



Rendez-vous 2008 sur les retraites

Paris, le 28 avril 2008

Les Français sont très attachés à leur système de retraite par répartition et le Gouvernement entend tout mettre en œuvre pour en assurer la pérennité, pour maintenir la solidarité entre les générations et pour rétablir la confiance dans le système.

Garantir dans la durée l'équilibre financier du système de retraite est possible à condition que chacun fasse preuve de responsabilité pour accompagner les décisions qui s'imposent et que l'Etat, les entreprises et les représentants des salariés se mobilisent pour l'emploi des seniors.

Les rapports du Conseil d'orientation des retraites (COR) ont alimenté la réflexion et le débat. La Commission de garantie des retraites a contribué à objectiver l'impact de l'allongement de l'espérance de vie. La conférence de revalorisation des pensions du 20 décembre 2007 a montré la nécessité de garantir le pouvoir d'achat des retraités face à une inflation plus forte que prévue. Enfin, un rapport préparatoire établi par le Gouvernement en application de la loi du 21 août 2003 a été transmis aux Assemblées le 31 décembre 2007.

Une première phase de concertation s'est déroulée à partir du 27 mars. Elle a permis au Gouvernement de prendre connaissance des positions et des propositions des partenaires sociaux. Des échanges et des travaux techniques ont permis de préciser ces propositions et d'évaluer leur impact à court, moyen et long terme, afin de retenir celles qui étaient aujourd'hui compatibles avec l'objectif de rétablissement de la situation financière des régimes de retraite.

Ce document comporte ainsi un ensemble équilibré de mesures et de pistes de réflexion issues des engagements de l'élection présidentielle, des priorités du Gouvernement et des propositions formulées par les partenaires sociaux ou dans le cadre des travaux parlementaires. Il rassemble des mesures attendues, justes et généreuses, et des mesures destinées à en assurer le financement et à rétablir progressivement l'équilibre des comptes.

Ce document marque une étape importante dans le rendez-vous 2008 sur les retraites mais ne prétend pas à l'exhaustivité et n'épuise pas les discussions sur l'avenir de nos retraites.

Au-delà des textes législatifs et réglementaires qui viendront prochainement concrétiser ces orientations, le Gouvernement souhaite en effet continuer à œuvrer avec l'ensemble des forces politiques et des partenaires sociaux à l'élaboration d'un compromis social qui permette de dépasser l'horizon de 2020 retenu par la loi du 21 août 2003 et de garantir le niveau et le financement des retraites de ceux qui entrent aujourd'hui sur le marché du travail.

I – Appliquer la loi du 21 août 2003

1- L’allongement de la durée d’assurance prévu par la loi du 21 août 2003

Comme prévu par l’article 5 de la loi du 21 août 2003, la durée d’assurance nécessaire pour bénéficier d’une pension de retraite à taux plein sera majorée d’un trimestre par an pour atteindre 41 annuités au 1^{er} janvier 2012.

La Commission de garantie des retraites a confirmé dans son avis du 29 octobre 2007 que cette mesure était justifiée au regard de l’augmentation de l’espérance de vie constatée par l’INSEE. La dégradation de la situation financière des régimes en renforce la nécessité.

2- Le dispositif de départ anticipé pour carrière longue

Le Gouvernement souhaite reconduire ce dispositif qui fait partie intégrante de l’équilibre trouvé entre allongement de la durée de cotisation et prise en compte de la situation de ceux qui ont commencé à travailler jeunes, avec des carrières parfois difficiles. Les conditions de durée d’assurance évolueront conformément aux dispositions de la loi du 21 août 2003 et du décret du 30 octobre 2003.

Dans la continuité de la circulaire du 23 janvier 2008, le Gouvernement sécurisera la gestion du dispositif de façon à éviter les abus ou fraudes qui pourraient conduire à remettre en cause sa légitimité. Ainsi, les conditions financières de régularisation de périodes anciennes seront réexaminées pour éviter que ce mécanisme ne soit détourné de son objectif initial dans le seul but de bénéficier d’un départ à la retraite anticipé.

3- L’objectif de 85% du SMIC net pour une carrière complète au SMIC

L’article 4 de la loi du 21 août 2003 a fixé pour 2008 l’objectif d’un montant total de pension (y compris régimes complémentaires) égal à 85% du SMIC net après une carrière complète cotisée à temps plein et rémunérée au SMIC. Le COR a montré que cet objectif serait atteint dans 99% des cas grâce aux revalorisations successives du minimum contributif en 2004, 2006 et 2008.

Le Gouvernement est disposé à reconduire jusqu’en 2012 un objectif de minimum de pension pour une carrière complète au SMIC. Mais il souhaite trouver avec les partenaires sociaux le moyen d’atteindre cet objectif de la façon la plus efficiente, le minimum contributif avec ses règles actuelles n’étant pas forcément l’outil le plus approprié pour y parvenir, comme l’a souligné le COR. Par souci de clarté, il serait souhaitable de définir les responsabilités respectives des régimes de base et des régimes complémentaires dans le respect de cet objectif.

4- Conforter le financement du système de retraite par des redéploiements au sein de la protection sociale

Comme cela avait été clairement indiqué à l’époque dans les débats avec les partenaires sociaux et dans l’exposé des motifs de la loi du 21 août 2003, des redéploiements au sein de la protection sociale seront mis en œuvre pour conforter le financement de la branche vieillesse.

L’amélioration significative et durable de la situation financière de l’Unédic permet d’augmenter progressivement les cotisations d’assurance vieillesse sans augmenter les prélèvements obligatoires. Les excédents liés au recul du chômage permettent de mettre en œuvre le mécanisme prévu en 2003. Les gestionnaires de l’assurance chômage disposeront de marges de manœuvre suffisantes pour apurer la dette cumulée, constituer un fonds de réserve conjoncturel et renégocier l’actuelle convention.

Par ailleurs, les majorations de pension pour enfants sont des avantages non-contributifs de retraite qu'il peut sembler logique de prendre en charge dans le cadre de la politique familiale. L'amélioration de la situation financière de la branche famille permet aujourd'hui de poursuivre le processus de prise en charge par la CNAF de ces majorations ou d'autres avantages familiaux de retraite, tout en maintenant les enveloppes budgétaires nécessaires pour financer les autres priorités de la politique familiale à commencer par le développement des modes de garde.

II - Confirmer et amplifier la mobilisation pour l'emploi des seniors

Dès la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, le Gouvernement a montré sa volonté d'agir plus énergiquement encore pour l'emploi des seniors. Pour que les comportements changent vraiment, au-delà des bonnes intentions affichées par tous, les préretraites et les mises à la retraite d'office sont dorénavant lourdement taxées. Par ailleurs, l'Etat a mobilisé des moyens nouveaux pour encourager les entreprises à conserver leurs seniors ou à en recruter. L'offre de service du service public de l'emploi à destination des seniors s'est ainsi renforcée.

En parallèle de l'allongement progressif de la durée de cotisation, le Gouvernement entend amplifier substantiellement cette politique en faveur de l'emploi des seniors.

Il suggère que les partenaires sociaux fassent de l'emploi des seniors un thème prioritaire à l'occasion de toutes les négociations nationales en cours ou à venir (assurance chômage, formation professionnelle, conditions de travail et pénibilité). Il propose également que les partenaires sociaux s'attachent à faire vivre l'accord national interprofessionnel du 13 octobre 2005 relatif à l'emploi des seniors qui n'a été décliné à ce jour que dans quelques branches professionnelles.

En complément des travaux du groupe permanent de suivi du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors, un point d'étape sera fait en 2010 au plus tard sur le taux d'emploi des seniors. S'il n'atteignait pas un niveau suffisant, il conviendrait alors d'en tirer les conséquences.

1- Mesures à destination des salariés visant à les inciter à prolonger leur activité professionnelle au-delà de l'âge légal

Conformément à l'engagement pris par le Président de la République, le cumul emploi retraite sera libéralisé et les règles seront simplifiées et harmonisées entre l'ensemble des régimes de retraite : la reprise d'activité des retraités pourrait être autorisée sans restriction dès lors que l'assuré a cotisé la durée nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein ou atteint l'âge de 65 ans.

Pour ceux qui privilégient une amélioration du niveau de leur future pension à un complément de revenus immédiat, le taux de la surcote pourrait être augmenté et harmonisé à 5% par année accomplie au-delà de l'âge légal et de la durée nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Son champ pourrait être élargi aux salariés ayant eu une longue carrière ou de faibles revenus (minimum contributif) selon des modalités à définir.

Le Gouvernement se rapprochera des régimes de retraite complémentaire, qui doivent faire face aux mêmes défis, pour retenir des règles communes susceptibles de donner à ces dispositifs d'incitation à la prolongation d'activité leur plein effet.

Dans le même esprit, le versement de l'indemnité de départ en retraite pourrait être lié à l'obtention d'une retraite à taux plein et son montant majoré si la durée requise est dépassée.

En lien avec le GIP Info Retraite, les caisses de retraite interviendront activement pour mieux faire connaître aux assurés les avantages respectifs des différents dispositifs d'incitation à la prolongation d'activité : surcote, retraite progressive, cumul emploi retraite...

2- Mesures à destination des entreprises et des administrations visant à leur faire adopter une gestion active des âges et à mieux intégrer les seniors dans leur politique de gestion des ressources humaines

o Mesures concernant le secteur privé

Les branches ou entreprises qui ne l'auraient pas déjà fait devront ouvrir des négociations sur l'emploi des seniors et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences de façon à parvenir à un accord avant la fin de l'année 2009. Ces accords devront impérativement comporter un engagement chiffré de progression sensible de la part des 55/64 ans dans les effectifs de la branche ou de l'entreprise.

Des indicateurs relatifs par exemple à la politique de recrutement, aux sorties d'activité des seniors, à la politique de maintien dans l'emploi et de formation des salariés après 45 ans ou à l'amélioration des conditions de travail devront figurer dans le bilan social des entreprises et/ou faire l'objet d'un échange annuel dans le cadre des institutions représentatives du personnel.

Si ce dispositif n'aboutissait pas à des résultats suffisants quant au taux d'emploi des seniors, un mécanisme de sanction serait mis en œuvre à compter de 2010 sous forme de cotisation retraite additionnelle. Les branches ou entreprises n'ayant pas conclu d'accord seraient pénalisées.

Les mises à la retraite d'office ou les limites d'âge qui existent encore pour différents motifs dans le secteur privé seront supprimées.

Il conviendra également de trouver des solutions pour éviter le développement ou la reconstitution de mécanismes de préretraites de fait sous forme de licenciements ou de départs négociés avec prise en charge par l'assurance chômage jusqu'à la liquidation de la pension.

Dans toutes les négociations en cours et à venir, le Gouvernement invite les partenaires sociaux à étudier la meilleure façon de soutenir et d'accompagner les entreprises ou les branches qui jouent le jeu du maintien dans l'emploi des seniors. Il convient notamment d'encourager celles qui agissent en amont sur la formation, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, l'amélioration des conditions de travail ou l'aménagement des fins de carrière.

La convention d'objectifs et de gestion 2009-2012 de la CNAV définira les modalités de collaboration entre les CRAM, les services de l'Etat et le service public de l'emploi pour accompagner le maintien dans l'emploi des seniors en diffusant les bonnes pratiques. Il s'agit de mieux faire connaître les différents outils à destination des entreprises et des salariés pour prolonger dans de bonnes conditions l'activité professionnelle.

o Mesures concernant la fonction publique

Le Gouvernement considère que l'amélioration significative du taux et des conditions d'emploi des seniors dans la fonction publique est un objectif d'intérêt général.

Les employeurs publics de fonctionnaires devront faire preuve d'exemplarité. Ils devront engager, chacun pour ce qui les concerne, une politique active en faveur de l'emploi des seniors pour leurs agents que ceux-ci soient sous statut ou contractuels. Dans le cadre de la généralisation des démarches de gestion prévisionnelle des effectifs et des emplois dans la fonction publique, il conviendra de mettre en œuvre des mesures de responsabilisation et d'incitation tant pour les employeurs que les agents.

En application de ce principe, le Gouvernement ouvrira une concertation sur les mises à la retraite d'office aux âges couperets actuels afin de donner aux agents publics qui le souhaitent le libre choix de prolonger leur carrière.

La politique d'emploi des seniors dans la fonction publique devra tenir compte des spécificités des métiers issus des corps classés en catégorie active. Ce classement correspond souvent à des sujétions particulières qui, aujourd'hui encore, ne sont pas séparables du contenu des missions confiées aux agents ou des conditions dans lesquelles ils les exercent.

Pour les recrutements à venir, il conviendra de rechercher une prise en compte de ces spécificités autrement que par les seuls dispositifs favorisant les départs précoces. Cette évolution devra être discutée filière métier par filière métier, au fur à mesure que seront engagés des plans de revalorisation des carrières et des parcours professionnels des catégories de fonctionnaires concernés.

S'agissant du développement des secondes carrières dans la fonction publique, les expériences conduites jusqu'à présent se sont révélées décevantes et inadaptées pour satisfaire les attentes des agents. Un état des lieux sur les outils juridiques et les outils d'accompagnement devra être fait entre les partenaires sociaux de la fonction publique. Il devra déboucher sur des mesures concrètes.

Pour assurer la pérennité de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC), une évolution de la gouvernance et des paramètres est nécessaire afin de garantir durablement le service des prestations.

Enfin, conformément à la décision du Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, le dispositif de suspensions versées aux anciens fonctionnaires résidant dans certains territoires d'outre-mer sera réformé en veillant à prendre en compte la situation de ceux qui ont fait des choix de vie en fonction de ce système.

3- Mesures à destination des demandeurs d'emploi seniors

Les mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans pourraient être optimisés à la faveur de la négociation à venir sur l'assurance chômage afin de compenser les écarts de salaires lors d'une reprise d'emploi.

Dans la continuité des mesures annoncées au début de l'année 2008, la mise en place d'un service public de l'emploi unifié permettra de renforcer l'offre spécifique à l'attention des seniors.

Un relèvement progressif des conditions d'âge pour bénéficier d'une dispense de recherche d'emploi (DRE) interviendra au fur et à mesure que l'accompagnement renforcé des seniors par le service public de l'emploi se déploiera.

III – Concrétiser les engagements du Président de la République et du Gouvernement en faveur des retraités

1- La solidarité envers les retraités les plus modestes

Le Président de la République a souhaité pour les retraités les plus modestes une mesure à effet immédiat, sous la forme d'un versement exceptionnel de 200 euros, sans attendre que soient définies avec les partenaires sociaux, dans le cadre du rendez-vous sur les retraites, les modalités précises de mise en œuvre des engagements pris.

L'objectif poursuivi par le Gouvernement est que le montant de l'allocation de soutien aux personnes âgées (ASPA) pour les personnes seules soit en 2012 supérieur de 25% à ce qu'il était en 2007. Cela suppose d'aller au-delà des revalorisations légales et d'envisager une revalorisation totale de l'ordre de 5% chaque année.

Pour apporter une réponse à tous ceux qui disposent des ressources les plus faibles, le Gouvernement s'attachera également à réduire à l'horizon du quinquennat les poches de pauvreté où se trouvent certains retraités agricoles oubliés par les revalorisations successives. Des mesures seront votées dès 2008, notamment en faveur des conjoints et des veuves, en tenant compte des propositions du groupe de travail installé par le ministre de l'Agriculture le 15 février et dont le rapport a été rendu fin mars.

2- La revalorisation des pensions de réversion

Conformément aux engagements du Président de la République, le taux de réversion pour le régime général et les régimes alignés sera augmenté en trois étapes : 56% au 1^{er} janvier 2009, 58% au 1^{er} janvier 2010 et 60% au 1^{er} janvier 2011.

En lien avec les dispositions applicables dans les régimes complémentaires, un âge minimum sera rétabli pour l'ouverture du droit à une pension de réversion. La prise en compte des situations de veuvage intervenant avant cet âge, notamment avec des enfants à charge, sera assurée dans le cadre des accords de prévoyance et de l'action sociale de la branche famille.

Pour les autres régimes de retraite, l'augmentation du taux de réversion pourra être envisagée en prenant en compte les ressources et l'âge des conjoints survivants dans une approche similaire au régime général.

3- Revaloriser les pensions de l'ensemble des retraités de façon à tenir compte de l'inflation réelle pour 2008 et revoir le mécanisme d'indexation des pensions

En application des textes en vigueur et en fonction des hypothèses d'inflation faites à l'époque, la loi de financement de la sécurité sociale avait prévu une revalorisation de 1,1% au 1^{er} janvier 2008.

Afin de prendre en compte l'accélération de l'inflation, une revalorisation supplémentaire interviendra au 1^{er} septembre 2008 pour l'ensemble des retraites du régime général, des régimes alignés et de la fonction publique.

Le mode d'indexation des pensions sera revu : la revalorisation interviendra désormais au 1^{er} avril de chaque année, comme pour les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO. La règle sera ainsi plus claire pour les retraités et cela permettra de prendre en compte l'inflation constatée pour l'année N-1 et une prévision plus fiable pour l'année N.

La composition de la conférence de revalorisation des pensions sera élargie pour y intégrer des représentants de la fonction publique et les régimes spéciaux.

IV- Poursuivre la réflexion sur les propositions formulées par les partenaires sociaux afin de renforcer la confiance dans notre système de retraite par répartition

Le Gouvernement partage la préoccupation exprimée par les partenaires sociaux de sécuriser le financement des retraites au-delà de 2020 afin de donner des garanties aux jeunes qui entrent ou viennent d'entrer sur le marché du travail. En effet, il est nécessaire de conforter la confiance dans notre système de retraite solidaire entre les générations, le développement d'une épargne retraite accessible à tous permettant de compléter la retraite par répartition sans pour autant concurrencer les régimes obligatoires.

Cela suppose de dépasser l'horizon de 2020 fixé par la loi du 21 août 2003, d'élargir le champ de la réflexion et donc de prolonger les échanges avec les partenaires sociaux sur un certain nombre de thèmes dont les principaux sont rappelés ci-après.

1- L'évolution du niveau des retraites

Si le montant moyen des retraites servies augmente régulièrement chaque année sous l'effet de carrières plus complètes, notamment pour les femmes, les organisations syndicales ont souligné, comme d'ailleurs le Conseil d'administration de la CNAV, l'impact sur le niveau des retraites de la règle de revalorisation des salaires des 25 meilleures années qui servent au calcul de la pension.

Le Gouvernement a pris acte des positions exprimées sur ce point tout en constatant sur la base des travaux du COR que les propositions formulées représentaient à long terme des sommes très importantes, ce qui supposerait de trouver le moyen de les financer.

2- L'âge de la retraite

Certains partenaires sociaux ont réaffirmé leur attachement au maintien de l'âge actuel d'ouverture des droits à la retraite (60 ans dans la majorité des cas) tout en constatant que l'entrée plus tardive sur le marché du travail conduisait à décaler les départs à la retraite.

Une organisation représentant les employeurs a évoqué l'hypothèse d'un relèvement progressif de l'âge de la retraite en mettant en avant les exemples étrangers et l'impact positif qu'aurait cette mesure sur l'emploi des seniors, en allongeant l'horizon professionnel pour les employeurs et pour les salariés.

Le Gouvernement prend acte des positions exprimées à ce stade par les partenaires sociaux.

3- Les avantages familiaux et conjugaux de retraite

Certaines évolutions peuvent paraître souhaitables concernant les avantages familiaux et conjugaux de retraite. Toute analyse doit être conduite dans un souci d'équité et au regard des objectifs de la politique familiale. Il ne faut pas pour autant perdre de vue que l'amélioration des retraites des femmes passe avant tout par l'amélioration de leurs carrières professionnelles. C'est tout le sens des actions entreprises par le Gouvernement pour développer les modes de garde, favoriser l'égalité salariale et lutter contre le temps partiel subi.

Dans la mesure où une réflexion est en cours au sein du COR et devrait déboucher sur un rapport avant la fin de l'année, différentes options pourraient être approfondies et débattues au sein de cette instance afin de préparer les décisions.

V- Méthode et calendrier

1- Mettre en œuvre immédiatement les mesures qui sont attendues et nécessaires

Le Gouvernement pense comme les partenaires sociaux que la priorité est d'amplifier les efforts en faveur de l'emploi des seniors. La concertation sur ce thème doit se poursuivre activement d'ici juin afin que cela se traduise le plus rapidement possible dans les faits.

Par ailleurs, les partenaires sociaux seront consultés sur l'ensemble des textes réglementaires et des dispositions législatives, ces dernières ayant vocation à figurer dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale et le projet de loi de finances pour 2009.

2- Poursuivre le débat au sein du Conseil d'orientation des retraites sur l'après 2020

Le Gouvernement souhaite continuer à œuvrer avec l'ensemble des forces politiques et des partenaires sociaux à l'élaboration d'un compromis social qui permette de dépasser l'horizon de 2020 et de garantir durablement et équitablement le financement de nos régimes de retraite.

Tous les exemples étrangers montrent que ces choix nécessitent un travail d'expertise et de pédagogie important, afin de dégager des solutions équilibrées pouvant parfois consister à modifier l'architecture générale du système de retraite.

Le Conseil d'orientation des retraites, le cas échéant avec l'appui d'experts, semble être le lieu idéal pour poursuivre ces réflexions. Un point d'étape pourrait être fait d'ici 2010 pour identifier les solutions et les scénarios susceptibles de garantir durablement la viabilité financière de notre système de retraite en se fixant de nouveaux horizons à 2030 et 2050.