

Chapitre IX

Les réformes des retraites des salariés du secteur privé : un redressement financier significatif, une méthode à redéfinir dans la perspective de nouveaux ajustements

PRÉSENTATION

Le système de retraite obligatoire des salariés non agricoles du secteur privé se compose d'un régime de base, le régime général de sécurité sociale, dont la branche vieillesse est gérée par la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)³⁹¹, et de régimes complémentaires, gérés par l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO) et l'association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC). L'ARRCO couvre aujourd'hui la quasi-totalité des salariés du secteur privé et l'AGIRC le champ des cadres et assimilés, également affiliés à l'ARRCO pour la part de leur salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale³⁹².

Ces deux étages, de base et complémentaires, sont des régimes obligatoires par répartition fondés sur un même principe de solidarité entre générations, les cotisations des actifs finançant les pensions des retraités. Ils diffèrent cependant par plusieurs aspects. Ainsi, le régime de base est un régime en annuités³⁹³, tandis que les régimes complémentaires sont des régimes par points³⁹⁴. Le régime de base est placé sous la tutelle de l'État, alors que les régimes complémentaires relèvent de la seule responsabilité des partenaires sociaux à l'origine de leur création.

Pris ensemble, régime de base et régimes complémentaires ont versé en 2015 181,9 Md€ de prestations (110,6 Md€ pour le régime général et 71,3 Md€ pour l'AGIRC-ARRCO). Le régime général a réglé des pensions moyennes de droit direct de 746 € pour les hommes et de 596 € pour les femmes, complétées par l'ARRCO à hauteur respectivement de 398 € et de 239 €, et le cas échéant par l'AGIRC, à hauteur de 873 € et de 351 €.

Ces régimes ont connu des réformes importantes depuis un quart de siècle pour faire face au vieillissement démographique et à des perspectives économiques moins favorables que par le passé, sous l'impulsion tant des pouvoirs publics que des partenaires sociaux, en leur qualité de gestionnaires des régimes AGIRC-ARRCO.

³⁹¹ Fin 2014, le régime général comptait 17,6 millions de cotisants et 13,7 millions de retraités.

³⁹² L'ARRCO comptait 18,1 millions de cotisants fin 2014 pour 12,2 millions d'allocataires. Parmi eux, 4,1 millions de salariés cotisaient également à l'AGIRC, tandis que 2,9 millions de retraités percevaient aussi une pension de l'AGIRC.

³⁹³ Le montant de la pension de retraite est fonction de la durée de la carrière professionnelle et de l'historique des rémunérations des assurés.

³⁹⁴ Le montant de la pension de retraite est calculé en fonction du nombre et de la valeur des points acquis par le versement des cotisations patronales et salariales tout au long de l'activité professionnelle du salarié.

S'agissant du régime de base, ces réformes ont principalement porté sur une modification des mécanismes d'indexation des retraites et des salaires pris en compte pour les calculer (à partir de 1987, évolution confirmée en 1993), un élargissement de l'assiette de référence pour le calcul des retraites (passée des 10 aux 25 meilleures années en 1993), un allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une retraite à taux plein (à trois reprises : en 1993, 2003 et 2014), accompagnée de la création d'une surcote (en 2003), un relèvement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite (en 2010) et des hausses de cotisations, patronales et salariales.

À l'AGIRC-ARRCO, au-delà de l'incidence sur les retraites complémentaires de l'évolution des conditions d'âge et de durée d'assurance du régime de base, les réformes ont reposé sur une baisse des taux de rendement des cotisations, sur des hausses de cotisations, aussi bien patronales que salariales, sur la sous-indexation de la valeur du point et, dernièrement, mais avec un effet différé, sur l'incitation à retarder le départ en retraite.

La Cour a cherché à dresser le bilan de ces réformes successives, à mesurer leur apport à l'équilibre financier des régimes et à apprécier la manière dont ces efforts d'ajustement ont été répartis entre les assurés en fonction de leur année de naissance et de leur situation.

Elle a constaté que ces réformes, conduites par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux de manière à lisser dans le temps l'incidence des évolutions nécessaires, ont eu, selon les calendriers et les leviers d'action employés, des effets différenciés sur la situation des assurés (I). Si la trajectoire financière des régimes s'est nettement redressée, des déficits pourraient réapparaître ou s'alourdir à partir de la moitié ou de la fin des années 2020 en fonction des évolutions économiques et démographiques (II). Cette perspective appelle la mise en place d'un cadre de cohérence global pour anticiper et piloter les nouveaux ajustements qui s'avèreraient nécessaires de manière à répartir équitablement les efforts (III).

La méthodologie suivie par la Cour

Les réformes successives des retraites ont fait l'objet d'études variées. Cependant, aucune n'avait permis à ce jour d'apprécier leur impact consolidé sur les deux étages des régimes de salariés du secteur privé, de base et complémentaire, ni de mesurer la contribution de chacune d'elles aux évolutions enregistrées.

Afin de procéder à cette analyse, la Cour a, en complément des analyses existantes, demandé à plusieurs administrations (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques - DREES, INSEE, CNAVTS, direction de la sécurité sociale) de réaliser des études spécifiques sur les impacts des réformes passées des retraites et de celles qui pourraient être mises en œuvre à l'avenir.

Ces études ont principalement porté sur l'effet de la dernière vague de réformes du régime de base (2010-2014). Ainsi, la CNAVTS a examiné l'effet de ces réformes sur son solde financier et sur la situation des affiliés (âge de départ, montant de la pension), la direction de la sécurité sociale a complété ces analyses par des travaux sur des cas-types et la DREES a évalué l'impact financier des réformes sur la retraite des salariés du secteur privé prise dans son ensemble (régimes de base et complémentaires).

La DREES a par ailleurs évalué les impacts des accords conventionnels de mars 2011, mars 2013 et octobre 2015 sur la situation financière des régimes complémentaires, et apprécié les effets de plusieurs leviers de réforme envisageables.

Enfin, la Cour a également sollicité l'INSEE pour identifier les résultats propres aux salariés du secteur privé de certaines études à caractère plus général.

I - Une succession de réformes au rythme variable, des ajustements inégalement répartis

Confrontés à des défis considérables, du fait des évolutions démographiques et économiques, les deux étages constituant la retraite des salariés du secteur privé ont été réformés par la voie d'ajustements de grande portée. Ces réformes sont cependant intervenues selon des temporalités distinctes et de manière non coordonnée. Les mesures mises en œuvre depuis 1993 ont un effet cumulatif important sur la situation des assurés, bien qu'encore en phase de montée en charge. L'analyse détaillée

des effets des dernières réformes du régime de base, entre 2010 et 2014, conduit à relever certaines disparités entre assurés.

A - Des régimes confrontés à des défis démographiques communs

Les régimes de retraite des salariés du secteur privé, de base et complémentaires regroupent la majorité des assurés sociaux. Ils doivent faire face à des évolutions démographiques de grande ampleur qui fragilisent leurs perspectives financières.

En premier lieu, leur phase de montée en charge est désormais achevée. La mise en place de ces régimes s'est traduite, dans l'après-guerre, par une absence de contrainte financière, puisque tous les actifs cotisaient alors que les dépenses de prestations correspondant aux droits ainsi créés n'augmentaient que progressivement à mesure des départs en retraite. Mais cette phase de transition d'une quarantaine d'années, qui correspond à la durée de la carrière d'un nouveau retraité ayant cotisé depuis son entrée dans la vie professionnelle, est désormais arrivée à son terme : depuis la fin des années 1980 au régime de base et depuis le début des années 2000 à l'AGIRC-ARRCO (l'affiliation des salariés aux régimes complémentaires n'ayant été rendue obligatoire que par une loi de 1972 et un accord interprofessionnel de 1973). En tout état de cause, une croissance plus dynamique qu'aujourd'hui de l'activité, de l'emploi et des rémunérations a permis alors de financer plus facilement les pensions.

Par ailleurs, l'espérance de vie des hommes comme des femmes a augmenté rapidement : à la naissance, celle des hommes est passée de 59,9 ans en 1946 à 79 ans en 2015, celle des femmes de 65,2 ans en 1946 à 85,1 ans en 2015. En particulier, l'espérance de vie à 60 ans, qui présente le plus d'intérêt pour l'analyse des retraites, a connu une amélioration sensible et se situe aujourd'hui à environ 25 ans³⁹⁵. Alors que la transition épidémiologique et l'efficacité croissante de la lutte contre les maladies infectieuses avaient principalement fait reculer les décès avant 60 ans, les évolutions récentes³⁹⁶ contribuent à la réduction de la mortalité à des âges plus élevés.

³⁹⁵ 22,9 ans pour les hommes, 27,3 ans pour les femmes.

³⁹⁶ En particulier les innovations ayant permis de réduire la mortalité due aux affections cardio-vasculaires, dans le domaine thérapeutique mais aussi du fait de la rapidité des prises en charge et des changements de comportements.

Ces tendances devraient se poursuivre au cours des décennies à venir. Dans le cadre du dernier exercice de projection de population réalisé en 2010, l'INSEE, extrapolant les évolutions passées, a retenu l'hypothèse centrale d'une espérance de vie à la naissance des hommes de 86 ans et de 91,1 ans pour les femmes en 2060. L'espérance de vie à 60 ans s'élèverait pour les hommes à 28 ans et à plus de 32 ans pour les femmes (soit un gain de près de 5 ans par rapport à aujourd'hui). En 2060, un tiers de la population française aurait 60 ans ou plus, contre moins du quart aujourd'hui, soit plus de 23,5 millions de personnes³⁹⁷.

Au total, la stabilisation du nombre des naissances, l'arrivée à l'âge de la retraite des générations d'après-guerre, l'allongement de l'espérance de vie, en particulier à 60 ans, ont contribué à dégrader le rapport démographique³⁹⁸ entre le nombre de personnes de 60 ans et plus et celui des personnes de 20 à 59 ans.

Cet indicateur, qui était de 3 personnes de 20 à 59 ans pour une personne de 60 ans et plus en 1960, est passé à 2,5 en 2006, et continuerait à baisser rapidement pour s'élever à 1,6 en 2030, puis plus modérément jusqu'en 2060, où il atteindrait 1,4. Cette mutation d'ampleur a nécessairement une forte incidence sur l'évolution des régimes de retraite des salariés du secteur privé. Pour maintenir leur pérennité et éviter toute remise en cause du pacte entre générations qui fonde les systèmes en répartition, pouvoirs publics et partenaires sociaux ont été conduits à des réformes successives depuis le début des années quatre-vingt.

B - Une dynamique de réformes distincte selon les régimes

Le tableau ci-après met en regard les principales réformes mises en œuvre aux deux étages des retraites des salariés du secteur privé depuis 1993.

³⁹⁷ Et 16,2 % pour ceux ayant 75 ans ou plus, ce qui correspondrait à un doublement par rapport à la situation actuelle.

³⁹⁸ Cet indicateur est proche du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités, mais en diffère de par l'effet du taux d'emploi et de l'âge effectif d'entrée et de sortie de la vie active.

**Tableau n° 64 : principales mesures ayant affecté la retraite
des salariés du secteur privé**

Régime général	AGIRC-ARRCO
<u>Loi du 22 juillet 1993</u> : confirmation de l'indexation sur les prix (et non plus les salaires) des retraites et des salaires pris en compte pour les calculer (depuis 1987), prise en compte des salaires des 25 meilleures années (et non plus des 10 meilleures), passage progressif de 37,5 à 40 ans de la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein et mesures de financement (hausse des cotisations affectées à la CNAVTS et affectation de CSG au FSV).	<u>Accords de 1993, 1994 et 1996</u> : organisation de la décroissance du rendement des cotisations de 1994 à 2000 par une sur-indexation du prix d'achat du point par rapport à l'inflation, une évolution de la valeur de service du point au plus égale à l'inflation et par l'augmentation des taux de cotisation et du taux d'appel.
<u>Loi du 21 août 2003</u> : augmentation de la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une retraite à taux plein en fonction de l'espérance de vie (41,5 ans pour les générations nées à partir de 1957), création d'une surcote, ouverture de possibilités de départ anticipé à la retraite avant 60 ans et hausse des cotisations à partir de 2006.	<u>Accord du 13 novembre 2003</u> : majoration de cotisation AGIRC à compter du 1 ^{er} janvier 2006 et instauration d'une solidarité entre régimes AGIRC et ARRCO.
<u>Loi du 9 novembre 2010</u> : augmentation progressive (d'ici à 2017 pour les générations nées à partir de 2015) des bornes d'âge pour l'ouverture des droits, de 60 à 62 ans, et le taux plein, de 65 à 67 ans.	<u>Accords de 2008 et 2009</u> : prorogation de dispositifs antérieurs (taux d'appel inchangé, indexation sur l'inflation). <u>Accord du 18 mars 2011</u> : sous indexation des prestations par rapport aux salaires, sans que leur évolution soit inférieure à l'inflation, ainsi que du salaire de référence afin de maintenir constant le rendement instantané du point. Réforme et harmonisation des majorations pour enfants.
<u>Décret du 2 juillet 2012</u> : extension des possibilités de départ avant l'âge légal pour les carrières longues et hausses de cotisations pour les financer. <u>Loi du 20 janvier 2014</u> : augmentation des cotisations de 0,3 point d'ici 2017, poursuite de l'allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein (43 ans en 2035 pour les générations nées à partir de 1973) et report de la revalorisation annuelle, en fonction de l'inflation, d'avril à octobre.	<u>Accord du 13 mars 2013</u> : sous-indexation des prestations (1 point en deçà de l'inflation sans baisse nominale) et des salaires de référence en 2014 et 2015 et décalage des revalorisations de la valeur de service du point d'avril à octobre. Augmentation des taux de cotisation AGIRC et ARRCO (de 0,10 % pour chaque tranche en 2014 et 2015). <u>Accord du 30 octobre 2015</u> : sous-indexation des prestations (1 point en deçà de l'inflation) en 2016, 2017 et 2018 et sur-indexation du salaire de référence. Application de la cotisation AGFF, destinée à financer le report de la retraite à 65 ans, à la tranche C. Augmentation du prix d'achat du point. À partir de 2019 (générations nées à partir de 1957), bonus-malus (coefficients majorants et de solidarité) en fonction de la date de départ en retraite, retardée ou anticipée, par rapport à l'âge du taux plein, et hausse des taux d'appel et de cotisation.

Source : Cour des comptes.

1 - Des réformes du régime de base menées de manière discontinue

Dans le régime de base, les réformes se sont déployées en trois temps :

- une vague inaugurale de mesures de grande ampleur portant la marque d'une réelle capacité d'anticipation. Dès avril 1991, le « Livre blanc sur les retraites » a mis en lumière les grandes difficultés financières à venir du système de retraite du fait des évolutions démographiques³⁹⁹ et de paramètres devenus trop généreux, les régimes construits après la guerre arrivant à maturité⁴⁰⁰. Dès lors, ont été mises en œuvre en 1993 plusieurs mesures importantes portant sur différents paramètres et concernant aussi bien les pensions déjà attribuées que les pensions futures (confirmation de l'indexation sur les prix, et non plus sur les salaires, des pensions et des salaires pris en compte pour leur calcul, salaires retenus sur la base des 25 et non plus des 10 meilleures années, allongement de la durée d'assurance pour bénéficier du taux plein) ;
- un second ajustement de dimension plus limitée, par la loi du 21 août 2003, fondé principalement sur la poursuite de l'augmentation de la durée d'assurance requise pour le taux plein en fonction de l'accroissement de l'espérance de vie moyenne à 60 ans (prolongée progressivement par la loi puis par décrets jusqu'à 41,5 années pour les générations nées à partir de 1957) et sur une hausse de cotisations à compter de 2006. Cette loi innovait en termes de pilotage du régime de base. En effet, les paramètres de la réforme avaient été fixés afin de stabiliser le rapport entre la durée de la carrière et la durée de la retraite, dans la perspective d'une poursuite de l'augmentation de l'espérance de vie, en faisant évoluer la durée d'assurance requise pour le taux plein parallèlement à cette dernière ;
- à ces deux premières périodes de réforme, distantes de dix années, a succédé une troisième phase (2010-2014), durant laquelle des réformes substantielles se sont enchaînées rapidement, jouant principalement sur la durée d'assurance requise (pour l'obtention du taux plein) et les bornes d'âge (pour l'ouverture des droits et l'obtention d'une pension de retraite à taux plein à défaut de satisfaire la condition de durée d'assurance). En quatre ans, ces règles ont été modifiées à trois reprises : dans un premier temps

³⁹⁹ En particulier l'allongement de l'espérance de vie et la fin du « baby-boom ».

⁴⁰⁰ Un régime par répartition arrive à maturité lorsque les générations partant à la retraite ont accumulé des droits correspondant à toute une carrière effectuée dans ce régime.

(2010), par le décalage de l'âge d'ouverture des droits et de celui du taux plein⁴⁰¹ ; dans un second temps (2012), par l'élargissement du dispositif propre aux carrières longues afin de compenser l'effet de la mesure précédente sur les personnes ayant commencé à travailler tôt ; dans un troisième temps (2014), par un nouvel allongement de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein. Ces modifications s'inscrivent dans des temporalités différentes : la loi du 9 novembre 2010 et le décret du 2 juillet 2012 montent en charge rapidement, la loi du 20 janvier 2014, pour ses dispositions qui affectent le calcul des pensions, prévoit une modification plus progressive des paramètres concernés.

Des hausses de cotisations sont également intervenues à l'occasion de chacune des trois vagues de réformes (en 1993, 2006 et 2014).

À l'exception du changement du mode d'indexation des retraites, les efforts ont été supportés pour l'essentiel par les actifs (hausses de taux de cotisation) et par les retraités futurs (augmentation de la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein, de l'âge d'ouverture des droits et de celui du taux plein à défaut de satisfaire la condition de durée d'assurance, modification du mode de calcul de la rémunération prise en compte pour la liquidation de la pension). De mêmes générations ont parfois assumé ces efforts d'abord en tant que cotisants, puis comme retraités.

Également confrontés au besoin de réformer leur système de retraite, d'autres pays, tels l'Allemagne, ont au contraire choisi de faire peser une part importante de l'ajustement sur les assurés déjà partis à la retraite (en termes réels, le montant des pensions de retraite déjà attribuées versées en Allemagne a baissé de 10 % depuis le début des années 1990), comme l'a relevé la Cour⁴⁰². Toutefois, si les mesures de redressement financier des régimes de retraite ont relativement épargné les retraités en France, ces derniers ont également été mis à contribution dans le cadre des réformes du financement de la sécurité sociale, notamment par l'application de la contribution sociale généralisée sur les revenus de remplacement.

⁴⁰¹ La loi du 9 novembre 2010 prévoyait un recul des bornes d'âge d'ici à 2018, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 a rapproché cette échéance à 2017. Dans la suite, on désigne comme « législation 2010 » ou « réforme 2010 » le dispositif qui en résulte.

⁴⁰² Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité pour 2015*, chapitre XV : les systèmes de retraite en France et en Allemagne, p. 533-587, La Documentation française, septembre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

2 - Un processus d'ajustement plus continu dans les régimes complémentaires

L'équilibre financier des régimes complémentaires AGIRC-ARRCO a bénéficié des décisions d'allongement de la durée d'assurance et de recul de l'âge de départ en retraite à taux plein prises pour le régime de base. Au-delà, les partenaires sociaux ont également modifié à de nombreuses reprises les paramètres qui sont spécifiques à ces régimes, notamment ceux conditionnant le rendement des points acquis.

Les leviers d'ajustement dans les régimes complémentaires

En dehors de dispositifs visant à décaler l'âge de départ en retraite, introduits seulement récemment à l'AGIRC-ARRCO, ces leviers ont pour objet, comme au régime général, de modifier le calcul des pensions. Toutefois, les variables permettant d'ajuster, et de réduire, le niveau des pensions à durée d'assurance et cotisations données sont plus diversifiées dans les régimes complémentaires.

Les ressources des régimes sont déterminées en appliquant à l'assiette constituée par les rémunérations brutes des salariés :

- des taux de cotisation servant au calcul du nombre de points acquis. Ces taux varient selon la tranche de salaire et le secteur d'activité ;
- d'un « taux d'appel », c'est-à-dire d'un coefficient qui majore le montant de cotisations payées pour l'assuré sans pour autant lui permettre d'acquérir des points supplémentaires à prendre en compte à la liquidation de la pension. Il a été instauré afin d'accroître les recettes des régimes sans peser sur leurs charges futures⁴⁰³.

Les pensions sont versées en contrepartie des points acquis à raison des cotisations ou attribués au titre de certaines périodes non travaillées. Leur montant est le résultat du produit de la valeur du point en vigueur à la date de la liquidation, soit le montant de pension auquel donne droit chaque point, et du nombre de points acquis au cours de la carrière. Pour chaque année de cette carrière, on calcule le nombre de points acquis en divisant le montant de cotisations versées par le « salaire de référence », qui correspond à la valeur d'achat du point.

⁴⁰³ Par ailleurs, d'autres cotisations ne créent pas de droits mais ont pour objet de financer, depuis 1983, le coût de l'application du taux plein aux régimes complémentaires en faveur des salariés partant à la retraite avant 65 ans, demeuré l'âge de référence à l'AGIRC-ARRCO (cotisation AGFF).

Ce « salaire de référence » et la valeur du point évoluent chaque année en fonction des décisions des partenaires sociaux.

En renchérissant la valeur d'achat du point (c'est-à-dire le salaire de référence) et/ou en réduisant sa valeur de service (c'est-à-dire le montant de prestation auquel donne droit, au moment de la liquidation de la retraite puis durant toute celle-ci, un point « acheté » pendant la période de cotisation), on diminue le rendement des régimes, c'est-à-dire le rapport entre la valeur de service du point de retraite et le coût d'acquisition de ce dernier.

Pour réduire le rendement des cotisations, il est également envisageable d'augmenter le « taux d'appel » des cotisations (voir *supra*).

Les régimes complémentaires ont davantage pu adapter leurs paramètres de manière continue, en évitant les ajustements brutaux⁴⁰⁴. Cet état de fait est à relier pour partie à la structure par points de ces régimes, qui offre davantage de leviers d'action que les régimes par annuité (comme le régime de base), en particulier le prix d'achat du point⁴⁰⁵ et le « taux d'appel » des cotisations. L'opinion publique est au demeurant moins sensible aux évolutions des régimes complémentaires qu'à celles du régime de base, qui ont un caractère central pour l'âge de départ à la retraite et la durée de cotisation dans le système de retraite pris dans son ensemble.

Ainsi, une dizaine d'accords se sont succédé depuis le début des années 1990, avec pour fil directeur l'organisation d'une trajectoire de baisse des rendements, accélérée et prolongée à chaque étape jusqu'en 2011 :

- dans un premier temps (1993-2001), le prix d'achat du point a été sur-indexé par rapport à l'inflation, la valeur de service du point a été gelée puis indexée à un niveau inférieur à l'inflation et le taux d'appel relevé, en provoquant ainsi une baisse de rendement des cotisations. Dans le même temps, ces dernières ont été relevées, ce qui a augmenté les recettes et permis aux assurés d'acquérir davantage de points et de maintenir le niveau de leurs pensions futures par rapport à la situation avant réforme ;
- dans un second temps (2003-2011), les mesures tendant à faire baisser le rendement des cotisations ont principalement reposé sur une hausse de la valeur d'achat du point (indexée sur les salaires) plus rapide que

⁴⁰⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique*, Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO), décembre 2014, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴⁰⁵ Montant des cotisations versées pour acquérir un point de retraite.

celle de sa valeur de service (indexée sur l'inflation), sans hausse sensible des cotisations.

- Puis, à partir de 2011, tous les accords ont prévu une sous-indexation des pensions par rapport à l'inflation, le rendement des cotisations étant maintenu constant par l'application d'une sous-indexation analogue de la valeur d'achat du point.

Dès lors, si les cotisants ont supporté une part prépondérante des ajustements, les assurés déjà à la retraite ont eux aussi été mis à contribution, davantage que dans le régime de base, d'abord dans les années 1990, puis de nouveau à partir de 2011, puisque les prestations seront indexées un point en deçà de l'inflation de 2014 à 2018⁴⁰⁶.

À la différence du régime général, les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO ne recourent pas à l'endettement. Les paramètres des régimes n'ont donc pas seulement été ajustés pour prévenir des déficits, mais aussi pour accumuler des excédents (par exemple, à partir de 1998) destinés à mieux faire face aux déséquilibres liés à la démographie comme à la conjoncture économique.

3 - Une interdépendance insuffisamment assumée entre régimes de base et complémentaires

La Cour a déjà souligné l'absence d'approche globale des retraites des salariés, impliquant le régime de base et les régimes complémentaires, l'État et les partenaires sociaux⁴⁰⁷, et recommandé la mise en place d'une véritable coordination. L'analyse comparée des réformes menées renforce encore ce constat. De fait, durant cette période, les ajustements apportés aux deux étages de la retraite des salariés ont fait l'objet de négociations ou de concertations cloisonnées. De manière symptomatique, la CNAVTS et l'AGIRC-ARRCO ne retiennent pas le même jeu d'hypothèses pour réaliser leurs projections, la première s'appuyant sur les hypothèses de gains de productivité du travail et de taux de chômage du Conseil d'orientation des retraites (COR), la seconde retenant une autre variable, la masse salariale et des scénarios macro-économiques qui lui sont propres et plus prudents que ceux retenus par les pouvoirs publics.

⁴⁰⁶ Cette mesure conserve à ce stade une portée limitée compte tenu d'une faible inflation. La situation est la même en Allemagne où le gouvernement a refusé la baisse nominale des pensions qu'aurait impliqué leur sous-indexation par rapport à l'inflation.

⁴⁰⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique*, Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés, décembre 2014, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Or, retraites de base et complémentaires des salariés sont indissociablement liées. D'une part, les réformes de l'une (base ou complémentaire) peuvent avoir des répercussions sur l'autre. Ainsi, un recul de l'âge d'ouverture des droits au régime général se traduit également par un recul de l'âge de liquidation au régime complémentaire. D'autre part, certains leviers utilisés pour réformer l'une réduisent d'autant les marges de manœuvre pour réformer l'autre. Ainsi, des hausses de cotisations du régime de base ou les mesures de sous-indexation prises par les régimes complémentaires à partir de 2011 peuvent rendre plus difficile l'adoption de mesures de même nature par l'autre régime, voire, à terme, impossible. À cet égard, un décret d'application de la loi de janvier 2014⁴⁰⁸ a fixé un plafond global à la somme des taux de cotisations aux régimes de base et complémentaires⁴⁰⁹, au-delà duquel le Comité de suivi des retraites⁴¹⁰ ne peut, dans le cadre de ses missions, proposer de hausse des taux de cotisation. Or, ce plafond est déjà presque atteint en 2016⁴¹¹.

Cette interdépendance peut affecter les décisions. Ainsi, les gestionnaires des régimes complémentaires pourraient reporter certains efforts, en escomptant qu'une réforme à venir au régime général (par exemple, une augmentation des bornes d'âge) aura mécaniquement des effets favorables sur leur situation financière. Comme l'indiquait le rapport public thématique de la Cour précité, les mesures adoptées en mars 2013 ne pouvaient à elles seules garantir la soutenabilité des régimes à long terme. Les partenaires sociaux escomptaient de fait que la réforme du régime de base dont l'adoption était prévue pour la fin de l'année 2013 leur procure des leviers supplémentaires de redressement rapide, notamment par un durcissement des conditions d'âge ou de durée d'assurance. En sens inverse, l'accord d'octobre 2015 à l'AGIRC-ARRCO prévoit la mise en place à compter de 2019 d'une minoration de la pension si le salarié n'a pas travaillé un an au-delà de l'actuel âge d'ouverture des droits au régime général (62 ans), ce qui constitue une forme d'incitation à un relèvement de ce dernier.

⁴⁰⁸ Décret du 20 juin 2014.

⁴⁰⁹ 28 % pour le cas-type d'un salarié non-cadre du privé, à carrière ininterrompue, dont la rémunération mensuelle est égale au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des salaires.

⁴¹⁰ Le Comité de suivi des retraites a été créé par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite. Il est composé de cinq personnes désignées en raison de leurs compétences en matière de retraite et est chargé de rendre chaque année un avis public portant sur les objectifs financiers et d'équité assignés au système de retraite. S'il considère que le système s'éloigne de façon significative de ces objectifs, il peut formuler des recommandations.

⁴¹¹ 27,4 % (rapport du Conseil d'orientation des retraites, juin 2016).

A contrario, comme le relevait notamment la Cour à propos des modifications apportées au système des départs anticipés pour carrières longues, les pouvoirs publics prennent peu en considération les conséquences sur l'AGIRC-ARRCO des réformes qu'ils promeuvent au régime de base.

En définitive, l'absence de reconnaissance de l'interdépendance des régimes de base et complémentaires fait obstacle à une représentation et à un traitement globaux des enjeux de la retraite des salariés du secteur privé, ainsi qu'à la pédagogie nécessaire à la bonne appréciation de la nécessité et de l'importance des efforts globaux à accomplir pour assurer la soutenabilité des différents régimes.

C - L'effet différencié de l'ensemble des réformes mises en œuvre depuis 1993 sur la retraite des salariés

Menées dans une temporalité parfois heurtée et sans toujours de cohérence d'ensemble, les réformes des retraites des salariés du secteur privé ont eu des effets parfois différenciés sur la situation des assurés, en fonction de leur année de naissance (génération), de leur sexe ou du niveau de leurs revenus.

Leurs conséquences cumulatives sur les assurés et les retraités n'ont pas fait à ce stade l'objet d'une évaluation globale et complète dans toutes leurs dimensions. Néanmoins, il est possible, à partir des éléments d'analyse disponibles et complétés par les travaux demandés par la Cour, d'esquisser un bilan d'ensemble.

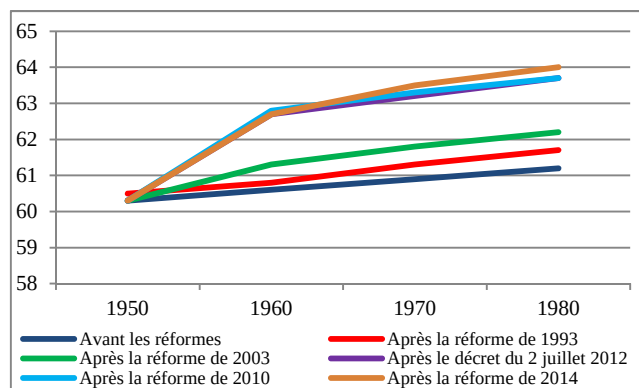
1 - Un recul à terme de près de 3 ans de l'âge moyen de départ en retraite

En 2015, une étude de la DREES a évalué l'effet des mesures engagées depuis 1993 sur l'âge moyen de départ en retraite, à l'aide de son modèle de trajectoire de carrières tous régimes⁴¹². Seules ont été prises en compte les réformes du régime de base, les accords modifiant les règles de l'AGIRC-ARRCO étant présumées avoir peu d'influence sur les décisions individuelles de départ en retraite⁴¹³.

⁴¹² Études et résultats n° 915, « *Les réformes des retraites depuis 1993 augmentent à terme l'âge moyen de départ de deux ans et demi* », DREES. Il s'agit d'une estimation portant sur les assurés de tous les régimes français, ce qui ne crée qu'un biais limité s'agissant de la mesure de l'impact des réformes sur les salariés compte tenu du caractère prépondérant du régime général.

⁴¹³ Y compris les dispositions de l'accord de 2015 visant à inciter au report de la date de liquidation, voir *infra*.

Graphique n° 27 : effet des réformes du régime de base sur l'âge moyen de départ en retraite par année de naissance des assurés



Source : DREES, Études et résultats n°915.

Prises ensemble, les réformes repousseraient *in fine* (c'est-à-dire en l'occurrence pour les assurés nés en 1980) l'âge moyen de départ en retraite d'environ 2 ans et 9 mois, soit de 61 à 64 ans.

La loi de juillet 1993 n'aurait que des conséquences limitées (report de 4,7 mois pour la génération de 1980). Celle d'août 2003 (augmentation *in fine* de sept mois) aurait pour sa part, dans un premier temps, contribué à une baisse de cet âge moyen (réduction de 0,3 mois pour les assurés nés en 1950), compte tenu de l'ouverture de possibilités de départ anticipé à la retraite avant 60 ans pour les « carrières longues » (voir encadré). Plus de la moitié du report de l'âge moyen de départ en retraite serait imputable à la loi de novembre 2010 (augmentation d'un an et demi).

Le dispositif de retraite anticipée pour carrières longues

La réforme de 2003 a introduit, à compter du 1^{er} janvier 2004, la possibilité pour les assurés ayant commencé à travailler jeunes de liquider leur retraite avant l'âge légal d'ouverture des droits, sous la condition de durées minimales respectivement validée et cotisée, tous régimes confondus. Ces différents paramètres ont évolué par la suite dans le sens d'un durcissement ou d'un assouplissement.

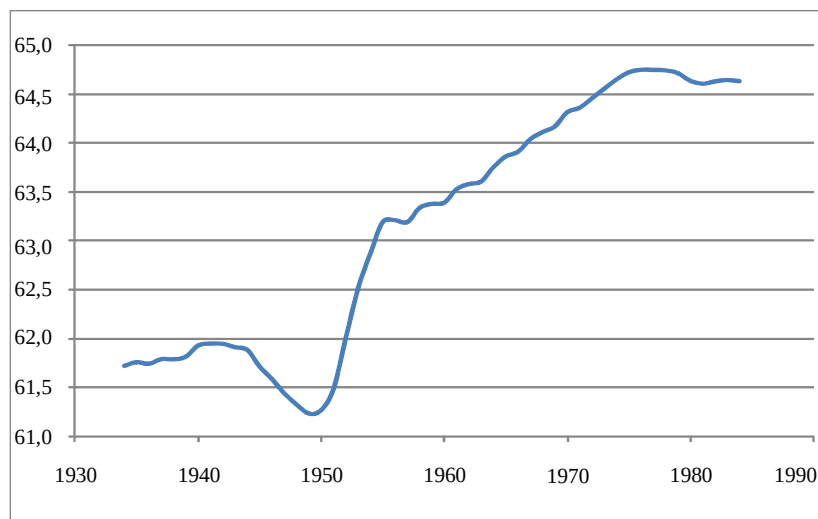
Initialement, la durée d'assurance validée totale requise pour un départ anticipé excédait de deux ans celle de l'obtention d'une retraite à taux plein, la durée effectivement cotisée exigée dépendant, elle, des âges de début d'activité et de liquidation de la pension : la même que pour le taux plein pour un départ à 59 ans, majorée d'un an pour un départ à 58 ans, de deux ans pour un départ à 56 ou 57 ans. Les bornes d'âge ont ensuite été décalées de 56-59 ans à 58-61 ans suite à la réforme de 2010. Une faculté de liquider sa pension à 60 ans pour un début d'activité avant 18 ans a par ailleurs été créée.

Le décret de juillet 2012 a facilité l'accès à la retraite anticipée en supprimant, pour les assurés à carrière complète à 60 ans, l'obligation de justifier d'une durée d'assurance validée supérieure à celle exigée pour le taux plein, à condition que leur activité ait débuté avant l'âge de 20 ans. De plus le nombre maximal de trimestres réputés cotisés⁴¹⁴, dont la définition a par ailleurs été élargie, a été porté de huit à dix.

Depuis l'instauration de possibilités de départ anticipé à la retraite en 2004, environ un million de personnes en ont bénéficié au régime général. En 2014, les départs anticipés, au nombre de plus de 150 000 à la CNAVTS, y ont représenté 24 % des liquidations, contre 3,7 % en 2009 (30 000), quand les conditions avaient été rendues plus restrictives.

Les assurés nés entre 1945 et 1950 apparaissent peu affectés par les dispositions visant à retarder l'âge de départ en retraite. En moyenne, ils partent même plus tôt. De fait, la remontée de l'âge moyen sera particulièrement rapide pour les générations suivantes.

Graphique n° 28 : âge moyen de départ en retraite observé et projeté à la CNAVTS en fonction de l'année de naissance



Source : CNAVTS, contribution au rapport du COR, février 2015.

⁴¹⁴ C'est-à-dire non cotisés effectivement, mais assimilés à des périodes de cotisation au titre de différentes situations rencontrées par les assurés (chômage, maladie...).

Par ailleurs, ces réformes, selon l'étude de la DREES, repousseraient davantage l'âge moyen de départ en retraite des hommes que celui des femmes (s'agissant de la génération née en 1980, de 35 mois pour les hommes contre 32 pour les femmes, car celles-ci continueront à bénéficier des majorations d'assurance accordées au titre de la maternité), ainsi que celui des salariés les mieux rémunérés (43 mois pour le quartile des rémunérations les plus élevées, contre 29 mois pour celui des plus faibles, s'agissant des hommes nés en 1980). En effet, l'augmentation de la durée d'assurance requise pour le taux plein contraint davantage les salariés plus qualifiés, entrés plus tardivement sur le marché du travail.

2 - Une incidence sensible sur le niveau des pensions

Peu d'études ont appréhendé l'impact total sur les montants unitaires de pensions des réformes intervenues dans le régime de base et dans les régimes complémentaires depuis 1993. Les analyses sur ce sujet se sont le plus souvent focalisées sur les effets propres des différentes lois de réforme du régime général, voire de certaines de leurs dispositions, sans toujours prendre en compte leurs répercussions sur les pensions versées par les régimes complémentaires. Parallèlement, les variations des montants de retraite induites par les accords intervenus au titre des régimes AGIRC-ARRCO ne sont pas systématiquement évaluées.

En revanche, certaines études se sont penchées sur les effets cumulatifs de différentes réformes. Ainsi, l'une d'elles a mesuré l'impact conjoint des réformes de 1993 et de 2003⁴¹⁵. Elle a mis en évidence que la progression de la pension moyenne versée par la CNAVTS, qui se serait accrue de 38 % en euros constants entre 1993 et 2030 en l'absence de réformes, avait été ramenée à 17 % par la réforme de 1993 (soit 21 points de moins), puis à 9 % par celle de 2003 (soit 8 points de moins), ce qui confirme la prépondérance des effets de la réforme de 1993. En effet, cette dernière a combiné plusieurs dispositions ayant principalement affecté le calcul des pensions plutôt que l'âge de départ en retraite, à savoir le salaire annuel moyen, et la durée d'assurance nécessaire pour le

⁴¹⁵ « *L'impact des réformes de 1993 et 2003 sur les retraites - Une analyse à l'aide du modèle de microsimulation ARTEMIS* », document de travail n° 126 de l'INED, 2005.

taux plein⁴¹⁶. La loi de 1993 pèse ainsi de manière sensible sur la pension moyenne dès les générations d'assurés nées entre 1945 et 1954 (-9 %), ce qui est moins le cas de celle de 2003 (-5 %). Ces deux réformes affectent toutes deux plus fortement les assurés les plus jeunes (-24 % pour la loi de 1993 et -10 % pour celle de 2003 pour les générations 1965 à 1970).

D'autres travaux privilégient des indicateurs d'impact global, prenant en compte à la fois les contributions des assurés au financement des régimes et les pensions reçues de ces derniers pendant toute la durée de leur retraite.

Une étude de l'INSEE⁴¹⁷ utilise un indicateur synthétique, le taux de rendement interne (TRI), qui est le taux d'actualisation implicite permettant, pour chaque génération, d'équilibrer en moyenne l'ensemble des prélèvements sociaux versés aux régimes de base et complémentaires⁴¹⁸ et les prestations reçues de leur part⁴¹⁹, sous l'hypothèse d'un départ en retraite de tous les assurés au taux plein.

Cette étude, pour les salariés du secteur privé⁴²⁵, présente différents aspects de l'évolution du rendement des prélèvements affectés au financement des retraites de base et complémentaires.

À l'issue de l'ensemble des réformes menées dans les deux régimes, comme le montre la courbe « législation 2014 », le TRI décroîtrait en deux temps, d'abord rapidement entre la génération née en 1950 et celle de 1955 (de 2,5 % à 2 %), puis plus lentement, entre les générations 1955 et 1970 (à 1,8 %). Cette tendance reflète la moindre générosité de certains paramètres.

⁴¹⁶ La modification du mode d'indexation des salaires et des retraites, antérieure à 1993, n'était par ailleurs pas considérée comme une composante de la réforme de 1993 dans cette étude.

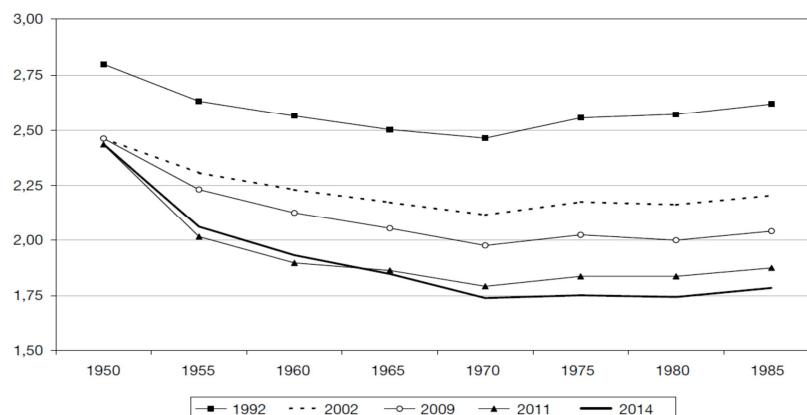
⁴¹⁷ Anthony Marino et Yves Dubois, Économie et statistique n° 478-479-480, « *Le taux de rendement interne du système de retraite français : quelle redistribution au sein d'une génération et quelle évolution entre générations ?* », 2015. Cette étude ne prend pas en compte les incidences de l'accord AGIRC-ARRCO d'octobre 2015.

⁴¹⁸ Les recettes prises en compte regroupent, au-delà des cotisations, l'ensemble des prélèvements supportés par les assurés qui concourent au financement des retraites.

⁴¹⁹ Le TRI diffère de la notion de rendement technique en vigueur dans les régimes complémentaires, qui rapporte la valeur de service du point au coût d'achat de ce dernier. En effet, cette notion ignore, par exemple, la durée de service de la pension.

Graphique n° 29 : taux de rendement interne par année de naissance des salariés du secteur privé, selon la législation en vigueur

En %



Lecture : la courbe « législation 2011 » permet d'isoler l'impact de la réforme de 2010, par différence avec la courbe « législation 2009 ». De même, la courbe « législation 2014 » permet d'identifier par différence l'effet combiné des réformes de 2012 et 2014, par comparaison avec la précédente (« législation 2011 »).

Source : INSEE.

Ce graphique illustre aussi plus particulièrement l'impact respectif de chacune des réformes du régime de base. Il permet de vérifier que la réforme de 1993 aurait un impact déterminant⁴²⁰ et relativement uniforme sur toutes les générations étudiées, de même que celles de 2003 et 2014. En revanche, celle de 2010 réduirait davantage le TRI des assurés aujourd'hui les plus jeunes. Au total, le poids de l'ajustement, en recettes et en dépenses, pèse plus lourdement sur les générations de futurs retraités. Par contraste, les assurés nés en 1950, par exemple, auront été affectés par la seule réforme de 1993 et par aucune autre.

Au sein de cette évolution d'ensemble de la pension, certaines mesures mises en œuvre par les régimes complémentaires ont des effets moins divergents en termes d'équité intergénérationnelle. D'une part, les cotisations des actifs ont augmenté, parfois en contrepartie d'une amélioration des droits futurs (hausse des taux de cotisation), parfois sans leur permettre d'acquiescer davantage de points (hausse du salaire de référence et du taux d'appel). D'autre part, les mesures de sous-indexation de la valeur de service du point concernent tant les pensions actuelles que futures.

⁴²⁰ Il aurait, à lui seul, une ampleur équivalente à celui de toutes les autres réformes. Il convient de mettre ce constat en regard du fait que les règles antérieures conduisaient à un TRI supérieur au taux de croissance de l'économie à long terme, ce qui n'était pas soutenable.

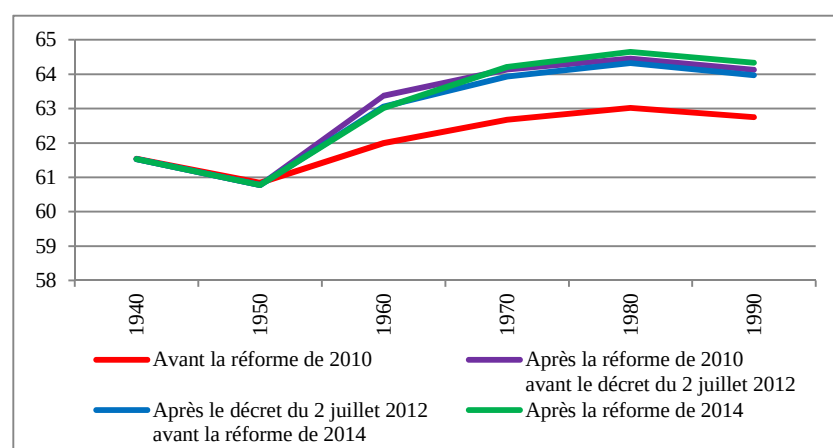
D - L'effet contrasté et complémentaire des réformes menées de 2010 à 2014 dans le régime de base

La Cour a été en mesure de mener des analyses plus poussées sur les réformes du régime de base intervenues entre 2010 et 2014.

1 - Un effet sur l'âge moyen de la retraite essentiellement lié à la réforme de 2010

L'augmentation, en 2010, de deux ans à la fois de l'âge minimum légal de départ en retraite (de 60 à 62 ans) et de celui de la retraite à taux plein (de 65 à 67 ans) aurait un effet légèrement moins fort sur les générations aujourd'hui les plus éloignées de la retraite, car celles-ci auraient de toute façon retardé la date de liquidation de leur pension pour bénéficier du taux plein, en raison notamment d'une entrée plus tardive sur le marché du travail. À l'instar de la plupart des réformes qui l'ont précédée, la loi de 2014, à l'inverse, a une incidence plus forte sur les générations les plus jeunes, du fait de la progressivité de sa montée en charge.

Graphique n° 30 : impact des réformes sur l'âge moyen de départ en retraite en fonction de l'année de naissance (hommes nés entre 1940 et 1990)



Source : CNAVTS.

Contrairement à celles qui l'ont précédée, la réforme de 2010 aurait là aussi un impact plus sensible sur les femmes que sur les hommes, entraînant, toutes choses égales par ailleurs, un décalage de 19,4 mois de l'âge de départ en retraite pour celles qui sont nées en 1980 (contre 16,5 mois pour les hommes), selon des données de la DREES. En effet, le relèvement de l'âge de départ en retraite, en rendant ce dernier moins sensible à la durée d'assurance nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein, tend à écrêter l'avantage que constitue pour elles les trimestres accordés au titre de la maternité et de l'éducation des enfants. Au final, cet âge moyen convergerait à terme pour les deux sexes à près de 64 ans.

Par ailleurs, la loi de 2010 obligerait les salariés les moins bien rémunérés à reporter davantage, en moyenne, le moment de leur départ en retraite notamment parce qu'ils connaissent des carrières plus souvent discontinues. S'ils n'ont pas d'activité, ils sont incités à partir en retraite dès l'âge légal, dont ils subissent à plein le report sans acquérir pour autant de nouveaux droits. S'ils ont au contraire un emploi, ils prolongent leur activité jusqu'à atteindre l'âge d'annulation de la décote, afin de limiter les conséquences sur le montant de leur pension d'un nombre insuffisant de trimestres cotisés ou assimilés à des périodes d'assurance. La réforme de 2014, elle, aurait des effets plus homogènes selon les niveaux de rémunération.

2 - Des réformes qui auraient pour effet de modérer les incidences de l'augmentation de l'espérance de vie

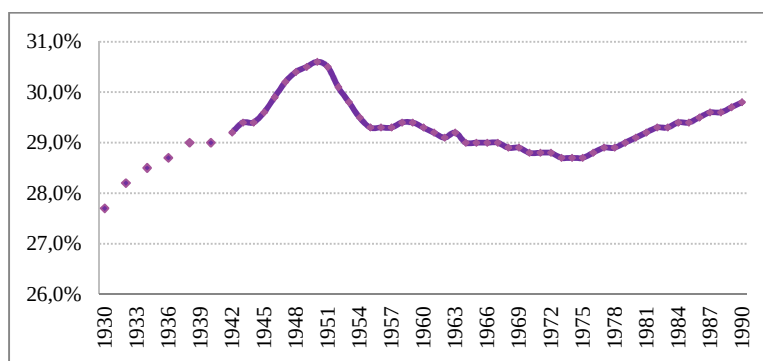
L'allongement de l'espérance de vie à 60 ans, évoqué plus haut, tend à augmenter la durée de la retraite rapportée à celles de la vie totale comme de la carrière.

Les réformes ont conduit à revenir sur une partie de la hausse dont ont bénéficié les assurés nés avant 1950, puis à stabiliser la part du gain d'espérance de vie consacrée à la retraite pour les vingt générations suivantes. L'élévation de l'âge moyen de départ en retraite suscitée par les réformes n'a donc pas pour effet de priver les retraités actuels et futurs d'une partie des gains d'espérance de vie, selon une proportion au moins égale à celle dont ont bénéficié les assurés nés en 1935.

a) Au regard de la durée de vie

Comme le montre le graphique ci-après, les générations nées entre 1930 et 1950 ont bénéficié d'une forte augmentation de leur temps de vie passé à la retraite. À compter de la génération 1950, l'effet très rapide de la réforme de 2010 décalant l'âge légal de départ en retraite puis l'effet davantage lissé dans le temps des réformes allongeant les durées de cotisation reviennent pour moitié sur cette augmentation. À partir de la génération 1954, la durée de la retraite en proportion de la vie totale se stabilise. À compter de celle de 1975, la durée de vie passée à la retraite repartirait à la hausse, l'allongement de l'espérance de vie n'étant plus compensé par la hausse du nombre de trimestres d'assurance.

**Graphique n° 31 : durée de la retraite en proportion de la vie totale
(tous régimes, moyenne par génération)**



Source : Conseil d'orientation des retraites, rapport annuel, juin 2016. Scénario INSEE central de mortalité.

Cet indicateur, rapporte la durée de retraite⁴²¹ à la durée de vie totale, ce qui permet de neutraliser les effets de l'augmentation continue de l'espérance de vie.

Il est également important d'examiner l'évolution de l'espérance de vie *sans incapacité*⁴²², afin de s'assurer que le report de l'âge de la retraite ne s'accompagne pas d'une réduction de la durée de la retraite vécue dans de bonnes conditions. Sur ce point⁴²³, on assisterait désormais

⁴²¹ Écart, par génération, entre l'espérance de vie à 60 ans et l'âge moyen de départ en retraite.

⁴²² À titre d'illustration, l'indicateur d'EVSI fondé sur l'absence de restriction d'activité générale (il en existe de nombreux autres) était, en 2008, à 65 ans, de 8-9 ans pour les hommes et de 9-11 ans pour les femmes.

⁴²³ Source : « Tendances et disparités d'espérance de vie sans incapacité en France », E. Cambois, J.-M. Robine, INED, Actualité et dossier en santé publique n°80, 2012.

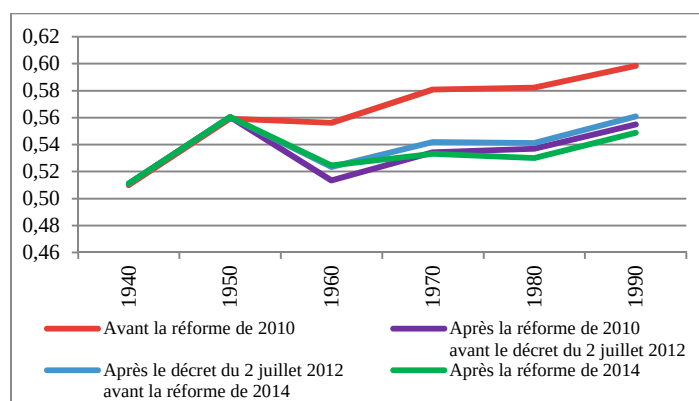
à une augmentation de la part des années d'incapacité dans l'espérance de vie totale pour les générations actuelles des 50-65 ans, qui continue à progresser. Cette question pourrait donc constituer à l'avenir un point d'attention pour la détermination de nouveaux ajustements des paramètres du système de retraite.

b) Au regard de la durée de la carrière

La réforme des retraites de 2003 avait fixé au système l'objectif de maintenir constant le rapport entre durée de la retraite et durée de la carrière⁴²⁴, dans le contexte d'une poursuite de l'allongement de l'espérance de vie. Cette durée de la carrière relativement à celle de la retraite représente aussi un enjeu important au regard de l'objectif de soutenabilité, puisque ce type de ratio met en rapport les périodes, respectivement, de cotisation et de perception d'une pension.

Comme le montre le graphique ci-après, les réformes ont conduit à faire baisser puis à stabiliser ce rapport, qui a un caractère tendanciellement croissant du fait de l'augmentation de l'espérance de vie. La portée de sa réduction temporaire sur la situation des retraités appelle une appréciation nuancée⁴²⁵.

Graphique n° 32 : évolution de la durée moyenne de la retraite par rapport à celle de la carrière en fonction de l'année de naissance (hommes nés entre 1940 et 1990)



Source : CNAVTS, hypothèses d'augmentation annuelle de la productivité du travail de 1,5 % et d'un taux de chômage de 4,5 %.

⁴²⁴ Mesurée par l'écart entre la date de liquidation de la retraite et celle de l'entrée sur le marché du travail augmentée d'un an.

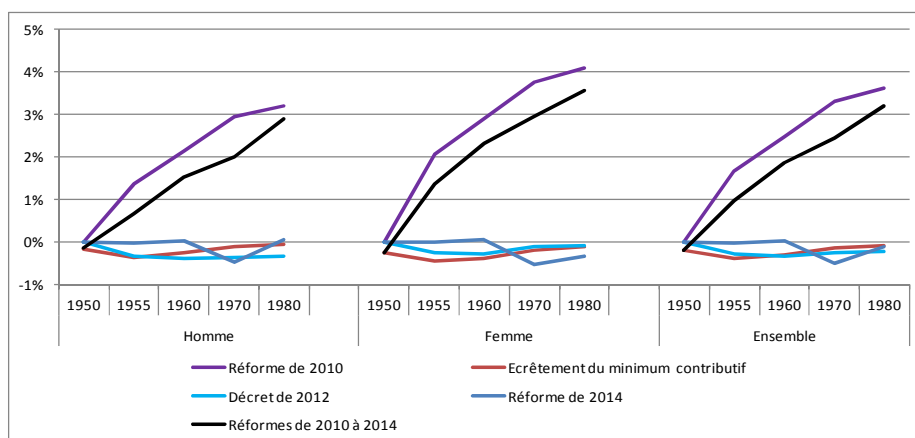
⁴²⁵ Toutes choses égales par ailleurs, un allongement de la durée de la carrière conduit à la fois à faire baisser ce rapport et à augmenter la pension servie, ce qui représente une forme de « compensation » pour les intéressés.

3 - Des effets opposés sur le niveau moyen des pensions des réformes de 2010 et 2014

Comme le montrent les graphiques ci-après, la réforme de 2010 entraînerait une hausse tendancielle de la pension moyenne, un départ plus tardif à la retraite⁴²⁶ procurant aux assurés, en moyenne, un salaire de référence plus élevé (régime de base) et un nombre accru de points (régimes complémentaires). Celle de 2014, en revanche, conduirait à faire diminuer la pension moyenne de manière progressive et dans une mesure limitée, une partie des assurés ne pouvant ou ne voulant pas décaler la date de leur départ en retraite afin d'éviter une baisse du montant de leur pension.

Graphique n° 33 : variation de la pension cumulée CNAVTS-AGIRC-ARRCO liée aux réformes récentes du seul régime de base⁴²⁷

En %



Champ : assurés du régime général nés en 1950, 1955, 1960, 1970 et 1980, y compris les bénéficiaires d'un versement forfaitaire unique. Somme des pensions du régime général et des régimes complémentaires AGIRC-ARRCO.

Source : DREES, modèle TRAJECTOIRE.

⁴²⁶ L'augmentation de l'âge d'annulation de la décote peut toutefois se traduire par une baisse de certaines pensions.

⁴²⁷ Ces estimations reposent sur des probabilités d'emploi par âge fondées sur les comportements observés à la suite du relèvement de l'âge minimal légal de départ en retraite.

L'effet positif de la réforme de 2010 sur le montant moyen des pensions apparaît un peu plus important pour les femmes et, selon les résultats de la DREES, pour les niveaux de salaires les plus élevés.

Pour sa part, l'effet négatif de la réforme de 2014 sur le niveau des pensions épargne les salariés les moins qualifiés. Notamment, ils bénéficient de l'assouplissement des conditions de validation de trimestres prévu par la loi de 2014 : le nombre d'heures équivalant au SMIC exigé pour valider un trimestre a été abaissé de 200 heures à 150, soit moins du tiers d'un temps plein effectif au SMIC.

La situation des personnes « hors emploi »

Les personnes « hors emploi », qui n'ont pas cotisé du tout entre 50 et 54 ans et sont supposées, dans le cadre des simulations de la DREES, ne pas reprendre d'activité avant la liquidation de leur pension, ne peuvent valider de trimestres supplémentaires. Partant à la retraite avec une décote plus élevée, elles sont particulièrement affectées par l'augmentation de la durée d'assurance et par celle de l'âge de départ en retraite à taux plein. Si l'on prend en compte, par ailleurs, le fait que la réforme de 2010 les oblige à différer leur départ en retraite de deux ans⁴²⁸, le montant cumulé de pensions qu'elles perçoivent tout au long de la retraite diminuerait de 9,1 % (génération de 1980). Cette catégorie significative (15 % de l'échantillon de la DREES) comprend essentiellement des chômeurs de longue durée et des femmes au foyer ayant travaillé avant de s'arrêter définitivement (par exemple à la suite de la naissance d'enfants).

En définitive, la réforme de 2010 conduirait globalement à accroître le montant des retraites, en contrepartie d'un recul sensible de l'âge de liquidation, ces impacts de sens opposé sur le montant total des pensions servies sur l'ensemble de la période de la retraite tendant à se compenser. Pour sa part, la réforme de 2014 contribuerait à réduire le montant des pensions liquidées et à augmenter l'âge moyen de départ en retraite de manière chaque fois assez faible, mais ces effets se conjuguent, en revanche, pour limiter la progression de la masse des dépenses de prestations. Par ailleurs, les conséquences de la réforme de 2014 ont été plus uniformément réparties selon le sexe et le niveau de rémunération que celles de la réforme de 2010.

⁴²⁸ Ne pouvant valider de trimestres supplémentaires, elles prennent leur retraite, en pratique, à l'âge d'ouverture des droits ou d'annulation de la décote.

Plus généralement, la temporalité et le contenu des réformes ont pu engendrer des disparités dans la répartition des efforts entre les générations, les hommes et les femmes et les niveaux de revenus. La mise en œuvre d'ajustements fondés sur une meilleure anticipation, davantage réalisés en continu, et prenant mieux en compte les effets différenciés des ajustements sur les différentes catégories de population, apparaît dès lors souhaitable.

E - L'effet des réformes propres à l'AGIRC-ARRCO : le rôle prépondérant de l'accord de 2015

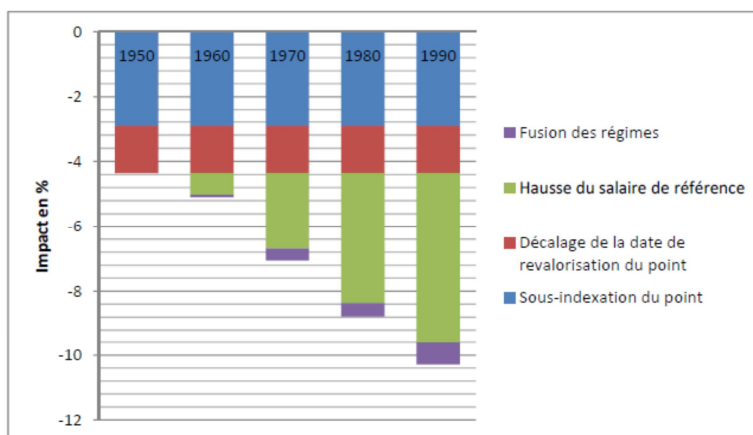
À la demande de la Cour, la DREES a évalué l'impact des accords interprofessionnels de mars 2011 et de mars 2013 sur le montant des pensions versées aux anciens salariés affiliés à l'AGIRC-ARRCO. Les mesures arrêtées affectant le niveau des pensions des retraités actuels comme futurs, cet impact est estimé sur le montant cumulé des pensions reçues sur l'ensemble du cycle de vie.

L'accord de 2011 a pour effet global une réduction de la pension cumulée AGIRC-ARRCO pour les hommes nés dans les années 1950 et 1960 ainsi que pour les femmes nées dans les années 1960 et une augmentation de cette même pension pour les assuré(e)s né(e)s plus récemment, ces variations étant cependant d'ampleur limitée (de -0,6 % à +0,6 % de la pension complémentaire). La modification des avantages familiaux attribués par ces régimes a pour effet que la réforme bénéficie plutôt aux femmes modestes, mais affecte les hommes les mieux rémunérés.

La sous-indexation de la valeur de service du point prévue par l'accord de 2013 implique, comme cela a également été le cas en 2011, une réduction immédiate du montant des pensions toutes choses égales par ailleurs, mais la sous-indexation de la valeur d'achat du point, comme la hausse des taux de cotisation, s'accompagnent aussi de l'accumulation d'un nombre accru de points. Les générations les plus anciennes subissent ainsi une légère perte (-0,5 % pour les assurés nés en 1950), tandis que les plus jeunes bénéficieraient d'un gain (+1,5 % pour ceux nés en 1980).

L'accord national interprofessionnel d'octobre 2015 devrait avoir des effets nettement plus sensibles que ceux de 2011 et de 2013 sur le niveau des pensions. Le décalage de la date de revalorisation et la sous-indexation du point mettent à contribution toutes les générations, y compris celles déjà retraitées ou qui le seront prochainement. En revanche, l'augmentation du prix d'acquisition du point, par le biais de la hausse du salaire de référence, épargne ces dernières et reporte dans une mesure importante la charge de l'ajustement sur les assurés nés à partir des années 1970. Pour ces générations plus jeunes, la perte qui résultera de la réforme de 2015 excèdera de beaucoup le gain limité qu'ils retireront de l'application de l'accord de 2013.

**Graphique n° 34 : impact sur la pension annuelle moyenne
AGIRC-ARRCO des mesures de l'accord d'octobre 2015
en fonction de l'année de naissance**



Source : DREES, modèle TRAJECTOIRE.

Dans le cadre de l'accord d'octobre 2015, la mesure de « bonus/malus » sur l'âge du départ en retraite⁴²⁹, qui constitue une nouveauté pour les régimes complémentaires, devrait avoir un effet limité sur l'âge de départ à la retraite en le décalant de 0,1 année en moyenne à partir de 2019⁴³⁰ (d'après l'AGIRC-ARRCO et le secrétariat général du COR sur le fondement d'une étude de la DREES⁴³¹). S'agissant de son impact sur le montant de la pension, dans l'hypothèse (*a priori* proche des comportements attendus) selon laquelle une partie des assurés ne décaleraient pas leur départ en retraite et accepteraient de ce fait une minoration de leur pension pendant trois années, la DREES estime à 1 % seulement la baisse du montant de la pension mesurée sur toute la durée de la retraite.

⁴²⁹ L'application d'un coefficient de solidarité se traduit par une minoration de 10 % pendant 3 ans (dans la limite de 67 ans) de la retraite complémentaire dans le cas de pensions liquidées à l'âge du taux plein (sous réserve de certaines exceptions, notamment pour les retraités exonérés de CSG), à moins de décaler d'un an le départ en retraite. Les assurés qui reportent ce dernier de plus d'un an bénéficient pendant un an d'un coefficient majorant, croissant avec l'ampleur de ce décalage.

⁴³⁰ La part des assurés ne différant pas leur départ en retraite atteindrait 95,2 % à l'AGIRC et 94 % à l'ARRCO, selon les évaluations conduites par celles-ci.

⁴³¹ COR, Séance d'avril 2016 « Travaux d'approfondissement sur les indicateurs en vue du rapport annuel de juin 2016 », documents n°4 et 5.

*
**

Les réformes du régime de base et des régimes complémentaires mises en œuvre depuis plus de vingt ans ont mobilisé l'ensemble des leviers disponibles, dans des proportions et selon des calendriers cependant distincts. Elles emportent des incidences significatives sur l'âge de départ à la retraite et le montant des pensions versées. Pour une part importante, ces effets se matérialiseront progressivement au cours des trois prochaines décennies, les ajustements ayant principalement porté sur les générations les plus éloignées de la retraite.

II - Un réel effort de redressement financier, la perspective de nouveaux ajustements

A - Des mesures à l'impact financier important, pour partie encore à venir

Les réformes qui se sont succédé depuis le début des années 1990 ont remplacé le régime de base sur une trajectoire financière plus soutenable, mais ne l'ont pas empêché de connaître depuis 2005 des déficits récurrents, qui ne sont que partiellement imputables à la crise économique de 2008, puis à sa persistance. Elles ont de surcroît contribué à améliorer la situation financière des régimes complémentaires, qui ont cependant dû prendre des mesures supplémentaires de redressement en mobilisant leurs propres leviers.

1 - Le redressement de la trajectoire financière du régime de base

a) Une maîtrise accrue de la part des retraites de base dans le PIB

L'INSEE a cherché à décomposer l'effet des différentes réformes des retraites mises en œuvre depuis 1993 sur les perspectives d'évolution de la masse des pensions à long terme⁴³². En l'absence de réformes, les retraites versées par l'ensemble des régimes auraient atteint, toutes choses égales par ailleurs, un niveau de 21 % ou de 22 % du PIB en 2060 selon le scénario économique retenu. Les réformes intervenues auraient pour effet que ce niveau ne dépasserait pas 15 % du PIB à ce même horizon selon les hypothèses macroéconomiques et démographiques les plus pessimistes (contre 14,2 % en 2014).

⁴³² A. Marino, « Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ? », INSEE Analyses n° 17, avril 2014.

À la demande de la Cour, l'INSEE lui a fourni les données de cet exercice afférentes aux pensions versées par la seule CNAVTS.

Tableau n° 65 : évolution de la part dans le PIB des retraites versées par la CNAVTS à la suite des différentes réformes des retraites

En %

	2020	2030	2060
Législation 1992 avant réforme de l'indexation ⁴³³	8,0	9,5	11,4
Réforme de l'indexation	6,9	7,6	8,3
Législation de 2009 avant réforme de 2010	5,9	6,4	6,6
Réforme de 2010	5,5	6,0	6,4
Après réforme de 2014	5,6	5,9	6,1

Source : INSEE, modèle *Destinie 2*, sur base d'un scénario de croissance annuelle de la productivité du travail de 1,3 % et d'un taux de chômage de 7 %.

S'agissant du seul régime général, les réformes mises en œuvre depuis 1993 conduisent ainsi à limiter sensiblement la hausse de la part des retraites dans le PIB. En prenant pour hypothèses une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,3 % et un taux de chômage de 7 %, elle n'atteindrait que 6,1 % du PIB à l'horizon de 2060, au lieu de 11,4 % avant réformes et 5,4 % en 2015.

Sous ces hypothèses, la loi de 1993 représente une part déterminante de l'ajustement intervenu, en ayant notamment confirmé le passage d'une indexation sur les salaires à une indexation sur les prix des retraites attribuées et des salaires pris en compte pour le calcul des nouvelles retraites. Les réformes plus récentes représentent également un effort substantiel.

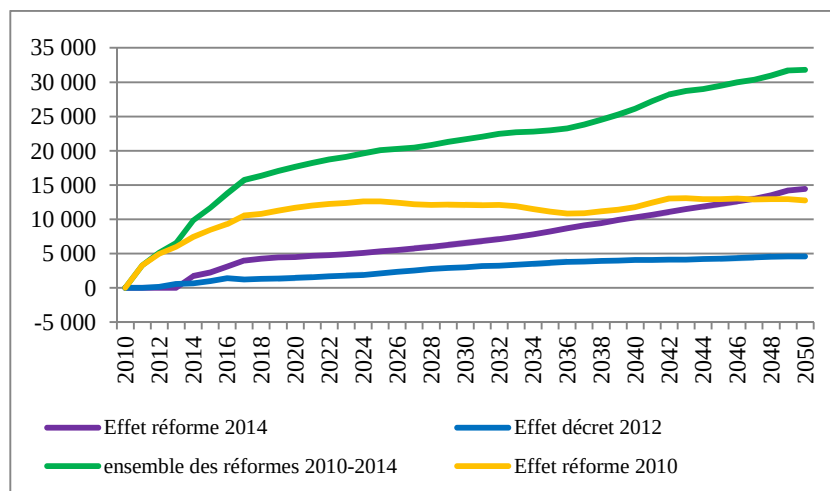
b) Un apport significatif des réformes récentes

En combinant l'effet des mesures prises sur les prestations et sur les recettes, le graphique ci-après synthétise l'impact des trois dernières réformes sur le solde de la CNAVTS.

⁴³³ C'est-à-dire de l'indexation sur les prix, et non plus les salaires, des pensions et rémunérations portées aux comptes de carrière des assurés.

Graphique n° 35 : impact des différentes réformes sur le solde projeté de la CNAVTS

En M€ constants 2010



Source : CNAVTS.

La réforme de 2010 apparaît exercer dans un premier temps un effet prépondérant. Mais la portée de celui-ci se stabilise rapidement (autour de 2020), tandis que celle de la réforme de 2014 monte en puissance, au point d'avoir les conséquences les plus importantes à long terme. L'examen détaillé de l'incidence de chaque réforme sur les prestations et les recettes confirme, d'une part, que l'économie induite rapidement par le report de l'âge de départ en retraite à taux plein plafonne assez vite du fait de la hausse des pensions qui en découle et, d'autre part, que le redressement financier permis par la réforme de 2014 résulte principalement de la hausse des cotisations.

Bien que n'ayant pas eu pour objet de contribuer au rééquilibrage financier du régime, le décret de juillet 2012, qui a élargi les possibilités de départ anticipé à la retraite, contribue lui aussi au redressement du solde de la CNAVTS, car les pensions attribuées plus tôt sont moins élevées et, surtout, la hausse concomitante des cotisations dépasse le coût des départs anticipés en retraite. Selon une étude de la CNAVTS, le produit du relèvement des cotisations excède en effet la charge résultant des départs anticipés en retraite supplémentaires d'environ 100 % en 2014 et encore de 50 % en 2020.

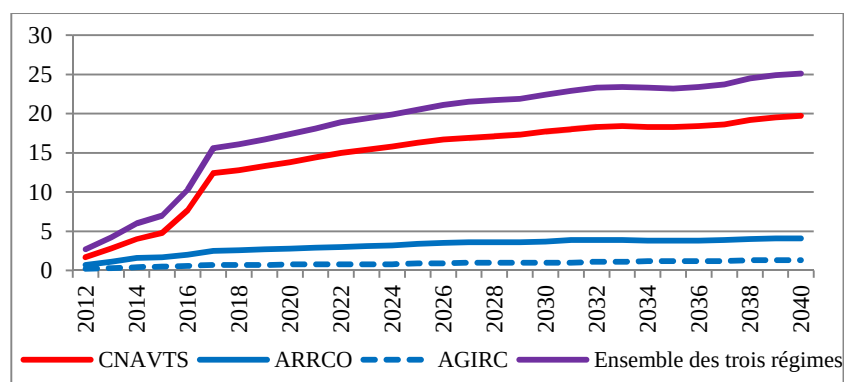
2 - Un redressement financier des régimes complémentaires principalement attribuable aux décisions des partenaires sociaux

a) Les conséquences favorables mais limitées des réformes du régime de base

En raison principalement de leur effet sur l'âge de départ en retraite, les réformes de 2010-2014 du régime de base ont eu des effets favorables sur la situation financière des régimes complémentaires. Des travaux de la DREES font cependant apparaître que cet impact est moins sensible que sur le régime de base lui-même.

Graphique n° 36 : effet des réformes du régime de base depuis 2010 sur les soldes techniques (prestations - cotisations) des régimes de base et complémentaires

En Md€ constants 2010

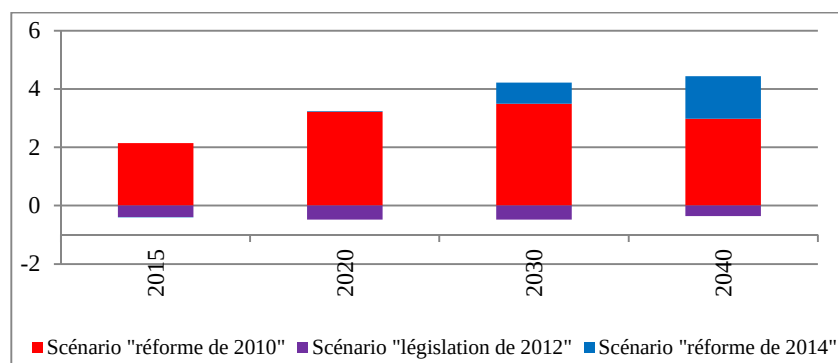


Source : DREES, modèle TRAJECTOIRE.

Le redressement financier des régimes complémentaires permis par ces réformes tient principalement à la loi de 2010, comme l'illustre l'exemple de l'ARRCO.

Graphique n° 37 : effet des réformes du régime de base sur le solde technique de l'ARRCO (prestations - cotisations)

En Md€ constants 2010



Source : DREES, modèle TRAJECTOIRE. Note de lecture : « réforme 2010 » : relèvement des bornes d'âge et durcissement des conditions de départ pour carrière longue ; « législation 2012 » : décret de 2012 sur les départs anticipés, financement de cette mesure et écrêtement du minimum contributif, « réforme 2014 » : loi de 2014 hors effet de la liquidation unique pour les régimes alignés.

b) L'incidence majeure des mesures additionnelles propres à l'AGIRC-ARRCO

Les régimes complémentaires ont pris en 2011, 2013 et 2015 des mesures additionnelles d'ajustement dont l'impact s'avère à terme deux fois plus élevé que les répercussions des réformes du régime de base.

**Tableau n° 66 : impacts des principales mesures prises
par les régimes complémentaires depuis 2010⁴³⁴**

En M€ constants 2015

	2020	2030	2040
Accord du 18 mars 2011			
Économies sur prestations	420	540	440
Accord du 13 mars 2013			
Économies sur prestations	370	190	-310 ⁴³⁵
Surplus de cotisations	1 470	1 810	2 110
Total accord mars 2013	1 840	2 000	1 800
Accord du 30 octobre 2015 ⁴³⁶			
Économies sur prestations	2 600	3 350	4 350
Surplus de cotisations	1530	1 960	2 380
Total accord octobre 2015	4 130	5 310	6 730
Total des accords de 2011,2013 et 2015	6 110	7 470	8 710

Source : DREES.

Le dernier accord national interprofessionnel d'octobre 2015 concentre l'effort d'ajustement le plus important (de l'ordre des 2/3 d'ici à 2020 et des 3/4 d'ici à 2040). Ses composantes sont détaillées dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 67 : effets sur le solde de l'AGIRC-ARRCO
des principales mesures de l'accord d'octobre 2015**

En M€ constants 2015

	2020	2030	2040
Sous-indexation de la valeur de service du point	1 610	1 870	2 150
Décalage de la date de revalorisation des pensions	760	880	1 000
Dispositif de bonus/malus ⁴³⁷	220	320	210
Hausse du salaire de référence (ou du prix d'acquisition du point)	10	280	990
Unification des régimes ARRCO et AGIRC	680	900	1 130
Hausse du taux d'appel sur les cotisations	850	1 060	1 250
Total	4 130	5 310	6 730

Source : DREES, modèle TRAJECTOIRE, scénario économique « variante 2 » de l'AGIRC-ARRCO.

⁴³⁴ Ces données, qui ont pour source la DREES, peuvent différer des estimations rendues publiques par l'AGIRC-ARRCO sur la base d'hypothèses différentes, qui vont par ailleurs uniquement jusqu'en 2030.

⁴³⁵ La sous-indexation de la valeur d'acquisition du point et la hausse des taux de cotisation se traduisent par une augmentation des pensions mais seulement avec retard, car ces mesures portent uniquement sur les points acquis après 2013.

⁴³⁶ Hors économies de dépenses de gestion et d'action sociale.

⁴³⁷ Sous l'hypothèse que les assurés ne repoussent pas la date de leur départ en retraite.

Comme précédemment indiqué, l'économie liée au dispositif de « bonus/malus » résulterait essentiellement de l'application effective du coefficient (minorant) de solidarité et non de son effet incitatif à un report de la date de départ en retraite, lequel serait très limité.

Au final, les ajustements se partagent à parts égales entre économies sur les prestations et hausses de cotisations, les premières étant prépondérantes dans l'accord de 2015, les secondes dans celui de 2013.

B - Selon le dernier programme de stabilité, un retour à l'équilibre encore différé

1 - À l'horizon de 2020, une perspective de retour à l'équilibre du régime de base contrariée par le déficit persistant du FSV

Pour apprécier correctement la situation financière du régime de base des salariés, il convient d'agréger celui du fonds de solidarité vieillesse (FSV) à celui de la CNAVTS. En effet, le FSV prend à sa charge une partie des avantages non contributifs servis par certains régimes de retraite, au premier rang desquels figure le régime de base des salariés du secteur privé.

Le fonds de solidarité vieillesse

Le fonds de solidarité vieillesse (FSV) a pour mission, à partir des ressources qui lui sont affectées (CSG, autres contributions sociales et autres impôts et taxes affectés), de financer une partie des avantages non contributifs de retraite en faveur des régimes de base de sécurité sociale : périodes assimilées à des périodes de travail cotisées (chômage, arrêts de travail, apprentissage, formation professionnelle des chômeurs), minimum contributif (pour la moitié de son coût réel) et prestations du minimum vieillesse.

Fonds de financement des régimes de retraite, le FSV est lui-même très insuffisamment financé, comme la Cour l'a souligné⁴³⁸. Compte tenu notamment des charges liées aux périodes de chômage, mais aussi des modifications apportées à ses modalités de financement, il connaît un déficit massif depuis 2009. Après s'être replié de -4,1 Md€ en 2012 à -2,9 Md€ en 2013, il a atteint -3,5 Md€ en 2014, puis -3,9 Md€ en 2015. Il pourrait se stabiliser à ce même niveau en 2016⁴³⁹.

Malgré les recommandations de la Cour, il n'a en effet pas été mis fin au sous-financement structurel du FSV. Tout au plus, a-t-il été contenu au cours de la période récente par des mesures de réduction de ses charges⁴⁴⁰. Cette situation distingue le FSV de la CNAVTS, dont le déficit est passé d'un niveau maximal de -8,9 Md€ en 2010 à -0,3 Md€ en 2015.

Le solde de la CNAVTS est cependant en trompe l'œil. En effet, cette dernière comptabilise au titre de chaque exercice des produits relatifs aux concours financiers du FSV qui, à hauteur du déficit de ce dernier, ont pour contrepartie un à-valoir sur les produits de l'exercice suivant du FSV. Dès lors, le déficit de la CNAVTS est plus profond que celui affiché. Pour 2015, il s'élève ainsi à -4,2 Md€ (au lieu de -0,3 Md€).

Afin de faire apparaître le montant véritable du solde de la CNAVTS, la Cour recommande de longue date d'intégrer le FSV au périmètre comptable de cette dernière.

Dans le scénario correspondant aux prévisions du gouvernement pour les quatre prochaines années qui a servi de cadre au programme de stabilité transmis en avril 2016 à la Commission européenne, subsisterait un déficit de l'ensemble CNAVTS - FSV de l'ordre de -3 Md€ environ à l'horizon de 2020. Il serait intégralement concentré sur le FSV.

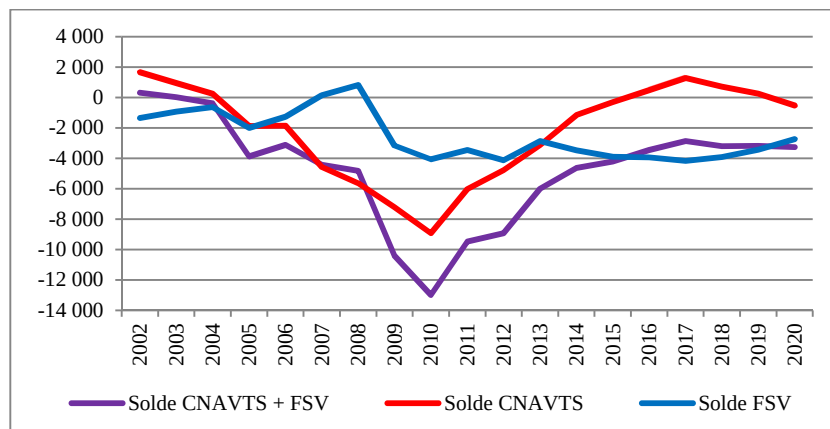
⁴³⁸ Voir également le chapitre I du présent rapport : la situation et les perspectives financières de la sécurité sociale : un déficit en 2015 moindre que prévu, mais toujours élevé, une trajectoire de retour à l'équilibre incertaine.

⁴³⁹ Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2016.

⁴⁴⁰ À hauteur de 1,2 Md€ en 2015 (révision du mode de calcul des prises en charge de cotisations au titre du chômage) et de 0,4 Md€ en 2016 (baisse des prises en charge de prestations au titre du minimum contributif).

**Graphique n° 38 : soldes de la CNAVTS, du FSV et global
CNAVTS+FSV, observé et prévisionnel pour 2016-2020**

En M€



Source : Cour des comptes, à partir de travaux effectués par le COR sur la base des données CNAVTS et FSV, juin 2016.

Le caractère relativement tardif et de moindre ampleur que dans d'autres pays confrontés à des difficultés analogues⁴⁴¹ de la réforme des retraites de 2003, puis l'ampleur des effets de la crise de 2008 sur les recettes sociales et le caractère très progressif du redressement financier du régime de base (CNAVTS et FSV) ont contribué à l'alourdissement de la dette sociale. Fin 2015, cette dernière s'établissait à 156,3 Md€, dont 69,7 Md€, soit 44,6 %, imputables au régime de base.

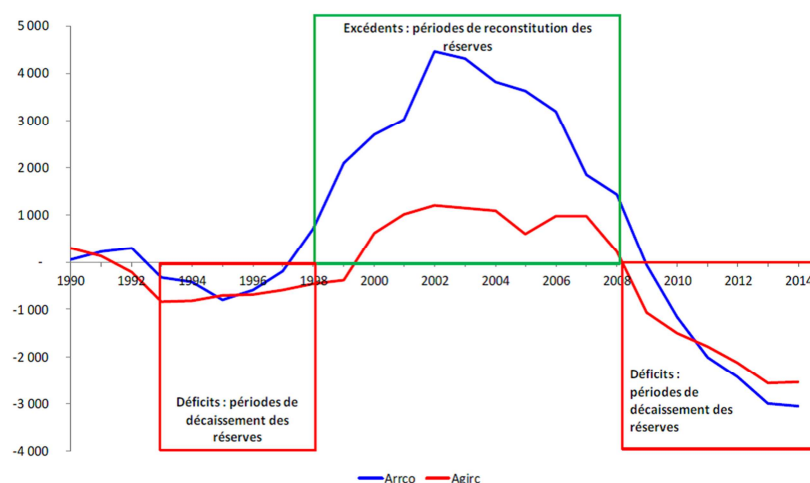
2 - La relative maîtrise à court terme du déficit de l'AGIRC-ARRCO

Ne recourant pas à l'endettement, l'AGIRC et l'ARRCO ont constitué des réserves financières en prévision des déficits à venir, en particulier entre 1998 et 2008. De fait, à partir de 2009, les déficits ont été comblés par des prélèvements sur ces dernières, comme le montre le graphique ci-après.

⁴⁴¹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité pour 2015*, chapitre XV : les systèmes de retraite en France et en Allemagne, p. 533-587, La Documentation française, septembre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

Graphique n° 39 : évolution des soldes techniques de l'AGIRC et de l'ARRCO

En M€



Source : fédérations AGIRC, ARRCO, juin 2014.

Préalablement à la réforme d'octobre 2015, les projections réalisées par l'AGIRC-ARRCO en avril 2015 au titre d'hypothèses spécifiques⁴⁴², confirmant en cela les travaux antérieurs de la Cour, prévoyaient la poursuite de la dégradation des soldes, avec un déficit de -8,3 Md€ (en euros constants 2013) en 2020. À défaut de mesures de redressement, les réserves de l'AGIRC et de l'ARRCO, qui avaient atteint un niveau maximal de 60 Md€ en 2008, avaient vocation à se réduire rapidement pour s'épuiser au début des années 2020.

À la suite de l'accord d'octobre 2015, toujours sous les hypothèses retenues par l'AGIRC-ARRCO, le déficit prévu pour 2020 serait réduit à hauteur des trois quarts pour être ramené (en euros constants 2013) à -2,3 Md€⁴⁴³. Il serait comblé par un nouveau prélèvement sur les réserves.

⁴⁴² Dans le scénario dit « variante 2 » de l'AGIRC-ARRCO.

⁴⁴³ Les projections du COR fondées sur les hypothèses du pacte de stabilité tablent, pour leur part, sur un retour à l'équilibre à l'horizon de 2020.

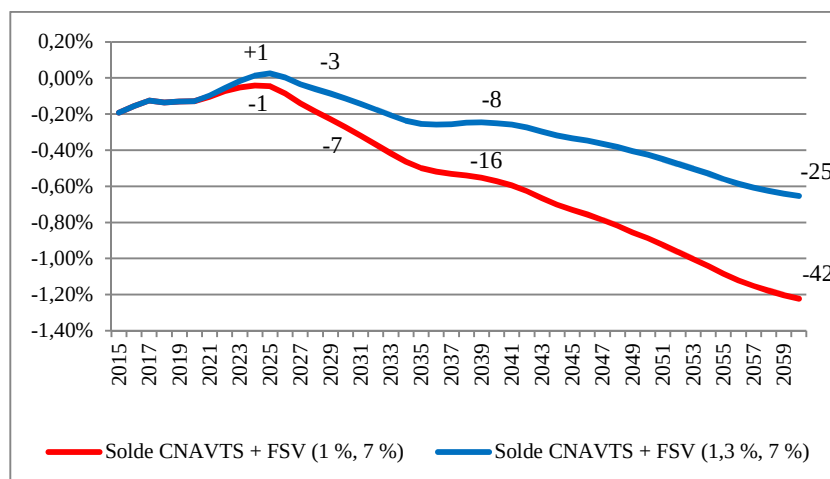
C - Des perspectives de déséquilibre financier à compter de la moitié ou de la fin des années 2020

1 - La réapparition de déficits au régime général dans certains scénarios

Comme le montre le graphique ci-dessous, dans un scénario prudent retenu ici par la Cour (croissance annuelle de la productivité du travail de 1,3 % et taux de chômage de 7 %) et *a fortiori* dans un scénario dégradé (croissance annuelle de la productivité du travail de 1 % et taux de chômage de 7 %), après une brève phase d'équilibre ou de quasi-équilibre au milieu des années 2020, le besoin de financement de la branche vieillesse du régime général s'alourdirait significativement après 2025 ou 2030⁴⁴⁴.

**Graphique n° 40 : solde projeté agrégé de la CNAVTS et du FSV,
à l'horizon de 2025, de 2030, de 2040 et de 2060 dans deux scénarios**

En % PIB (échelle de gauche) et Md€ constants 2015



Source : Cour des comptes d'après les données du COR, sous les hypothèses de gains annuels de productivité du travail de 1 % ou de 1,3 % et d'un taux de chômage de 7 %.

⁴⁴⁴ Le choix de ces scénarios est justifié à la dernière partie du présent chapitre.

La sensibilité de ces soldes à l'hypothèse de croissance de la productivité du travail tient principalement à l'indexation sur les prix des salaires pris en compte pour calculer le montant des retraites et l'actualisation des retraites versées. Plus la croissance de la productivité du travail et donc des salaires (par hypothèse indexés sur celle-ci à long terme) sera forte, plus les recettes assises sur ces derniers seront dynamiques par rapport à la masse des prestations.

Avec une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,5 %, le régime de base serait à l'équilibre à partir de 2020. Mais suivant une hypothèse plus prudente de 1,3 %⁴⁴⁵, un déficit réapparaîtrait au cours de la seconde moitié des années 2020. Il se creuserait avant de se stabiliser à 0,25 % du PIB au cours de la seconde moitié des années 2030, avant de se dégrader à nouveau après 2040 pour dépasser 0,6 % du PIB à l'horizon de 2060. Si la productivité du travail augmentait seulement de 1 %, le régime de base ne reviendrait pas à l'équilibre et son déficit s'aggraverait continûment pour atteindre 0,6 % du PIB en 2040 et 1,2 % en 2060. Contrarier la forte accumulation de dette sociale qui en résulterait exigerait alors la mise en œuvre d'actions correctives dès 2025, voire dès le début des années 2020 afin d'en lisser les effets sur les différentes générations de retraités.

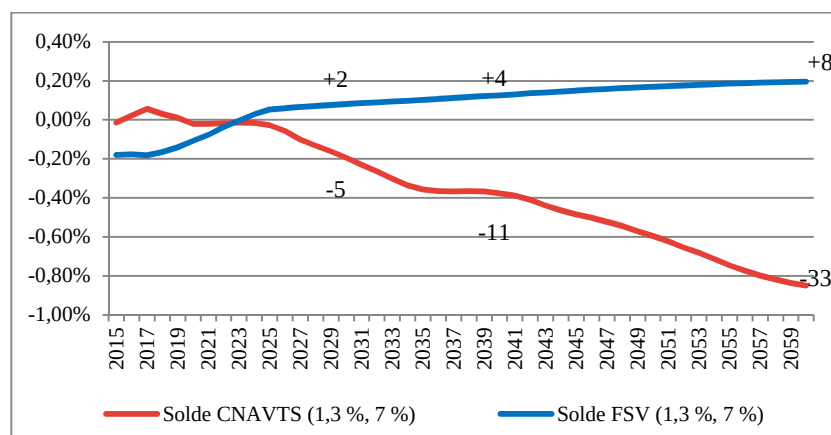
Dans le détail, les évolutions du solde global (CNAVTS+FSV) résulteraient de mouvements en sens inverse des deux composantes : alors que le solde de la CNAVTS irait en se dégradant, celui du FSV deviendrait positif en 2025 du fait de l'atteinte d'un taux de chômage de long terme (7 % selon l'hypothèse envisagée ici) plus faible que son niveau actuel (10,2 % pour la France entière au premier trimestre 2016 suivant la définition du bureau international du travail⁴⁴⁶).

⁴⁴⁵ L'hypothèse de gains de productivité du travail de 1,5 % sur longue période apparaît relativement optimiste (voir III-A-2 du présent chapitre).

⁴⁴⁶ INSEE.

Graphique n° 41 : soldes projetés de la CNAVTS et du FSV, à l'horizon de 2030, de 2040 et de 2060 dans le scénario à 1,3 %

En % PIB (échelle de gauche) et Md€ constants 2015



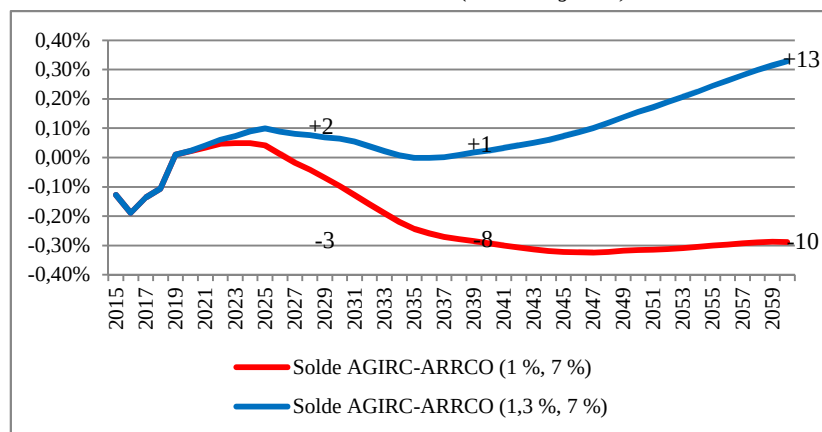
Source : Cour des comptes d'après les données du COR, sous les hypothèses de gains annuels de productivité du travail de 1 % ou de 1,3 % et d'un taux de chômage de 7 %.

2 - À l'AGIRC-ARRCO, un solde stabilisé à moyen terme

Les projections en parts de PIB des prestations des régimes complémentaires de retraite font apparaître que celles-ci seraient désormais stabilisées à l'issue des dernières réformes. En revanche, le solde projeté dépend de l'hypothèse de gains de productivité du travail.

Graphique n° 42 : solde projeté de l'AGIRC-ARRCO, à l'horizon de 2030, de 2040 et de 2060 (cotisations - prestations + produits financiers)

En % PIB (échelle de gauche) et Md€ constants 2015



Source : Cour des comptes d'après les données du COR, sous les hypothèses de gains annuels de productivité du travail de 1 % ou de 1,3 % et d'un taux de chômage de 7 %.

À l'horizon de 2030, selon que le taux de croissance annuelle de la productivité du travail serait de 1,3 % ou de 1 % (l'hypothèse de taux de chômage étant là aussi de 7 %), un léger excédent ou un léger déficit serait constaté (de l'ordre de 0,1 % du PIB). Par la suite et jusqu'en 2060, une croissance de la productivité du travail de 1,3 % suffirait à assurer un équilibre durable du régime. Si celle-ci était seulement de 1 %, le déficit apparu au cours de la seconde moitié des années 2020 se creuserait, avant de se stabiliser en 2040 aux alentours de 0,3 % du PIB. La soutenabilité financière des retraites complémentaires serait alors tributaire de la mise en œuvre de nouveaux ajustements par le régime de base ayant une incidence sur ces dernières ou d'ajustements qui leur seraient propres.

D'ici à 2030, les régimes de base et complémentaires connaissent ainsi des enjeux contrastés, mais dont les effets se cumulent. Dans un scénario fondé sur une croissance de la productivité de 1,3 % et un taux de chômage de 7 %, tous deux seraient à l'équilibre ou proches de l'équilibre à cette échéance, mais dans un scénario plus prudent (croissance de la productivité réduite à 1 %), tous deux s'en éloigneraient fortement. À plus long terme, les perspectives divergent. La situation financière de l'AGIRC-ARRCO tendrait à se stabiliser, mais sous la forme d'un important déficit dans un scénario défavorable. S'agissant du régime de base, le déficit s'aggraverait de manière continue dans les deux hypothèses de croissance de la productivité du travail envisagées, ce qui rendrait nécessaires de nouveaux ajustements.

L'examen de la soutenabilité à moyen et à long terme des régimes de retraite des salariés du secteur privé fait ainsi apparaître un risque de forte augmentation des déficits au cours de la seconde moitié des années 2020, tout particulièrement dans le régime de base. Cette perspective dépend, certes, des hypothèses économiques et démographiques retenues. Cependant, il convient également de prendre en compte le risque de réformes trop tardives présentant certains défauts observés par le passé, en particulier quant à l'équité de la répartition des efforts entre générations et à l'augmentation de la dette sociale.

III - Un cadre de cohérence global à mettre en place pour les évolutions futures

À l'examen des réformes menées désormais depuis plus de 20 ans, et dans la perspective de nouveaux ajustements qui s'avèreraient nécessaires, il convient d'établir un véritable cadre de cohérence pour le pilotage conjoint des régimes de base et complémentaires, comportant des projections fondées sur des hypothèses communes, une appréciation des enjeux à une échelle pertinente et des processus de décision propices à une adaptation en continu de leurs paramètres afin d'en assurer la soutenabilité financière à long terme. Ce cadre de cohérence bénéficierait à la fois à la concertation entre les parties prenantes et à l'information des citoyens et de leurs représentants.

A - Adapter les modalités de prévision

Le système actuel de pilotage des régimes de retraite repose sur les projections établies sous l'égide du Conseil d'orientation des retraites (COR). Cet organisme consultatif à la composition large et diversifiée⁴⁴⁷, créé en 2000 et placé auprès du Premier ministre, tient de la loi la mission de réaliser les travaux visant à dresser des constats partagés sur le système de retraite. Ses rapports annuels et ses autres travaux d'analyse de la situation et de l'évolution des différents régimes de retraite, sous l'angle notamment de leurs perspectives financières et au regard de l'équité, ont contribué à l'amélioration de la transparence et de la pédagogie dans ces domaines, comme de la concertation entre les acteurs concernés.

⁴⁴⁷ Il comprend 40 membres dont, outre le président, huit parlementaires, 16 représentants des partenaires sociaux, deux présidents d'associations, sept représentants des services de l'État et six personnalités qualifiées.

La qualité de ses travaux pourrait cependant encore sans doute gagner du point de vue de l'aide au diagnostic et à la prise de décision des pouvoirs publics si était envisagé un resserrement des scénarios macro-économiques servant de base aux projections des régimes.

1 - Un éventail d'hypothèses qui peut apparaître trop large pour aider efficacement la décision

Le COR combine des cibles de taux de croissance de la productivité horaire du travail et de chômage pour construire une série de cinq scénarios macro-économiques.

En matière de productivité, qui constitue le paramètre décisif, l'éventail des hypothèses s'est élargi. Ainsi, en 2012, il a été convenu d'étudier un scénario de gains de productivité défavorable (1 %) et un autre, reposant au contraire sur un retour à un niveau de gains de productivité supérieur à celui d'avant la crise (2 %), malgré l'absence d'indication que la croissance à long terme serait appelée à se redresser.

Tableau n° 68 : scénarios macro-économiques du COR servant à la projection des résultats des régimes de retraite

En %

Productivité de long terme (approximativement 2030)	Chômage de long terme (approximativement. 2030) ⁴⁴⁸
2	7
1,8	7
1,5	7
1,3	7
1	7

Source : COR. Pour les années 2015 à 2019, les hypothèses sont celles du programme de stabilité.

L'élargissement de la fourchette des scénarios trouve une explication dans l'incertitude sur les conséquences potentielles de la crise (voir *infra*). Il a certes pour vertu pédagogique de montrer la sensibilité à diverses hypothèses de la soutenabilité du système de retraite mais rend plus difficiles la discussion et la décision.

⁴⁴⁸ Chaque scénario de productivité comporte lui-même deux variantes fonction de taux de chômage à 4,5 % et 10 %.

En effet, selon les hypothèses, le système de retraite, et singulièrement le régime de base des salariés du secteur privé, connaîtrait de larges excédents, ou au contraire des déficits non soutenables. De ce fait, il devient malaisé de réunir un consensus sur le point de savoir si une réforme doit être mise en œuvre et dans quel sens, d'autant qu'il n'est pas mis en exergue de scénario le plus probable.

Dans ce contexte, le scénario qui figure au centre de l'éventail des hypothèses macro-économiques, soit une croissance annuelle de 1,5 % de la productivité du travail, demeuré inchangé malgré l'élargissement de celui-ci, tend à prendre *de facto* une place prépondérante⁴⁴⁹, sans que les valeurs extrêmes qui définissent cet éventail aient été fixées pour que leur moyenne serve ainsi de référence. La Cour a d'ailleurs déjà relevé que les partenaires sociaux retenaient pour leur part à juste titre des hypothèses plus prudentes pour établir les prévisions financières à moyen / long terme de l'AGIRC et de l'ARRCO.

La question se pose ainsi de construire plutôt, et de manière explicite, une hypothèse centrale ou de référence permettant d'apprécier le besoin éventuel de nouveaux ajustements afin d'assurer la soutenabilité financière des retraites. Les variantes auraient quant à elles pour objet de conserver l'information, de nature pédagogique, sur la sensibilité de l'exercice de prévision au choix des valeurs retenues.

La responsabilité de la définition de cette hypothèse centrale devrait être confiée à un organisme indépendant, l'indépendance de cet organisme en la matière étant garantie par la loi.

⁴⁴⁹ Il constitue la référence explicite des études d'impact des projets de loi sur les retraites ainsi que d'autres travaux de prospective relatifs aux finances sociales (ainsi les rapports du Haut conseil sur l'avenir de l'assurance maladie et du Haut conseil de la famille sur les aides aux familles de 2013).

Par ailleurs, l'horizon 2060 s'avère trop éloigné pour faciliter la mobilisation rapide des leviers permettant l'équilibre de moyen et long termes des régimes de retraite, tout en amplifiant mécaniquement la divergence des conséquences financières des différents scénarios. Ainsi que la Cour l'a déjà souligné⁴⁵⁰, un horizon à 15/25 ans (2030/2040), plus pertinent pour la décision publique, devrait constituer le cadre principal de la présentation et la communication des projections financières, même si des prévisions à plus long terme restent nécessaires à l'examen de l'équité intergénérationnelle des évolutions liées aux réformes déjà mises en œuvre ou envisagées.

2 - Dans un contexte d'interrogations sur la croissance, un choix de bornes, haute et basse, qui apparaît relativement optimiste

La fourchette actuelle de cibles de productivité (1 à 2 %) retenue peut apparaître optimiste.

S'il n'existe pas de consensus entre économistes sur le niveau de long terme des gains de productivité et sur l'interprétation de leur baisse tendancielle observée depuis 35 ans dans les pays développés, y compris aux États-Unis, considérés comme précurseurs, celle-ci est bien documentée.

En effet, même en mettant à part les évolutions constatées depuis la crise de 2008, qui ne sont pas, ou seulement partiellement, représentatives de tendances à long terme, la productivité horaire du travail n'a cessé de ralentir, en France, par paliers successifs. Supérieure à 5 % dans les années 1950 et 1960, son augmentation dans notre pays n'était plus que de 3 à 4 % dans les années 1970, puis de 2 à 3 % dans les années 1980 et de 1,5 à 2 % dans les années 1990.

⁴⁵⁰ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité pour 2015*, chapitre XV : les systèmes de retraite en France et en Allemagne, septembre 2015, p. 533-587, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Dans ce contexte, un retour à des gains de productivité horaire de 2 % paraît peu probable. Pour sa part, l'hypothèse de gains de productivité de 1,5 % est supérieure à la tendance d'avant la crise de 2008, alors que se font jour des interrogations sur l'éventualité d'une nouvelle décélération de nature structurelle à l'issue de celle-ci. Ainsi, l'OCDE retient pour la France un scénario de 1,1 % de gains de productivité annuels. Pour sa part, l'INSEE⁴⁵¹ a retenu deux bornes pour ses projections à moyen terme : 0,6 % en cas de rupture de la tendance antérieure ; 1,4 % en cas de retour à celle-ci.

Par ailleurs, s'agissant du court terme, le COR se place dans le scénario macro-économique servant à l'élaboration du programme de stabilité de la France, ce qui a conduit, sur la période récente, à une sous-estimation récurrente du besoin de financement lié aux retraites⁴⁵².

Dans le cadre du présent chapitre, la Cour a choisi dans ces conditions, d'accorder une attention particulière aux scénarios fondés sur des hypothèses de gains annuels de productivité du travail de 1,3 % et de 1 % (accompagnés dans les deux cas d'un taux de chômage de 7 %).

Les études d'impact des réformes : des travaux lacunaires

Pour la réforme de 2014 comme pour celle de 2010, les études d'impact se sont systématiquement placées dans le scénario de gains de productivité de 1,5 %, sans que la pertinence de ce choix ait alors été examinée. Les trajectoires financières présentées n'ont parfois pas tenu compte du FSV (réforme de 2010) et l'impact financier des mesures a souvent été indiqué sur une période trop courte pour en mesurer tous les effets (particulièrement pour la réforme de 2010, où il n'a été précisé qu'à un horizon de 10 ans).

De plus, pour aucune de ces réformes, les effets à en attendre sur l'âge de départ et sur le montant de la pension n'ont été explicités en vue du débat public, pas davantage que leurs conséquences en termes d'équité (taux de remplacement du dernier revenu d'activité, durée de retraite rapportée à la durée de la carrière ou de la vie, selon l'année de naissance ou le sexe), malgré l'importance de ces enjeux.

⁴⁵¹ De l'ordre de 1,4 % selon l'INSEE. Cf. « *Projections de croissance potentielle à moyen terme* », INSEE, 2016.

⁴⁵² L'exercice de projection réalisé en 2016 dans le cadre de la préparation de son rapport annuel a conduit à une révision à la baisse des déficits à l'horizon de 2020, mais ce principalement en raison de la prise en compte des effets de l'accord sur les retraites complémentaires d'octobre 2015.

En tout état de cause, l'analyse préalable de l'impact des accords nationaux interprofessionnels AGIRC-ARRCO sur la situation des assurés a généralement été moins poussée que celle des modifications des paramètres des retraites du régime général⁴⁵³.

B - Mettre en place un pilotage concerté entre régime de base et régimes complémentaires de retraite des salariés

Aujourd'hui caractérisées par un cloisonnement entre le régime de base et les régimes complémentaires, les réflexions, les concertations et les négociations sur les retraites des salariés ne devraient plus être menées de manière séparée. En effet, les prestations de ces deux étages de protection sociale s'agrègent et sont financées de manière prépondérante sur une même assiette salariale. La réforme de l'un a nécessairement des répercussions sur l'autre, trop souvent ignorées.

Il importe ainsi de promouvoir une vision globale des enjeux des retraites des salariés du secteur privé. À cet égard, les travaux du COR pourraient encore plus régulièrement mettre en lumière leurs perspectives, tant en termes de trajectoire financière que de situation des cotisants et des pensionnés.

Il conviendrait au-delà, comme l'a déjà recommandé la Cour, de construire le cadre formalisé d'une instance de coordination commune. Cette instance permettrait à l'État, aux partenaires sociaux et aux gestionnaires des régimes concernés d'examiner ensemble de manière continue dans le temps les enjeux globaux des retraites des salariés du secteur privé⁴⁵⁴ au regard notamment des quatre objectifs que la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite a assignés aux différents régimes :

- assurer aux retraités le versement de pensions en rapport avec les revenus qu'ils ont tirés de leur activité ;
- offrir aux assurés un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent ;

⁴⁵³ À l'exception de l'accord d'octobre 2015, voir *supra*.

⁴⁵⁴ Le rapport public thématique précité recommandait ainsi d'« organiser une concertation systématique avec les partenaires sociaux sur l'évolution financière des régimes ».

- permettre une solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les hommes et les femmes, par la prise en compte de périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités ;
- assurer la pérennité financière par des contributions réparties équitablement entre les générations et, au sein de chaque génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital.

Pour les salariés du secteur privé, ces objectifs ne sauraient être abordés régime par régime. Ils exigent nécessairement une vision transversale partagée qui fait aujourd'hui anormalement défaut.

C - Réformer les retraites de manière plus continue

1 - Déterminer par anticipation de manière concertée les modalités d'ajustement qui pourraient être mises en œuvre

Entre 1994 et 2009, soit en quinze années, une seule réforme a été mise en œuvre, en 2003, dont le caractère insuffisant est rapidement apparu. Par la suite, l'accélération du rythme des réformes, aux effets parfois rapides, parfois différés, portant sur des paramètres que les assurés peinent parfois à différencier (âge d'ouverture des droits, durée d'assurance, âge d'annulation de la décote) a pu contribuer à alimenter, à rebours de leurs objectifs, une forme d'anxiété et de doute sur la pérennité des retraites par répartition.

Les pouvoirs publics, réagissant parfois de manière tardive, ont pu accoutumer l'opinion à attendre une réforme de grande ampleur permettant de sauvegarder définitivement les retraites, au détriment d'adaptations plus graduelles et plus fréquentes. La succession même de réformes présentées chaque fois comme la dernière a pu susciter une moindre confiance des assurés dans la pérennité du système de retraite, alors même que celle-ci est de mieux en mieux assurée au fur et à mesure des réformes effectuées.

Pour autant, les adaptations mises en œuvre ne permettent pas, en elles-mêmes, de lever toutes les incertitudes sur l'équilibre financier de moyen / long terme des régimes de retraite des salariés du secteur privé. Ils doivent ainsi être à même de continuer à s'adapter aux évolutions macroéconomiques et démographiques.

Des progrès ont certes été réalisés en matière de pilotage. Pour le système de retraite pris dans son ensemble, la loi du 20 janvier 2014 a confié au Comité de suivi des retraites la mission de veiller à certains indicateurs de soutenabilité et d'équité du système de retraite, et de formuler, le cas échéant, des avis publics sur les adaptations nécessaires. S'agissant de l'AGIRC-ARRCO, l'accord d'octobre 2015 a posé les fondements d'un cadre de pilotage stratégique et tactique, qui reste cependant à préciser⁴⁵⁵.

Pour autant, dans un cas comme dans l'autre, aucun examen des modalités d'ajustement prédéfinies n'a été instauré, si bien que des conflits en termes de partage des efforts risquent de ressurgir à chaque occurrence et que différents leviers de réforme pourraient, comme par le passé, se trouver mobilisés à tour de rôle sans vision de long terme.

En ce sens, intégrer sans retard, au fur et à mesure, les évolutions constatées, et tirer sans attendre les conséquences de certaines révisions quant aux perspectives de longue période, ne peut que renforcer la solidité financière des régimes de retraite par répartition et permettre une meilleure équité entre générations dans les efforts à consentir.

À cet égard, l'Allemagne a introduit, dès le début des années 2000, comme la Cour l'a souligné⁴⁵⁶, un mécanisme d'ajustement des retraites prenant en compte la dégradation du rapport démographique, enjeu particulièrement déterminant pour notre voisin. Les pouvoirs publics ont cependant veillé à l'appliquer de manière pragmatique, afin notamment d'éviter des conséquences par trop sévères pour les retraités (comme une baisse nominale des pensions).

⁴⁵⁵ Un pilotage stratégique sera conduit tous les 4 ans par les partenaires sociaux avec une étude des critères de soutenabilité (niveau de réserves équivalent à au moins six mois d'allocations, évolution du rapport de charges, fixation des divers paramètres). En outre, un pilotage tactique sera conduit annuellement par le conseil d'administration d'AGIRC-ARRCO avec des ajustements en tant que de besoin des paramètres (valeurs de point, salaires de référence...), dans les limites fixées par le pilotage stratégique.

⁴⁵⁶ Cf. *ibidem*.

Dans la même optique, l'instance commune à l'État, aux partenaires sociaux et aux gestionnaires des régimes dont la création est proposée *supra*, pourrait être chargée de définir de manière concertée et par anticipation les modalités d'ajustement qui pourraient être appliquées en fonction de certains scénarios démographiques et économiques afin d'assurer l'équilibre financier des régimes de retraite en évitant tout retard par la voie de mesures cohérentes, équitables et progressives.

La définition *ex ante* de ces modalités d'ajustement laisserait entière la responsabilité des pouvoirs publics et des partenaires sociaux quant à leur application effective.

2 - Apprécier au préalable les incidences des différentes modalités d'ajustement envisageables

Sans ordre de priorité, les modalités d'ajustement envisageables des retraites des salariés du secteur privé portent sur l'âge légal de départ en retraite, la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, les règles d'indexation des salaires et des retraites, les avantages non contributifs, le rendement des cotisations et l'assiette et le taux des prélèvements affectés au financement des retraites.

La détermination des modalités d'ajustement à privilégier devrait avoir pour préalable un examen approfondi de leur incidence respective et combinée sur les différentes parties prenantes : actifs, retraités et entreprises.

De ce point de vue, les pistes d'évolution suivantes, qui ne sont pas à considérer comme des recommandations de la Cour mais comme l'éventail des leviers d'ajustements paramétriques à la disposition des pouvoirs publics et des partenaires sociaux, mériteraient d'être affinées et discutées par le Conseil d'orientation des retraites tant dans leur incidence financière que dans leurs autres effets, comme celui-ci le fait déjà en partie pour le système de retraite considéré dans son ensemble.

Tableau n° 69 : impact financier de différents leviers d'ajustement*En Md€ 2010*

Levier d'ajustement	Incidence sur la CNAVTS		Incidence sur l'AGIRC - ARRCO	
	Années 2020-2030	2040	Années 2020-2030	2040
Report d'un an de l'âge minimum légal de départ en retraite, de 62 à 63 ans ⁴⁵⁷	2 Md€ (2020) 4 Md€ (2022)	2 Md€	1,8 Md€ (2022)	0,8 Md€
Report de deux ans de l'âge légal d'ouverture des droits de 62 à 64 ans ⁴⁵⁸	2 Md€ (2020) 8 Md€ (2027)	5 Md€	1,2 Md€ (2020) 4 Md€ (2027)	2 Md€
Accélération de l'allongement de la durée d'assurance ⁴⁵⁹	2 Md€ (2020)	0,6 Md€	1 Md€ (2028)	Légère perte
Accélération et nouvel allongement de la durée d'assurance à 44 ans	4 Md€ (2030)	4 Md€	2 Md€ (2030)	1 Md€
Hausse de 0,2 point du taux de cotisation au régime de base ⁴⁶⁰	0,5 Md€ (2018) 1 Md€ (2020)	1,5 Md€ (2040)	-	-
Sous-indexation des pensions de base d'un point en deçà de l'inflation en 2018 ⁴⁶¹	0,24 Md€ (2018) 0,94 Md€ (2019)	0,29 Md€ (2040)	-	-

Source : DREES.

Ces différents leviers ont en effet des impacts différents sur les assurés en fonction de leur année de naissance, de leur sexe et de leur niveau de revenu, comme l'analyse des effets des réformes l'a précédemment montré (voir *supra*).

⁴⁵⁷ Mise en œuvre progressive par une hausse d'un trimestre de celui-ci par génération, entre celles de 1956 à 1959, tandis que l'âge d'annulation de la décote demeure, lui, inchangé (67 ans à partir de la génération née en 1955).

⁴⁵⁸ Montée en charge d'un trimestre par génération entre celles de 1956 à 1963.

⁴⁵⁹ Le rythme passant à un trimestre par génération (au lieu d'un toutes les trois générations), cette durée serait donc fixée à 43 ans dès la génération 1963 (au lieu de celle de 1973).

⁴⁶⁰ Hausse de la cotisation sur la totalité du salaire, toujours sous la forme d'une prolongation des augmentations programmées, au-delà de 2017 et au même rythme.

⁴⁶¹ Le programme de stabilité communiqué par la France à la Commission européenne prévoit une inflation de 1 % en 2017, de 1,4 % en 2018 et de 1,7 % en 2019.

Ainsi, le recul des bornes d'âge d'ouverture des droits à la retraite et de départ à taux plein conduirait les femmes à reporter davantage leur départ en retraite que les hommes. En conséquence, la pension moyenne perçue dans l'ensemble des régimes augmenterait au fil des générations (atteignant un plateau de 2,5 % de plus pour les hommes à partir de la génération 1965 et de 3,5 % pour les femmes).

Au contraire, la pension moyenne diminuerait légèrement (de moins de 1 %), quel que soit le sexe des assurés, dans l'éventualité d'une accélération du rythme d'allongement ou d'une nouvelle augmentation de la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

Quant à une sous-indexation ponctuelle des retraites en 2018, elle affecterait principalement les générations nées avant 1960, à hauteur de 0,6 % environ en moyenne de la totalité des pensions perçues au cours de la durée de la retraite.

Ces exemples soulignent toute l'importance d'une évaluation approfondie de ces effets différenciés très en amont de la décision.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Bien qu'interdépendants, les régimes de retraite, de base et complémentaires, des salariés du secteur privé ont été réformés selon des temporalités distinctes et de manière cloisonnée.

Pour le régime général, les pouvoirs publics, après les mesures prises en 1993, de réelle ampleur, ont attendu dix ans pour mettre en œuvre une autre réforme, en 2003, de fait insuffisante pour rééquilibrer le régime de base. À compter de 2010, le rythme de réformes s'est ensuite accéléré du fait de la dégradation rapide des perspectives démographiques et économiques.

Ces discontinuités et ces décalages ont conduit à des disparités dans la répartition des efforts entre générations. Ainsi, les assurés nés entre 1945 et 1955 bénéficient dans l'ensemble⁴⁶² d'une situation plus favorable que leurs successeurs. À partir de la génération de 1955, les économies permises par la réforme de 2010 sont relativement mieux réparties puisqu'elles résultent d'un décalage subi uniformément par tous ; en revanche, les mesures de la réforme de 2014 pèsent davantage sur les

⁴⁶² Mais non à tous égards. Ce n'est ainsi pas le cas quant à la durée de carrière, paramètre qu'il est toutefois difficile d'interpréter (voir *supra*).

générations les plus jeunes⁴⁶³. Compte tenu de leurs modalités, les réformes ont également eu des effets différenciés selon le sexe et le niveau de revenus, les efforts induits par la loi de 2014 pesant moins sur les femmes et les salariés peu qualifiés.

Comme celles du régime de base, les réformes des régimes complémentaires AGIRC et ARRCO ont principalement pesé sur les actifs et sur les retraités futurs par l'augmentation des cotisations, de leur taux d'appel et de la valeur d'acquisition du point. À la différence du régime de base, elles ont cependant plus fortement mis à contribution l'ensemble des parties prenantes, y compris les retraités.

Deux décennies de réformes ont contribué à ramener les régimes de base et complémentaires sur une trajectoire financière plus soutenable. Pour autant, elles laisseraient subsister des déficits au régime de base, voire dans les régimes complémentaires. Ainsi, dans le scénario macroéconomique examiné à titre principal par la Cour (croissance annuelle de 1,3 % de la productivité du travail et taux de chômage de 7 %), le régime de base connaîtrait des déficits importants à partir de 2030. Dans l'hypothèse d'un autre scénario également plausible (croissance de la productivité horaire du travail limitée à 1 %), les déficits augmenteraient de manière forte et rapide dès la seconde moitié des années 2020 dans le régime de base et à l'AGIRC-ARRCO.

Pour préparer les nouveaux ajustements que ces perspectives pourraient appeler, les pouvoirs publics devraient adopter un nouveau cadre de cohérence du pilotage des régimes de retraite des salariés, de manière à favoriser une approche transversale, coordonnée et progressive.

Il importe ainsi d'améliorer l'aide apportée à la décision par les travaux de prospective. L'éventail des scénarios étudiés aujourd'hui est devenu trop large et leur horizon temporel principalement retenu (2060), trop lointain, pour éclairer correctement la décision publique. L'impact des mesures envisagées sur la situation des assurés devrait être mieux pris en compte au stade de la prise de décision. De fait, les réformes de 2010 et de 2014 ont été adoptées sur le fondement d'études d'impact et de travaux d'analyse lacunaires.

⁴⁶³ Au final, alors que le niveau de vie moyen des retraités en France est aujourd'hui plus élevé que celui du reste de la population, il lui deviendrait inférieur en 2060, de 6 % à 26 % selon le scénario macroéconomique retenu. L'effort contributif des cotisants actuels ne leur procurera donc pas le niveau de vie relatif que ce même effort finance aujourd'hui.

Il convient ensuite de tirer toutes les conséquences de l'interdépendance entre le régime de base et les régimes complémentaires. Les réformes doivent désormais être élaborées et promues dans un cadre de travail formalisé permettant l'appropriation commune et réciproque des enjeux et une coordination dans les ajustements qui pourraient s'avérer nécessaires à l'avenir.

Enfin, afin d'éviter des réactions trop tardives, et un report trop important des efforts sur les générations les plus jeunes ou une remontée de la dette sociale, il apparaît souhaitable de définir par anticipation, dans le cadre de travail formalisé précité, les modalités d'ajustement qui pourraient être utilisées par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux au vu de la situation et des perspectives financières des régimes.

L'identification des leviers possibles et l'analyse précise et complète de leur incidence tant financière que plus largement sur la situation des assurés apparaissent en tout état de cause comme des préalables indispensables à la mise en œuvre de ces mécanismes rénovés de pilotage et d'ajustement.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 38. fonder les prévisions financières des régimes de retraite sur l'élaboration par un organisme indépendant d'un scénario central assorti d'une ou deux variante(s) et privilégier à ce titre un horizon à 15/25 ans (2030/2040), tout en conservant la référence à un horizon plus lointain (2060) ;*
 - 39. organiser une concertation systématique entre l'État, les partenaires sociaux et les gestionnaires des régimes sur l'évolution financière des régimes de salariés du secteur du privé, les perspectives d'ajustements en résultant, et plus généralement le respect des objectifs fixés par la loi du 20 janvier 2014 dans le cadre d'une instance commune à créer ;*
 - 40. dans le cadre de cette dernière, déterminer par anticipation les modalités d'ajustement des paramètres des retraites des salariés du secteur privé qui pourraient être mises en œuvre afin d'assurer l'équilibre financier des régimes par la voie de mesures cohérentes, progressives, équitables et évitant tout retard ;*
 - 41. dans cette perspective, confier au Conseil d'orientation des retraites la mission d'identifier les modalités d'ajustement à la disposition des pouvoirs publics et des partenaires sociaux, d'analyser leur incidence financière et de mesurer leurs effets sur la situation des assurés au cas particulier des retraites des salariés du secteur privé.*
-