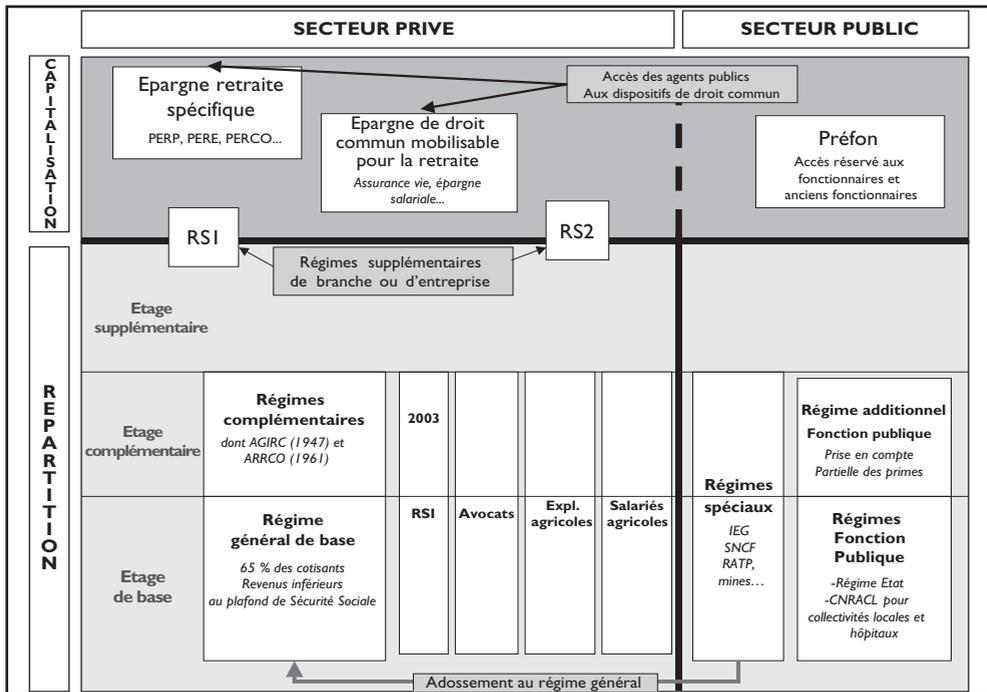
Les réformes récentes étaient nécessaires mais ne suffisaient pas pour assurer la pérennité de notre système de retraite

1.1. Les réformes récemment mises en œuvre en France

Notre système de retraite se caractérise par sa complexité : du fait du nombre et de la diversité des régimes, il se présente comme une matrice à double entrée :

- Une entrée suivant le type de régime de retraite : par répartition ou par capitalisation ;
- Une entrée suivant le secteur d'activité des cotisants : secteur public ou secteur privé.

On peut présenter – de façon très simplifiée – cette architecture sous la forme du schéma suivant :



Les réformes engagées depuis 1993 ont permis de réaliser de réels progrès. Elles ne sont toutefois pas allées au bout de leur propre logique.

I.1.1. Les réformes du régime général

La réforme de 1993 (« réforme Balladur »)

Cette réforme (loi 93-936 du 22 juillet 1993) n'a concerné que le secteur privé et comportait quatre points principaux :

- allongement de 37,5 annuités (150 trimestres) à 40 annuités (160 trimestres) de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une retraite au taux plein ;
- modification du calcul du taux de remplacement désormais calculé sur la base du salaire perçu au cours des vingt-cinq meilleures années et non plus des dix dernières années ;
- indexation de ces anciens salaires de référence sur le coût de la vie, et non plus sur l'évolution des salaires ;
- indexation des retraites sur le coût de la vie, et non plus sur l'évolution des salaires.

C'est cette dernière mesure qui s'est révélée la plus efficace en termes d'économies générées.

Mesure	% d'économie
Allongement de la durée de cotisation à 40 années	6 %
prise en compte des 25 meilleures années (au lieu de 10)	14 %
Indexation sur les prix des années de référence et des retraites	80 %

Source : rapport COR 2001, page 75.

La réforme de 1993 est toujours dans une phase de montée en charge qui ne sera achevée qu'en 2008.

La réforme de 2003 (« réforme Fillon »)

Cette réforme, concrétisée par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites et ses décrets d'application, concerne, cette fois, également le secteur public.

S'agissant du régime général, cette réforme institue un nouveau mode de révision de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir la retraite au taux plein⁴ : selon l'article 5, la durée nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein évolue de manière à maintenir constant jusqu'en 2020 le rapport entre la durée de vie active et la durée de la retraite, ce qui revient à prendre en compte l'espérance de vie dans la définition de la durée d'assurance. Concrètement, la durée de cotisation nécessaire pour obtenir le taux plein a vocation à être portée, pour tous, à 42 années à l'horizon 2020. Pour y parvenir, à compter de 2009, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein est majorée d'un trimestre par année pour atteindre 41 annuités en 2012. Deux rapports seront élaborés avant le 1^{er} janvier 2012 et avant le 1^{er} janvier 2016 afin de constater l'évolution prévisible, pour les cinq années à venir, du rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite, et ajuster les paramètres du système en conséquence.

1.1.2. Les réformes des régimes de retraite des fonctionnaires

La réforme de 2003 a opéré plusieurs ajustements structurels des régimes de retraite des fonctionnaires.

1. La durée d'assurance requise pour obtenir le pourcentage maximal d'une pension de retraite dans la fonction publique est alignée sur celle applicable dans le régime général : elle sera portée à 40 années d'ici à 2008 et atteindra 42 années en 2020.
2. Le mode d'indexation – jusqu'ici très favorable – des pensions de la fonction publique est modifié.

4. K. Mc Morrow et W. Roeger, *EU Pension Reform. An overview of the debate and an empirical assessment of the main policy reform options*, Commission européenne, DG 2, n° 162, janvier 2002.

La réforme du mode d'indexation des pensions des fonctionnaires

Les articles L 15 et L 16 du code des pensions civiles et militaires posaient un principe de transposition aux retraités des mesures catégorielles accordées aux fonctionnaires en activité, ce qui a induit une progression de 0,4 % par an des pensions sur 1993-2003. En pratique, jusqu'au 1^{er} janvier 2004, la revalorisation s'opérait selon plusieurs modalités : indexation sur les augmentations générales des traitements, attributions de points d'indice.

Dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur Les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat, la Cour des comptes relevait l'inéquité de ce système, et notamment les différences dans l'évolution du pouvoir d'achat des retraités en fonction du corps auquel ils avaient appartenu pendant la période d'activité.

La réforme de 2003 a conduit à passer, à partir du 1^{er} janvier 2004, à une indexation sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac (telle que définie par le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances).

3. La création d'un compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions » représente un progrès en lisibilité, dans la mesure où elle permet l'identification d'une « cotisation patronale » de l'Etat.

Le nouveau « CAS pensions »

La création de ce compte est prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n° 2001-692 du 1^{er} août 2001. Il est composé de trois programmes :

- « pensions civiles et militaires de retraite de l'Etat et allocations temporaires d'invalidité »,
- « pensions servies aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat »,
- « pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre et autres ».

Chacun de ces programmes devra être équilibré à tout instant (au-delà des trois premiers mois de leur fonctionnement).

La création de ces programmes permettra à l'Etat d'avoir à terme une connaissance plus précise des pensions versées et des droits acquis, l'évaluation de ceux-ci ayant vocation à figurer dans les engagements hors-bilan de l'Etat.

Le premier programme du CAS représente en 2006 plus de 35 milliards d'euros. Il est composé de trois actions : personnels civils, militaires et allocations temporaires d'invalidité, chacune d'entre elles devant être équilibrée à partir des recettes et dépenses qui leur sont spécifiquement affectées ; la principale de ces recettes est le taux de cotisation patronale prévu par la loi de 2003 portant réforme des retraites, afférent aux personnels en activité et figurant au budget de l'Etat. Ce programme permet de reconstituer l'équivalent des comptes d'un régime social, avec l'ensemble des recettes et des dépenses du régime.

Source : dossier projet de loi de finances pour 2006.

La création du CAS « pensions » permet de faire apparaître une « cotisation implicite » de l'Etat employeur : pour 2006, son taux atteint 49,9 % des rémunérations pour les personnels civils, 100 % pour les militaires et 33 % pour les offices et établissements publics de l'Etat employant des fonctionnaires. Cette cotisation implicite – qui représente plus des trois quarts des recettes du régime des fonctionnaires de l'Etat est d'une nature très différente d'une cotisation employeur. Il s'agit en réalité d'une subvention d'équilibre dont le taux s'adapte chaque année en fonction du besoin de financement constaté.

4. La réforme de 2003 a également créé un régime additionnel prenant en compte partiellement les primes et indemnités des fonctionnaires de l'Etat et des fonctionnaires territoriaux.

Le régime additionnel par répartition provisionnée dans la fonction publique

L'article 76 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites instituée à compter du 1^{er} janvier 2005 un régime public de retraite additionnelle ayant pour objet de permettre à l'ensemble des fonctionnaires relevant de la fonction publique d'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ainsi qu'aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux militaires d'acquérir des droits à retraite sur une partie de leurs primes et indemnités, et plus largement sur une partie de « l'ensemble des éléments de rémunération de toute nature non pris en compte dans l'assiette de calcul des pensions civiles et militaires de retraite. » Cette retraite additionnelle s'ajoutera à la pension versée par la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRA) ou le régime des pensions civiles et militaires de retraites.

Le régime est obligatoire. Il s'impose aux fonctionnaires et aux employeurs publics. Il fonctionne selon le principe de la répartition qui garantit la solidarité entre les générations de fonctionnaires : les cotisations des employeurs publics et des fonctionnaires en activité financent la retraite additionnelle des fonctionnaires retraités. Entièrement provisionné, le niveau des contributions est fixé a priori indépendamment du montant des prestations à verser. Il s'agit d'un régime par points : le montant des cotisations imputé au compte individuel de chaque fonctionnaire est converti en points.

Ce régime assure une solidarité entre toutes les catégories de fonctionnaires. Il est commun à toutes les fonctions publiques. Il est géré par un établissement public administratif dénommé « établissement de retraite additionnelle de la fonction publique » (ERA) et les cotisations sont équivalentes (6 % dans la limite de 20 % du traitement brut).

Cependant, la réforme de 2003 n'a pas modifié les principaux paramètres de calcul du taux de remplacement pour les fonctionnaires de l'Etat : ce taux reste fixé à 75 % du traitement brut (hors primes et indemnités) en prenant pour base de calcul le traitement perçu au cours des six derniers mois.

1.1.3. Les réformes des régimes complémentaires Agirc-Arrco

La loi n° 94-678 du 8 août 1994 a défini le nouveau cadre juridique des institutions de retraite complémentaire (IRC) qui s'applique aux deux principales IRC, gérées paritairement :

- l'Agirc (Association générale des institutions de retraite des cadres), créée en 1947 pour les cadres ;
- l'Arrco (Association pour le régime de retraite des salariés), créée en 1961 pour les non-cadres.

Les cotisants et les allocataires de l'Agirc

Cotisants	
Entreprises adhérentes avec cotisants	516 871
Cotisants	3 593 478
* Hommes	2 442 886
* Femmes	1 150 592

Allocataires	
Effectifs	2 019 284
Allocataires directs	1 524 246
* Hommes	1 198 704
* Femmes	352 542
Allocataires de droits dérivés	495 038
* Veufs	12 697
* Veuves	480 932
* Orphelins	1 409

Données 2004 – source : www.agirc.fr.

Les cotisants et les allocataires de l'Arrco

Éléments statistiques	Au 31 décembre 2004
Entreprises adhérentes	4 107 000
Cotisants	17 740 000
<i>Hommes</i>	9 790 000
<i>Femmes</i>	7 950 000
Allocataires	10 669 848
Allocataires de droits directs *	7 693 031
<i>Hommes</i> *	4 525 962
<i>Femmes</i> *	3 167 069
Allocataires de droits dérivés *	2 976 817
<i>Hommes</i> *	208 377
<i>Femmes</i> *	2 768 440

* y compris allocataires cumulant droits directs et droits dérivés.

Source : www.arrco.fr.

Les régimes Agirc et Arrco ont mis en œuvre plusieurs réformes importantes au cours des dix dernières années.

Les trois accords du 25 avril 1996 :

- Un accord commun Agirc-Arrco a institué une compensation financière entre les deux régimes et renforcé le contrôle des groupements de protection sociale ;
- Un accord Agirc a précisé un calendrier de passage du taux de cotisation obligatoire à 16 % en 1999, ajusté le rendement du régime, renforcé le plan d'économies de gestion et d'action sociale et mis en place un nouveau dispositif de financement des points chômage ;
- Un accord Arrco a instauré un régime unique en 1999, ajusté le rendement et décidé un plan d'économies de gestion et d'action sociale.

Un accord du 10 avril 2001 a rapproché les règles de gestion de l'Agirc et de l'Arrco : création de groupes d'institutions transversaux, harmonisation des règles de rattachement d'entreprises, simplification et unification des procédures. Ce rapprochement s'est concrétisé, en 2002, par la création du « GIE Agirc-Arrco ».

Un accord du 13 novembre 2003 a tiré les conséquences pour l'Agirc et l'Arrco de la réforme du régime général de 2003, et notamment de l'allongement de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir le taux plein. Cet accord a également prévu l'ouverture d'une négociation interprofessionnelle avant le 31 décembre 2008 afin de définir les modalités d'intégration à l'Agirc et à l'Arrco de l'Association pour la gestion du fonds de financement (AGFF) qui, en 2001, a succédé à l'Association pour la gestion de la structure financière (chargée de financer le coût pour les régimes complémentaires de la retraite à 60 ans). Cette intégration aura un impact significatif sur les résultats financiers de l'Agirc et de l'Arrco.

Plusieurs facteurs contribuent à cette capacité de réforme des régimes complémentaires.

La régulation des régimes Agirc-Arrco est facilitée par la faculté de mobilisation d'un certain nombre de variables techniques dans le cadre d'un régime par points : le prix d'achat du point et la valeur du point.

Le calcul de la retraite dans le cadre d'un régime par points

Le calcul de la retraite complémentaire est effectué en appliquant la formule suivante :

$$\text{Nombre total de points} = \text{Points obtenus par cotisation} + \text{Points attribués sans contrepartie de cotisation}$$

Le point est une « monnaie » de compte. Le nombre de points acquis chaque année – sur la base du prix d'achat du point – est proportionnel au montant des cotisations versées à la caisse de retraite complémentaire, qui sont elles-mêmes fonction du salaire perçu. Le total des points multiplié par la valeur du point va au moment de la retraite déterminer le montant de celle-ci.

Les points obtenus, au cours d'une carrière, par cotisation auprès d'une institution sont inscrits au compte du cotisant. A ces points peuvent s'ajouter des points supplémentaires attribués sans cotisation ou avec une contribution partielle : périodes de guerre, de maladie, de maternité, d'arrêt de travail suite à un accident du travail ou une invalidité, périodes de chômage indemnisé, périodes de préretraite.

Source : www.arrco.fr.

Prix d'achat et valeur des points Arrco et Agirc à partir du 1^{er} avril 2006

	Point Arrco	Point Agirc
Prix d'achat	13,0271 €	4,54444 €
Valeur	1,1287 €	0,4005 €

Source : www.agirc-arrco.fr.

La différenciation des règles d'indexation du prix d'achat du point et de la valeur du point intègre, de façon indirecte, la progression de l'espérance de vie. En effet, alors que le prix d'achat du point évolue comme le salaire moyen net, la revalorisation du point est, quant à elle, un peu inférieure à l'inflation. Or, le fait que le prix d'acquisition du point évolue de manière plus rapide que la valeur du point lui-même est une façon d'intégrer dans l'équilibre économique du système le fait qu'un point acquis par un individu vaut plus, année après année, en termes d'espérance de gain pendant la retraite, en raison de l'allongement de la durée de vie.

Surtout, les partenaires sociaux ont fait la preuve de leur esprit de responsabilité en n'hésitant pas à utiliser les leviers de régulation à leur disposition. Les décisions prises depuis une quinzaine d'années se situent dans la continuité d'une culture de gestion responsable se traduisant par un processus continu de négociation et d'adaptation. Dès la fin des années 1970, les partenaires sociaux gestionnaires de l'Agirc avaient ainsi pris plusieurs mesures de redressement :

- modération de la valeur du point ;
- majoration du taux d'appel ;
- formulation du principe selon lequel la création d'un nouvel avantage doit être financée à due concurrence.

1.1.4. La création du Régime social des indépendants (RSI)

Cette réforme est allée dans le sens d'une simplification du système de retraite en prévoyant qu'à compter de 2006 les retraites des artisans, commerçants et membres des professions libérales seraient gérées par une nouvelle structure fusionnant la Canam⁵, l'Organic⁶ et la Cancava⁷.

1.2. La nécessité de franchir une nouvelle étape

Le rapport du 29 mars 2006 du Conseil d'orientation des retraites (COR) a confirmé l'impact estimé de la réforme de 2003. A l'horizon 2020 retenu pour cette réforme, la réduction du besoin de financement est de 19 Md€. L'effet favorable de la réforme se poursuivrait au-delà puisqu'elle réduirait de 43 Md€ le besoin de financement en 2050. Cependant, cet effet reste, en l'état, insuffisant pour assurer la pérennité du système de retraite.

1.2.1. Les réformes mises en œuvre jusqu'ici demeurent insuffisantes pour garantir l'équilibre financier des régimes

A moyen terme, il subsiste un besoin de financement rémanent massif, selon l'hypothèse centrale de taux de chômage prise par le COR avant et après les mesures de financement décidées en 2003⁸.

5. Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes.

6. Caisse de retraite des commerçants et chefs d'entreprises commerciales.

7. Caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans.

8. Redéploiements de l'Unedic à la Cnav et augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique.

A l'horizon 2050, ce besoin de financement représenterait de l'ordre de trois points de PIB. Le COR évalue ainsi, dans son scénario central, le besoin de financement à 2,8 % du PIB en 2040 et 3,1 % à l'horizon 2050.

Le besoin de financement estimé par le COR (en points de PIB)

Année	2020	2050
(Taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015) Besoin de financement avant les mesures de 2003	- 0,8	- 3,1
Besoin de financement après les mesures de 2003	0,0	- 1,6
(Taux de chômage de 7 % à partir de 2015) Besoin de financement avant les mesures de 2003	- 1,3	- 3,6
Besoin de financement après les mesures de 2003	- 0,4	- 2,5
(Taux de chômage de 9 % à partir de 2015) Besoin de financement avant les mesures de 2003	- 1,6	- 4,1
Besoin de financement après les mesures de 2003	- 1,0	- 3,5

Source : COR, 2006.

Les réformes de 1993 et 2003 ont permis d'atténuer le besoin de financement de façon significative : sur le long terme, l'impact favorable serait de l'ordre de 2,5 points de PIB.

S'agissant des régimes de la fonction publique, le déséquilibre serait considérable dans la mesure où plus de 50 % des fonctionnaires civils aujourd'hui actifs seront à la retraite d'ici 2016. De plus, on assistera, d'ici 2013, au départ de 71 % de l'effectif militaire géré fin 2003. A ces départs massifs s'ajoutera une augmentation des pensions liées au plus faible nombre de carrières incomplètes : le taux de liquidation moyen est déjà passé de 65 % en 1990 à 69 % en 2003. Au total, la réforme de 2003 n'a permis de couvrir qu'un peu moins de la moitié du besoin de financement.

Avec les paramètres actuels des régimes de fonctionnaires, les budgets de l'Etat et des collectivités territoriales devraient supporter une augmentation très importante des dépenses de pensions, qui pourrait atteindre 0,64 point de PIB en 2015 et 1,71 point de PIB en 2050. Pour l'Etat, cela représente une dépense supplémentaire de plus de 8 milliards d'euros en 2015 et de 28 milliards en 2040, soit l'équivalent respectivement des budgets actuels de l'enseignement supérieur et de l'emploi. Pour les collectivités territoriales, les dépenses des pensions augmenteraient de 5,5 milliards d'euros à l'horizon 2015 et de 22 milliards d'euros à l'horizon 2040⁹.

1.2.2. Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) ne permettra pas d'éviter de nouvelles adaptations

Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR)

Créé en 1999, le Fonds de réserve pour les retraites permet d'accumuler des abondements jusqu'en 2020, pour que les caisses de retraite des travailleurs salariés et des régimes alignés puissent faire face à la hausse prévisible des prestations de retraite. Ces abondements proviennent de sources diverses (recettes de privatisation, reversement d'excédents d'autres fonds, produits d'impôts...).

Le FRR a pour mission de contribuer au financement à long terme du régime général de retraite par répartition après 2020. Aux termes de l'article L 135-6 du code de la Sécurité sociale (issu de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 modifiée par la loi du 21 août 2003 précitée), « ce fonds a pour mission de gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite. Les réserves sont constituées au profit des régimes obligatoires d'assurance vieillesse [...]. Les sommes affectées au fonds sont mises en réserve jusqu'en 2020. »

Les ressources du FRR sont constituées notamment par les excédents éventuels de la Cnav, tout ou partie des excédents du Fonds de solidarité

9. Source : rapport de la Commission Pébereau, décembre 2005. Les montants sont exprimés en euros 2003.

vieillesse (FSV), l'affectation de 65 % du produit du prélèvement de 2 % sur les revenus de placements et du patrimoine, par des ressources exceptionnelles (produits de cessions des licences UMTS, versements des caisses d'épargne ou produits de cession d'actifs de l'Etat). Certaines recettes sont irrégulières (le FRR n'a reçu d'excédents du FSV qu'en 2001), ce qui affecte la visibilité à moyen terme sur ses ressources.

La stratégie d'allocation d'actifs à long terme du FRR a été fixée par son conseil de surveillance en avril 2003 et modifiée le 16 mai 2006 : 60 % pour les actions (dont 33 % pour les actions des entreprises de la zone euro), 30 % pour les obligations (dont 21 % pour les obligations de la zone euro) et 10 % pour les actifs de diversification (immobilier non coté zone euro, investissements en infrastructures publiques, indice matières premières et capital investissement). Après sélection des sociétés de gestion chargées de mettre en œuvre les mandats qui leur étaient confiés par le FRR, ses activités d'investissement ont commencé à l'été 2004.

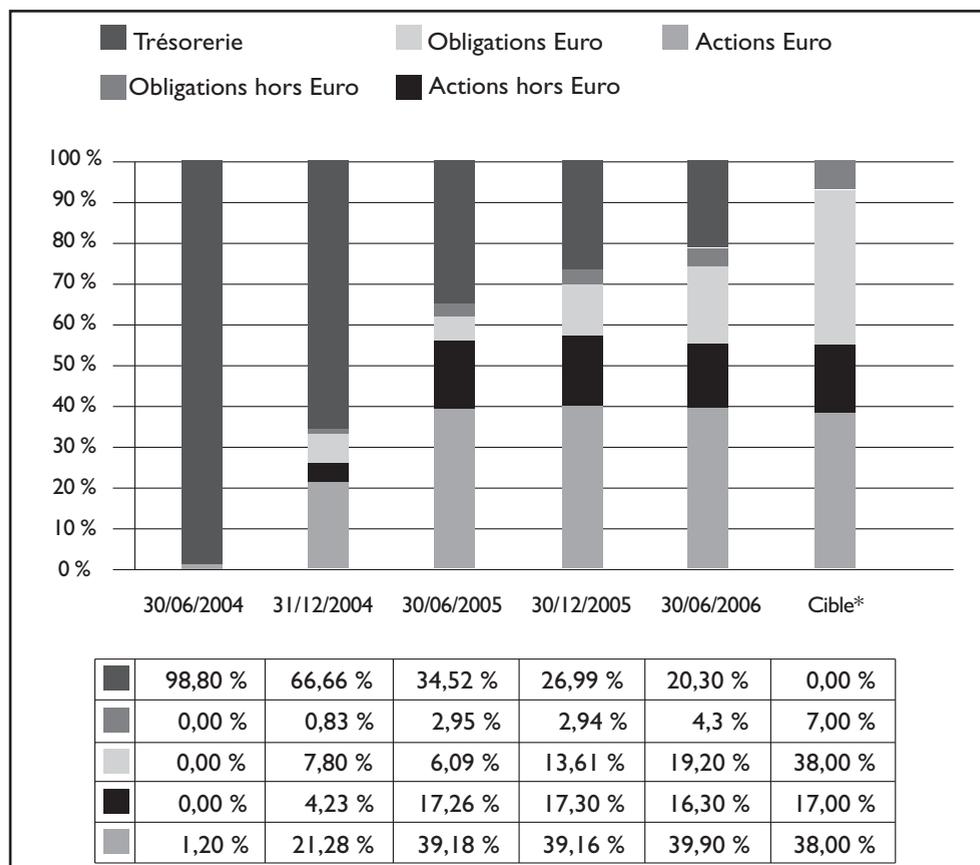
Au 30 septembre 2006, les actifs du FRR représentent, selon les données diffusées par le Fonds, un montant d'environ 29,1 Md€.

Evolution de la valeur des actifs du FRR de 2004 à 2005

Actif en Mds	30/06/2004	31/12/2004	30/06/2005	30/12/2005
Monétaire	16,6	12,8	8,1	7,2
Obligations hors Euro	0	0,2	0,7	0,8
Obligations Euro	0	1,3	1,4	3,6
Actions hors Euro	0	0,8	4	4,6
Actions Euro	0,2	4,1	9,2	10,4
Total	16,8	19,2	23,4	26,6

Source : www.fondsdereserve.fr.

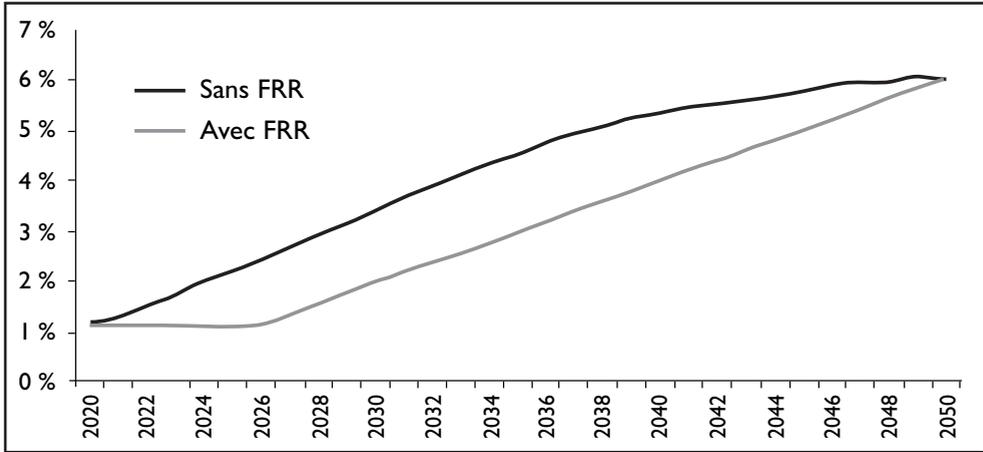
La structure des actifs du FRR



Source : www.fondsdereserve.fr.

L'objectif initial fixé par la loi était d'atteindre un niveau de réserves de 160 Md€ en 2020. A supposer que cet objectif soit atteint, ces réserves ne seraient pas à la mesure de la question posée par les besoins de financement des régimes. Ainsi que le relève le rapport 2005 du COR, « *l'analyse de la situation financière des régimes en 2020 et en 2050 n'est pas modifiée par la prise en considération du fonds de réserve pour les retraites (FRR), car les sommes affectées à ce Fonds doivent être mises en réserve jusqu'en 2020.* » A l'horizon de 2050, après épuisement des réserves du Fonds, le taux de cotisation permettant d'équilibrer les régimes serait identique au taux de cotisation qui serait nécessaire si le FRR n'avait pas été mis en place. La réponse à la question du financement des besoins aura donc été partiellement différée. Elle n'aura pas été définitivement traitée.

Exemple illustratif d'évolution des taux de cotisation



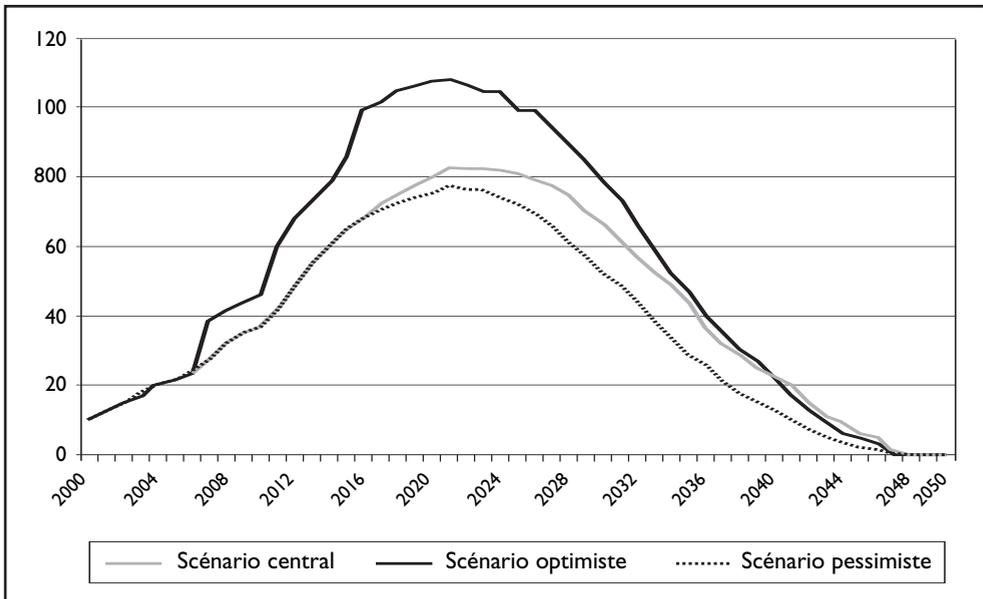
Graphique in Rapport de la commission sur la dette publique, op.cit. note 9.

Source : Commission sur la dette.

Données : COR.

Le rôle du Fonds serait plus limité encore si, comme le montrent certaines études ¹⁰, le montant des réserves ne représentait en 2020 qu'une partie des 160 Md€ attendus.

Projections sur les actifs du FRR



Source : C. Berger et A. Lavigne, Université d'Orléans, 2004.

En dépit de ces limites et de ces incertitudes, le FRR sera un élément important de la gestion future des retraites. Le rapport précité de la commission sur la dette publique préconisait ainsi de déterminer les régimes susceptibles de bénéficier des versements du fonds, de clarifier ses modalités d'intervention (règles de décaissement et de gestion) et d'assurer une cohérence entre son intervention et les réformes du système de retraite engagées par ailleurs (décalage de l'âge de départ en retraite, par exemple).

1.2.3. Le besoin de financement ne saurait être couvert par une nouvelle hausse des prélèvements obligatoires

Du fait du niveau très élevé des cotisations, la France se trouve déjà dans une position relative défavorable. Toute nouvelle augmentation serait donc particulièrement pénalisante.

Taux de cotisations salariales aux régimes publics (pilier assurantiel et pilier public)

<i>En % du salaire moyen en 2003</i>	Taux de cotisations retraites (fourchettes d'évaluation)	Taux de remplacement net
Allemagne	20-22	71,8
France	20-21	68,8
Italie	29-33	88,8
Pays-Bas	14-16 ¹¹	84,1 ¹²
Royaume-Uni	14-16 ¹³	47,6 ¹⁴
Etats-Unis	12-14 ¹⁵	51,0 ¹⁶

Tableau in J.C. Prager, F.Villero de Galhau, « La dimension intergénérationnelle et les retraites », *Dix-huit leçons sur la politique économique*, Seuil, 2006.

10. C. Berger et A. Lavigne, *Le fonds de réserve des retraites en France : quelques simulations à l'horizon 2050*, document de recherche, Laboratoire d'économie d'Orléans, 2004.

11. Régime universel hors fonds de pension.

12. Fonds de pension compris.

13. Hors fonds de pension.

14. Hors fonds de pension.

15. Hors fonds de pension.

16. Hors fonds de pension.

Les cotisations aux régimes complémentaires Agirc et Arrco sont prélevées en considération de trois notions distinctes :

- Le taux de cotisation contractuel (a) ;
- Le taux d'appel (b) qui est un facteur multiple de a ;
- Le taux effectif de cotisation (c) qui résulte de $a*b$ et qui, pour partie, ne donnera pas de droits supplémentaires à retraite.

Ainsi que le montre le tableau suivant, les cotisations de retraite sont en France non seulement très élevées, mais également particulièrement peu lisibles.

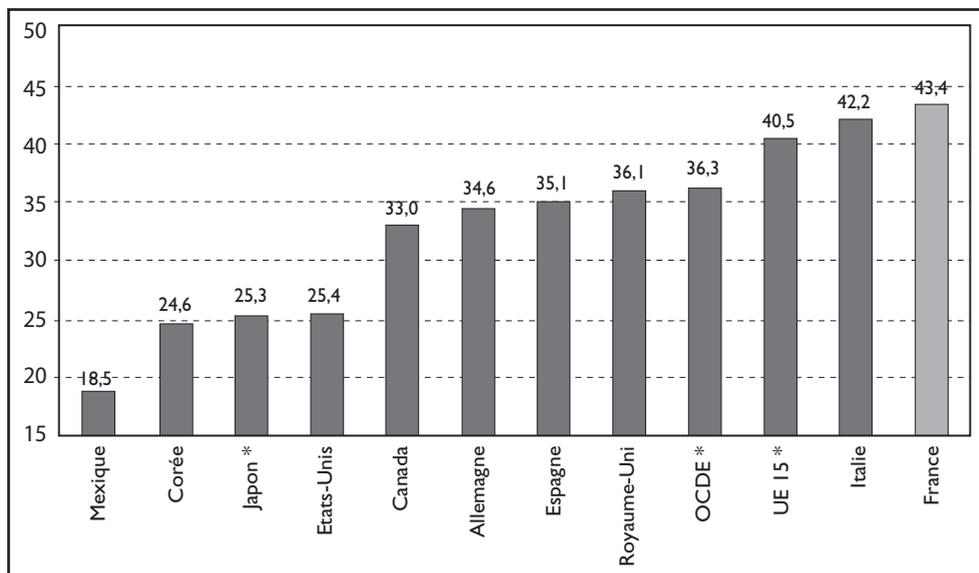
Les taux de cotisation à la Cnav et aux régimes Agirc-Arrco

Tranche de salaire considérée	En dessous du plafond de Sécurité sociale	Jusqu'à trois fois le plafond de Sécurité sociale	Jusqu'à huit fois le plafond de Sécurité sociale
Population			
Non cadres	Cnav Salariés : 6,65 % Employeurs : 8,3 % Total : 14,95 %	Sur la totalité du salaire : Salariés : 0,60 % Employeurs : 1,60 % Total : 2,20 %	
	Arrco Salariés : 2,4 % Employeurs : 3,6 % Taux d'appel : 125 % Taux effectif : 7,5 %	Arrco Salariés : 6,4 % Employeurs : 9,6 % Taux d'appel : 125 % Taux effectif : 20 %	
Cadres	Cnav Idem non cadres		
		Agirc Salariés : 6 % Employeurs : 10 % Taux d'appel : 125 % Taux effectif : 20 %	Agirc Salariés : 6 % Employeurs : 10 % Taux d'appel : 125 % Taux effectif : 20 %

Source : F. Legros, *Notional Defined Contribution: A Comparison of the French and the German Point Systems*, Université Paris-Dauphine, 2006.

Cette situation contribue à placer notre pays dans une position critique en matière de prélèvements obligatoires.

Prélèvements obligatoires en 2004 (points de PIB)



* Chiffres 2003.

NB : OCDE et UE 15 sont des moyennes non pondérées.

Une nouvelle hausse des taux de cotisation aurait inévitablement pour effet d'une part de dégrader la compétitivité de nos entreprises et l'attractivité de notre pays dans un contexte de compétition mondialisée, d'autre part de contraindre les salariés à consacrer une partie plus importante de leur pouvoir d'achat au financement des retraites.

1.3. Nos partenaires ont d'ores et déjà mené des réformes ambitieuses

Parmi nos partenaires de l'Union européenne, plusieurs pays ont su mener des réformes ambitieuses de leurs systèmes de retraite. L'Allemagne, la Suède et l'Italie ont su combiner ajustements paramétriques des régimes et transformation de l'architecture des systèmes de retraite.

	Origine du système de retraites	Principales réformes récentes mises en œuvre	
ALLEMAGNE	<p>Système d'assurances sociales obligatoires créé en 1880.</p> <p>Les assurances sociales sont cogérées, au sein de caisses autonomes vis-à-vis de l'Etat, par le patronat et les représentants des assurés.</p> <p>Fondé à l'origine à l'intention des ouvriers, le système a été ensuite étendu aux cadres et employés du secteur privé.</p>	<p>Jusqu'ici, l'Allemagne a procédé à des ajustements paramétriques de son système.</p> <p>Quatre lois ont été adoptées entre 2000 et 2001 et un nouveau processus a été engagé en 2003-2004 dans le cadre du programme de réformes sociales « Agenda 2010 ».</p> <p>Cette réforme aboutit notamment à une baisse des taux de remplacement de 3 points en moyenne.</p> <p>En août 2003, un rapport rédigé par une commission spécifique a conduit à reculer entre 2011 et 2034 l'âge légal de départ en retraite de 65 à 67 ans.</p>	
SUÈDE	<p>Système public initialement composé de deux dispositifs de retraite par répartition : un régime de base créé en 1913, versé par le système national de Sécurité sociale, et une retraite complémentaire obligatoire, créée en 1960.</p>	<p>La Suède a transformé son système qui fonctionnait à prestations définies en un système à cotisations définies, tout en conservant, pour l'essentiel, un système par répartition.</p>	

Sources : A. Roulleau, *Les systèmes de retraite en Europe*, Note de la Fondation Robert SCHUMAN, n° 32, avril 2006 ; J.C. Prager, F.Villerooy de Galhau, « La dimension intergénérationnelle et les retraites », *Dix-huit leçons sur la politique économique*, Seuil, 2006.

Age légal de départ à la retraite	Modalités de financement	Architecture du système de retraites à l'issue de ces réformes
<p>L'âge légal de liquidation des pensions de retraite est fixé à 65 ans.</p>	<p>Le système est financé par une cotisation obligatoire répartie à parts égales entre les employeurs et les salariés et une subvention de l'Etat fédéral destinée à assurer l'équilibre financier.</p>	<p>Le régime légal d'assurance vieillesse assure les trois quarts des prestations de retraite, le reste étant réparti entre un régime spécifique pour les fonctionnaires, des régimes particuliers pour les exploitants agricoles et les professions libérales, et des régimes complémentaires d'entreprises auxquels sont affiliés 40 % des salariés du secteur privé. Le système de calcul de la pension de base est un mécanisme qui repose sur un calcul en points.</p>
<p>Un élément important de la réforme suédoise est la disparition de la notion d'âge légal de départ en retraite. Seul un âge minimum de 61 ans a été fixé. Au-delà, le choix de la date est du ressort du salarié, et la retraite peut être partielle ou interrompue à l'initiative de l'intéressé.</p>	<p>Chaque actif cotise pendant sa vie professionnelle à un système qui conjugue répartition et capitalisation. Les cotisations versées pour son compte par lui-même et son employeur, à un taux total de 18,5 % du salaire, servent de base au calcul de sa pension. Sur ces 18,5 %, 16 % financent un système par répartition (le financement des pensions est assuré par ces cotisations des actifs) et 2,5 % un système par capitalisation (le niveau de la rente des actifs dépend des cotisations accumulées et du fruit de leur placement).</p>	<p>Le régime de base reste par répartition mais met en œuvre un dispositif de « capitalisation virtuelle ». La somme des cotisations constitue un capital virtuel, qui va être distribué avec ses intérêts, tout aussi virtuels, pendant la retraite. Le système fonctionne donc, à titre individuel, comme s'il était par capitalisation. C'est pourquoi les cotisations sont comptabilisées virtuellement dans un compte « notionnel ».</p>

	Origine du système de retraites	Principales réformes récentes mises en œuvre	
ITALIE	<p>Après une réforme intervenue en 1969 et jusqu'au début des années quatre vingt-dix, le système de retraite se caractérisait à la fois par sa complexité et sa générosité.</p> <p>Ce système était composé principalement de régimes organisés sur une base professionnelle, couvrant les salariés du secteur privé et du secteur public.</p>	<p>La réforme de 1992 était une réforme paramétrique : allongement de la durée d'activité et de la période de référence retenue pour déterminer le salaire moyen pris en compte dans le calcul de la pension, limitation des pensions d'ancienneté dans le secteur public et modification des règles d'indexation des pensions.</p> <p>La réforme de 1995 a opéré une transformation du système, comme Suède, en passant à un modèle par cotisations définies s'appuyant sur des comptes notionnels.</p> <p>La réforme de 2004 a mis fin, à compter de 2008, aux pensions d'ancienneté et à la flexibilité encore offerte dans l'âge de départ en retraite.</p>	

Sources : A. Roulleau, *Les systèmes de retraite en Europe*, Note de la Fondation Robert SCHUMAN, n° 32, avril 2006 ; J.C. Prager, F.Villeroy de Galhau, « La dimension intergénérationnelle et les retraites », *Dix-huit leçons sur la politique économique*, Seuil, 2006.

Les réformes récentes étaient nécessaires mais ne suffisaient pas pour assurer la pérennité de notre système de retraite

Age légal de départ à la retraite	Modalités de financement	Architecture du système de retraites à l'issue de ces réformes
<p>L'âge de départ, actuellement compris entre 57 et 65 ans, sera remplacé par un âge légal fixé à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes.</p>	<p>Le système italien est financé par des cotisations élevées : 33 % partagés entre les employeurs et les salariés</p>	<p>La mise en place de comptes notionnels apparaît difficilement compatible avec la détermination rigide, depuis 2004, d'un âge de départ à la retraite.</p>

2

Quatre orientations pour garantir l'équité et l'efficacité économique de notre système de retraite

Le diagnostic sur la nécessaire adaptation de nos systèmes de retraite est aujourd'hui largement partagé par les experts.

Il s'agit désormais d'identifier les actions à mettre en œuvre pour préserver la compétitivité de notre économie et la pérennité des régimes de retraite.

Les orientations suivantes sont proposées dans cet esprit.

2.1. Développer la concertation et l'information des citoyens

2.1.1. La concertation

Les réformes précédentes n'ont pu être mises en œuvre que dans le cadre d'un dialogue social nourri. Ce principe doit être conforté et élargi dans la perspective du rendez-vous de 2008.

La « commission Charpin » a joué un rôle catalyseur d'une prise de conscience collective sur l'urgence des réformes. Cette formule de dialogue pluraliste dans un cadre relativement peu formalisé a également été retenue à l'étranger. Ainsi, au Royaume-Uni, le rapport rendu par la commission Turner a largement servi de base au Livre blanc publié par le gouvernement sur la réforme des retraites.

Les acteurs rencontrés dans le cadre de la préparation du présent document ont souligné l'importance du rôle joué par le Conseil d'orientation des retraites (COR) pour « pacifier » le débat. Les rapports du COR – notamment par l'explici-

tation des projections de besoin de financement et par le recours à la méthode des « cas-types » concrets – sont ainsi devenus des éléments essentiels du débat public sur les retraites. Cependant, la composition du COR – fixée par le décret n° 2004-453 du 28 mai 2004 – n'accorde pas une place suffisante aux représentants des employeurs-cotisants, ces derniers ne comptant que six membres sur les trente-six¹⁷ qui composent le Conseil. Il conviendrait donc d'en modifier la composition pour élargir la représentation des entreprises.

2.1.2. L'information des citoyens

Sur un sujet aussi technique et complexe que la retraite, la question de l'accès à l'information est primordiale pour que les enjeux soient compris des citoyens. A cet égard, seuls 16 % des salariés se déclarent aujourd'hui correctement informés des conditions de leur retraite¹⁸.

De ce point de vue, les incontestables progrès qui résultent de la réforme de 2003 restent à ce jour très insuffisants.

Le droit à l'information sur les retraites

La loi du 21 août 2003 a posé le principe de ce nouveau droit visant à faciliter les choix des salariés à l'approche de leur retraite.

Les assurés recevront deux documents :

- Un relevé de situation individuelle (RSI) qui comprendra une synthèse détaillée des droits connus période par période : nombre de trimestres validés, durée d'assurance totale, droits acquis dans les régimes complémentaires, revenus perçus...*

17. Deux représentants désignés par le Mouvement des entreprises de France (Medef) ; un représentant désigné par la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ; un représentant désigné par l'Union professionnelle artisanale (UPA) ; un représentant désigné par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ; un représentant désigné par l'Union nationale des professions libérales (UNAPL).

18. Cinquième baromètre publié par le cabinet de conseil Altédia et BNP Paribas épargne et retraite d'entreprise, mai 2006.

- Une estimation individuelle globale (EIG) qui contiendra les mêmes données et une estimation de la pension future de base et complémentaire.

Dans le projet initial de 2003, tous les assurés devaient être mis en mesure de disposer d'un RSI dès juillet 2006. Cependant, le groupement d'intérêt public « Info Retraite » – composé des 38 régimes de retraite obligatoire – chargé de la mise en œuvre de ce projet a mis en exergue les obstacles techniques au respect de ce calendrier. En l'état, seuls les assurés de plus de 50 ans seraient mis en mesure de disposer d'un RSI à l'horizon de juillet 2007. Cet accès serait progressivement étendu jusqu'à concerner les assurés de 35 ans en 2010.

S'agissant de l'EIG, seuls les assurés âgés de 57 et 58 ans en 2008 seraient concernés. Les assurés de 55 ans ne bénéficieraient de l'EIG qu'en 2010. Pour les autres cotisants, un simulateur moins précis de retraite serait créé.

Ce droit à l'information doit être élargi à tous les salariés et mis en œuvre de façon dématérialisée pour que chaque cotisant puisse avoir à tout instant une connaissance des droits acquis.

2.2. Assurer l'équité entre les générations et les régimes

2.2.1. L'équité entre les générations : établir un lien entre l'évolution de l'âge de départ à la retraite et la progression de l'espérance de vie

Avec l'allongement de l'espérance de vie, tous les âges de la vie se repositionnent les uns par rapport aux autres. Les jeunes Français quittent plus tard le domicile parental, entrent plus tard sur le marché du travail ; pourquoi, dans ces conditions, l'âge de départ à la retraite serait-il le seul à rester immuable ?

En France, il existe aujourd'hui deux âges de départ à la retraite :

- l'âge minimal de liquidation fixé à 60 ans ;
- l'âge permettant d'obtenir une retraite à taux plein, fixé à 65 ans.

Entre le plancher et le plafond, le pivot du système est la durée de cotisation.

La Suède a choisi de sortir d'un système de cette nature en mettant en œuvre un reparamétrage quasi automatique de son régime de retraite en fonction de l'évolution de l'espérance de vie.

Le mécanisme suédois de reparamétrage du système de retraite en fonction de l'évolution de l'espérance de vie

Ce reparamétrage s'opère dans le cadre du dispositif de capitalisation générant des intérêts virtuels sur les cotisations acquittées tout au long de la vie active.

Pour calculer le montant de la pension, on divise la somme [capital + intérêts] par une durée égale à l'espérance de vie théorique du retraité. Si ce dernier vit plus longtemps que prévu, le surcroît de dépenses qu'il va occasionner sera en fait compensé par les économies réalisées sur les prévisions des retraités décédés prématurément.

Ce principe d'automaticité se retrouve également dans la réforme des retraites adoptée en Allemagne en 2004 : la revalorisation du point de retraite dépend désormais d'un facteur démographique, permettant d'établir la « soutenabilité » du régime.

Dans le système français, un dispositif « à la suédoise » serait difficilement envisageable à défaut d'institution d'un mécanisme de capitalisation virtuelle ou d'un régime généralisé par points. Il est néanmoins possible, dans l'immédiat, d'imaginer l'insertion d'un alinéa complémentaire à l'article 5 de la loi du 21 août 2003 instituant ce lien entre espérance de vie et âge de la retraite. Ce mécanisme se traduirait par une formule liant âge de la retraite et évolution

de l'espérance de vie. Au cours des six dernières années, le gain d'espérance de vie a ainsi représenté + 1,5 année pour les hommes et + 1 année pour les femmes.

	Espérance de vie à la naissance	
	Hommes	femmes
	Années	Années
2000	75,3	82,8
2001	75,5	82,9
2002	75,8	83,0
2003	75,9	82,9
p 2004	76,7	83,8
p 2005	76,8	83,8

p : données provisoires.

Champ : France métropolitaine.

Source : Insee, Bilan démographique.

Dans cette perspective, l'opportunité de maintenir un âge de retraite donnant droit au taux plein automatique devrait, évidemment, être réexaminée.

2.2.2. L'équité entre les régimes : poursuivre le mouvement engagé avec les régimes de fonctionnaires et inclure les régimes spéciaux dans le champ de la réforme

a) Poursuivre le mouvement engagé avec les régimes de fonctionnaires

La réforme de 2003 a marqué une rupture essentielle en étendant le champ du paramétrage des régimes de retraite aux régimes de la fonction publique.

Ce mouvement devrait être poursuivi dans deux directions :

- L'alignement de la période de référence sur celle du secteur privé : calcul du taux de remplacement sur la base des rémunérations perçues au cours des vingt-cinq meilleures années et non plus des six derniers mois ;

- L'élargissement, en contrepartie, de l'assiette servant au calcul du taux de remplacement pour inclure non plus le seul traitement brut mais également les primes. Il s'agirait d'un « taux de remplacement global » incluant le régime de base et le régime additionnel qui verrait son champ étendu en fonction de l'intégration des primes dans le calcul de la retraite.

L'harmonisation public/privé ne doit pas masquer la nécessité de mener parallèlement une harmonisation au sein de la fonction publique. Cette intégration des primes dans le calcul du taux de remplacement implique, en effet, de traiter, en parallèle, la question des disparités entre les différents ministères sur le volume et la part des primes dans le total des rémunérations. Un mécanisme progressif de convergence pour réduire ces disparités devrait être mis en œuvre.

b) Inclure les régimes spéciaux dans le champ de la réforme

Il est indispensable d'inscrire la question des régimes spéciaux à l'ordre du jour du rendez-vous de 2008. Les déséquilibres financiers de ces régimes – dont les rapports démographiques seront tous inférieurs à 1 en 2040 – vont s'aggraver fortement au cours des prochaines années¹⁹.

Cependant, n'aborder cette question que sous l'angle du retour à l'équilibre financier de notre système de retraite correspond à une vision réductrice des questions posées et risque, de ce fait, de susciter des réactions de rejet chez les bénéficiaires de ces régimes. Par ailleurs, l'enjeu financier lié aux régimes spéciaux apparaît relativement modeste par rapport au besoin de financement global. Dans ces conditions, la tentation est grande de se satisfaire du statu quo.

En réalité, cette difficile question doit être traitée à la lumière du principe d'équité. En effet, dans la mesure où les réformes antérieures produisent d'ores et déjà des effets significatifs sur les autres régimes de retraite et que de nouveaux ajustements sont inévitables, tenir les régimes spéciaux à l'écart des réformes à venir comporte un risque majeur d'inégalité de traitement.

¹⁹ Cf , à ce sujet, les projections établies par la Cour des comptes dans son rapport 2006 sur les lois de financement de la Sécurité sociale.

L'adossement de régimes spéciaux aux régimes de droit commun ne saurait constituer en lui-même une solution au problème posé. L'expérience a déjà permis de constater qu'un tel adossement n'était pas toujours accompagné de la remise en cause des dispositions dérogatoires préexistantes.

L'adossement au régime général des régimes spéciaux des industries électriques et gazières (IEG) et de la RATP

Le régime spécial des IEG était géré jusqu'ici par un service spécifique d'EDF. L'ouverture du marché de l'énergie à la concurrence a conduit à une séparation juridique entre les entreprises EDF et GDF et le régime de retraite des IEG et, en conséquence, à la création d'une caisse autonome pour assurer la gestion de ce régime. La réforme introduite au 1^{er} janvier 2005 concernant les retraites des salariés des IEG a créé une caisse de retraite particulière (la CNIEG). A compter du 1^{er} janvier 2005, la Cnav, l'Arcco et l'Agirc versent à la CNIEG les sommes correspondant au montant des pensions qui seraient servies aux retraités des industries électriques et gazières si celles-ci étaient calculées selon leurs propres règles. En contrepartie, la CNIEG verse des compensations financières à la Cnav, à l'Arcco et à l'Agirc. En particulier, en 2005 cette réforme a conduit à l'inscription d'une soulte due par les industriels à la Cnav de 7,6 Mds€, dont une partie a été effectivement versée en 2005 (3,1 Mds€) et est gérée par le Fonds de réserve des retraites pour le compte de la Cnav, et dont le solde fera l'objet de versements étalés sur vingt ans. Par ailleurs, un droit d'entrée de 0,8 Md€ a été versé aux régimes complémentaires en 2005.

Dans le cas de la RATP, l'adossement au régime général était notamment lié à l'application de la norme IAS/IFRS 19 qui impose aux entreprises non cotées faisant appel public à l'épargne de provisionner leurs engagements de retraite. Techniquement, le procédé est le même que dans le cas des IEG avec la création, au 1^{er} janvier 2006, d'une « caisse de retraite RATP ». Cependant, à la différence des IEG, c'est l'Etat qui intervient pour compenser, par le versement d'une soulte auprès de la Cnav, le coût de la perpétuation des « droits historiques » liés au régime spécial RATP.

Dans les deux cas, l'adossement au régime général a donc été conçu pour pouvoir s'appliquer « à droits spécifiques constants ».

Il convient donc de s'interroger de manière systématique sur le bien-fondé du caractère dérogatoire des régimes concernés en procédant à une analyse critique de la pénibilité du travail qui en a été historiquement la justification.

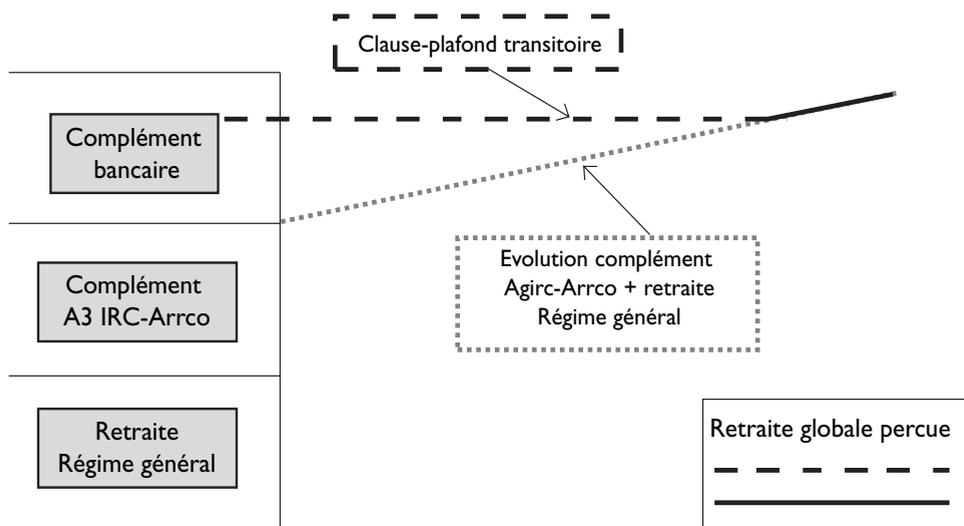
Il convient également de définir soigneusement les conditions de migration afin de traiter de manière distincte les droits futurs et les droits passés des salariés concernés.

L'exemple de la réforme des régimes spéciaux bancaires

De nombreuses banques disposaient, jusqu'en 1993, de régimes de retraite propres qui n'étaient plus compatibles avec les capacités financières des caisses concernées

La conduite du changement s'est articulée autour d'une double préoccupation de dialogue social et de communication ciblée sur les enjeux pour la pérennité des régimes. La préparation technique a été menée avec l'Agirc et l'Arrco dans le cadre de travaux de préfiguration de l'intégration au 1^{er} janvier 1994.

Le protocole d'accord de 1993 a posé le principe d'un abandon progressif du régime spécial bancaire. L'indexation du complément bancaire correspondant à l'avantage spécifique de ce régime a été définie de telle sorte que ce complément évolue moins favorablement que les prestations servies par la Sécurité sociale, par l'Agirc et par l'Arrco. Ce mécanisme a permis de procéder de manière très progressive à la convergence du régime bancaire et des régimes de droit commun.



Cette méthode, qui permet de traiter les droits acquis des bénéficiaires des régimes de manière adaptée, peut être utilisée pour organiser les convergences de l'ensemble des régimes spéciaux avec les régimes de droit commun.

2.3. Améliorer l'efficacité des dispositifs existants

La pérennité de notre système de retraite ne pourra être assurée qu'à la condition d'une croissance durable et riche en emplois.

Cette croissance est, bien entendu, liée à de nombreux facteurs nationaux ou internationaux. Cependant, l'organisation et le fonctionnement du système de retraite peuvent être, eux-mêmes, plus ou moins efficaces économiquement.

Deux voies méritent d'être explorées pour améliorer cette efficacité : favoriser l'emploi des seniors et développer l'épargne retraite.

2.3.1. Favoriser l'emploi des seniors

Le taux d'emploi des salariés des plus de 55 ans est particulièrement faible en France

	1997	2005
UE (25 pays)	35,7	42,5
Zone euro	33,2	40,4
Suède	62,6	69,5
Danemark	51,7	59,5
Royaume-Uni	48,3	56,9
Estonie	:	56,1
Finlande	35,6	52,7
Irlande	40,4	51,6
Chypre	:	50,6
Portugal	48,5	50,5
Lettonie	:	49,5
Lituanie	:	49,2
Pays-Bas	32,0	46,1
Allemagne	38,1	45,4
République tchèque	:	44,5
Espagne	34,1	43,1
Grèce	41,0	41,6
France	29,0	37,9
Bulgarie	:	34,7
Hongrie	17,7	33,0
Belgique	22,1	31,8
Autriche	28,3	31,8
Luxembourg	23,9	31,7
Italie	27,9	31,4
Malte	:	30,8
Slovénie	21,8	30,7
Slovaquie	:	30,3
Pologne	33,9	27,2

Source : Eurostat, 2006.

En France, l'âge moyen de cessation définitive d'activité est de 58 ans, soit deux ans de moins que l'âge légal de 60 ans de liquidation de la pension de retraite, et le taux d'emploi des seniors est particulièrement faible. La proportion des personnes en emploi parmi celles âgées de 55 à 64 ans est de 37,9 % en 2005, contre 41 % pour la moyenne de l'Union européenne. Ce taux est encore très éloigné de l'objectif européen de 70 % en 2010, fixé par le sommet de Lisbonne en 2000.

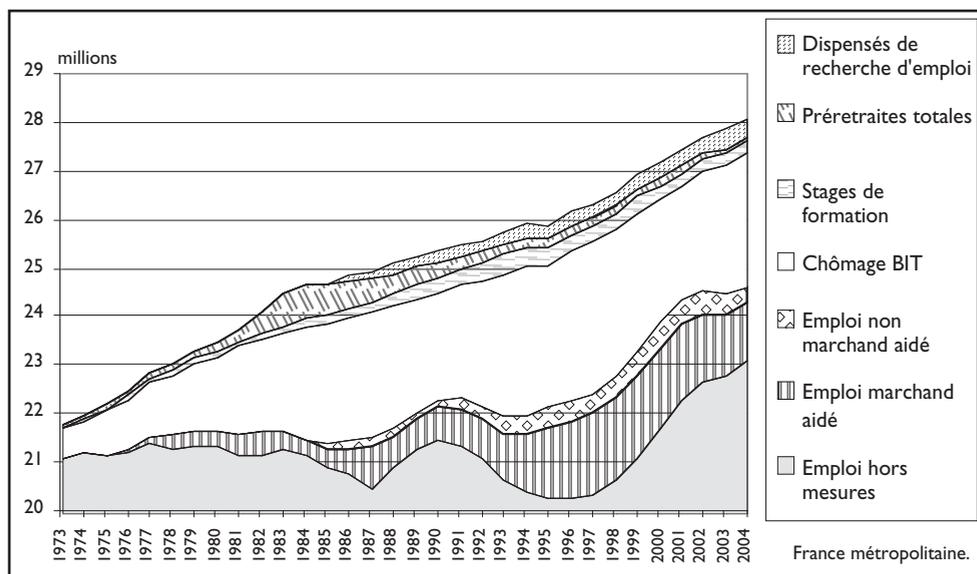
Ce niveau très faible du taux d'emploi des salariés âgés représente une charge financière majeure pour nos systèmes de retraite. Le départ précoce en retraite d'un salarié encore en capacité de travailler induit, en effet, une charge supplémentaire et une perte de recettes :

- une charge supplémentaire correspondant au montant de la pension versée ;
- une perte de recettes correspondant aux cotisations qui auraient été perçues si la période d'activité avait été plus longue.

Le retard de la France dans ce domaine s'explique pour partie par des représentations socioculturelles négatives à l'égard de l'emploi des seniors, auxquelles la politique de l'emploi a largement contribué en favorisant le recours massif, au cours des années 1980 et 1990, aux mesures de retrait d'activité telles que les préretraites.

De ce point de vue, la réforme de 2003 a conduit à une limitation réelle du nombre de départs en préretraite. Cependant, le graphique ci-après montre que, sur longue période, la place des mesures de retrait d'activité dans la politique de l'emploi est restée forte, la baisse du nombre de préretraites constatée en 2003 et 2004 ayant été compensée par une élévation des dispenses de recherche d'emploi (DRE).

Emploi, chômage et politiques spécifiques de l'emploi (stocks annuels moyens)



Source : www.dares.gouv.fr.

Décote-surcote : positionner ce mécanisme au niveau de son équilibre actuariel

Le système de décote-surcote est un outil potentiellement efficace combinant incitations positives et négatives pour obtenir un prolongement de l'activité.

La décote représente un abattement sur la pension liquidée en raison d'annuités de cotisations manquantes. Dans ce domaine, la réforme de 2003 a cherché à rétablir un équilibre entre secteur privé et fonction publique. Pour le régime général, l'abattement était de 2,5 % par trimestre manquant, soit -10 % de pension par an. La réforme le réduit progressivement jusqu'en 2012, à 1,25 % par trimestre manquant. Pour les fonctionnaires, une décote a été instituée par la réforme FILLON. Le taux de décote rejoindra progressivement les 1,25 % par trimestre manquant en 2015.

La surcote, entrée en application le 1^{er} janvier 2004, constitue une majoration de pension en raison de trimestres de cotisations supplémentaires. Elle représente une bonification de 0,75 % par trimestre prorogé, soit 3 % par an, dans la limite de 15 %.

Dans un avis rendu au Premier ministre le 14 février 2006, le Conseil d'orientation des retraites a souligné l'intérêt d'un barème progressif en fonction de la durée de la prolongation d'activité ou de l'âge, pour donner un signal sans prendre de risques financiers excessifs. Dans cette perspective, le gouvernement a proposé, dans le plan national concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010, d'instituer un barème progressif de surcote :

- 3 % la première année ;
- 4 % les années suivantes ;
- et 5 % au-delà de 65 ans.

Diverses études montrent que des ajustements peuvent encore être apportés pour rapprocher le mécanisme décote-surcote de l'équilibre actuariel et renforcer son pouvoir incitatif.

Cumul emploi-retraites : rendre ce dispositif plus attractif pour les salariés

Aujourd'hui, le cumul d'un revenu d'activité et de pensions est autorisé lorsque la somme de ces revenus ne dépasse pas le dernier salaire d'activité perçu avant le départ en retraite. A la suite de l'accord national interprofessionnel du 13 octobre 2005, un aménagement à ce principe a été décidé : pour les bas salaires, la somme des revenus d'activité et des pensions pourrait désormais dépasser le dernier salaire, dans la limite toutefois de 1,6 du Smic.

Cependant, ce dispositif n'apparaît pas suffisamment incitatif en l'état. Pour le rendre plus attractif pour les salariés, le plafonnement du montant du dernier salaire pourrait être revu.

2.3.2. Développer l'épargne retraite

La réforme de 2003 a heureusement mis un terme à une querelle inutile. Les régimes par capitalisation n'ont pas vocation à se substituer aux régimes par répartition ; ils leur sont complémentaires :

- La capitalisation est soumise à la volatilité des marchés financiers et n'assure pas une résistance absolue aux chocs démographiques et économiques ;

- La sortie du système par répartition se révélerait très complexe compte tenu de la nécessité de continuer d'assurer le service des pensions des retraités et de garantir la transférabilité des droits acquis par les cotisants dans le régime par capitalisation ;
- La très grande majorité de nos concitoyens reste attachée au principe de répartition comme fondement de notre système de retraite. Cet attachement se retrouve dans l'article 1^{er} de la loi du 21 août 2003 précitée, aux termes duquel « *la nation réaffirme solennellement le choix de la retraite par répartition au coeur du pacte social qui unit les générations* ». Une remise en cause brutale ne manquerait pas de susciter réactions de rejet et graves tensions sociales.

Ceci posé, de nombreux arguments plaident en faveur d'une extension du champ laissé à la capitalisation afin de renforcer l'efficacité économique globale de notre système de retraite.

La réforme de 2003 a ouvert un véritable espace de développement en créant trois produits de capitalisation :

- Un produit d'épargne retraite individuel : le plan d'épargne retraite populaire (Perp) ;
- Deux produits d'épargne retraite collectifs :
 - Le plan d'épargne pour la retraite collectif (Perco),
 - Le plan d'épargne retraite d'entreprise (Pere).

Trois ans après, le succès de ces différents produits est inégal.

Le Pere se différencie peu d'un produit d'assurance vie ou d'une retraite dite « article 83 ». En revanche, le Perco a été mieux accueilli par les entreprises en raison de sa plus grande simplicité et de la possibilité de sortie en capital. Deux ans après la publication des décrets d'application de la loi du 21 août 2003, la diffusion du Perco s'accélère. Ainsi, au 31 mars 2006, 2 449 Perco ont été mis en place, dont 99 Perco interentreprises (Percoi). 26 761 entreprises et 765 040 salariés sont concernés.

Le Perp a probablement souffert de la concurrence du Perco. En effet, dans ce dernier les salariés peuvent bénéficier du concours de leur employeur sous forme d'abondement. Cet abondement peut représenter jusqu'à trois fois les versements du salarié, dans la limite de 4 600 € annuels. En outre, le

salarié bénéficie d'un avantage fiscal, puisque l'abondement reçu de l'entreprise est exonéré d'impôt sur le revenu et de charges sociales. Par ailleurs, des cas de sortie anticipée sans pénalités sont prévus.

Pour améliorer encore l'efficacité du Perco, un lien vertueux pourrait être établi avec le Compte épargne temps.

Principe du Compte épargne temps (CET) et lien avec le Perco

Le Compte épargne temps permet aux salariés d'accumuler des jours de congés rémunérés.

La convention ou l'accord collectif instituant le CET définit les conditions dans lesquelles les droits affectés sur le CET sont utilisés, à l'initiative du salarié :

- pour alimenter un plan d'épargne entreprise (PEE), un plan d'épargne interentreprises (PEI) ou un plan d'épargne pour la retraite collectif (Perco) ;*
- pour contribuer au financement de prestations de retraite supplémentaire à caractère collectif et obligatoire mis en place dans l'entreprise ;*
- pour procéder au rachat d'années d'études ou d'années ayant donné lieu à un versement insuffisant de cotisations pour valider quatre trimestres d'assurance vieillesse ;*
- pour percevoir une rémunération pendant des périodes d'inactivité.*

2.4. Faire évoluer l'architecture du système

Deux idées directrices devraient présider à la refonte progressive des dispositifs en place :

1. distinguer clairement ce qui relève des régimes contributifs de ce qui relève de la solidarité ;
2. développer la capacité de régulation du système dans le cadre d'un régime contributif à vocation générale.

2.4.1. Préciser le rôle du Fonds de solidarité vieillesse et stabiliser ses ressources

Etablissement public administratif de l'Etat créé en 1993, le FSV a pour mission de prendre en charge financièrement les avantages de retraite relevant de la solidarité nationale. Les avantages de retraite pris en charge par le FSV sont des avantages non contributifs, c'est-à-dire ne donnant pas lieu à cotisation.

Le FSV finance, pour l'ensemble des régimes de retraite de base des salariés (régime général et salariés agricoles, et régimes spéciaux) et des non salariés (Organic, Cancava, exploitants agricoles), le minimum vieillesse. Il prend également en charge, pour le régime général d'assurance vieillesse, les régimes alignés (salariés agricoles, Organic, Cancava) et le régime des exploitants agricoles, les majorations de pensions pour enfants élevés et pour conjoint à charge. Il finance, sur des bases forfaitaires, le coût des validations pour la retraite : des périodes de chômage et de préretraite du régime général et du régime des salariés agricoles ; des périodes de préretraite et de chômage indemnisées par l'Etat dans les régimes complémentaires de retraite (Arrco et Agirc), depuis le 1^{er} janvier 2001 ; du volontariat civil (ex-service national) pour le régime général et des régimes alignés. Enfin, le FSV prend en charge certains avantages accordés aux anciens combattants d'Afrique du Nord (régime général et régimes alignés).

Les recettes de la section de solidarité du FSV étaient constituées jusqu'en 1999 par :

- le produit de 1,3 point de contribution sociale généralisée (CSG),*
- la majeure partie des droits perçus sur les boissons alcoolisées et non alcoolisées,*
- la taxe de 8 % assise sur les contributions des employeurs versées au bénéfice des salariés pour le financement de prestations complémentaires de prévoyance.*

Elles ont, depuis cette date, été modifiées chaque année.

Le Fonds gère un montant total de prestations de l'ordre de 15 Md€ et se trouve confronté à une impasse financière qui devrait être de l'ordre de 5 Md€ en 2006.

Les comptes du FSV (M€)

en millions d'euros	réel 2004	réel 2005	réel 2006	réel 2007
CSG	9 297	9 562	9 922	10 421
Prélèvement social et revenus capitaux	350	382	388	460
CSSS	922	1 300	200	236
Versement CNAF	1 875	1 965	2 087	2 189
Autres recettes (loi retraites)		78	45	50
Produits financiers et divers	30	76	22	16
TOTAL RECETTES	12 474	13 362	12 664	13 371
Minimum vieillesse	2 584	2 649	2 740	2 708
Majorations de pensions	3 200	3 349	3 552	3 721
Sous total prestations	5 748	5 933	6 201	6 413
Validations chômage - régimes de base	6 899	7 444	7 934	7 782
Validations chômage - régimes complém,	457	464	416	399
Autres situations	6	12	6	5
Sous total validations retraites	7 362	7 920	8 355	8 186
Frais assiette	48	46	51	56
Fiscalité placements	1	1	1	1
Autres charges et divers	248	101	60	61
Sous total autres dépenses	297	148	112	116
TOTAL DÉPENSES	13 408	14 001	14 668	14 715
SOLDE DE L'EXERCICE	- 934	- 639	- 2 005	- 1 344
SOLDE CUMULÉ	- 1 056	- 1 695	- 3 700	- 5 043

Source : www.fsv.fr.

Il est devenu indispensable de stabiliser les recettes du Fonds et d'améliorer la lisibilité de son financement, afin d'éviter que ses ressources soient affectées à des financements sans rapport avec sa vocation.

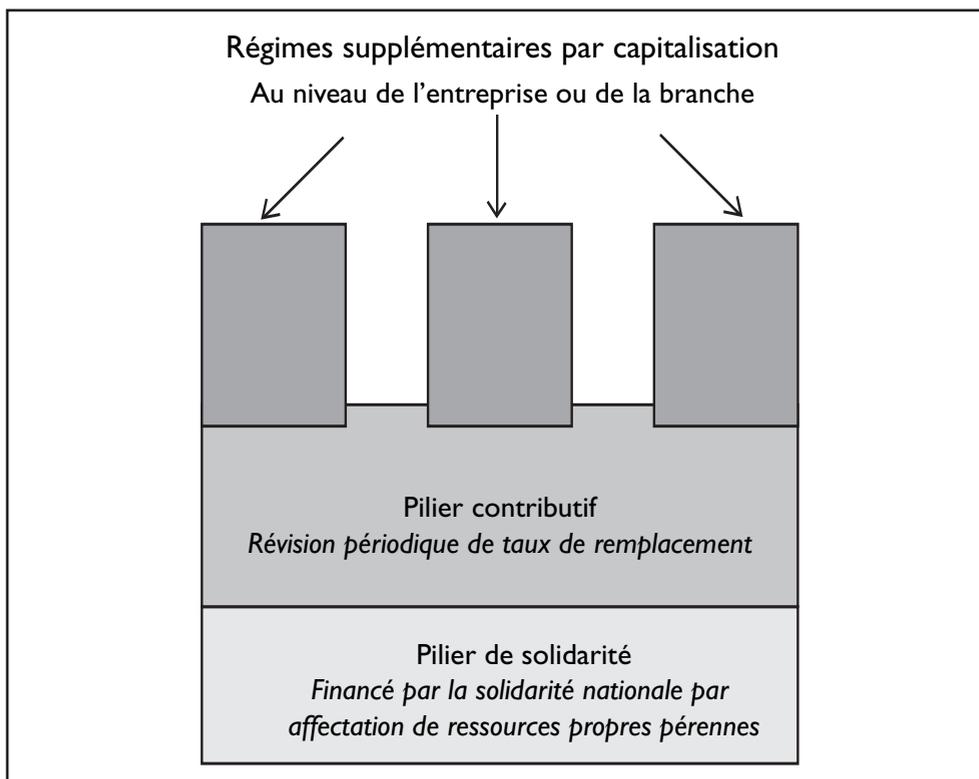
2.4.2. Mettre en place un régime contributif à vocation générale

Ce régime regrouperait les régimes de base et les régimes de retraite complémentaire obligatoires. L'équivalence des taux de rendement pourrait ainsi être obtenue, 1€ de cotisations garantissant, pour chacun quel que soit son statut professionnel, une acquisition équivalente de droits à pension.

Ce régime contributif fonctionnerait par points et disposerait ainsi d'une capacité de régulation par ajustement continu des variables techniques (prix d'achat et valeur du point). Le dispositif mis en place par la Suède fournit un modèle dont nous pourrions nous inspirer.

Dans une première étape, le rapprochement des régimes ne pourrait concerner que le régime général et celui de la fonction publique. Il serait également concevable, dans une mise en œuvre plus progressive encore, de laisser perdurer un point distinct par régime pendant une phase transitoire. Une telle réforme serait réalisable à condition de respecter quelques principes fondamentaux : réaliser cette opération dans le cadre d'un dialogue social ouvert, communiquer sur les enjeux de la réforme, distinguer clairement la gestion des droits futurs, du traitement des droits passés au titre des régimes antérieurs ; cette préoccupation devrait tout particulièrement être prise en compte dans la migration des régimes spéciaux.

Proposition d'architecture



Les auteurs

Bernard Lemée, docteur en droit, est directeur des ressources humaines et membre du comité exécutif de BNP Paribas. Artisan de la réforme des retraites de la profession bancaire, il a également procédé à la refonte de nombreux régimes d'entreprise en Europe et aux Etats-Unis. Il est président de la CIPC-R, première caisse de retraite du régime complémentaire des cadres.

David Gruson est ancien élève de l'ENA, de l'Ecole nationale de la santé publique et docteur en droit. Il enseigne les questions sociales.

RETRAITES : ÉCHAPPER À LA GUERRE DES GÉNÉRATIONS

» Les réformes de 1993 et 2004 ont constitué des étapes essentielles pour la régulation de notre système de retraites. Pour autant, une nouvelle étape reste à franchir. Le besoin de financement restant après l'application des réformes est en effet massif (2,8 % du PIB en 2040 et 3,1 % en 2050). Par ailleurs, le poids des « engagements implicites » pris par notre système de retraites s'avère considérable (430 Md€ pour les seules administrations publiques). Enfin, dans le cas du régime des fonctionnaires, la dynamique constatée sur les dépenses de pensions induit, en retour, une rigidification du budget de l'État et une réduction des marges de manœuvre mobilisables pour les politiques publiques.

Face à l'ampleur de ces enjeux, les solutions empruntées jusqu'ici ne peuvent plus suffire : le Fonds de réserve pour les retraites ne pourra jouer qu'un rôle de complément et ne permettra pas à lui seul d'éviter de nouvelles adaptations du système ; par ailleurs, le levier de la hausse des prélèvements obligatoires ne saurait être à nouveau actionné sauf à compromettre gravement la compétitivité de nos entreprises et l'attractivité de notre territoire. Il est donc impératif d'explorer de nouvelles pistes avant d'aborder le rendez-vous de 2008.

VOS RÉACTIONS SUR DÉBAT 2007.FR

Lancé par l'Institut de l'entreprise, Débat 2007.fr est un site de mobilisation de l'opinion publique autour des enjeux économiques et sociaux au cœur de l'élection présidentielle de 2007.