

PRÉSENTATION STRATÉGIQUE

DU PROGRAMME DE QUALITÉ ET D'EFFICIENCE « RETRAITES »

Les dépenses de retraite représentent en 2008 12,5 % du produit intérieur brut, et en leur sein les régimes obligatoires de base de sécurité sociale ont engagé des dépenses d'un montant de 181,2 milliards d'euros au titre du risque vieillesse, soit 42 % de l'ensemble des dépenses des régimes entrant dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale. La branche vieillesse est ainsi devenue la première branche de la sécurité sociale en termes de montant de dépenses. Les perspectives d'évolution des recettes et des dépenses des régimes de retraite sont donc décisives pour le respect de l'équilibre financier à moyen terme de la sécurité sociale.

Or ces régimes sont, actuellement et pour les prochaines décennies, confrontés à deux évolutions majeures : un allongement continu de l'espérance de vie et l'arrivée à la retraite des générations du baby-boom, qui induisent un vieillissement durable de la population. Les réformes mises en œuvre par les lois du 13 juillet 1993, puis du 21 août 2003, ont entendu réaffirmer le choix de la retraite par répartition, tout en assurant la soutenabilité des finances publiques à long terme. Privilégiant le levier de l'allongement de la durée de cotisation ouvrant droit à une retraite complète pour préserver durablement l'équilibre financier du système de retraite dans le contexte de l'élévation constante de l'espérance de vie, elles prêtent également une attention particulière à l'équité entre générations et entre assurés au sein d'une même génération, en maintenant l'objectif d'une amélioration de la situation des salariés les plus fragiles et de ceux ayant effectué de longues carrières.

La loi de 2003 a aussi prévu des rendez-vous tous les quatre ans, pour actualiser le diagnostic partagé et les orientations prises. Ainsi, à l'issue d'une concertation entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, l'année 2008, échéance du premier de ces rendez-vous, a d'abord été marquée par la mise en œuvre de la réforme des régimes spéciaux de retraite, dans lesquels la durée d'assurance requise pour obtenir une pension complète sera progressivement portée à 40 ans, la

durée en vigueur en 2008 dans le régime général, les régimes alignés et la fonction publique. Dans ces derniers régimes, cette durée s'élèvera progressivement à 41 ans d'ici à 2012, à raison d'un trimestre supplémentaire chaque année à partir de 2009, ce à la suite de l'avis de la Commission de garantie des retraites du 29 octobre 2007 qui recommandait cette mesure afin de ramener le ratio « durée moyenne de retraite sur durée moyenne de carrière » à son niveau de 2003. De plus, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a prévu un nouveau train de mesures visant à garantir dans la durée l'équilibre financier des régimes de retraite de base, qui met particulièrement l'accent sur l'augmentation de l'emploi des seniors, au travers d'un ensemble de mesures portant sur l'incitation des partenaires sociaux à conclure des accords sur ce thème, la mise à la retraite d'office d'un salarié par son employeur, ou le cumul emploi-retraite. Ces mesures feront l'objet d'un point d'étape concerté entre l'État et les partenaires sociaux en 2010. La loi prévoit également une amélioration des pensions de réversion en faveur des veufs et veuves les plus modestes, complétée par la fixation à 55 ans de l'âge minimum d'ouverture du droit à une pension de droit dérivé. Enfin, le Président de la République s'est engagé à revaloriser le minimum vieillesse pour les personnes seules de 25 % entre 2007 et 2012 : l'augmentation de 6,9 % de cette prestation au 1^{er} avril 2009 constitue une première étape de la concrétisation de cet objectif.

Le programme de qualité et d'efficacité « Retraites » fournit un ensemble d'indicateurs qui ambitionnent de permettre au Parlement d'apprécier l'adéquation des mesures prises dans les lois de financement courante et précédentes aux défis démographique et financier auxquels le système de retraite français est confronté. Il distingue à cette fin cinq objectifs principaux assignés à la politique des retraites :

- Assurer un niveau de vie adapté aux retraités.

- Offrir une plus grande liberté de choix quant à l'âge du départ en retraite.
- Garantir la solidarité entre retraités.
- Accroître l'emploi des salariés âgés.
- Garantir la viabilité financière des régimes de retraite.

Les résultats obtenus par les politiques de retraite seront successivement examinés au regard de ces cinq objectifs.

Objectif n° 1 : assurer un niveau de vie adapté aux retraités

Les régimes de retraite français sont caractérisés par une forte contributivité, c'est-à-dire par un lien étroit au niveau individuel entre les droits à pension de retraite et l'effort de cotisation réalisé tout au long de la vie active. C'est pourquoi le débat public sur les retraites porte en France une attention particulière à la notion de taux de remplacement, soit le montant moyen de pension rapporté à celui des revenus d'activité. Un tel indicateur souligne ainsi fortement la fonction d'assurance contre le risque de ne plus pouvoir percevoir de revenus d'activité assignée aux régimes obligatoires de retraite, qui est reconnue au niveau européen comme un axe majeur de la comparaison des performances des systèmes de retraite.

A cet égard, la réforme des retraites de 2003 a retenu pour référence à l'horizon 2020 un montant de pension au point de départ de la retraite au moins égal en moyenne aux deux tiers des derniers revenus d'activité nets des prélèvements sociaux, ce qui permettra de maintenir l'équilibre aujourd'hui atteint entre le niveau de vie global des ménages de retraités – incluant l'ensemble des ressources et tenant compte de la composition du ménage – et celui des ménages dont la personne de référence occupe un emploi. Les données aujourd'hui disponibles (*indicateur n° 1-1*) montrent que cet objectif est largement respecté.

Cette orientation globale se double d'une attention particulière portée aux salariés les plus modestes à travers un objectif relatif au montant des pensions versées par les régimes de base et complémentaires. La loi du 21 août 2003 a fixé l'objectif à l'horizon 2008 d'une pension au moins égale à 85 % du SMIC net lors de la liquidation après une carrière complète continuellement rémunérée au SMIC. Les résultats de *l'indicateur n° 1-2*, qui illustre cet objectif, montrent qu'il a été

atteint en 2008 dans l'essentiel des cas, grâce aux revalorisations importantes du « minimum contributif » intervenues depuis 2004 (*cf. infra*). Lors du « rendez-vous de 2008 », le Gouvernement s'est engagé à maintenir cette garantie en faveur des retraités les plus modestes à l'horizon 2012, tout en souhaitant que les régimes de retraite complémentaire des salariés, gérés par les partenaires sociaux, prennent leur part de la réalisation de cette garantie.

Les réformes des retraites de 1993 et 2003 ont également conduit à assurer à tous les retraités un égal traitement quant à l'évolution de leur pension et à en garantir le pouvoir d'achat dans la durée par des mécanismes d'indexation adaptés (*indicateur n° 1-3*). Dans le régime général et la fonction publique, cette garantie a été exactement respectée. L'année 2009 est marquée par le report au 1^{er} avril de la revalorisation des pensions du régime général, prévu par l'article 79 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 afin de prendre en compte une prévision d'inflation la plus fine possible. La revalorisation de +1,0 % intervenue à cette date intègre un rattrapage au titre de l'inflation de 2008 plus forte que prévu, et tient compte de la revalorisation exceptionnelle de +0,8 % intervenue au 1^{er} septembre 2008. Elle assure une progression de +1,3 % en moyenne annuelle des pensions du régime général en 2009, supérieure à la prévision d'inflation pour cette même année (+0,4 %).

Enfin, un objectif important de la politique des retraites est la réduction des écarts de pension entre hommes et femmes. Comme le souligne *l'indicateur n° 1-4*, cet écart, mesuré en tenant compte seulement des avantages de vieillesse de droit direct, se réduit régulièrement. Cependant, en moyenne, les droits propres à la retraite des femmes représentent encore moins de 60 % de ceux des hommes : c'est là le reflet des disparités salariales pendant la vie active, atténué toutefois par les avantages que la législation d'assurance vieillesse accorde aux femmes, en particulier les majorations de durée d'assurance à raison des enfants élevés. A cet égard, une jurisprudence de la Cour de cassation étant intervenue en 2009, qui exige le versement de ces majorations de durée d'assurance aux hommes, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 prévoit une disposition qui, dans le régime général, réservera une année de majoration de durée d'assurance à la mère au titre de la grossesse et de l'accouchement, et une année au titre de l'éducation

de l'enfant que les deux parents pourront se partager s'ils en font la demande avant le quatrième anniversaire de l'enfant. A défaut, les deux années de durée d'assurance resteront comme aujourd'hui intégralement attribuées à la mère. Cette solution permettra de continuer à compenser le handicap que la maternité et l'éducation des enfants représentent sur le plan professionnel pour les femmes.

Objectif n° 2 : offrir une plus grande liberté de choix quant à l'âge de départ en retraite

L'un des axes structurants de la réforme du 21 août 2003 consiste à offrir une plus grande liberté de choix aux assurés quant à l'âge de leur fin d'activité, afin de favoriser une plus grande diversité des âges de départ en retraite, aujourd'hui fortement concentrés à 60 et 65 ans. L'exercice de cette liberté suppose toutefois que les assurés disposent d'une information fiable sur la constitution progressive de leurs droits à la retraite. A cet effet, un dispositif d'information des assurés a été créé, dont la montée en charge a franchi une étape essentielle en 2007, avec la première transmission aux personnes âgées de 50 ans d'un relevé individuel de situation et à celles âgées de 58 ans d'une estimation individuelle globale de pension. Les *indicateurs n° 2-1 et 2-2* montrent que cette opération a bien fonctionné, puisque, en 2008, 89 % des personnes âgées de 45 et de 50 ans et 85 % des personnes âgées de 57 et 58 ans ont effectivement reçu ces documents.

La réforme de 2003 a permis aux personnes entrées très tôt dans la vie professionnelle et totalisant une longue période de cotisation – ainsi qu'aux assurés handicapés - de bénéficier d'une retraite anticipée avant 60 ans. Cette mesure a bénéficié à plus de 100 000 personnes par an entre 2004 et 2008 pour le seul régime général (*indicateur n° 2-3*), ce qui représente une part substantielle des liquidations. Lors du « rendez-vous de 2008 », le Gouvernement a décidé de maintenir ce dispositif au-delà de 2008, ses conditions évoluant automatiquement, parallèlement à l'augmentation de 40 à 41 ans de la durée d'assurance requise pour obtenir une pension à taux plein. De plus, face au manque de sécurisation de la gestion des régularisations d'arriérés de cotisations, qui a pu conduire à certains abus, le Gouvernement a pris des mesures en 2008 pour mieux encadrer la procédure et l'acceptation des attestations sur l'honneur et pour rapprocher les

tarifs de ces régularisations de leur coût pour les régimes de retraite. Enfin, l'article 83 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a supprimé la possibilité de prendre en compte les rachats de périodes d'études ou d'années incomplètes dans les périodes d'assurance prises en compte pour bénéficier de la retraite anticipée. Le nombre de liquidations de retraites anticipées devrait ainsi nettement reculer en 2009, pour à peine dépasser 50 000, contre environ 120 000 en 2008.

Le libre choix du départ en retraite est favorisé par des incitations financières qui entraînent une diminution de la pension en cas de départ en retraite avec une durée de cotisation inférieure à celle requise pour obtenir une pension à taux plein (« décote »), ou au contraire une augmentation de cette pension lorsque l'assuré retarde la liquidation de ses droits à retraite au-delà de l'âge auquel il réunit cette durée (« surcote »). La réforme de 2003 a prévu la création de la décote dans le régime de la fonction publique et sa diminution graduelle dans le régime général et les régimes alignés, ainsi que la mise en place de la surcote dans l'ensemble de ces régimes. Les *indicateurs n° 2-4 et 2-5* montrent que si la proportion de pensions liquidées avec décote est restée stable au voisinage de 7 % au cours des dernières années, la proportion de pensions bénéficiant de la surcote augmente régulièrement et approchait 10 % en 2008. L'augmentation à 5 % à partir du 1^{er} janvier 2009 du taux de la surcote par année cotisée au-delà de l'âge auquel l'assuré totalise la durée de cotisation permettant d'obtenir une pension à taux plein, dans tous les régimes où opère ce mécanisme incitatif et pour les périodes cotisées à partir de cette date, devrait conforter pour l'avenir la progression de ce dispositif, ainsi que le laissent augurer les tendances observées au premier semestre 2009.

L'objectif poursuivi par ces dispositifs est de permettre aux assurés de s'adapter à l'augmentation de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension complète en les sensibilisant aux coûts qu'ils subiraient en l'absence de changements de comportement de départ à la retraite, ainsi qu'aux gains dont ils pourraient bénéficier en reportant la liquidation de leurs droits à la retraite. L'*indicateur n° 2-6* montre à cet égard que le nombre moyen de trimestres d'assurance validés dans l'ensemble des régimes de retraite de base par les assurés du régime général a progressé de trois trimestres environ entre 2004 et 2008, cette augmentation étant plus sensible chez les femmes

que chez les hommes en raison de l'effet plus important chez ces derniers du développement de la retraite anticipée pour carrière longue.

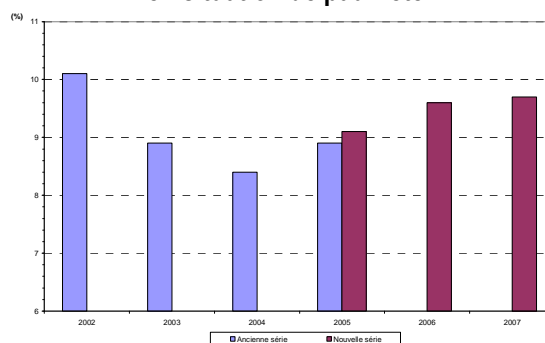
D'autres dispositifs visent également à diversifier davantage les âges de départ en retraite. La retraite progressive, modifiée par la réforme de 2003, qui permet aux assurés à partir de 60 ans de liquider partiellement leurs droits à la retraite et de poursuivre une activité à temps partiel, demeure un dispositif peu utilisé (*indicateur n° 2-7*). Le cumul emploi-retraite, qui concernait 207 000 assurés du régime général en 2008 (*indicateur n° 2-8*), a été entièrement libéralisé dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 pour ceux ayant 60 ans et cotisé la durée nécessaire à l'obtention du taux plein, ou âgés de 65 ans et plus, et qui ont liquidé l'ensemble de leurs droits à pension. Enfin, la possibilité de racheter des trimestres au titre des années d'études ou des années incomplètes, qui est de plus en plus fréquemment utilisée (*indicateur n° 2-9*), a pu également contribuer à la hausse de la durée moyenne de cotisation tous régimes des assurés du régime général.

Objectif n° 3 : garantir la solidarité entre retraités

Au-delà de sa fonction d'assurance contre le risque de ne plus pouvoir percevoir de revenus d'activité en fin de vie, le système de retraite assure également une solidarité entre retraités, en garantissant un revenu décent aux plus modestes d'entre eux.

Ainsi, l'engagement du Président de la République de réduire d'un tiers d'ici 2012 la proportion de Français dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté doit trouver une application en faveur des personnes âgées. En effet, la pauvreté, si elle est moins fréquente parmi les aînés que dans l'ensemble de la population, touchait encore en 2006 près de 10 % de l'effectif des 60 ans et plus (*indicateur n° 3-1*). Compte tenu de l'importance qui s'attache au suivi de cet engagement, il est proposé d'assortir l'indicateur portant sur la proportion de personnes âgées de 60 ans et plus dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté d'un objectif de diminution à l'horizon 2012 compatible avec la cible de réduction d'un tiers fixée pour l'ensemble de la population.

Proportion de personnes âgées en situation de pauvreté



Source : Insee, enquêtes sur les revenus fiscaux et sociaux.

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), nouvelle dénomination depuis le 1^{er} janvier 2007 du « minimum vieillesse », est le principal instrument au service de cet objectif. Le nombre de bénéficiaires de ce dispositif, qui s'élève à 575 000 personnes au 31 décembre 2008 (*indicateur n° 3-2*), diminue régulièrement à mesure de l'arrivée à l'âge de la retraite de cohortes validant des droits à la retraite en constante augmentation, notamment parmi les femmes. Cependant, ce nombre est appelé à augmenter mécaniquement au cours des prochaines années, conformément à l'engagement du Président de la République de revaloriser de 25 % le « minimum vieillesse » des personnes seules entre 2007 et 2012.

La solidarité intra-générationnelle consiste également à relever le montant de la retraite servie aux assurés qui, bien qu'ils réunissent les conditions nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein, ne se verraient sinon attribuer qu'une faible pension en raison d'une carrière salariale modeste. Le mécanisme du « minimum contributif », précédemment évoqué, est l'instrument privilégié de ce relèvement. Sous l'effet des trois revalorisations intervenues en 2004, 2006 et 2008, de 3 % chacune, en sus de la progression liée à la revalorisation générale des pensions, la proportion de pensions portées au « minimum contributif » parmi l'ensemble des pensions liquidées devrait atteindre 45 % dans le régime général en 2009 (*indicateur n° 3-3*). Comme l'ont montré les travaux du COR et le rapport de la Cour des comptes de septembre 2008, le minimum contributif doit cependant être recentré pour bénéficier réellement aux assurés ayant une petite retraite malgré une durée de cotisation significative, et à cet égard la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a prévu d'une part que le bénéfice de la majoration du minimum contributif soit réservé aux assurés justifiant d'au moins 120

trimestres effectivement cotisés, et d'autre part que le minimum contributif serait servi sous condition de pensions au plus tard au 1^{er} janvier 2011, en rapport avec l'objectif d'une pension de 85 % du SMIC net après une carrière complète cotisée au salaire minimum.

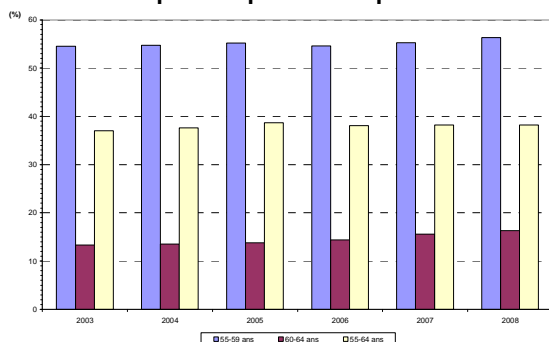
Objectif n° 4 : accroître l'emploi des salariés âgés

Comme cela a déjà été évoqué en introduction de cette présentation, les réformes des retraites de 1993 et 2003 ont privilégié l'allongement de la durée de cotisation comme levier principal du retour à l'équilibre financier des régimes de retraite à l'horizon 2012. La période 2009 – 2012 verra ainsi le passage progressif de 40 à 41 ans de la durée de cotisation permettant d'obtenir une pension complète dans le régime général, les régimes alignés, et dans la fonction publique.

En conduisant les assurés à retarder l'âge de leur départ en retraite, cette stratégie vise à ralentir l'évolution des dépenses de retraite. Mais elle contribue également à accroître l'emploi des travailleurs âgés, à soutenir la croissance économique et ainsi améliorer les recettes des régimes. Ainsi, compte tenu de l'importance de l'impact qui en est attendu sur l'équilibre financier du système de retraite, il est proposé de prêter une attention particulière aux deux indicateurs suivants :

- La proportion de personnes âgées de 55 à 64 ans qui occupent un emploi (indicateur n° 4-1), dont la progression constituera la contribution de la France à l'objectif d'un taux d'emploi de 50 % en 2010 dans cette classe d'âge dans l'ensemble de l'Union européenne.

Proportion de personnes âgées de 55 à 64 ans qui occupent un emploi



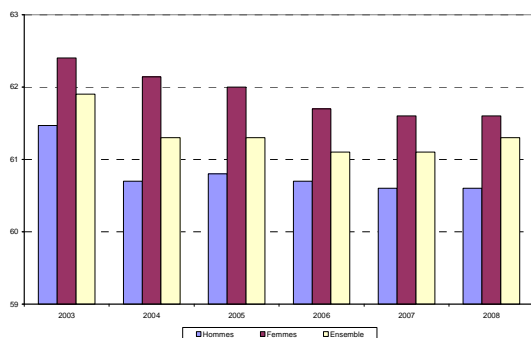
Source : Insee, enquêtes Emploi.

La France est l'un des pays européens dans lequel le taux d'emploi des 55 – 64 ans est le plus faible : en 2008, il s'établissait à 38,2 %, contre 45,6 % en moyenne dans l'Union européenne à 27. Cependant, l'évolution observée au cours des dernières années montre des signes d'amélioration : corrigée des structures par âge, la proportion de personnes âgées de 55 à 59 ans occupant un emploi a progressé de 3,9 points environ depuis 2003, tandis que cette même proportion parmi les 60 – 64 ans a progressé de 2,4 points. Ces résultats positifs interviennent alors même que le retournement de l'activité économique en 2008 n'a pas été propice à des changements d'ampleur des comportements des employeurs en matière d'embauche ou de maintien dans l'emploi des travailleurs âgés. L'amélioration est particulièrement sensible parmi les femmes (+4,1 points sur l'ensemble de la classe d'âge 55 – 64 ans), les progrès ayant été freinés chez les hommes par le développement de la retraite anticipée pour carrière longue.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 comportait un ensemble de mesures destinées à amplifier ces premiers acquis. En particulier, les entreprises et les branches professionnelles sont fortement incitées à conclure des accords sur l'emploi des travailleurs âgés d'ici fin 2009 sous peine d'acquitter une pénalité financière en 2010. La mise à la retraite d'un salarié par l'employeur ne peut désormais intervenir avant l'âge de 70 ans sans l'accord du salarié. Comme indiqué précédemment, la libéralisation du cumul emploi-retraite et l'augmentation de l'avantage procuré par la « surcote » constituent des incitations fortes pour les salariés à prolonger leur activité professionnelle. Un point d'étape sur l'ensemble de ces mesures est prévu en 2010, afin d'en évaluer les effets et d'en modifier le cas échéant la mise en œuvre.

- L'âge effectif au départ en retraite des assurés du régime général (indicateur n° 4-3), qui doit traduire l'impact réel de l'allongement programmé de la durée de cotisation requise pour bénéficier d'une pension à taux plein et des mesures destinées à encourager le maintien dans l'emploi des 55 – 64 ans.

Âge moyen des assurés du régime général à la liquidation de leur pension



Source : CNAV.

Alors que le passage à 40 années de la durée requise pour obtenir une pension à taux plein est achevé depuis 2003 dans le régime général et les régimes alignés, et depuis 2008 dans la fonction publique, il faut reconnaître que l'âge moyen à la liquidation de la pension n'a pas progressé depuis cette date dans le régime général : il s'établit à 61,3 ans en 2008 contre 61,9 ans en 2003. Ceci s'explique par le fait que les progrès de l'emploi des seniors ont porté principalement sur la classe d'âge 55 – 59 ans, et par l'impact du développement de la retraite anticipée pour carrière longue. Corrigé des retraites anticipées, l'âge effectif de départ en retraite serait resté stable chez les hommes, et aurait connu une légère baisse chez les femmes, probablement sous l'effet de l'assouplissement de la « décote ». Il importe que les mesures prévues pour relever l'emploi des travailleurs âgés permettent de convertir la hausse programmée d'ici à 2012 de la durée de cotisation requise afin d'obtenir une pension complète en élévation effective de l'âge moyen du départ en retraite. Une telle évolution contribuera au rattrapage par la France d'une partie de son écart avec les autres États membres de l'Union européenne en termes d'âge effectif à la cessation d'activité, qui est égal à deux ans (*indicateur n° 4-2*).

Plusieurs indicateurs complémentaires permettent de suivre de façon plus précise certains aspects de la politique visant à relever le taux d'emploi des 55 – 64 ans. Ainsi, l'indicateur relatif à la proportion d'assurés du régime général qui valident dans ce régime un trimestre d'assurance effectivement cotisé durant l'année précédant la liquidation de leur retraite (*indicateur n° 4-4*), qui s'établit à 35 % environ – mais à 52 % si l'on tient compte des trimestres validés dans d'autres régimes de retraite –, montre l'importance du chemin à accomplir pour

rendre plus fréquentes les transitions entre emploi et retraite sans passage par des périodes interstitielles de chômage ou d'inactivité. A cet égard, la très forte diminution du nombre de bénéficiaires de dispositifs publics de préretraites organisée par la réforme des retraites de 2003 (*indicateur n° 4-5*) doit encourager salariés et employeurs à modifier leurs pratiques. Il en va de même de la régression enregistrée pour la première fois en 2007, et confirmée en 2008, du nombre de chômeurs dispensés de recherche d'emploi (*indicateur n° 4-6*), la suppression de ce dispositif à l'horizon 2012 ayant au demeurant été approuvée par le Parlement en juillet 2008.

Objectif n° 5 : garantir la viabilité financière des régimes de retraite

Les politiques mentionnées dans les développements précédents ont pour objectif commun de rechercher la conciliation d'un niveau adéquat de pension garanti aux retraités avec un financement équilibré à long terme de la branche vieillesse de la sécurité sociale. L'*indicateur n° 5-1* porte sur le solde financier de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et de l'ensemble des régimes de retraite de base. Les années 2007 et 2008 ont vu une amplification de la dégradation du taux d'adéquation des dépenses avec les recettes de la CNAV, qui atteint 94,1 % en 2008. L'exercice 2009 enregistre en outre l'incidence pleine de la dégradation des recettes de la branche vieillesse du régime général en raison de la détérioration de la conjoncture économique : comme celles-ci ne progressent que de +1,4 % alors que les dépenses poursuivent sur leur tendance dynamique (+4,0 %), le taux de couverture des charges de la CNAV par ses produits pourrait chuter à 91,7 % en 2009.

Les résultats défavorables enregistrés en 2009 ne doivent pas occulter le caractère structurel des conditions de l'équilibre financier du système de retraite, qui subit à titre principal l'effet du départ en retraite des générations nombreuses du baby-boom. Dès lors, le financement du système de retraite doit être conforté par des redéploiements de ressources au sein de la protection sociale que permet l'évolution de la situation financière de plusieurs de ces branches ou régimes. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a ainsi prévu le transfert progressif à la CNAF de la charge du financement des majorations de pensions dont bénéficient les assurés ayant élevé trois enfants ou plus, aujourd'hui partagée entre la CNAF et le

Fonds de solidarité vieillesse (FSV), ces avantages s'analysant comme des aides différées aux familles. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 comporte, avec le transfert au FSV du coût pour le régime général et les régimes alignés du financement des périodes non contributives accordées au titre des indemnités journalières, de la maternité, de l'invalidité et des rentes AT-MP, une mesure qui conforte cette démarche de redéploiement et de transfert progressif à un financement par la solidarité nationale des dépenses non contributives supportées par les régimes de retraite.

Dans une perspective de moyen - long terme, il importe également de prêter attention aux paramètres qui sont susceptibles d'affecter l'équilibre des régimes de retraite, et aux instruments propres à restaurer cet équilibre. Ainsi, la réforme de 2003 a posé le principe de la stabilisation durable à son niveau de 2003 (1,79) du ratio entre la durée de cotisation requise pour obtenir une pension complète et la durée moyenne espérée de retraite. Dans le contexte de l'élévation continue de l'espérance de vie à 60 ans, cet objectif de stabilisation détermine les modalités de l'élévation de la durée de cotisation, la Commission de garantie des retraites rendant un avis tous les quatre ans sur le rythme souhaitable au vu des évolutions démographiques. *L'indicateur n° 5-2* confirme ainsi que le relèvement de 40 à 41 années de cette durée est indispensable pour réaliser cette stabilisation à l'horizon 2012. Par ailleurs, le Fonds de réserve pour les retraites, créé en 2000 afin d'atténuer les difficultés de financement des retraites à l'horizon 2020, dispose d'un portefeuille dont la valeur de marché atteignait de 27,7 milliards d'euros au 31 décembre 2008 (*indicateur n° 5-3*), et ce malgré une performance de ses placements fortement négative, en raison de l'effondrement des marchés financiers.

*
**

Évaluée à l'aune de ses principaux indicateurs, la politique française des retraites peut bénéficier d'une appréciation favorable, tempérée par l'identification de certains axes de progrès :

- en matière d'adéquation des pensions de retraite aux besoins des retraités, les résultats observables, relatifs au taux de remplacement des revenus d'activité, au niveau de vie moyen des retraités rapporté

à celui des personnes actives, ou encore à la proportion de personnes âgées en situation de pauvreté, sont assurément positifs ;

- des progrès modestes mais réguliers apparaissent également en matière d'emploi des travailleurs âgés de 55 – 64 ans, notamment en données corrigées de la composition fine par âge, que les mesures prises en 2009 – libéralisation du cumul emploi-retraite, amélioration de la « surcote », suppression progressive de la mise à la retraite d'office et de la dispense de recherche d'emploi – devraient amplifier ;
- cependant, ces progrès tardent à se traduire en un allongement de l'âge effectif de liquidation de l'âge de la retraite, levier déterminant de l'équilibre à long terme des régimes de retraite dans le contexte de l'élévation continue de l'espérance de vie, en raison notamment de l'incidence contraire des départs nombreux en retraite anticipée dont ont bénéficié depuis 2004 les salariés ayant eu une carrière professionnelle longue.

Ces progrès conditionnent le retour durable à l'équilibre financier du système de retraite, indépendamment des mesures nécessaires pour lui permettre de faire face aux conséquences de la chute de ses recettes observée en 2009, qui sont d'origine exclusivement conjoncturelle.

*
**

Les responsables administratifs portant à titre principal les politiques sous-jacentes au programme « Retraites » sont les suivants (par ordre alphabétique des institutions concernées) :

- Monsieur Pierre Mayeur, Directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ;
- Monsieur Bertrand Martinot, Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ;
- Monsieur Dominique Libault, Directeur de la Sécurité sociale (DSS) ;
- Monsieur Raoul Briet, Président du conseil de surveillance du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) ;
- Monsieur Jean-Marie Palach, Directeur du groupement d'intérêt public info retraite (GIP Info Retraite).