

## Quelles suites prochaines pour la réforme des retraites ?

**Mireille Elbaum**

*Professeure au CNAM, chercheure affiliée à l'OFCE<sup>1</sup>*

**L**a réforme des retraites de 2010 a donné une priorité au rééquilibrage des comptes sociaux qui impliquait, pour obtenir des économies substantielles et rapides sur la masse des pensions, une rupture par rapport aux orientations antérieures, l'emportant sur certaines considérations d'équité. Le choix de reculer de 60 à 62 ans l'âge général d'ouverture des droits et de 65 à 67 ans celui de l'annulation de la décote a en effet été préféré au seul maniement des incitations financières, qui avait été privilégié depuis la réforme de 2003 *via* l'accroissement de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention du taux plein et l'augmentation de la surcote ; ce report concerne tous les assurés, y compris ceux qui, ayant les durées de cotisation requises, ont commencé à travailler entre 17 et 20 ans, avec des compensations limitées pour les carrières particulièrement longues ou pénibles. Cette réforme, qui se superpose à l'allongement de la durée de cotisation (portée à 41,5 ans pour la génération 1955) est toutefois présentée comme provisoire : ciblée sur le retour à l'équilibre des régimes de retraite à l'horizon 2018, la loi de novembre 2010 prévoit dès 2013 une réflexion nationale sur une réforme « systémique », pouvant déboucher sur l'institution d'un régime universel par points ou en « comptes notionnels ».

Âge de la retraite, pénibilité, unification des régimes, système par points ou en comptes notionnels sont donc des sujets majeurs sur l'agenda social, mais leur reprise dans le débat politique n'éclaire pas forcément les conditions de leur mise en œuvre, dont la portée et les incidences peuvent être très différentes selon les modalités envisagées (points I et II). Et ces questions ne doivent pas faire oublier des sujets qui ont une importance sociale manifeste, et qui, comme les aléas de carrière, la situation des poly-

---

1. Cet article est également publié sous le même titre par la RDSS, n° 2, mars-avril 2012.

pensionnés, les avantages familiaux ou les minima de pensions, nécessiteraient, réforme systémique ou non, d'être rapidement rediscutés (point III).

## 1. Âge de la retraite et pénibilité : autour de la question « des 60 ans », des éventualités aux conséquences différentes

Il faut d'abord noter qu'aucune évaluation « partagée » de l'impact de la réforme de 2010 n'est aujourd'hui disponible, les différents organismes publics (Direction de la Sécurité sociale, Direction générale du Trésor, CNAV) ayant produit leurs propres évaluations, et le COR n'ayant prévu un nouvel exercice de projection qu'au second semestre 2012. Des incertitudes existent à cet égard sur les comportements de départ en retraite : leur projection repose sur des hypothèses de choix individuels de liquidation qui peuvent privilégier des objectifs différents (comme l'atteinte du taux plein, le taux de remplacement obtenu ou l'équilibre souhaité entre temps de retraite et niveau de vie<sup>2</sup>), sachant que des incitations à la poursuite d'activité comme la surcote interviendront plus tardivement, compte tenu du décalage de l'âge minimal de liquidation. Selon les estimations de la CNAV, le déplacement des bornes d'âge devait induire, avant l'accélération annoncée dans le plan de rigueur de la fin 2011, une économie d'environ 6 milliards d'euros sur les prestations à verser en 2018<sup>3</sup>, tandis que la Commission des comptes de la Sécurité sociale évaluait à 200 000 retraités de moins et une économie de 1,3 milliard d'euros l'impact du report des départs attendu dès 2012<sup>4</sup>.

Même si cela implique des besoins de financement supplémentaires significatifs à court-moyen terme<sup>5</sup>, les problèmes d'équité posés par le recul de l'âge minimal d'ouverture des droits et la faible montée en charge des compensations au titre de la pénibilité placent ces deux sujets au premier plan des débats sur la suite des réformes. Un réexamen éventuel pourrait toutefois passer par plusieurs voies, dont les conséquences ne sont pas identiques.

### 1.1. La réouverture de possibilités de départ à 60 ans

La réouverture de possibilités de départ à partir de 60 ans pour les personnes qui auraient les durées de cotisation requises pour le taux plein peut *a priori* emprunter deux voies.

– Le retour à l'âge minimum de liquidation antérieur à la réforme de 2010 aurait pour conséquence de redéplacer l'ensemble des bornes d'âge associées : déclenchement de la décote et de la surcote, possibilité de cumul emploi retraite, retraite pour

---

2. Bachelet M., Beffy M., Blanchet D., 2011 : « Projeter l'impact des réformes des retraites sur l'activité des 55 ans et plus : une comparaison de trois modèles », *Document de travail INSEE*, n° G 2011/08.

3. Beurnier P., Couhin J., Grave N., 2011 : « La réforme des retraites 2010 : quelles conséquences pour le régime général ? », *Cadr'age*, n°15.

4. Commission des comptes de la Sécurité sociale, 2011 : *Les comptes de la Sécurité sociale. Résultats 2010. Prévisions 2011 et 2012*, septembre.

5. À long terme, au fur et à mesure du renouvellement des générations, les effets du report des bornes d'âge et de l'accroissement de la durée d'assurance requise pour le taux plein ont tendance à se rapprocher, mais ce dernier conserve un impact moindre, dans la mesure où il n'affecte pas les assurés inaptes ou invalides, ni ceux qui ont les durées de cotisation les plus longues ou les plus courtes (qui peuvent continuer à partir à l'âge prévu ou doivent attendre 65 ans pour bénéficier du taux plein).

## Quelles suites prochaines pour la réforme des retraites ?

inaptitude. On peut toutefois s'interroger sur l'opportunité de revenir sur l'âge de départ des catégories actives de la fonction publique, que la réforme de 2010 a relevé de 55 à 57 ans. La principale interrogation porte sur le sort qui serait réservé à l'âge d'annulation de la décote, aujourd'hui progressivement porté de 65 à 67 ans : l'impact de cette mesure ne se fera sentir qu'à compter de la fin 2016, mais il affecte spécifiquement les assurés dont les carrières sont courtes et marquées par des interruptions d'activité, ce qui est socialement dommageable en cas, par exemple, de longues périodes de chômage non indemnisé. *A contrario*, le maintien de limites d'âge décalées à 67 ans dans la fonction publique apparaît souhaitable si l'on souhaite laisser s'exercer librement les choix de prolongation d'activité, quitte à prévoir un plafonnement de la surcote.

– La seconde voie consisterait à revoir et élargir massivement le régime de la retraite anticipée, en ouvrant une possibilité de départ à 60 ans aux assurés ayant commencé à travailler avant 20 ans et ayant le nombre de trimestres requis pour le taux plein (41 ans pour la génération 1952, 41 ans  $\frac{1}{4}$  pour les générations 1953 et 1954, 41,5 ans pour la génération 1955), avec une question sur l'application de cette mesure aux seules périodes de travail cotisées ou à l'ensemble des durées validées, y compris au titre des mécanismes de solidarité. Cette option modifierait bien sûr complètement la logique de l'actuel dispositif en faveur des carrières longues, avec sans doute la nécessité de prévoir davantage de continuum dans les possibilités de départ ouvertes aux personnes ayant commencé à travailler entre 16 et 20 ans<sup>6</sup>. Cette formule ne rendrait en revanche pas possible les départs à 60 ans avec décote<sup>7</sup>, et ne modifierait pas les autres paramètres du système : âge de départ des catégories actives, âge d'annulation de la décote, mais aussi de déclenchement de la surcote, ce qui pourrait poser un problème d'incitation à la poursuite d'activité entre 60 et 62 ans<sup>8</sup>. Des problèmes de cohérence avec l'âge d'accès au minimum vieillesse (demeuré aujourd'hui à 65 ans) ou l'âge limite de maintien des prestations de chômage resteraient par ailleurs posés.

Une inconnue importante porte enfin sur la répercussion qu'auraient ces décisions relatives aux régimes de base sur les régimes complémentaires de l'AGIRC-ARRCO, dont les gestionnaires paritaires n'ont pas l'obligation de transposer les règles d'âge du régime général, même s'ils l'ont fait par le passé en recourant à une structure de financement spécifique, l'AGFF<sup>9</sup>. L'accord du 18 mars 2011 a ainsi utilisé les marges de manœuvre financières liées au recul des bornes d'âge pour harmoniser les avantages familiaux des cadres et des non-cadres<sup>10</sup> et stabiliser les rendements du régime entre 2012 et 2015<sup>11</sup>, en évitant un accroissement de cotisations refusé par le patronat<sup>12</sup>. Le retour à des possibilités élargies de départ à 60 ans remettrait forcément en cause ce « compromis conservatoire », en reposant plus rapidement que prévu la question du rendement et des ressources des régimes complémentaires.

---

6. Le système actuel prévoit une possibilité de départ à 56 ou 59 ans pour les personnes ayant commencé à travailler avant 16 ans et ayant de très longues durées d'assurance (8 trimestres de plus que le taux plein, dont 4 réellement cotisés), ainsi qu'un départ possible à 60 ans pour ceux qui ont commencé à travailler à 17 ans, avec la même durée totale d'assurance et une durée de cotisation effective égale à celle du taux plein.

7. C'est-à-dire avec une durée d'assurance inférieure à celle nécessaire pour obtenir le taux plein

8. Âge à partir duquel les majorations de pensions sont prévues suite à la réforme de 2010.

9. Association pour la Gestion du Fond de Financement

10. À l'avantage des derniers mais au détriment des premiers

11. grâce au rétablissement d'une indexation identique pour les valeurs d'achat et de service du point

12. Besnard J.-L., 2011 : « L'accord sur les retraites complémentaires Agirc-Arrco du 18 mars 2011 : « accord historique » ou simple « compromis conservatoire » ? », *Revue de l'IRE*, n° 69.

## 1.2. La compensation de la pénibilité

Après l'échec des négociations entre partenaires sociaux, la pénibilité du travail a donné lieu à une prise en compte limitée dans le cadre de la réforme des retraites de 2010 : elle passe pour les entreprises, comme l'emploi des seniors, par une obligation d'accord ou de plan d'action préventif sous peine de pénalité financière, et, en termes de compensation pour les individus, par un droit circonscrit à un départ anticipé à 60 ans : celui-ci est limité aux assurés auxquels une incapacité permanente d'au moins 20 % est reconnue au titre d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ayant entraîné des lésions identiques ; il est aussi possible en cas d'incapacité d'au moins 10 %, pour ceux qui justifient devant une commission avoir été exposés pendant au moins 17 ans à des facteurs de risques professionnels en lien direct avec cette incapacité<sup>13</sup>. Ces conditions limitatives ont conduit à un nombre jusqu'ici très réduit de demandes et de bénéficiaires pour ce dispositif (moins de 1500). Son avenir est donc en question, notamment si des possibilités de départ à 60 ans sont réintroduites pour les assurés ayant les durées de cotisation requises, sauf à envisager une articulation avec les dispositifs d'invalidité et d'inaptitude, également fondés sur une appréciation individuelle de l'incapacité<sup>14</sup>.

L'allongement des durées d'assurance ouvrant droit au taux plein, qui devrait se poursuivre à l'avenir, justifierait toutefois une prise en compte spécifique des périodes de travail pénible : plus du tiers des travailleurs de 50 à 59 ans auraient ainsi été exposés à des pénibilités physiques (travail de nuit, répétitif, physiquement exigeant ou exposant à des produits nocifs) pendant une durée de plus de 15 ans<sup>15</sup>. Ses modalités devraient également être révisées : le lien établi entre pénibilité et accident du travail ou maladie professionnelle apparaît problématique, et l'évaluation d'une incapacité individuelle au moment du départ en retraite peut négliger des pathologies susceptibles d'apparaître des années plus tard<sup>16</sup>. Si l'on désire éviter une reconnaissance liée, comme dans certains régimes spéciaux, à des catégories d'emploi déterminées, c'est donc vers la prise en compte des périodes d'exposition aux risques qu'il faudrait pouvoir se diriger<sup>17</sup>, en envisageant plutôt le recours à des bonifications de durée d'assurance afin d'éviter les effets de seuil.

## 2. Réforme systémique et « comptes notionnels » : des contours et un contenu à expliciter

À la suite des propositions formulées par certains économistes<sup>18</sup> et à la demande du Parlement, la piste d'une réforme systémique aboutissant à la mise en place d'un système unifié de retraites par points ou en comptes notionnels a déjà fait l'objet d'une analyse par le COR en 2010<sup>19</sup>.

---

13. Petit F. (2011), « La pénibilité au travail, un nouveau risque professionnel ? », *Droit social*, n° 3.

14. Cour des comptes, 2010 : « L'invalidité et l'inaptitude dans le régime général »,

15. Coutrot T., Rouxel C. (2011), « Emploi et santé des seniors durablement exposés à des pénibilités physiques au cours de leur carrière », *Dares Analyses*, n° 020.

16. Verkindt P.-Y. (2011), « La réforme des retraites. Entre le clair et l'obscur », *Droit social*, n° 3.

17. Ce qui nécessite un système de reconnaissance et d'information, dont la loi de 2010 a commencé à prévoir la mise en place dans les entreprises de 50 salariés ou plus.

18. Bozio A., Piketty T., 2008 : « Retraites : pour un système de comptes individuels de cotisations », *Document de travail Jourdan-ENS*, avril.

### 2.1. Un intérêt en termes de transparence et de lisibilité

Les objectifs affichés en sont clairs et *a priori* légitimes : mettre un terme aux incohérences et à l'illisibilité engendrées par la mosaïque des régimes de retraites à base professionnelle qui caractérise le système français, alors que les carrières sont de plus en plus diverses et composites ; rendre plus clairs les liens entre droits acquis par les assurés et montant de leur retraite ; « lisser » et rendre plus transparents les choix individuels entre durée d'activité et niveau des retraites perçues ; faciliter le pilotage du système et son adaptation aux évolutions économiques et démographiques (augmentation de l'espérance de vie).

Les paramètres des systèmes proposés, qui s'inscrivent tous dans une logique de « répartition », sont désormais bien identifiés. Dans les systèmes à annuités comme le régime général actuel ou celui des fonctionnaires, c'est la combinaison complexe entre taux de l'annuité, âge et /ou durée de cotisation donnant accès au « taux plein », mode de prise en compte (montant, période et indexation) des salaires retenus pour le calcul des pensions, et revalorisation des pensions liquidées, qui détermine le niveau des prestations, et, à taux de cotisation donné, les besoins de financement ; s'y ajoutent les mécanismes de redistribution internes aux régimes, avec des disparités et des effets de seuil (voire des effets à rebours) souvent difficiles à justifier. Dans les régimes par points, tels l'AGIRC et l'ARRCO, les variables clé se limitent (hors mécanismes de solidarité) à l'âge de référence permettant le versement d'une pension sans minoration et au « taux de rendement », c'est-à-dire au rapport entre valeur de service et prix d'acquisition du point ; cela donne une importance majeure à leur mode de revalorisation respectif, qui a par exemple divergé pour les régimes de salariés entre 2003 et 2012. Dans les régimes de comptes notionnels, dont s'inspire notamment le système de retraite public suédois, la carrière est prise en compte en totalité, et il n'existe ni âge de liquidation de référence ni durée cible. Chaque assuré se voit attribuer un compte individuel, les cotisations acquises constituant un capital « virtuel », revalorisé par référence au taux de rendement du régime à long terme. Celui-ci est converti au moment de la liquidation en annuité de pension, par application d'un « coefficient de conversion », conçu pour assurer l'égalité, pour chaque génération, entre la masse des cotisations versées et le cumul actualisé des pensions à percevoir au cours de la retraite. Ce coefficient dépend de l'espérance de vie moyenne de chaque génération et est modulé en fonction de l'âge de départ choisi par les individus, selon un principe de « neutralité actuarielle ». Destinés à assurer l'équilibre à long terme du système de retraites, ces paramètres incorporent des mécanismes d'ajustement automatique (en fonction des gains d'espérance de vie et le cas échéant de la situation économique), et intègrent un arbitrage entre niveau des pensions « à la liquidation » (à travers la valorisation du capital) et taux de revalorisation des pensions liquidées.

L'analyse comparée réalisée par le COR confirme que les systèmes par points ou en comptes notionnels apparaissent plus lisibles pour les assurés, surtout si leur mise en place s'accompagne d'une harmonisation des règles entre régimes, avec pour les comptes notionnels des possibilités de choix plus continues et plus transparentes entre âge et montant de la retraite. Ils ont toutefois une logique plus fortement contributive,

---

19. COR, 2010 : *Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques*, Septième rapport, La Documentation française

avec un lien financier direct entre cotisations versées et pensions perçues, même si celle-ci peut être amendée par des mécanismes de solidarité ou de redistribution, dont l'apport (validation de points de retraite ou abondement du capital virtuel) et le mode de financement doivent alors être clairement identifiés.

## *2.2. Au-delà des aspects techniques, des choix sociaux majeurs sur les contours et les caractéristiques du système*

L'étude du COR comme les simulations de la CNAV<sup>20</sup> montrent que la mise en place d'un système par points ou en comptes notionnels serait techniquement envisageable dans le cas français, y compris en transposant les droits non contributifs actuels, quoique forcément complexe, et nécessitant une transition progressive. Au-delà des problèmes techniques, une telle réforme systémique recouvre cependant des choix politiques et sociaux, dont les implications peuvent être majeures quant au caractère plus ou moins solidaire du futur système de retraite.

Sa portée serait d'abord tout à fait différente selon les contours et l'architecture envisagés pour le système. Le « pari » ambitieux sur lequel repose l'idée de « réforme systémique » est que la remise à plat et la simplification des modes de calcul des retraites est l'occasion d'une unification des régimes professionnels actuels, conduisant (tout du moins pour les nouvelles générations) à des mobilités facilitées et à davantage d'équité entre professions. Cela pose bien sûr la question d'une fusion des régimes de base qui intégrerait les régimes spéciaux et ceux de la fonction publique, mais aussi de l'ajout à ces derniers « d'étages » complémentaires dont ils sont parfois dépourvus, faute de quoi la portée d'une réforme « hors régimes complémentaires » ne serait que partielle. Elle le serait encore davantage si, par facilité de négociation ou de mise en œuvre, l'on se contentait d'unifier les étages « base + complémentaire » des régimes de salariés du privé, à savoir les actuels régime général et AGIRC-ARRCO : si elle peut (un peu) accroître la lisibilité des droits des assurés, une réforme aux contours ainsi limités ne répondrait en rien aux problèmes d'opacité et d'équité liés à l'empilement des régimes.

Les trois systèmes de gestion « en répartition » que sont les annuités, les points ou les comptes notionnels sont par ailleurs confrontés aux mêmes problèmes d'équilibre à long terme liés au vieillissement de la population, et à la nécessité d'arbitrages collectifs entre augmentation des cotisations, niveau des prestations et prolongation de l'activité des travailleurs âgés. Aucune modalité technique n'est en elle-même susceptible de les éluder, et le principal danger d'un système de comptes notionnels serait de donner l'illusion que le système peut s'équilibrer automatiquement sur la base de choix purement individuels, au fur et à mesure de l'évolution de ses paramètres économiques et démographiques (allongement de l'espérance de vie). Cela comporterait le risque de voir les ajustements peser uniquement sur les futurs retraités, appelés à arbitrer entre l'âge de liquidation et le montant de leur pension en fonction de critères propres à chaque génération, et sans mutualisation entre ces dernières. Du fait de l'importance des problèmes de santé et de conditions de travail, les travailleurs âgés sont en outre dans des situations très différentes s'agissant de leur espérance de vie en bonne santé

---

20. Albert C., Oliveau J.-B., 2011 : « Simulation d'un passage du régime général en comptes notionnels à l'aide du modèle de projection Prisme », *Retraite et société*, n°60, février.

et de leur possibilité effective de se maintenir en emploi<sup>21</sup>. La « viabilité sociale » d'un système qui viserait un « équilibre automatique » sans que l'évolution des taux de remplacement et du montant des pensions ne soit explicitée, débattue et mise en regard de ses ressources serait donc largement sujette à caution<sup>22</sup>.

Les dispositifs de redistribution et de solidarité (intra-générationnels) associés au système ont enfin une importance majeure, ce qui implique la définition, l'unification et le financement de mécanismes d'octroi de points gratuits ou d'abondement du capital virtuel pour les périodes de chômage, d'invalidité ou d'éducation des enfants, mais aussi une réflexion sur les minima de pension intégrés au régime. Une réforme qui rendrait le système plus « contributif » risquerait en effet de pénaliser les assurés les plus « fragiles », mais aussi de se répercuter à terme sur les comptes des autres régimes sociaux. Il faut à cet égard noter que la contributivité du système suédois a été largement limitée, puisqu'aux versements effectués par l'État pour les périodes de chômage, d'incapacité, d'études et d'éducation de jeunes enfants, s'ajoute un minimum garanti d'environ 800 euros par mois à 65 ans (après 40 ans de résidence en Suède), qui devrait couvrir à l'avenir environ un tiers des retraités<sup>23</sup>.

### 3. Des sujets d'importance méritant d'être re-évoqués

Les réformes de 2008 et 2010 ont par ailleurs laissé en suspens certains sujets d'importance sociale manifeste, souvent pourtant signalés ou analysés par le COR. Ils mériteraient, que l'on s'engage ou non dans une « réforme systémique », d'être réexaminés dans des délais rapprochés, à la fois pour améliorer certaines situations et esquisser quelques redéploiements.

#### 3.1. Les « aléas de carrière » et la retraite des chômeurs

Les évolutions actuelles de l'emploi et du chômage pèsent sur l'acquisition des droits à la retraite, en dépit des mécanismes de solidarité, importants mais discontinus, mis en place au sein du système de retraite. La validation d'un trimestre à partir d'un minimum de 200 heures rémunérées au SMIC est plutôt favorable pour le travail intermittent, notamment des jeunes en insertion, mais le nombre de trimestres validés avant 30 ans décroît pour les générations récentes, avec des risques de décote ou d'accès très retardé au taux plein, même si cela est en partie lié à l'allongement de la durée des études<sup>24</sup>. La prise en compte au régime général du salaire des vingt-cinq meilleures années peut par ailleurs réduire les pensions en cas de temps partiel subi, avec une compensation possible par le minimum contributif, mais une répercussion intégrale sur les retraites complémentaires.

Les périodes de chômage indemnisées par l'assurance chômage ou le régime de solidarité sont quant à elles validées par les régimes de retraite de base et complémentaires, sur la base d'un trimestre pour 50 jours d'allocations<sup>25</sup>. Ces périodes, comme

---

21. Sterdyniak H., 2009 : « Retraites : à la recherche de solutions miracles... », *Revue de l'OFCE*, n° 109, avril.

22. Le mécanisme d'ajustement économique pesant sur la revalorisation des pensions a par exemple dû être aménagé en Suède suite à la crise de 2008-2009.

23. COR, 2009 : « Le système de retraite public suédois », *La lettre du COR*, n° 2, février.

24. Baraton M., Croguennec Y., 2009 : « Les durées d'assurance validées par les actifs pour leur retraite », *Études et Résultats*, n° 692.

celles validées au titre de la reconversion ou de la formation, prennent une part de plus en plus importante au fil de l'âge et des générations, illustrant le rôle majeur de ces mécanismes de solidarité<sup>26</sup>. Elles ne donnent toutefois pas lieu à « des salaires portés au compte », et des réductions de pension peuvent intervenir si la moyenne des salaires des meilleures années devient inférieure à celle obtenue en cas de carrière continue.

Les périodes de chômage non indemnisé ne sont-elles prises en compte que dans la limite d'un an, après la cessation de l'indemnisation ou pour une première période de chômage non indemnisé. La réforme de 2010 y a ajouté deux trimestres en début de carrière, mais le problème demeure pour certains chômeurs non indemnisés (de moins de 55 ans) et les allocataires du RSA qui ne valident pas de droit à la retraite, et risquent à l'avenir de dépendre du « minimum vieillesse ». Ce problème risque d'être exacerbé par la montée du chômage de très longue durée qui suit la crise de 2008-2009, et l'idée de « sécuriser les parcours professionnels » devrait conduire à y réfléchir rapidement, ainsi qu'à la possibilité d'une compensation améliorée pour certaines périodes de travail à temps partiel.

### 3.2. Le traitement des « polypensionnés »

Les travaux du COR ont montré que les polypensionnés, qui représentent environ un tiers des retraités, sont tantôt avantagés tantôt désavantagés par les règles actuelles. Si le décompte des durées d'assurance tend à leur être favorable, la proratisation des périodes prises en compte pour le calcul du salaire moyen des « 25 meilleures années » décidée en 2003 pour le régime général et les régimes alignés (40 % des polypensionnés) n'a que partiellement corrigé les écarts de traitement<sup>27</sup><sup>28</sup>. Cette proratisation des salaires de référence n'a en outre pas été réalisée quand les assurés effectuent une partie de leur carrière dans un régime « non aligné » (fonction publique, professions libérales ou exploitants agricoles), ce qui peut aboutir à des inégalités de pension marquées (parfois de l'ordre de 15 %) selon les parcours professionnels, et l'ordre dans lequel ils se sont déroulés<sup>29</sup>.

Une « réforme systémique » remédierait certes à ces problèmes de cohérence et d'équité, mais il importerait en tout état de cause de les corriger rapidement si les délais ou le champ de la réforme s'éloignaient des intentions initiales.

---

25. Les cotisations correspondantes sont supportées par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour les retraites de base et la retraite complémentaire des chômeurs indemnisés par l'État.

26. Briard K., Duc C., El Mekkaoui de Freitas N., Legendre B., Mage S., 2009 : « Carrières incomplètes et retraites », *Connaissance de l'emploi*, n° 67.

27. COR, 2011 : « La situation des polypensionnés », Note du Secrétariat général, *mimeo*, juin.

28. Le minimum contributif pouvait en outre bénéficier avant 2010 à certains polypensionnés percevant une retraite assez élevée, ce qui a conduit à le réserver à partir de 2012 aux salariés ayant une pension « tous régimes » inférieure à un certain montant.

29. Duc C., Lemerchin H., 2011 : « Simulations des pensions tous régimes : trois illustrations sur des carrières-types de polypensionnés » in « Présentation et applications de l'outil CALIPER », *Document de travail de la DREES*, n° 111.

### 3.3. Le cumul emploi-retraite

La libéralisation du cumul emploi-retraite fait partie, comme l'augmentation de la surcote (de 3 à 5 % par an) des mesures décidées en 2008-2009 pour favoriser l'emploi des seniors. Si la seconde bénéficie avant tout à des salariés qualifiés et bien rémunérés, qui ne poursuivent souvent guère leur activité au-delà d'un an, son barème proche à 60 ans de la « neutralité actuarielle » n'induit en principe pas de coût significatif pour les régimes de retraite<sup>30</sup>. Cela vaut en principe aussi pour le cumul emploi-retraite, mais avec un bilan financier qui dépend des emplois repris et des hypothèses de référence, et avec des coûts qui interviennent plus précocement pour les régimes de retraites<sup>31</sup>.

Le cumul sans restriction autorisé aux assurés jouissant d'une retraite à taux plein semble quoi qu'il en soit induire un développement de cette pratique chez les « jeunes retraités » au régime général (même si elle ne concerne encore que 9 % de ceux de 60 ans), ainsi qu'au RSI ou à travers la reprise d'une activité « d'auto-entrepreneur »<sup>32, 33</sup>. L'incitation ainsi mise en place mérite à cet égard d'être questionnée, d'autant que les salariés qui ont dû liquider leur pension sans atteindre le taux plein ne bénéficient pas, eux, de ces dispositions<sup>34</sup>, ce qui rend à tout le moins souhaitables des mesures d'harmonisation.

### 3.4. Les avantages familiaux de retraite

Le COR et la Cour des comptes ont souligné les logiques complexes, diverses selon les régimes, et pas toujours cohérentes présidant à ces droits familiaux<sup>35, 36</sup>, dont le coût a été évalué à plus de 16 milliards d'euros en 2008 :

– majoration de durée d'assurance (MDA) de deux ans par enfant dans le secteur privé<sup>37</sup>, et, pour les enfants nés avant 2004, d'un an sous condition d'interruption d'activité dans la fonction publique<sup>38</sup> ;

– assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) visant à compenser les interruptions d'activité sous certaines conditions de revenu et de perception des prestations familiales, donnant lieu au versement par la CNAF de cotisations forfaitaires (sur la base de salaires égaux au SMIC), et qui devrait concerner d'ici quelques années plus de la moitié des nouvelles retraitées<sup>39</sup> ;

---

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

31. Le cumul emploi-retraite implique un paiement immédiat des pensions, mais dispense les régimes du paiement ultérieur de la surcote lorsqu'il se substitue à une prolongation d'activité sous le même statut.

32. RSI, 2010 : « Le cumul emploi retraite au RSI, un an et demi après sa libéralisation », *Bilan annuel*, n° 52.

33. Bac C., Gaudemer C., 2012 : « Actif au RSI et retraité au régime général-évolution de cette situation de cumul entre 2008 et 2010 », *Zoom*, n° 64.

34. Ils doivent attendre six mois avant d'être réembauchés chez le même employeur et percevoir une rémunération qui, cumulée avec leurs pensions, ne dépasse pas leur dernier salaire.

35. COR, 2008 : *Retraites : droits familiaux et conjugaux, Sixième rapport*, La Documentation française.

36. Cour des comptes, 2009 : « La prise en compte des enfants dans la durée d'assurance pour la retraite », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale*, septembre.

37. Sans salaire porté au compte sauf pendant le congé de maternité

38. Pour les enfants nés après 2004, une majoration de six mois est accordée à la mère, à laquelle s'ajoute, dans la limite de trois ans, la compensation des périodes de réduction ou d'interruption d'activité de l'un ou l'autre des deux parents.

– majorations de pension pour les parents ayant élevé trois enfants (10% de la pension au régime général, ainsi désormais qu'à l'AGIRC et à l'ARRCO, avec un plafond de 1 000 euros par an), qui concernent 43% des retraités du régime général et ne donnent pas lieu à imposition.

Ces avantages n'ont pas donné lieu à un réexamen d'ensemble lors des réformes des retraites, mais des aménagements leur ont été apportés, avec au régime général une réforme de la MDA visant à s'adapter aux évolutions de la jurisprudence<sup>40</sup>, l'harmonisation

des majorations pour enfants dans les régimes complémentaires, et surtout la suppression en 2012 de la possibilité de départ anticipé sans condition d'âge ouverte après 15 ans d'activité aux fonctionnaires ayant élevé au moins trois enfants<sup>41</sup>.

Une remise en cause de ces avantages, qui représentent actuellement plus du quart de la pension de droit propre des femmes des générations anciennes, ne saurait être envisagée sans risquer de réduire fortement les revenus des retraitées aux carrières incomplètes. Trois questions se posent néanmoins à leur propos. La première porte sur la poursuite de l'harmonisation de ces droits dans les différents régimes. La seconde concerne le redéploiement au moins partiel des majorations de pension financées par la CNAF pour soutenir le revenu des familles non pas des années après, mais au moment même où les enfants sont encore à charge ; ces majorations, aujourd'hui proportionnelles, pourraient en tout cas au minimum être rendues forfaitaires et imposables<sup>42</sup>. La dernière porte sur les majorations ou bonifications de durée d'assurance (MDA et AVPF), que l'on pourrait envisager comme l'a proposé le COR de simplifier et de fusionner, mais aussi d'améliorer en ce qui concerne leur impact sur les salaires de référence, qui demeureront à l'avenir la principale source des écarts de pension entre les hommes et les femmes<sup>43</sup>.

### 3.5. Les minima de pension

Les minima de pension ont connu ces dernières années plusieurs évolutions. S'agissant des minima propres aux régimes, certaines vont dans le sens d'une contributivité accrue, avec l'alignement en 2010 du minimum garanti des fonctions publiques sur les mêmes conditions (âge et durée d'assurance) qu'au régime général, et au sein de ce dernier une limitation de la majoration du minimum contributif utilisée pour garantir l'objectif minimal de pension de 85 % du SMIC net prévu par la loi Fillon : ce dispositif ne prend en compte que les périodes réellement cotisées, et non celles validées à d'autres titres (chômage ou éducation des enfants), et son accès a été limité depuis 2009 aux bénéficiaires justifiant de 120 trimestres de cotisations, soit moins de 57 % d'entre eux<sup>44</sup>. A l'inverse, le minimum contributif lui-même, qui a concerné en 2011 près de 45 % des nouveaux retraités, a été réservé aux assurés dont le total des

---

39. Bac C. (2011) : « Articulation entre les branches famille et retraite : une illustration avec l'AVPF », *Retraite et société*, n° 61.

40. Elle distingue une majoration de quatre trimestres accordée aux femmes au titre de la grossesse et de la maternité, et une autre pouvant être répartie entre les membres du couple.

41. Lanquetin M.-T., 2011 : « Les retraites des femmes : quelle égalité ? », *Droit social*, n° 3.

42. Paris H., 2009 : « Quelques éléments de réflexion sur les bonifications de pension pour enfants », *Politiques sociales et familiales*, n° 95.

43. Bonnet C., Hourriez J.-M., 2012 : « Inégalités entre hommes et femmes au moment de la retraite en France » in *Regards sur la parité*, édition 2012.

## Quelles suites prochaines pour la réforme des retraites ?

pensions n'excède pas 1 005 euros<sup>45</sup>, et une partie de son financement a été reportée sur la solidarité nationale financée par l'impôt : la réforme de 2010 met en effet à la charge du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) un montant de 3,5 milliards d'euros<sup>46</sup> au titre des minima des régimes de base, bien que leurs bénéficiaires et leur logique (individuelle et pour partie contributive) se distinguent nettement de ceux du minimum vieillesse qu'il finance par ailleurs<sup>47</sup>.

Quant à ce dernier, unifié en 2007 dans le cadre de l'ASPA<sup>48</sup>, sa revalorisation limitée aux prix (comme celle de l'ensemble des pensions) l'a conduit à s'écarter de plus en plus du seuil de pauvreté monétaire depuis le milieu des années 1980<sup>49</sup>. Cela a conduit le Gouvernement à décider une revalorisation de 25 % entre 2009 et 2012, mais cette dernière a été limitée aux personnes seules, laissant de côté les couples dont l'allocation était un peu plus « protectrice »<sup>50</sup>. Ces évolutions « partielles » et parfois divergentes posent aujourd'hui la question de la spécificité, de l'articulation et de la cohérence des différents minima, mais aussi de leur capacité à garantir le revenu des titulaires de faibles pensions.

La question de l'indexation s'étend d'ailleurs à l'ensemble des pensions (ainsi qu'aux droits acquis en cours de carrière *via* les « salaires portés au compte »), sachant que leur revalorisation par référence à la seule variation des prix a été l'une des principales mesures utilisées en France pour réduire le déséquilibre à long terme des régimes de retraite, sans afficher de diminution du taux règlementaire de remplacement à la liquidation<sup>51</sup>. Elle pèse néanmoins sur le niveau de vie des retraités, à travers la réduction du rapport entre montant moyen des pensions et revenu moyen des actifs, même si, en période de crise, elle exempte les premiers des à-coups liés à l'évolution de l'activité économique, ce qui a pu d'ailleurs être critiqué. Une réforme « systémique » serait bien sûr l'occasion de réexaminer les modes de revalorisation des droits à pension et leur ajustement éventuel à l'évolution des revenus, avec des implications financières par ailleurs très importantes.

Il est clair néanmoins que l'ensemble des sujets précédents mériterait, au même titre que les bornes d'âge et la pénibilité, d'être inscrit rapidement sur « l'agenda social », que l'on soit ou non dans la perspective d'une éventuelle « réforme systémique ».

---

44. Bridenne I., Chaslot-Robinet S., Couhin J., 2010 : « Minimum contributif et pensions de réversion : vers des conditions d'attribution tous régimes », *Retraite et société*, n° 59.

45. Il bénéficiait auparavant à certains polypensionnés brièvement passés au régime général et percevant par ailleurs des pensions élevées.

46. Ce montant correspond à l'année 2011 et devrait atteindre 3,9 milliards d'euros en 2012.

47. Bac C., Couhin J., 2008 : « L'apport du minimum contributif : entre redistribution et contributivité », *Cadr'age*, n° 3, juin.

48. Allocation de solidarité aux personnes âgées

49. Augris N., Bac C., 2009 : « Évolution de la pauvreté des personnes âgées et minimum vieillesse », *Retraite et société*, n° 56, janvier.

50. Le montant du minimum vieillesse représentait en 2009 environ 70% du seuil de pauvreté à 60% pour une personne seule et 80 % pour un couple

51. Elbaum M., 2009 : « La revalorisation des prestations sociales : l'enjeu souvent oublié de l'indexation », *Droit social*, n° 11.