

PRÉSENTATION STRATÉGIQUE

DU PROGRAMME DE QUALITÉ ET D'EFFICIENCE « RETRAITES »

En 2010, les dépenses des régimes obligatoires de base et complémentaires de sécurité sociale, au titre du risque vieillesse, s'élèvent à 271,5 milliards d'euros. La branche vieillesse est ainsi 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 projections rendues publiques par le Conseil d'orientation des retraites en avril 2010 font ainsi état d'un besoin de financement du système de retraites dans son ensemble de 45 Md€ environ (valeur 2008) en 2020. Face à ces évolutions préoccupantes, le Gouvernement a poursuivi le processus de réforme de notre système de retraite amorcé par les lois du 13 juillet 1993, puis du 21 août 2003, en proposant au Parlement une nouvelle réforme des retraites qui a été adoptée le 9 novembre 2010.

Cette nouvelle loi, et les mesures de financement de la LFSS pour 2011, garantissent la viabilité financière à moyen terme du système de retraite, et plus particulièrement son équilibre à l'horizon 2018. L'instrument déterminant de cette stratégie est l'augmentation progressive de la durée d'activité, obtenue au moyen d'une élévation de deux ans des âges légaux de la retraite, tant l'âge minimum d'ouverture des droits que celui requis pour obtenir une pension à taux plein sans condition de durée de cotisation. Parallèlement, l'augmentation progressive de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une pension à taux plein, prévue par la réforme des retraites de 2003, sera poursuivie de manière à tenir compte des gains d'espérance de vie. Ces leviers d'action permettent d'obtenir un effet maximum sur les conditions d'équilibre des régimes de retraite, en entraînant non seulement une diminution de leurs charges du fait de l'élévation attendue de l'âge effectif moyen de

départ en retraite, mais aussi une augmentation de leurs produits sous l'effet du surcroît de cotisations apporté par les assurés prolongeant leur carrière professionnelle. Cela suppose naturellement des évolutions dans le fonctionnement du marché du travail et dans les pratiques des employeurs de façon à rendre effectif le maintien en activité des travailleurs âgés. A cet égard, plusieurs mesures ont été mises en place en vue de faciliter l'activité des seniors axées sur le développement du tutorat et l'aide à l'embauche des seniors.

L'effort significatif demandé aux actifs présents et futurs en termes de durée de cotisation permettra de maintenir le montant moyen des pensions versées aux retraités à son haut niveau actuel. Il importe en outre que cet effort soit réparti de façon équitable, en tenant compte des situations particulières de certains assurés. Ainsi, les personnes ayant débuté précocement leur carrière professionnelle ou dont l'état de santé est dégradé ou les travailleurs handicapés peuvent continuer à partir en retraite à 60 ans, voire avant.

La réforme des retraites votée par le Parlement vise par ailleurs à améliorer l'équité entre retraités. En particulier, il est prévu que diverses dispositions en vigueur dans les fonctions publiques soient rapprochées de celles qui s'appliquent dans le régime général qui couvre les salariés du secteur privé, qu'il s'agisse du taux de cotisation qui sera aligné en dix ans sur celui du secteur privé, du dispositif de départ anticipé sans condition d'âge pour les parents de trois enfants et plus qui sera mis en extinction à partir de 2012, ou encore du minimum garanti aux retraités des fonctions publiques qui sera accessible dans les mêmes conditions de durée d'activité que dans le régime général. Diverses mesures de la loi sur les retraites de 2010 permettent, en outre, de surmonter des obstacles à la validation de leurs droits à la retraite auxquels s'exposent certaines catégories d'assurés : les jeunes en situation précaire pourront désormais valider pour leur retraite une durée plus longue de chômage non indemnisé, et la rémunération des mères pendant la maternité sera prise en compte dans le calcul de leur pension. S'agissant de l'accès au bénéfice du minimum

vieillesse, une partie supplémentaire du patrimoine des agriculteurs, les bâtiments indissociables du capital d'exploitation, sera désormais protégée du recours sur succession.

Par ailleurs, une attention particulière en faveur des retraités les plus modestes sera poursuivie. Un premier effort avait été produit en 2010 avec une majoration de 11,1 % des pensions de réversion versées aux veufs et veuves les plus modestes et âgées de 65 ans et plus. De plus, en application de l'engagement du Président de la République de revaloriser le minimum vieillesse pour les personnes seules de 25 % entre 2007 et 2012, une nouvelle revalorisation de 4,7 % de cette prestation est intervenue au 1^{er} avril 2011, ce qui porte à plus de 18 % sa revalorisation depuis 2007. Une dernière revalorisation aura lieu en avril 2012 permettant d'atteindre l'objectif de 25%.

Compte tenu des changements ainsi apportés à la législation d'assurance vieillesse, la loi sur les retraites de 2010 prévoit un renforcement des services offerts aux Français afin qu'ils acquièrent une entière compréhension des règles présidant aux calculs des pensions, et ainsi qu'ils prennent mieux en compte dans la gestion de leur carrière les conséquences des changements en cours et à venir de la réglementation. Une information générale sur le système de retraite sera ainsi fournie à tout assuré à son entrée dans la vie professionnelle. En outre, un point d'étape retraites sera proposé à partir de 45 ans. Enfin, tous les régimes de retraite devront mettre en place un simulateur et des relevés individuels de carrière accessibles en ligne.

La mise en œuvre concrète de l'ensemble des mesures de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites nécessitait 67 textes d'application sur des sujets extrêmement divers : les trois quarts de ces textes ont été publiés ou sont en passe de l'être. Cette diversité des sujets a conduit à un travail interministériel important et à une concertation approfondie avec les gestionnaires des systèmes de retraite. La mise en œuvre réglementaire a permis l'entière entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} juillet 2011, y compris s'agissant de la transposition aux régimes spéciaux des mesures d'âge (qui se déploieront qu'à compter de 2017). Par ailleurs, l'accord AGIRC-ARRCO du 18 mars 2011 poursuit le rapprochement des régimes complémentaires avec le régime de base, en prenant notamment acte du changement progressif de l'âge de départ à la retraite.

Le programme de qualité et d'efficience « Retraites » ambitionne de fournir au Parlement un ensemble d'indicateurs lui permettant d'apprécier l'adéquation des mesures prises dans les lois portant réforme des retraites et dans les lois de financement de la Sécurité sociale aux défis démographique et financier auxquels le système de retraite français est confronté. Compte tenu des nouvelles orientations de la réforme des retraites adoptée par le Parlement en 2010, les cinq objectifs suivants assignés à la politique des retraites sont distingués :

- Assurer un niveau de vie adapté aux retraités.
- Garantir la solidarité entre retraités.
- Améliorer la connaissance par les assurés de leurs droits à la retraite.
- Augmenter progressivement la durée d'activité et accroître l'emploi des travailleurs 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.

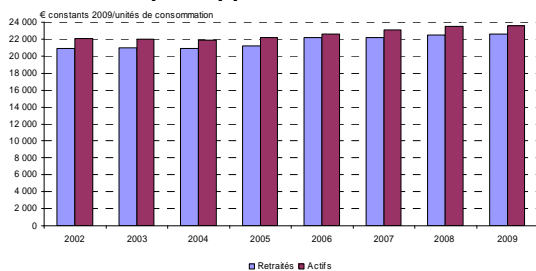
Objectif n° 1 : assurer un niveau de vie adapté aux retraités

Les régimes de retraite français reposent sur le principe de 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 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 retenait 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. Les dernières données disponibles montrent que cet objectif est largement respecté : en 2009, le

taux de remplacement atteint 74,2 %. Ce ratio permet 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 à un niveau très élevé. Dans une acception purement monétaire, où l'on mesure le niveau de vie en prenant en compte les revenus d'activité ou les pensions de retraite et les revenus du patrimoine financier, le rapport des niveaux de vie relatifs entre retraités et actifs apparaît en France à un niveau élevé en 2009 de l'ordre de 96 % (*indicateur n° 1-1*). Ce ratio est relativement stable, avec cependant des évolutions marquées par la conjoncture économique. Les résultats apportés par ce ratio ne doivent pas occulter le fait que le niveau de vie moyen des retraités est en constante augmentation, en particulier, depuis 2002 il a progressé un peu plus rapidement que celui des actifs (+ 7,8% contre + 6,8%).

Niveau de vie moyen par an des retraités par rapport aux actifs



Source : INSEE – DGFiP, CNAF, CNAV, CCMSA, enquête sur les revenus fiscaux et sociaux.

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. Lors du « rendez-vous 2008 », le Gouvernement a reconduit 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 résultats de l'*indicateur n° 1-2*, qui illustre cet objectif, montrent que, grâce aux revalorisations importantes de la majoration du « minimum contributif » intervenues depuis 2004, en sus de l'augmentation annuelle des pensions, il sera atteint en 2011 (85,2 %).

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*). Cette garantie a été strictement respectée dans les régimes de retraite de base jusqu'en 2010.

Objectif n° 2 : 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 à 2012 la proportion de Français dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté trouve 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 2009 près de 10 % de l'effectif des 60 ans et plus (*indicateur n° 2-1*). En considérant un taux de pauvreté des 60 ans et plus, ancré dans le temps en 2007, ce qui permet de prendre en compte l'impact de la croissance économique et des politiques publiques depuis cette date, on observe une diminution de 0,8 point de celui-ci, ce qui est compatible avec la transposition de la cible de réduction, à l'horizon 2012, d'un tiers fixée pour l'ensemble de la population.

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 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. 2009 avait marqué une évolution contraire, en légère hausse, résultant de l'augmentation du nombre de personnes qui réunissaient la nouvelle condition de ressources pour percevoir cette allocation suite aux revalorisations déjà intervenues de cette prestation, conformément à l'engagement du Président de la République de revaloriser de 25 % le « minimum vieillesse » des personnes seules entre 2007 et 2012. Au 31 décembre 2010, les effectifs de bénéficiaires du minimum vieillesse

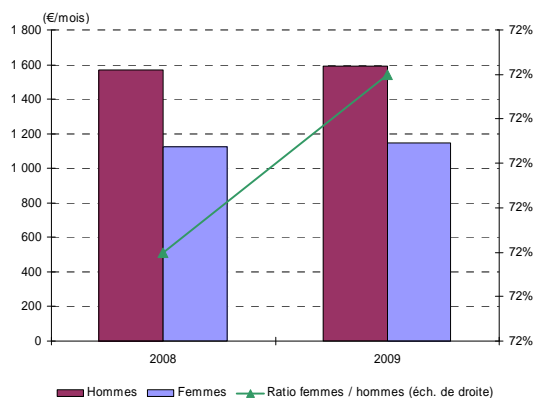
ont repris leur tendance baissière pour s'élever à 576 000 personnes (*indicateur n° 2-2*), indiquant une amélioration globale des carrières.

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, la proportion de pensions portées au « minimum contributif » parmi l'ensemble des pensions liquidées devrait atteindre 47 % dans le régime général en 2011 (*indicateur n° 2-3*).

Un objectif important de la politique des retraites, réaffirmé par la loi de 2010, est la réduction des écarts de pension entre hommes et femmes. La pension totale des femmes (c'est-à-dire en tenant compte des avantages de base et complémentaires, mais également de la réversion et des majorations pour enfants) représente 72 % du montant perçu par les hommes en 2009 (*indicateur n° 2-4*, cf. graphique ci-dessous). Cet écart est le reflet des inégalités entre hommes et femmes, d'une part, dans la durée des carrières, en raison de la fréquence des interruptions des carrières féminines dues en particulier à l'éducation des enfants, ou du recours plus fréquent des femmes au temps partiel, même si les règles de validation de trimestres au régime général permettent d'atténuer les conséquences d'une activité à temps réduit sur les droits à la retraite. D'autre part, les écarts de pension par genre découlent également des disparités salariales pendant la vie active, qui se retrouvent dans les droits à la retraite acquis, du fait du caractère fortement contributif du système de retraite français. Ces effets sont néanmoins atténués par des mécanismes de solidarité entre assurés, dont certains bénéficient majoritairement aux femmes comme les majorations de durée d'assurance pour enfants. Afin de réduire encore davantage les écarts de pensions entre hommes et femmes, la loi de 2010 sur les retraites a inclus dans le salaire annuel moyen, servant de base au calcul de la pension, les indemnités journalières versées aux assurées dans le cadre de leurs congés maternité. Par ailleurs, les entreprises d'au moins cinquante salariés sont soumises à une pénalité à la charge

de l'employeur (1% de la masse salariale) lorsqu'elles ne sont pas couvertes, à partir du 1^{er} janvier 2012, par un accord relatif à l'égalité professionnelle ou, à défaut d'accord, par les objectifs et les mesures constituant le plan d'action défini au niveau des branches professionnelles.

Ecart de pension moyenne entre hommes et femmes



Source : DREES.

Enfin, 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. La réforme de 2010, qui s'applique à partir du 1^{er} juillet 2011, a maintenu et adapté cette possibilité. Cette mesure a bénéficié à plus de 100 000 personnes par an entre 2004 et 2008 pour le seul régime général. En 2009, seules 25 000 personnes ont pu bénéficier de ce dispositif compte tenu de l'impact du relèvement par génération de la durée d'assurance, du relèvement de l'âge de l'obligation scolaire à 16 ans et de la lutte contre les fraudes aux régularisations de cotisations sur déclarations sur l'honneur. Certains départs se sont reportés sur l'année suivante, c'est pourquoi on observe un rebond sur 2010 : le nombre de nouveaux départs se porte à 45 000. Sur l'année 2011, le nombre de retraites anticipées devrait diminuer légèrement, pour se fixer à 40 000, la réforme des retraites n'ayant encore que peu d'impact (*indicateur n° 2-5*). Toutefois, l'élargissement de la condition de début d'activité pour les départs entre 60 ans et le nouvel âge légal devrait entraîner une augmentation du flux de départs anticipés.

Objectif n° 3 : améliorer la connaissance par les assurés de leurs droits à la retraite

L'un des axes structurants de la loi portant réforme des retraites du 9 novembre 2010 consiste à permettre aux assurés d'effectuer des choix informés quant à leur départ en retraite et à leur fin de parcours professionnel, en sorte qu'ils intègrent à leurs décisions l'ensemble des modifications qui ont été apportées à la législation d'assurance vieillesse. Cela suppose que les assurés disposent d'une information fiable sur la constitution progressive de leurs droits à la retraite. La dernière loi prévoit plusieurs dispositifs nouveaux : une information générale à l'entrée dans la vie active sur le système de retraite par répartition, et notamment sur les règles d'acquisition de droits à pension, la possibilité d'un point d'étape sur sa future retraite à partir de 45 ans, permettant, sur demande, de recevoir une information sur les droits à la retraite qu'ils se constituent ainsi que sur l'évolution future de ces droits. Enfin, le relevé de carrière individuel sera accessible par voie électronique. Pour l'heure, le dispositif d'information des assurés créé par la loi du 21 juillet 2003, 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, donne de très bons résultats. Ainsi, les *indicateurs n° 3-1* et *3-2* montrent qu'en 2010, 94 % des assurés âgés de 35, 40, 45 et 50 ans ont reçu leur relevé individuel de situation et 88,2 % des personnes âgées de 55 et 56 ans ont reçu également, exceptionnellement en 2010, un relevé individuel de situation compte tenu de la concomitance de la réforme des retraites qui ne permettait pas l'envoi d'une estimation de la pension à l'automne 2010.

Objectif n° 4 : augmenter progressivement la durée d'activité et améliorer l'emploi des seniors

L'objectif de la réforme des retraites adoptée en 2010 est de garantir le financement durable du niveau favorable de pension dont bénéficient en moyenne les retraités français, au moyen d'une élévation progressive de la durée effective d'activité des générations successives d'actifs. Outre l'allongement de la durée de cotisation requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, qui atteindra 41 ans en 2012 en application de la réforme de 2003, et qui sera portée à 41,5 années en 2015

compte tenu des tendances présentes de l'espérance de vie à 60 ans, le report à 62 ans à l'horizon 2018 de l'âge légal de la retraite constituera le levier principal pour enclencher ce processus d'élévation de la durée de cotisation. Il permettra le respect effectif de l'objectif posé par la réforme d'un partage des gains d'espérance de vie à deux tiers en faveur de la période d'activité et à un tiers en faveur de la retraite.

Malgré les allongements en cours de la durée de cotisation « taux plein », il faut reconnaître que l'âge moyen à la liquidation de la pension n'a pas progressé depuis 2003 dans le régime général : il s'établit à 61,5 ans en 2010 contre 61,9 ans en 2003 (*indicateur n° 4-1*). Ceci s'explique par les progrès de l'emploi des seniors qui ont porté principalement sur la classe d'âge 55 - 59 ans (*indicateur n° 4-7*), par l'impact du développement de la retraite anticipée pour carrière longue (*indicateur n° 2-5*), et enfin, par l'arrivée aux âges de la retraite des premières générations du baby boom. 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. L'amélioration des carrières féminines, jointe pour les femmes ayant eu de longues interruptions de carrière à l'assouplissement de la décote et à la montée en charge de l'assurance vieillesse du parent au foyer, ont pu contribuer à cette évolution. En 2011, le relèvement de l'âge légal introduit par la réforme de 2010, effectif à partir du 1^{er} juillet 2011 pour la première génération concernée (celle de 1951) donnerait lieu à une augmentation de l'âge moyen de départ, qui atteindrait 62,1 ans. La poursuite de cette tendance devrait permettre à la France de rattraper 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 d'environ deux ans (*indicateur n° 4-2*).

Outre les gains à venir du fait de la réforme de 2010, des progrès sont d'ores et déjà perceptibles, si l'on en juge par la progression depuis 2005 du nombre moyen de trimestres d'assurance validés dans l'ensemble des régimes de retraite de base par les assurés du régime général, à savoir six trimestres supplémentaires entre 2005 et 2010 (*indicateur n° 4-3*). Cette augmentation est 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.

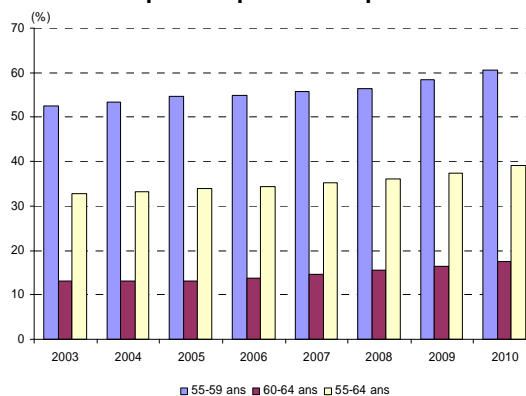
Depuis la réforme des retraites de 2003, les choix individuels du départ en retraite sont influencés par des incitations financières qui entraînent une diminution de la pension en cas de départ en retraite avec une durée de cotisation inférieure à celle requise pour obtenir une pension à taux plein (décote), 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). Les *indicateurs n°4-4 et 4-5* montrent que si la proportion de pensions liquidées avec décote, qui s'établit à 8,7 % en 2010, ne progresse que faiblement ces dernières années, la proportion de pensions bénéficiant de la surcote augmente régulièrement, et encore plus en 2009 où le relèvement à 5 % 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, a été mis en œuvre. En 2009, 12,6 % des pensions ont ainsi été liquidées avec surcote. En 2010, cette proportion a encore un peu augmenté pour se porter à 12,9 % au régime général.

D'autres dispositifs visent également à assouplir la transition entre activité et retraite (*indicateur 4-6*). La retraite progressive, modifiée par la réforme de 2003, qui permet aux assurés ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite de liquider partiellement leurs droits à la retraite et de poursuivre une activité à temps partiel, demeure un dispositif peu utilisé (2 000 bénéficiaires en 2010). Le cumul emploi-retraite a été libéralisé dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009 pour les personnes ayant atteint l'âge légal de départ et totalisant la durée nécessaire à l'obtention du taux plein, ou ayant atteint l'âge automatique du taux plein, et qui ont liquidé l'ensemble de leurs droits à pension : il concernait 280 000 assurés du régime général en 2010. Enfin, la possibilité de racheter des trimestres au titre des années d'études ou des années incomplètes, qui reste utilisée avec parcimonie, a pu également contribuer à la hausse de la durée moyenne de cotisation des assurés du régime général, des régimes alignés et de la fonction publique.

En conduisant les assurés à retarder l'âge de leur départ en retraite, la stratégie retenue par le Gouvernement vise non seulement à ralentir l'évolution des dépenses de retraite, mais également à accroître l'emploi des travailleurs âgés, à soutenir la croissance économique et *in fine* améliorer les recettes des régimes. La réalisation de cette dynamique vertueuse suppose toutefois

que l'essentiel de la durée supplémentaire s'écoulant jusqu'au départ en retraite corresponde à des périodes travaillées pour les assurés. A cet égard, la proportion de personnes âgées de 55 à 64 ans qui occupent un emploi (*indicateur n° 4-7*) constitue un indicateur significatif de la capacité de notre pays à maintenir les travailleurs âgés dans l'emploi (*cf. graphique ci-dessous*).

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



Source : INSEE, enquêtes Emploi, calculs DARES.

Au deuxième trimestre 2011, le taux d'emploi des 55-64 ans s'élève à 40,9 %, après 39,7 % sur l'ensemble de l'année 2010 (+ 0,9 point par rapport à 2009). L'évolution observée au cours des dernières années montre des signes indéniables d'amélioration : corrigée de la composition fine par âge, la proportion de personnes âgées de 55 à 59 ans occupant un emploi a progressé de 7,9 points depuis 2003, tandis que cette même proportion parmi les 60 - 64 ans augmentait de 4,4 points. Ces résultats positifs interviennent alors même que la conjoncture déprimée de l'emploi en 2008 et 2009 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 (+ 7 points sur l'ensemble de la classe d'âge 55 - 64 ans). Toutefois, le recul significatif des dispositifs de cessation anticipée d'activité qui concernaient essentiellement les hommes, au cours des deux dernières années, a permis au taux d'emploi des hommes de progresser aussi vite que celui des femmes entre 2008 et 2010.

L'objectif retenu par l'Union européenne dans le cadre de la stratégie dite « de Lisbonne » visait à atteindre un taux d'emploi de 50 % des 55-64 ans dans l'ensemble des 27 États membres de l'Union à l'horizon 2010. A cette date, cet indicateur s'établit à

46,3 %, ce qui souligne que, bien que l'objectif n'ait pas été atteint, une part significative de l'effort requis a été réalisée. La France a apporté une contribution appréciable à ce résultat, bien que sa performance en termes d'emploi des seniors reste inférieure à celle de la plupart de ses partenaires européens sur la tranche des 60-64 ans. L'allongement de la durée de cotisation requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, en application de la réforme de 2003, et le report à 62 ans à l'horizon 2018 de l'âge légal de la retraite et à 67 ans de l'âge permettant l'accès à une pension à taux plein permettront de prolonger le mouvement en cours de progression du taux d'emploi des seniors.

Si différentes mesures ont permis une augmentation notable de l'emploi des seniors ces deux dernières années (incitation à conclure des accords ou à mettre en place des plans d'action sur l'emploi des travailleurs âgés, recul de l'âge de la retraite d'office à 70 ans, libéralisation du cumul emploi retraite et augmentation de l'avantage procuré par la surcote), la loi sur les retraites de 2010 vise à consolider ces acquis : ainsi, le développement du tutorat continue à être encouragé pour favoriser la transmission des savoirs et valoriser la fin de carrière, et la « boîte à outils » pour l'emploi des seniors est maintenue (cumul emploi retraite, surcote, retraite progressive, mais aussi taxation des indemnités de rupture et réduction des préretraites). Par ailleurs, pour permettre le retour à l'emploi des salariés âgés, une aide à l'embauche, en contrat de professionnalisation, d'un montant de 2 000 €, des chômeurs de plus de 45 ans a été créée par le plan emploi du 1^{er} mars 2011.

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° 4-8*), qui s'établit à 30 % en 2009 - mais à 43 % si l'on tient compte des trimestres validés dans d'autres régimes de retraite -, montre l'importance du chemin à parcourir 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 préretraite organisée par la réforme des retraites de 2003

(*indicateur n° 4-9*) doit encourager les salariés et les employeurs à modifier leurs pratiques. Il en va de même de la régression enregistrée pour la première fois en 2007, et confirmée depuis lors, du nombre de chômeurs dispensés de recherche d'emploi (*indicateur n° 4-10*), la suppression de cette dispense 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. Alors que depuis 2004, le taux d'adéquation des dépenses avec les recettes de la CNAV était passé sous le seuil des 100 %, reflétant ainsi des dépenses excédentaires aux recettes, l'année 2009 a vu une accélération de la dégradation de ce ratio, qui s'est poursuivie en 2010 pour atteindre 91,3 %. Ce résultat découle d'un ralentissement des recettes (légèrement supérieures à + 2 % en 2009 et 2010), sous l'effet notamment de la crise économique mais également pour partie à cause d'une évolution plus faible du plafond de sécurité sociale, et de la poursuite de l'augmentation des dépenses de retraites (proche de + 3,7 % chaque année). L'exercice 2011 verra en revanche un redressement sous les premiers effets de la réforme des retraites : l'impact ne porte pas tant sur les dépenses puisque seule une demi-génération est concernée par l'élévation de l'âge de la retraite, que sur les recettes, la CNAV bénéficiant d'un transfert supplémentaire du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) d'un montant estimé à 3 Md€. Par ailleurs, la CNAV commencera à bénéficier d'une recette nouvelle due à la hausse du prélèvement social sur les revenus du capital, annoncée par le premier ministre le 24 août 2011. *In fine*, le taux d'adéquation des dépenses avec les recettes s'établirait à 94,4 %. En 2012, ce taux devrait faiblement augmenter (94,8 %) sous l'impulsion de dépenses en légère hausse (+ 3,9 %), notamment en raison d'un taux d'inflation plus élevé en 2011 (+ 2,1 %) se traduisant mécaniquement par une revalorisation plus élevée des pensions, et de la montée en charge des nouvelles recettes (permettant aux produits nets d'augmenter de

4,3 %), telles que, par exemple, la hausse du prélèvement social sur les revenus du capital ou la réforme de l'imposition des plus-values immobilières annoncées dans le plan de réduction des déficits publics le 24 août 2011.

Face à ces déficits importants, appelés en outre à se creuser tendanciellement dans les prochaines années compte tenu des évolutions démographiques, la montée en charge progressive des mesures prises en 2010, portant aussi bien sur les dépenses que sur les recettes, permettra d'atteindre l'objectif ambitieux de rééquilibrer l'ensemble des régimes de retraite en 2018. S'agissant des dépenses, le report progressif à 62 ans de l'âge de la retraite (cf. *supra*), le décalage parallèle des autres âges et la poursuite jusqu'en 2020 de l'augmentation de la durée de cotisation selon la règle fixée par la réforme des retraites de 2003 permettront de combler environ la moitié du besoin de financement des régimes de retraite à l'horizon 2020. Dans le domaine des recettes, des mesures de convergence entre le secteur privé et le secteur public ont été adoptées, telles que l'alignement du taux de cotisation retraite acquitté par les fonctionnaires sur celui du privé. En outre, des recettes nouvelles seront apportées aux régimes de retraite et au fonds de solidarité vieillesse qui ont été réparties équitablement sur l'ensemble des acteurs économiques. Ainsi, les ménages imposés à la tranche la plus élevée du barème de l'impôt sur le revenu ont vu leur taux marginal augmenter d'un point. Par ailleurs, les prélèvements sur les stock-options et les retraites chapeaux ont été relevés. Les revenus du capital sont également mis à contribution de façon spécifique (plus-values de cession mobilières et immobilières, dividendes et intérêts). Concernant les entreprises, le gain de recettes induit par l'annualisation du calcul des allègements généraux de cotisations sociales (cf. *programme de qualité et d'efficience* « Financement ») bénéficie intégralement au Fonds de solidarité vieillesse qui doit prendre en charge les dépenses du régime général et des régimes alignés au titre du minimum contributif. Enfin, à plus long terme, les cotisations au régime général devraient être augmentées à partir de 2015, et compensées à due proportion par une diminution des cotisations d'assurance chômage, compte tenu de l'amélioration prévue de la situation financière de ce régime. L'ensemble de ces dispositions sont prises en compte dans la trajectoire de retour à l'équilibre des régimes de retraites définie par le gouvernement. L'indicateur n°5-2 permettra de suivre, chaque année, le taux de

réalisation des mesures de retour à l'équilibre comparativement à la cible découlant de la réforme.

Dans une perspective de moyen - long terme, il importe également de disposer de mécanismes de pilotage qui permettent le retour à l'équilibre en fonction de l'évolution des divers paramètres des régimes de retraite. 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. Ce principe, qui vise à partager les gains d'espérance de vie entre durées d'activité et de retraite, a été réaffirmé par la loi sur les retraites de 2010. L'évolution de l'indicateur n° 5-3 montre que le relèvement de 40 à 41 ans entre 2008 et 2012 de la durée de cotisation requise pour percevoir une pension à taux plein est une condition nécessaire de cette stabilisation d'ici à 2012. La loi sur les retraites de 2010 modifie le calendrier de détermination de la durée d'assurance, afin d'informer plus en amont les assurés, dès leurs 56 ans : cette dernière sera désormais fixée annuellement, et non plus tous les quatre ans comme actuellement, par génération, après un avis du Conseil d'orientation des retraites. Conformément à ce nouveau calendrier, la durée d'assurance a été portée 41,5 ans pour la génération de 1955 afin de maintenir le ratio « durée de cotisation / durée moyenne de retraite » à son niveau de 2003.

Synthèse

Évaluée à l'aune de ses principaux indicateurs, la politique française de retraites peut bénéficier d'une appréciation favorable sous réserve de confirmation à l'avenir des résultats d'ores et déjà observés :

- le rapport des niveaux de vie relatifs entre retraités et actifs apparaît, en France, relativement stable dans le temps et atteint un niveau très élevé (de l'ordre de 96 %). Cela traduit une augmentation du niveau de vie moyen des retraités aussi rapide que celles des actifs ;
- toutefois, des progrès restent à accomplir en matière d'écart de pensions entre hommes et femmes. Bien que cet écart soit tendanciellement en baisse, la pension totale des femmes ne représente que 72 % du montant perçu par les hommes en 2009, reflétant des inégalités de carrière et

salariales entre hommes et femmes qui ne se réduisent que lentement.

- la progression de l'emploi des seniors donne des signes indéniables d'accélération ces deux dernières années alors que la conjoncture déprimée de l'emploi 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. Néanmoins, l'emploi des seniors en France reste inférieur aux pays européens de taille comparable ;
- par ailleurs, la réforme des retraites adoptée le 9 novembre 2010, permet d'envisager que l'ensemble des régimes des retraites, *via* une réduction de leurs dépenses due principalement au report de l'âge légal de départ en retraite mais également grâce à un accroissement de leurs ressources, soient globalement équilibrés à l'horizon 2018 ;

Le Comité de pilotage des régimes de retraites (COPIJOR), créé par loi de 2010 sur les retraites et composé de parlementaires, des partenaires sociaux, de représentants de l'État, de représentants des régimes de retraite et de personnalités qualifiées, s'est vu confier la mission de suivre les conditions dans lesquelles s'effectuent notamment :

- le retour à l'équilibre des régimes de retraites à l'horizon 2018 ;
- l'amélioration du niveau de vie des retraités ;
- la progression du taux d'emploi des 55-64 ans pour atteindre en 2018 la moyenne de l'Union européenne ;
- la réduction des écarts de pensions entre hommes et femmes.

Ce Comité de pilotage des régimes de retraites s'est réuni, pour la première fois le 31 mai 2011, sous la présidence du Ministre du travail, de l'emploi et de la santé. Il a adopté le principe d'un tableau de bord de suivi des objectifs poursuivis par le système de retraite par répartition. Les prochains programmes de qualité et d'efficience « Retraites » s'attacheront à incorporer les conclusions des travaux de ce comité dans le domaine des indicateurs mesurant les résultats des politiques de retraite. D'ores et déjà, le présent programme de qualité et d'efficience s'attache à mettre en valeur une sélection d'indicateurs relatifs aux domaines que le Comité de pilotage des régimes des retraites est chargé de suivre

*

**

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 Jean-Marie Palach, Directeur du groupement d'intérêt public info retraite (GIP Info Retraite).