

Rapport au Premier ministre

Nos **retraites demain** : équilibre financier et **justice**

Yannick Moreau

Présidente de section au Conseil d'État

Membres de la Commission

Didier Blanchet

Anne-Marie Brocas

Daniel Cohen

Sylvie François

Dominique Libault

Florence Parly

Didier-Roland Tabuteau

Cécile Van de Velde

Serge Volkoff

Rapporteurs de la Commission

Philippe Laffon, *rapporteur général*

Marie Daude

Pierre Lenel

Anthony Marino

Emmanuelle Prouet

Juin **2013**

© Direction de l'information légale et administrative, Paris 2013
ISBN : 978-2-11-009516-9

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION..... | 7 |
| PREMIÈRE PARTIE : LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE A ACCOMPLI UNE PARTIE DU CHEMIN NECESSAIRE POUR FAIRE FACE A SON VIEILLISSEMENT | 9 |
| 1. POUR FAIRE FACE AUX ENJEUX DÉMOGRAPHIQUES, LA FRANCE A PROGRESSÉ DANS LA QUALITÉ DU DÉBAT COLLECTIF ET ADOPTÉ DES RÉFORMES..... | 9 |
| 1.1. Des mutations démographiques sont en cours..... | 9 |
| 1.1.1. <i>Les premières générations du baby boom partent en retraite.....</i> | <i>9</i> |
| 1.1.2. <i>L'allongement de l'espérance de vie s'est poursuivi</i> | <i>10</i> |
| 1.1.3. <i>Notre fécondité reste dynamique.....</i> | <i>11</i> |
| 1.2. Les méthodes du débat collectif ont progressé | 13 |
| 1.3. Des réformes successives ont été mises en œuvre depuis trente ans..... | 13 |
| 1.3.1. <i>Les bornes d'âge et les durées d'assurance ont été augmentées, notamment pour faire face à l'allongement de l'espérance de vie.....</i> | <i>13</i> |
| 1.3.2. <i>Après des mesures visant à relever les pensions des salariés du secteur privé durant les années 1970, le mode de calcul des pensions a été modifié dans de nombreux régimes</i> | <i>16</i> |
| 1.3.3. <i>Des mesures significatives ont visé à encourager la poursuite de l'activité professionnelle des travailleurs âgés.....</i> | <i>18</i> |
| 1.3.4. <i>Des prélèvements supplémentaires et une modification du financement des retraites ont complété ces leviers d'actions</i> | <i>20</i> |
| 2. SI CES RÉFORMES ONT ACCRU LA CAPACITÉ DU SYSTÈME À FAIRE FACE À SES ENGAGEMENTS, ELLES N'ONT PAS ATTEINT TOUS LEURS OBJECTIFS NI EU LES RÉSULTATS ESCOMPTÉS | 27 |
| 2.1. Les réformes limitent de plus de 6 points la progression de la part des retraites dans la richesse nationale à partir de 2040 | 27 |
| 2.2. Les taux de remplacement sont globalement restés stables..... | 28 |
| 2.2.1. <i>Une baisse des taux de remplacement des salariés du secteur privé devait résulter de la réforme de 1993.....</i> | <i>28</i> |
| 2.2.2. <i>Les résultats sur données constatées montrent un maintien des taux de remplacement, qui résulte de plusieurs facteurs.....</i> | <i>29</i> |
| 2.2.3. <i>Les choix d'indicateurs pour comparer les régimes de retraite doivent être effectués avec précaution</i> | <i>32</i> |
| 2.2.4. <i>Les taux de remplacement apparaissent globalement dégressifs en fonction du revenu</i> | <i>34</i> |

| | |
|---|----|
| 2.3. Grâce notamment à l'amélioration des retraites, le niveau de vie des retraités a rejoint celui des actifs..... | 36 |
| 2.3.1. <i>En prenant en compte leurs différents revenus, les retraités ont un niveau de vie équivalent à celui des actifs.....</i> | 36 |
| 2.3.2. <i>Des disparités importantes subsistent néanmoins entre retraités d'une même génération.....</i> | 37 |
| 2.3.3. <i>Des inégalités se creusent entre retraités de générations différentes.....</i> | 38 |
| 2.4. La convergence progressive des principaux paramètres de calcul des pensions ne s'est pas traduite par un mouvement de rapprochement des régimes..... | 40 |
| 2.4.1. <i>Le paysage des retraites demeure marqué par la diversité des régimes.....</i> | 40 |
| 2.4.2. <i>Plusieurs paramètres de calcul des pensions ont connu une convergence progressive.....</i> | 43 |

DEUXIÈME PARTIE : CEPENDANT, LE SYSTÈME DES RETRAITES NE RÉPOND PAS SUFFISAMMENT AUX ATTENTES DES FRANÇAIS ET DOIT ÊTRE CONSOLIDÉ.....45

1. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU SYSTÈME DE RETRAITES N'EST TOUJOURS PAS ASSURÉ.....45

| | |
|---|----|
| 1.1. L'effet de la crise économique se fait sentir depuis mi-2008 et perturbe la trajectoire du système..... | 45 |
| 1.2. Le besoin de financement reste de l'ordre d'un point de PIB à l'horizon 2020 et son montant dépend, à moyen et long termes, des hypothèses économiques retenues..... | 46 |
| 1.2.1. <i>Les besoins à l'horizon de 2020 sont de l'ordre d'un point de PIB.....</i> | 46 |
| 1.2.2. <i>A moyen et long termes, la situation reste préoccupante, surtout avant 2035.....</i> | 48 |
| 1.2.3. <i>Mais des incertitudes pèsent sur les hypothèses de croissance, auxquelles tant les recettes que les dépenses des régimes sont très sensibles.....</i> | 51 |
| 1.2.4. <i>Les incertitudes sont moindres en matière démographique à l'horizon 2040.....</i> | 51 |

2. SI LE SYSTÈME ASSURE AUJOURD'HUI UN NIVEAU DE SOLIDARITÉ GLOBALEMENT ACCEPTABLE, IL FAIT L'OBJET D'UNE DEMANDE ACCRUE D'ÉQUITÉ.....53

| | |
|--|----|
| 2.1. Minima de pensions et de revenus contribuent fortement à relever le niveau de ressources des pensionnés dont les droits acquis sont modestes..... | 54 |
| 2.1.1. <i>Les minima de pension visent à assurer un montant minimal de retraite à la liquidation.....</i> | 54 |
| 2.1.2. <i>L'allocation de solidarité aux personnes âgées permet de garantir un revenu minimal à partir de 65 ans.....</i> | 55 |
| 2.1.3. <i>Les minima de pensions et le minimum vieillesse bénéficient souvent de revalorisations supérieures aux prix.....</i> | 56 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 2.2. | La prise en compte des périodes d'inactivité professionnelle permet de pallier une partie des ruptures professionnelles | 56 |
| 2.2.1. | <i>La prise en compte des périodes d'inactivité ou d'activité réduite.....</i> | <i>56</i> |
| 2.2.2. | <i>Ces dispositifs de solidarité permettent de compenser en grande partie, au moment de la retraite, les accidents de carrière et les ruptures professionnelles.....</i> | <i>58</i> |
| 2.3. | Des départs anticipés sont possibles pour les carrières longues et certaines personnes dans des situations particulières | 59 |
| 2.4. | Les droits familiaux majorent les durées d'assurance et les pensions dans des conditions hétérogènes entre régimes..... | 60 |
| 2.4.1. | <i>Ces droits familiaux différent selon les régimes et créent des situations d'inéquité.....</i> | <i>61</i> |
| 2.4.2. | <i>Ils tendent à favoriser les pensions les plus élevées.....</i> | <i>61</i> |
| 2.4.3. | <i>Ils privilégient la durée d'assurance au montant de pension</i> | <i>62</i> |
| 2.5. | Une très forte hétérogénéité entre régimes et un manque de clarté des objectifs caractérisent les pensions de réversion | 63 |
| 3. | LA CONJONCTURE ACTUELLE CONTRIBUE À ACCROÎTRE UN SENTIMENT PERSISTANT DE DÉFIANCE ENVERS LA CAPACITÉ DU SYSTÈME À FAIRE FACE À SES ENGAGEMENTS COLLECTIFS ET À RESPECTER LES DEMANDES INDIVIDUELLES..... | 65 |
| 3.1. | Des craintes envers la pérennité du système par répartition et le niveau des retraites s'expriment | 65 |
| 3.1.1. | <i>Une inquiétude qui porte sur les conditions de vie en retraite.....</i> | <i>65</i> |
| 3.1.2. | <i>Un fort attachement à la répartition, mais variable selon les âges et les revenus.....</i> | <i>66</i> |
| 3.1.3. | <i>Des attentes différentes envers « la » réforme des retraites.....</i> | <i>67</i> |
| 3.2. | Une connaissance inégale du système et de ses enjeux, qui s'améliore à proximité du départ et du moment des choix individuels | 68 |
| 3.2.1. | <i>Connaissances générales sur le système et lisibilité pour soi.....</i> | <i>68</i> |
| 3.2.2. | <i>Les jeunes actifs s'inquiètent de bénéficier de droits moins favorables que les générations actuelles de retraités.....</i> | <i>69</i> |
| 3.2.3. | <i>La liberté de choix est une demande qui émerge surtout auprès des jeunes générations.....</i> | <i>72</i> |
| 3.2.4. | <i>La capacité à faire des choix requiert une information adaptée, tout au long de la vie, qui s'est beaucoup améliorée, mais conserve des marges de progrès.....</i> | <i>73</i> |

| | |
|--|-----------|
| 4. LA FAIBLESSE DES TAUX D'EMPLOI DES SENIORS RESTE UNE FAIBLESSE STRUCTURELLE DU SYSTÈME ET UNE SOURCE DE DÉFIANCE VIS-À-VIS DES MESURES D'ÂGE OU DE DURÉE..... | 75 |
| 4.1. Les taux d'emploi des seniors sont croissants, mais demeurent inférieurs aux moyennes européennes..... | 75 |
| 4.2. Néanmoins les âges effectifs de sortie du marché du travail restent inférieurs à l'âge légal de départ à la retraite et les modalités de transition entre emploi et retraites sont diverses et complexes..... | 77 |

TROISIÈME PARTIE : TROIS PRIORITÉS DOIVENT DOMINER LA PROCHAINE RÉFORME DES RETRAITES.....81

| | |
|---|------------|
| 1. RÉÉQUILIBRER ET PILOTER LE SYSTÈME À COURT, MOYEN ET LONG TERMES | 81 |
| 1.1. A court terme, rétablir l'équilibre financier des régimes en 2020 | 82 |
| 1.1.1. <i>La résorption des déficits conjoncturels est indispensable pour la pérennité à plus long terme des régimes de retraites</i> | <i>82</i> |
| 1.1.2. <i>Les leviers d'actions sont de plusieurs ordres.....</i> | <i>84</i> |
| 1.1.3. <i>Les scénarios envisageables.....</i> | <i>96</i> |
| 1.2. A long terme, gérer une trajectoire d'équilibre | 101 |
| 1.2.1. <i>La commission a examiné plusieurs variantes économiques pour le moyen et le long termes</i> | <i>101</i> |
| 1.2.2. <i>La modification des bornes d'âge ou des conditions de durée permet à moyen terme d'équilibrer le système dans plusieurs des scénarios</i> | <i>103</i> |
| 1.2.3. <i>Propositions de la commission face aux défis à long terme.....</i> | <i>107</i> |
| 1.3. Construire un système de pilotage de la trajectoire des régimes et des objectifs de la politique nationale des retraites..... | 109 |
| 1.3.1. <i>Les principes et objectifs d'un système de pilotage.....</i> | <i>109</i> |
| 1.3.2. <i>Définir des indicateurs structurels de suivi de la qualité du système et de sa soutenabilité</i> | <i>111</i> |
| 1.3.3. <i>Définir a priori les leviers conjoncturels à activer selon la nature de l'écart à la trajectoire et aux objectifs.....</i> | <i>112</i> |
| 1.3.4. <i>Mettre en œuvre le pilotage financier et social.....</i> | <i>116</i> |
| 2. RENFORCER L'ÉQUITÉ ET LA LISIBILITÉ PAR LA CONVERGENCE DES DROITS ET DES ORGANISATIONS..... | 117 |
| 2.1. Remédier aux inégalités dans l'acquisition des droits..... | 117 |
| 2.1.1. <i>Améliorer les règles d'acquisition des trimestres dans le cadre de l'exercice d'une activité professionnelle.....</i> | <i>117</i> |
| 2.1.2. <i>Etudier le cas des jeunes actifs.....</i> | <i>120</i> |
| 2.1.3. <i>Examiner le cas particulier des assurés relevant de plusieurs régimes.....</i> | <i>122</i> |
| 2.1.4. <i>Améliorer la prise en compte des aléas de carrière et interruptions d'activité.....</i> | <i>124</i> |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 2.2. | Moderniser et faire converger certaines règles de calcul et l'effort contributif | 126 |
| 2.2.1. | <i>Envisager sous certaines conditions une remise à plat globale des avantages familiaux de retraite</i> | 126 |
| 2.2.2. | <i>Poursuivre la convergence des règles de calcul des régimes de la fonction publique.....</i> | 132 |
| 2.2.3. | <i>Poursuivre la convergence des efforts contributifs.....</i> | 136 |
| 2.3. | Favoriser la liberté de choix et assurer la lisibilité pour l'assuré | 137 |
| 2.3.1. | <i>Gains et limites d'un passage à un système d'ouverture des droits reposant sur une meilleure articulation entre âge et durée d'assurance</i> | 137 |
| 2.3.2. | <i>Construire un guichet unique et améliorer l'information</i> | 141 |
| 2.4. | Définir des perspectives de coopération et amorcer le débat du rapprochement des régimes..... | 146 |
| 3. | ACCROITRE LE TAUX D'EMPLOI DES SENIORS ET RÉFORMER LA PRISE EN COMPTE DE LA PÉNIBILITÉ | 151 |
| 3.1. | Accroître le taux d'emploi des seniors | 153 |
| 3.1.1. | <i>Mobiliser les acteurs, mieux connaître et suivre les évolutions des transitions entre emploi et retraite.....</i> | 153 |
| 3.1.2. | <i>Améliorer la gestion des carrières et des compétences</i> | 154 |
| 3.1.3. | <i>Aménager les fins de carrières</i> | 157 |
| 3.2. | Améliorer les conditions de travail et mieux prendre en compte la pénibilité..... | 160 |
| 3.2.1. | <i>Par le développement des actions de prévention des risques professionnels..</i> | 160 |
| 3.2.2. | <i>Par une réflexion sur une nouvelle prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique.....</i> | 163 |
| 3.2.3. | <i>Par la limitation et la prise en compte tout au long de la carrière, des expositions aux facteurs de pénibilité.....</i> | 164 |
| | CONCLUSION..... | 171 |
| | ANNEXES | 173 |

INTRODUCTION

Le système de retraite est au cœur des solidarités. Fruit d'une histoire complexe et ancienne, il a pour ambition depuis la création de la Sécurité Sociale en 1945 de « garantir à tous (...) la sécurité matérielle » à l'issue de la vie professionnelle pour reprendre les termes du préambule de la Constitution de 1946.

Le système de retraite est aussi une construction vivante, soumise aux transformations de la société et aux tensions économiques. Il doit s'adapter aux évolutions démographiques, aux mutations des modes de vie et aux fluctuations de la croissance économique. Toute réforme du système de retraite est confrontée à un double défi. Elle s'inscrit dans un champ de contraintes sociales et économiques de court terme ; il lui faut répartir l'effort entre les actifs et les retraités de manière équitable dans une conjoncture économique souvent difficile. Elle a tout aussi inévitablement des effets sur les évolutions à moyen et long termes à anticiper.

Jusqu'au début des années 1970, les personnes à la retraite apparaissaient comme les grandes oubliées des Trente Glorieuses. Faute de disposer de droits suffisants à la retraite, elles se trouvaient pour un grand nombre d'entre elles, malgré la généralisation des régimes de retraite, dans une situation de précarité, souvent même d'indigence. À des carrières commencées très tôt et des durées de travail hebdomadaire particulièrement élevées, faisait écho une espérance de vie à la retraite sensiblement plus courte qu'aujourd'hui.

Les années 1970 ont de fait marqué un tournant essentiel dans la constitution du système de retraite. C'est alors qu'a été engagé un mouvement d'amélioration des règles de calcul des pensions dans le régime général et les régimes de base des non-salariés, mouvement qui s'est poursuivi jusqu'au début des années 1990 dans les régimes complémentaires.

Pendant ces années, le recours aux préretraites a été fréquent pour faciliter les restructurations de l'appareil de production. L'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans est intervenu dans ce contexte et a consacré un droit général à la retraite de tous les salariés qui totalisant 37,5 années de cotisations, cohérent avec des carrières menées dans des conditions souvent difficiles.

Cet ensemble de mesures s'est fondé sur la foi de la poursuite de la croissance économique, dans le cadre du modèle salarial fordiste qui avait émergé après la guerre, et a concrétisé les promesses de 1945. Par ailleurs, si les conséquences du baby-boom étaient connues, la forte tendance à l'allongement de l'espérance de vie, constatée depuis, n'était nullement anticipée.

Depuis les années 1990, il est clair que le système est confronté à la montée en charge des droits accordés, à un double défi démographique résultant des effets du baby-boom et de l'allongement de l'espérance de vie et à un environnement économique plus incertain.

Il n'est pas étonnant que ce changement de perspectives impose des évolutions successives.

Même si les réformes sont un moment de tension, la France a progressivement trouvé des méthodes de débat plus sereines et déjà adopté des réformes qui font une partie significative du chemin vers l'équilibre financier.

A un moment où l'inquiétude de chacun sur l'avenir du système est forte et où des mesures difficiles vont devoir être prises pour rétablir l'équilibre à court terme, l'horizon se dégage un

peu plus loin. En 2035, dans un peu plus de vingt ans, le rapport entre cotisants et retraités sera presque stabilisé, du fait de la disparition des classes nombreuses nées dans l'immédiat après-guerre.

Une fois l'équilibre retrouvé en 2020, les mesures à prendre sont d'une ampleur raisonnable.

La commission estime que les efforts à mener pour passer le cap et garantir la pérennité du système sont à notre portée. Elle propose trois orientations.

Il faut tout d'abord retrouver l'équilibre financier en 2020, ce qui demandera des efforts partagés et importants. Puis, stabiliser financièrement bien mieux qu'aujourd'hui le système, ce qui peut être fait au travers de décisions annuelles qui laissent place à une concertation avant la décision finale du Parlement.

Rien ne pourra être fait si l'effort n'est pas équitablement partagé : telle est la deuxième orientation des réflexions qui recouvre des questions aussi diverses et importantes que les avantages familiaux, les polypensionnés, les régimes dans leur diversité.

Enfin, la retraite est profondément liée au travail. La commission s'est attachée aux indispensables mesures requises pour que le monde du travail s'adapte à une société où la moyenne d'âge des actifs va s'élever de dix ans dans les quarante prochaines années. Elle attache aussi une importance particulière aux propositions qui permettent de mieux tenir compte de la situation de ceux pour qui l'espérance de vie à la retraite est raccourcie ou altérée en qualité par des facteurs directement liés aux conditions de travail.

L'énoncé de propositions pour la prochaine réforme était l'objet même de la lettre de mission que le Premier ministre lui a adressée, et qu'a complété un ambitieux cahier des charges. Elle ne pouvait remplir ce mandat sans présenter au préalable, à sa manière, un état des lieux du système de retraite.

Ni ses propositions, ni les analyses des première et deuxième parties du rapport n'auraient pu être faites sans les travaux remarquables du Conseil d'orientation des retraites et la disponibilité des administrations et caisses qui ont répondu avec célérité et compétence à ses demandes. Que les uns et les autres en soient ici remerciés.

PREMIÈRE PARTIE : LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE A ACCOMPLI UNE PARTIE DU CHEMIN NECESSAIRE POUR FAIRE FACE A SON VIEILLISSEMENT

Les départs massifs à la retraite des générations du baby boom et l'allongement de l'espérance de vie constituent deux défis démographiques pour le système de retraite français. Si le premier de ces défis implique des décisions à court et moyen termes, le second relève, quant à lui, d'une tendance longue et appelle une prise de conscience profonde et une action durable d'ajustement des régimes.

Les échanges et choix relatifs au sujet des retraites demeurent sensibles. Toutefois, les années 1990 ont été caractérisées par des pas importants effectués pour éclairer le débat public et la prise de décision. A partir de 1993, la France s'est engagée dans un processus de réformes de son système de retraite, accompagné d'une prise de conscience collective elle-même très progressive.

Des réformes d'ampleur, reposant sur la durée d'activité, le niveau des pensions et les ressources des régimes, ont été menées. Elles ont contribué à maîtriser à long terme la part des pensions dans la richesse nationale. Si une partie du chemin a ainsi été accomplie pour relever le défi démographique auquel est confrontée la France, la démarche de réforme doit être poursuivie afin de remplir des objectifs que le système de retraite n'atteint actuellement pas.

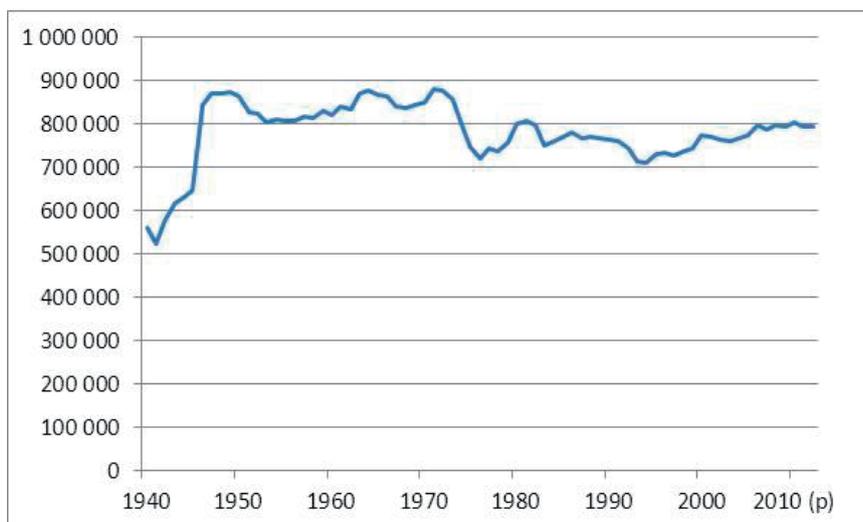
1. Pour faire face aux enjeux démographiques, la France a progressé dans la qualité du débat collectif et adopté des réformes

1.1. Des mutations démographiques sont en cours

1.1.1. Les premières générations du baby boom partent en retraite

Le nombre de naissances a très fortement augmenté en France de la fin des années 1940 au début des années 1970. Durant ce **baby boom**, le nombre de naissances annuelles s'est situé entre 800 000 et 900 000. Par la suite, le nombre de naissances a légèrement diminué pour fluctuer entre 700 000 et 800 000 par an.

Graphique I : Nombre de naissances en France métropolitaine



Source : Insee

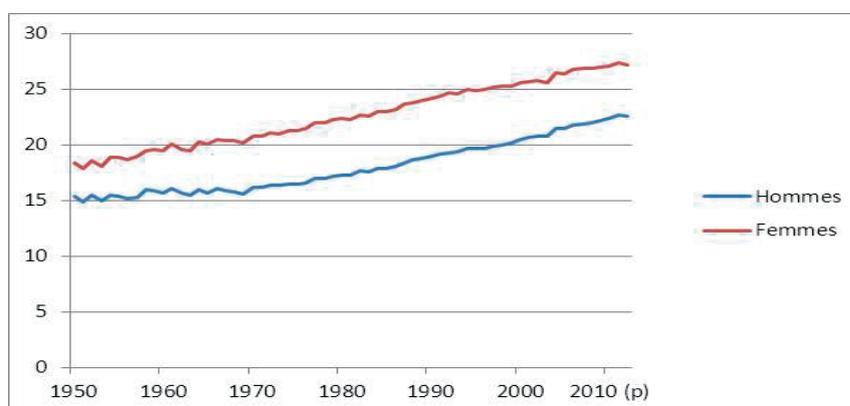
Les cohortes nées durant cette période (les générations du baby boom) partant à la retraite entre 2000 et 2035, le système de retraites se retrouve dans cette période confronté à une charge élevée.

1.1.2. L'allongement de l'espérance de vie s'est poursuivi

C'est beaucoup plus tardivement que **l'allongement de l'espérance de vie** a été perçu comme une tendance de long terme.

Entre 1994 et 2009, l'espérance de vie à la naissance est passée de 73,6 ans à 77,7 ans pour les hommes et de 81,8 ans à 84,4 ans pour les femmes, soit un gain de près d'un trimestre par an. Sur la même période, les hommes ont gagné 2,5 ans d'espérance de vie à 60 ans et les femmes 2 ans: elle atteint 22,2 ans pour les premiers et 27 ans pour les secondes.

Graphique II : Espérance de vie à 60 ans

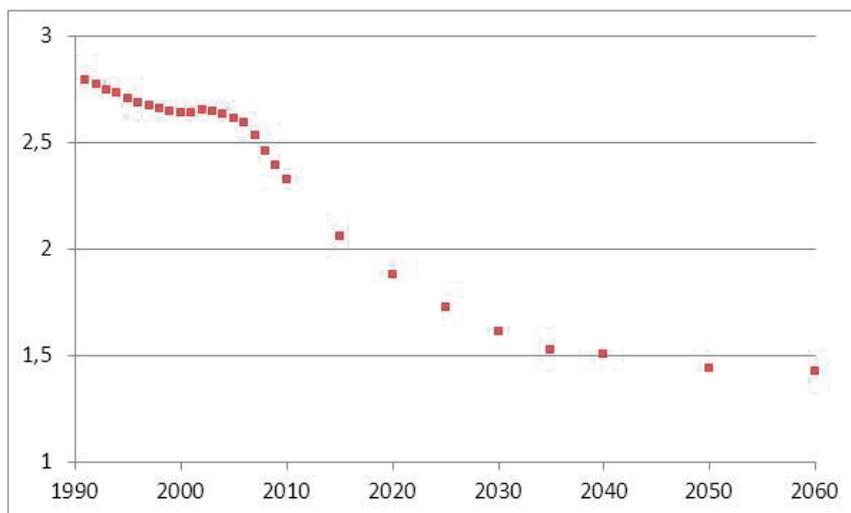


Source : Insee.

Ces deux effets conjugués – départs des générations du baby boom et allongement de la durée de la vie – tendent à dégrader fortement jusqu'en 2035 le ratio démographique rapportant la population âgée de 20 à 59 ans à celle âgée de plus de 60 ans. Ce ratio diminue en effet de 2,6 à 1,5 entre les années 2005 et 2035.

Après 2035, le ratio diminue plus légèrement, essentiellement sous l'effet de l'allongement de l'espérance de vie.

Graphique III : Ratio démographique (20-59 ans / plus de 60 ans)



Source : Insee

Le ratio cotisants/retraités s'est donc fortement dégradé depuis 2001, l'effectif des retraités croissant plus rapidement que le nombre de cotisants (+2,9% par an contre +1,3% par an).

1.1.3. Notre fécondité reste dynamique

Par rapport à nombre de ses voisins européens, la France bénéficie d'une natalité dynamique : l'indicateur conjoncturel de fécondité¹ s'élève à 2 contre 1,59 dans les 27 pays de l'Union européenne. Il est relativement stable et voisin du niveau assurant le remplacement des générations sur le long terme (hors effets de la migration), qui est estimé à 2,1 environ.

¹ Indicateur conjoncturel de fécondité : somme des taux de fécondité par âge observés une année donnée (Source : Insee)

Tableau 1 : Rapport entre le nombre de personnes de plus de 60 ans et le nombre de 20-59 ans dans les pays de l'Union européenne

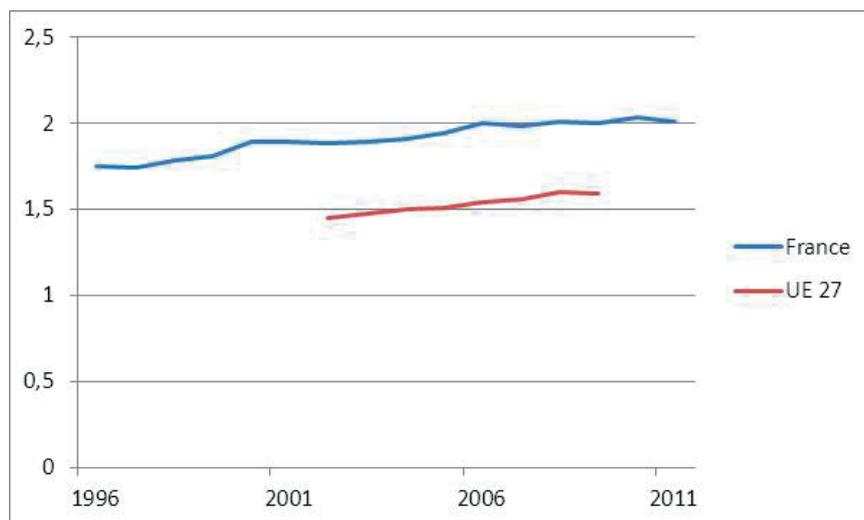
| | 2010 | 2020 | 2030 | 2035 | 2040 | 2050 | 2060 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Allemagne | 47% | 57% | 77% | 81% | 82% | 88% | 89% |
| Autriche | 41% | 48% | 63% | 67% | 69% | 72% | 76% |
| Belgique | 42% | 49% | 58% | 61% | 62% | 64% | 66% |
| Danemark | 44% | 50% | 60% | 63% | 64% | 63% | 67% |
| Espagne | 38% | 46% | 58% | 66% | 75% | 83% | 82% |
| Finlande | 46% | 58% | 66% | 66% | 66% | 68% | 71% |
| France | 43% | 53% | 62% | 65% | 66% | 69% | 70% |
| Irlande | 28% | 38% | 46% | 49% | 53% | 58% | 55% |
| Italie | 48% | 54% | 67% | 74% | 79% | 83% | 83% |
| Norvège | 39% | 44% | 54% | 58% | 59% | 62% | 65% |
| Pays-Bas | 40% | 51% | 65% | 69% | 70% | 70% | 71% |
| Pologne | 32% | 46% | 53% | 57% | 64% | 84% | 94% |
| Portugal | 42% | 50% | 60% | 66% | 74% | 82% | 85% |
| République tchèque | 38% | 47% | 53% | 59% | 67% | 77% | 78% |
| Roumanie | 34% | 42% | 51% | 58% | 67% | 88% | 94% |
| Royaume-Uni | 42% | 47% | 56% | 58% | 58% | 61% | 63% |
| Suède | 48% | 52% | 59% | 61% | 61% | 65% | 68% |
| Union européenne (27 pays) | 42% | 50% | 61% | 66% | 70% | 76% | 78% |

Source: Eurostat.

Depuis 1995, le taux de natalité se stabilise à environ 12,5 naissances pour 1 000 habitants chaque année, en dépit de l'accroissement de l'âge moyen des mères qui atteint 29,9 ans en 2009².

² Âge moyen des mères : âge calculé pour une génération fictive de femmes qui auraient à chaque âge la fécondité observée pour les femmes du même âge l'année considérée (Source : Insee).

Graphique IV : Indicateur conjoncturel de fécondité



Sources : Insee, Eurostat.

1.2. Les méthodes du débat collectif ont progressé

Dans tous les pays, les réformes des retraites sont des sujets sensibles. Non seulement la France n'échappe pas à cette tendance, mais c'est sans doute l'un des pays qui a longtemps douté de sa capacité à faire face à cette nouvelle donne démographique.

Des pas importants ont été franchis durant les années 1990 afin d'éclairer le débat collectif sur les retraites. En 1990, le livre blanc sur les retraites, préfacé par Michel Rocard, est publié. Il est suivi d'une mission, présidée par Robert Cottave, qui fait un échange approfondi avec les syndicats. Le gouvernement fait ensuite au cœur de l'été 1993 une réforme d'importance, mais dans une certaine ambiguïté, une partie de ses effets étant peu expliqués. Lorsqu'en 1995 la question est reprise, elle suscite un blocage immédiat et demeure si sensible que la reprise d'une discussion collective à l'occasion du rapport de Jean-Michel Charpin s'avère difficile. La mise en place du Conseil d'orientation des retraites (COR) en 1999 a permis de progresser de manière importante vers une méthode concertée et sûre d'élaboration et d'expertise des données du débat. Si les discussions restent difficiles et les choix font l'objet de vifs débats, ceux-ci sont désormais mieux instruits.

C'est dans ce contexte que plusieurs réformes ont été mises en œuvre.

1.3. Des réformes successives ont été mises en œuvre depuis trente ans

1.3.1. Les bornes d'âge et les durées d'assurance ont été augmentées, notamment pour faire face à l'allongement de l'espérance de vie

Face à l'augmentation de l'espérance de vie, les réformes de 1993, 2003 et 2008 se sont inscrites dans une démarche d'allongement de la durée d'activité, en augmentant la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein et en instaurant des dispositifs d'incitation au maintien en activité.

La durée d'assurance est aujourd'hui mobilisée :

- pour le calcul de la décote : lorsqu'un assuré n'a pas l'ensemble des trimestres requis, tous régimes de base confondus, sa pension est diminuée de 1,25% par trimestre manquant, ou par trimestre le séparant de l'âge du taux plein (le calcul le plus favorable est opéré) ;
- pour le calcul de la surcote : augmentation inverse de 1,25% par trimestre supplémentaire cotisé au-delà de l'âge légal et de la durée d'assurance requise pour le taux plein ;
- pour le calcul de la pension elle-même, par l'intermédiaire du taux de proratisation, qui rapporte la durée d'assurance dans le régime à la durée d'assurance requise : la pension est multipliée par ce taux, qui est plafonné à 1 dans chaque régime.

La réforme de 1993 a augmenté la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein dans le régime général et les régimes alignés de 150 trimestres à 160 trimestres (40 ans), à raison d'un trimestre supplémentaire par année civile de naissance.

La réforme de 2003 s'est inscrite en complément de celle-ci et dans une logique de rapprochement des régimes, en étendant progressivement aux régimes de la fonction publique la hausse de durée d'assurance jusqu'à 40 ans. Elle a ouvert, au titre d'une longue carrière, la possibilité de partir en retraite avant l'âge légal. Elle a également aligné la durée d'assurance retenue pour le calcul de la pension (taux de proratisation) sur la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein.

Au-delà de 2008, prenant acte des gains d'espérance de vie, la loi du 21 août 2003 a posé le principe, jusqu'en 2020, d'un partage entre durée d'activité requise et durée de retraite au niveau constaté en 2003, les gains d'espérance de vie à 60 ans se répartissant en 2/3 de durée d'activité et 1/3 de durée de retraite³. Depuis la loi du 9 novembre 2010, le conseil d'orientation des retraites (COR) rend chaque année un avis technique portant sur l'évolution du rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite, avant l'adoption par le gouvernement d'un décret fixant cette durée d'assurance pour la génération atteignant 56 ans. La durée d'assurance est ainsi fixée à 166 trimestres (41,5 ans) pour la génération 1956. La loi prévoit que ce mécanisme d'évolution de la durée d'assurance prendra fin en 2020, c'est-à-dire avec l'intervention prévue en 2016 du décret applicable à la génération 1960. A cette date, selon les dernières projections disponibles, la durée d'assurance devrait atteindre 167 trimestres, soit 41,75 ans de carrière.

Toujours dans une optique de convergence, le dispositif de décote a également été étendu aux régimes de la fonction publique et son taux diminué dans le régime général et les régimes alignés pour être à terme égal à 1,25% par trimestre manquant. Par ailleurs, les salariés ont été incités à prolonger leur activité par l'instauration d'un dispositif de surcote, majorant la pension pour chaque trimestre de cotisation au-delà de la durée ouvrant droit au taux plein et de l'âge d'ouverture des droits.

³ L'objectif était que le rapport entre durée d'assurance et durée moyenne de retraite rejoignît pour l'année 2012 la valeur constatée pour l'année de promulgation de la loi, en l'occurrence 1,79 pour l'année 2003, puisque ce ratio demeure constant après 2012. La valeur de ce ratio est fondée sur la durée d'assurance appliquée aux affiliés du régime général de la génération 1943 qui ont atteint 60 ans en 2003 (40 annuités) et sur l'espérance de vie à 60 ans publiée par l'INSEE cinq ans plus tôt en 1998 (22,39 années) et correspondant à la valeur observée sur la période 1994-1996 : $40/22,39=1,79$.

La réforme de 2003 a également introduit une majoration pour les personnes ayant une carrière complète entièrement cotisée sur la base du SMIC et à temps complet. Elle doit leur permettre de bénéficier d'un montant total net de pension au moins égal à 85 % du SMIC net.

La réforme de 2003 affichait enfin un objectif d'équilibre en 2020 et prévoyait des rendez-vous quadriennaux, dont le premier en 2008, afin d'ouvrir une nouvelle étape dans l'ajustement du système de retraite.

Si cette clause n'a pas été suivie, le mouvement de convergence s'est néanmoins poursuivi avec **la réforme de 2008** qui a aligné les règles de six régimes spéciaux (régimes de la SNCF, de la RATP, des Industries électriques et gazières (IEG), des clercs et employés de notaires⁴, de l'Opéra national de Paris et de la Comédie française) sur celles de la fonction publique. La durée d'assurance exigée pour le taux plein a été allongée, de 37,5 ans à 40 ans au 1er décembre 2012 puis 41 ans en 2016. Les dispositifs de décote et de surcote leur ont également été appliqués.

La réforme des retraites de 2010 a, quant à elle, privilégié l'augmentation des bornes d'âge pour augmenter la durée d'activité. L'âge légal d'ouverture des droits et l'âge d'obtention du taux plein ont été relevés de deux ans, passant respectivement de 60 à 62 ans et 65 à 67 ans à compter de la génération 1955 pour les salariés et non-salariés du secteur privé et les salariés du secteur public, à un rythme particulièrement rapide. Cette réforme a aussi relevé les bornes d'âge pour les catégories actives de la fonction publique (âge légal à 52 ou 57 ans selon les cas, à partir des générations 1961 et 1956), ainsi que dans les autres régimes spéciaux à partir de 2017. Concernant les régimes complémentaires, l'âge d'ouverture des droits a été relevé de deux ans à l'ARRCO, l'AGIRC (de 55 à 57 ans) et l'IRCANTEC (de 60 à 62 ans)⁵.

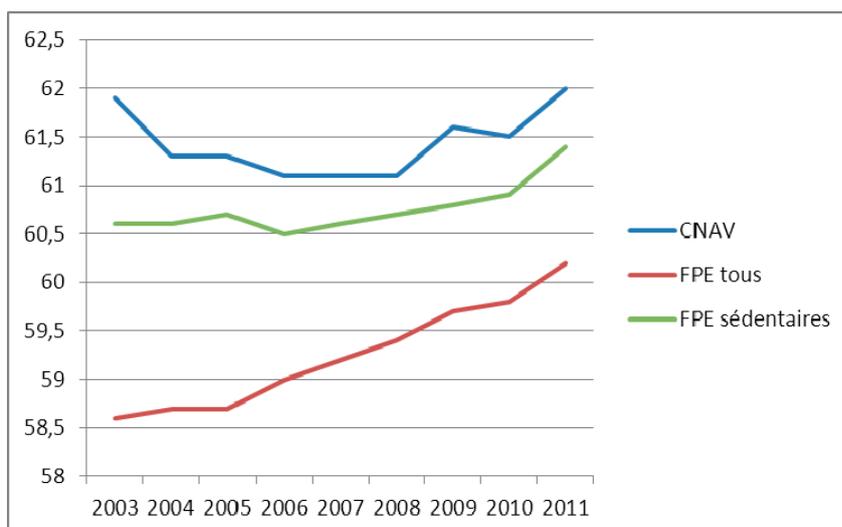
Actuellement partent à la retraite les assurés des générations 1951 et surtout 1952 (âge fixé pour cette dernière à 60 ans et 9 mois) ; les 62 ans seront atteints pour la génération 1955, qui liquidera donc ses pensions (exception faite des départs anticipés) à compter de 2017.

Ces réformes ont conduit à relever l'âge effectif de départ à la retraite pour les salariés du privé puis les fonctionnaires et salariés des entreprises publiques, bien que le dispositif de retraites anticipées pour carrières longues l'ait fait diminuer au régime général après 2003.

⁴ Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN).

⁵ Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO), Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres (AGIRC), Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC).

Graphique V : Age moyen de départ



Champ : Assurés de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et de la Fonction publique d'Etat civile (hors départs en retraite pour invalidité ou motifs familiaux).

Sources : Programme Qualité et Efficacité Retraites, PLFSS 2013 et DGFiP, Service des Retraites de l'Etat, Rapport statistique 2011.

1.3.2. Après des mesures visant à relever les pensions des salariés du secteur privé durant les années 1970, le mode de calcul des pensions a été modifié dans de nombreux régimes

Durant les années 1970, plusieurs réformes ont conduit à améliorer le niveau des pensions, qui était faible et conduisait à un taux de pauvreté relatif des retraités élevé⁶.

La loi Boulin du 29 décembre 1971 a porté la durée d'assurance requise pour la pension complète de 30 à 37,5 ans. Elle a augmenté le taux de liquidation à 60 ans de 20% à 25% avec majoration de 5% au lieu de 4% par année après 60 ans, permettant d'atteindre un taux de 50% à 65 ans.

Les droits à pension des femmes ont été substantiellement relevés. Outre l'amélioration des pensions de réversion, l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) a été créée en 1972 afin de prendre en compte les périodes passées au foyer pour élever des enfants. La loi du 1er juillet 1977 a ensuite accordé le taux plein à 60 ans au lieu de 65 ans pour les femmes ayant cotisé 150 trimestres.

Le décret du 11 décembre 1972 a institué le calcul de la pension sur la base du salaire des dix meilleures années et non plus des dix dernières.

En outre, la loi du 29 décembre 1972 a rendu obligatoire l'affiliation de l'ensemble des salariés à un régime complémentaire de retraite. Les droits afférents aux régimes complémentaires ont été améliorés par la suite. Des accords ont permis d'améliorer

⁶ Le taux de pauvreté des retraités avait été mis en exergue par la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, présidée par Pierre Laroque (1961).

significativement la couverture de ces régimes durant les années 1990, en augmentant les taux de cotisation minimum.

L'ordonnance du 26 mars 1982 a généralisé la possibilité de partir à la retraite au taux plein à 60 ans au lieu de 65 ans, qui existait déjà pour les travailleurs manuels ayant exercé des travaux pénibles et les assurées mères de famille, sous condition de durée d'assurance de 150 trimestres⁷. Les retraites complémentaires se sont alignées sur ce nouveau dispositif avec l'accord du 4 février 1983.

A partir de la fin des années 1980, le mode de revalorisation des salaires portés au compte et des pensions a été modifié. Avant 1987, la revalorisation était effectuée sur les salaires, mais, après cette date, l'évolution des prix hors tabac a été retenue comme mode de revalorisation⁸. La réforme de 1993 a entériné cette référence pour une durée de 5 ans. En 1998, puis avec la réforme de 2003, ce mode d'indexation a été reconduit. Dès lors, le pouvoir d'achat des retraités, certes maintenu constant, n'évolue plus comme celui des salaires. Cet écart de pouvoir d'achat se creuse d'autant plus lorsque les retraités vieillissent.

La réforme de 1993 a également augmenté de 10 à 25 ans la durée de la période retenue pour déterminer le salaire de référence.

Avant la réforme de 2003, **les pensions de la fonction publique** étaient revalorisées comme les traitements du corps de la fonction publique auquel appartenait l'assuré, c'est-à-dire selon l'évolution du point d'indice et d'éventuelles mesures catégorielles ou attributions de points. Depuis le 1^{er} janvier 2004, elles sont revalorisées sur les prix, comme au régime général.

Les rendements effectifs des régimes ARRCO et AGIRC ont quant à eux évolué en fonction des valeurs de service du point, du salaire de référence et du taux d'appel.

De 1963 à 2013, les rendements effectifs de ces régimes ont été réduits de moitié environ, passant de 14,2 % à 6,5 % pour l'AGIRC et de 12,8% à 6,6% pour l'ARRCO.

Les rendements ont tout d'abord nettement diminué entre le milieu des années 1980 et 2000. Puis le taux d'appel, inférieur ou égal à 100% jusqu'en 1970 à l'ARRCO et jusqu'en 1978 à l'AGIRC, a augmenté pour se stabiliser à 125%, respectivement en 1992 et 1995. Les évolutions respectives des indices de revalorisation – les prix pour la valeur de service du point et le salaire moyen (ou médian) pour le salaire de référence – expliquent également cette baisse des rendements.

Après une stabilité de 2000 à 2003, les rendements ont diminué de nouveau à compter de 2004 (accord du 13 novembre 2003) en raison d'une moindre revalorisation de la valeur de service du point et d'une revalorisation accrue du salaire de référence.

Plus récemment, l'accord du 13 mars 2013 a prévu une moindre revalorisation des retraites complémentaires (0,5 % à l'AGIRC et 0,8 % à l'ARRCO au 1^{er} avril 2013, inflation moins 1% en 2014 et 2015).

⁷ Loi du 30 décembre 1975.

⁸ Au régime général, les salaires portés au compte sont indexés depuis 1948 selon les mêmes coefficients de revalorisation que les pensions.

1.3.3. Des mesures significatives ont visé à encourager la poursuite de l'activité professionnelle des travailleurs âgés

Depuis le début des années 2000, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont pris des mesures pour favoriser le maintien dans l'emploi des seniors. Ces mesures ont été prises dans le cadre de plusieurs lois, notamment portant réforme des retraites, et du plan national d'action concertée pour l'emploi des seniors de juin 2006, qui faisait suite à l'accord national interprofessionnel (ANI) d'octobre 2005.

Outre les décisions spécifiques au système de retraites et visant à retarder l'âge de départ à la retraite par le décalage des bornes d'âges et l'augmentation de la durée d'assurance, plusieurs types de mesures ont été prises.

- ◆ Pour donner plus de marge de choix dans la date de départ à la retraite, les mécanismes de **décote et surcote** ont évolué.

Pour le secteur privé, la loi de 2003 a assoupli la décote en la réduisant progressivement de 10 %, par année manquante jusqu'au taux plein à 5 %, à partir de la génération 1953. Une décote a été instaurée dans la fonction publique à partir du 1er janvier 2006. La loi de 2003 a également créé une surcote, passée de 3 % à 5 %, qui permet de bénéficier d'un surcroît de pension en cas d'activité au-delà de l'obtention du taux plein. Le rachat d'annuités manquantes sous forme de versements de cotisations au titre d'années d'études ou d'années de travail insuffisamment cotisées, dans la limite de douze trimestres, a aussi été instauré.

- ◆ Deux dispositifs ont été libéralisés pour faciliter les possibilités d'emploi pendant la retraite
 - La **retraite progressive**, créée en 1988, et qui permet de cumuler une activité professionnelle à temps partiel avec une fraction de sa pension de retraite, a été rendue progressivement plus attractive : d'une part, en permettant une liquidation provisoire de la retraite lors du passage en retraite progressive (et donc une prise en compte des périodes cotisées par la suite et avant la liquidation définitive) et, d'autre part, en abaissant la durée d'assurance nécessaire de 160 à 150 trimestres validés. Prévu d'abord comme temporaire, par crainte d'un effet d'aubaine, le dispositif a par la suite été prolongé et pérennisé en 2010.
 - Le **cumul emploi retraite**, qui permet de cumuler activité professionnelle et pension (liquidée définitivement), a été progressivement libéralisé. Depuis le 1er janvier 2009, toute personne qui a liquidé sa pension au taux plein peut immédiatement reprendre une activité (y compris chez son dernier employeur), sans plafond de rémunération. Si la condition de liquidation au taux plein n'est pas remplie, le cumul reste conditionné à un plafond et à un délai de reprise d'activité (six mois) chez le même employeur. Les fonctionnaires peuvent cumuler intégralement pension et revenu du travail, en cas de reprise d'activité dans le secteur privé. En cas de reprise d'activité dans une des trois fonctions publiques, le cumul est limité, avec un plafond de ressources.
- ◆ En amont du passage à la retraite, des mesures importantes ont été prises pour limiter les possibilités de **cessation anticipée d'activité**.

Depuis la loi de 2003, le législateur a restreint l'accès aux **préretraites financées par l'Etat**. A partir de 2005, les conditions relatives à l'établissement des conventions d'AS-FNE (allocation spéciale du Fonds national de l'emploi)⁹, dispositif créé en 1963, ont été durcies. En 2011, une instruction de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)¹⁰ a suspendu la possibilité de conclure de nouvelles conventions d'AS-FNE. En décembre 2011, seules 5 400 personnes bénéficiaient encore d'une AS-FNE (contre 46 600 dix ans plus tôt). Les préretraites progressives (PRP) qui permettaient aux salariés seniors de travailler à temps partiel jusqu'à la retraite, ne donnent plus lieu à aucune entrée depuis 2009 et ne comptaient plus, fin 2011, que 400 bénéficiaires. La cessation anticipée de certains travailleurs salariés (CATS), destinée aux salariés ayant exercé des métiers pénibles dans des conditions difficiles (travail à la chaîne, travail de nuit ...) ou aux salariés handicapés, ne concernait plus, fin décembre 2011, qu'environ 1 700 personnes, en baisse de 46 % par rapport à 2010.

Au total, les préretraites « publiques » n'ont accueilli que 5 200 nouveaux bénéficiaires en 2011, pour la plupart (à 84 %) dans le cadre du dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante.

En outre, le législateur a, à plusieurs reprises, renchéri le coût des **préretraites « maison » financées uniquement par les entreprises**. Initialement de 23,85 %, le taux de la contribution due par l'employeur pour les préretraites conclues après le 27 mai 2003 a été porté finalement à 50 %, pour les préretraites conclues après le 11 octobre 2007. Il faut souligner que le nombre d'entreprises reconnues par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) comme assujetties a toujours été faible (moins de 500 en 2009 et 2010) et que cette taxation ne concerne que les dispositifs de préretraites se traduisant par des ruptures du contrat de travail et non les dispositifs du type « congé de cessation anticipée d'activité », s'accompagnant de suspensions du contrat de travail.

Depuis le 1er janvier 2009, les conditions d'éligibilité au dispositif de **dispense de recherche d'emploi** (DRE) ont été progressivement resserrées pour aboutir à sa suppression totale, en 2012.

- ◆ Enfin, différentes mesures ont été prises pour encourager la demande et l'offre de travail des seniors

Il s'agit du relèvement de l'âge de la mise à la retraite d'office à 70 ans¹¹, de la suppression, à compter du 1er janvier 2008, de la contribution « Delalande » due en cas de rupture du contrat de travail d'un salarié âgé de 50 ans et plus, d'une incitation financière à l'embauche (le décret du 16 mai 2011 a finalement prévu une aide de 2000 euros allouée aux entreprises pour l'embauche d'un demandeur d'emploi de 45 ans ou plus en contrat de professionnalisation) et de la création d'un contrat à durée déterminée (CDD) spécifique (disposition très peu utilisée).

⁹ Allocation permettant d'assurer un revenu de remplacement à des salariés âgés d'au moins 57 ans, dont l'emploi est supprimé et qui sont sans perspectives de reclassement.

¹⁰ Instruction n° 2011-23 du 10 octobre 2011.

¹¹ Avant cet âge, la décision du passage de l'activité à la retraite relève du seul choix du salarié. Ensuite, l'employeur peut d'office rompre le contrat de travail.

- ◆ Pour **sécuriser les parcours professionnels**, le plan national d'action concertée pour les seniors prévoyait plusieurs mesures

Il s'agit du développement des « entretiens professionnels de deuxième partie de carrière » pour les salariés à partir de 45 ans, de la possibilité d'utiliser de plein droit leur droit individuel à la formation (DIF) pour les travailleurs de plus de 50 ans, de la priorité d'accès au dispositif « période de professionnalisation » aux plus de 45 ans, de l'institution de financements réservés et de procédures administratives accélérées pour les bilans de compétence et la validation des acquis de l'expérience pour les salariés de 45 ans, de la promotion des conditions de travail et l'aménagement des conditions d'emploi.

Le plan national d'action concertée visait également à modifier les représentations socioculturelles, notamment à travers des campagnes de sensibilisation et de communication.

- ◆ Par ailleurs, le législateur a créé une **obligation de négocier** des accords ou, à défaut, de mettre en œuvre **des plans d'action pour l'emploi des seniors** (sous peine de pénalité financière pouvant aller jusqu'à 1 % de la masse salariale).

Les objectifs que peuvent viser ces plans ou ces accords sont : le recrutement des salariés âgés dans l'entreprise, l'anticipation de l'évolution des carrières professionnelles, l'amélioration des conditions de travail et la prévention des risques de pénibilité, le développement des compétences et des qualifications et l'accès à la formation, l'aménagement des fins de carrière et de la transition entre activité et retraite, la transmission des savoirs et des compétences et le développement du tutorat.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 impose ces plans ou accords, d'une durée de trois ans, pour les entreprises de plus de 50 salariés, les entreprises de 50 à 300 salariés pouvant être couvertes par un accord de branche.

Un bilan quantitatif fait par la Direction générale du travail (DGT), en 2012, indique qu'elle a enregistré le dépôt de 90 accords (dont huit relevant du secteur agricole) couvrant environ 400 branches professionnelles. Au niveau des entreprises, ce sont 32 300 textes qui ont été déposés (dont 2/3 de plans d'action et 1/3 d'accords). Potentiellement, l'ensemble de ces textes couvre 7,3 millions de salariés. Au moins 80 % des salariés d'entreprises de 50 salariés ou plus sont couverts. Cette obligation a été modifiée et intégrée en 2013 au dispositif relatif au contrat de génération.

1.3.4. Des prélèvements supplémentaires et une modification du financement des retraites ont complété ces leviers d'actions

1.3.4.1. Les régimes sont financés par des ressources diverses

En 2011, la France a consacré 483 milliards d'euros aux prestations de sécurité sociale, soit près d'un quart de la richesse nationale (PIB). Les pensions de retraite constituent la première de ces dépenses. Versées à 16,4 millions de retraités, les pensions de retraite se

sont élevées, en 2011, à 271 milliards d'euros (13,6 % du PIB), dont les trois quarts versés par les régimes de base et le quart restant par les régimes complémentaires¹².

En 2011, les ressources du système de retraite provenaient pour 66% des cotisations sociales prélevées sur les revenus d'activité, pour 16% de contributions visant à équilibrer certains régimes spéciaux de salariés, versées pour l'essentiel par l'État, pour 11% d'impôts et taxes, pour 4% de transferts en provenance de l'assurance chômage et de la branche famille de la Sécurité sociale, et pour 3% de ressources de gestion. En outre, les ressources de certains régimes peuvent inclure des transferts venant soit du fonds de solidarité vieillesse, qui est en charge du financement d'une partie des avantages non contributifs relevant de la solidarité nationale, soit d'autres régimes de retraite dans le cadre de la compensation généralisée vieillesse, soit enfin intervenant dans le cadre d'intégrations financières avec le régime général (salariés agricoles, régime des cultes).

Ces dispositifs, qui mettent en œuvre des mécanismes complexes de solidarité entre régimes, sont cependant sans effet sur l'appréhension du montant des ressources du système de retraite. Ils mettent en revanche en évidence la diversité des financements que peuvent mobiliser les régimes pour faire face à leurs besoins.

Des situations différentes doivent être distinguées :

- ◆ Concernant les régimes à deux étages (base et complémentaire),
 - Pour la base, le régime général présente l'originalité d'avoir un financement reposant sur des sources très diverses. Il repose à 63 % sur des cotisations sociales, à 10 % environ sur des impôts et taxes visant à compenser les allègements généraux de cotisations de sécurité sociale sur les bas salaires et, à près de 25 %, sur des transferts en provenance, principalement, du fonds de solidarité vieillesse (FSV), lui-même financé aux trois quarts par la contribution sociale généralisée (CSG) et d'autres impôts et taxes, et de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), au titre de l'AVPF. D'autres régimes de base dépendent en grande partie de transferts entre régimes de retraite (régime des non-salariés agricoles) ou d'impôts et taxes (régime des artisans et commerçants) ou sont intégralement financés par cotisation (professions libérales) ;
 - Pour la partie complémentaire, les régimes sont financés par cotisation, le régime complémentaire des non-salariés agricoles étant financé par des cotisations mais aussi, à hauteur d'un tiers, par une fraction des droits sur la consommation des tabacs.

- ◆ Concernant les régimes intégrés (base et complémentaire),
 - les cotisations sont la ressource unique de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) ou du régime des clercs de notaires ;
 - d'autres régimes sont équilibrés en dernier ressort par l'État ou des contributions d'équilibre¹³. Il s'agit des régimes spéciaux, au sein desquels une diversité de situation est également perceptible.

¹² En incluant les dépenses d'action sociale, les charges financières et de gestion, le coût atteint, en 2011, 282 Mds€.

1.3.4.2. Si les cotisations restent la recette principale, les réformes ont diversifié les sources de financement des régimes

La part des dépenses de retraite dans le PIB était de 5% en 1960 et de 10% en 1980. Elle est aujourd'hui de plus de 13%.

Le système des retraites a d'abord dû faire face aux coûts de sa montée en charge, en période de croissance soutenue, puis a dû – et doit encore – affronter les défis des aléas de la croissance et de la démographie.

- ◆ Dans une première phase, le levier des cotisations a été logiquement mobilisé.

D'une manière générale, et cela vaut pour les retraites comme pour les autres branches de la sécurité sociale, les taux ont été relevés au fur et à mesure de l'élargissement de la couverture. Comme le relève le Haut Conseil du financement de la protection sociale, « la croissance des taux de cotisation a étroitement suivi celle de la richesse nationale consacrée aux dépenses de protection sociale : celle-ci a été multipliée par 1,8 entre 1959 et 1990, alors que les taux de cotisation sous plafond ont été multipliés par 1,7 »¹⁴.

- ◆ A partir de 1990, l'augmentation des cotisations constitue un levier toujours pertinent pour les régimes complémentaires et de certains régimes de base, le financement des retraites de base du régime général mobilisant d'autres leviers.

Concernant les salariés du secteur privé, les **cotisations pour le régime de base** prennent aujourd'hui la forme d'une cotisation plafonnée (6,75% de part salariale, 8,40% de part patronale, soit 15,15% au total)¹⁵ et d'une cotisation déplafonnée (0,1% de part salariale, 1,6% de part patronale, soit 1,7% au total).

- Sur longue période, la stabilité des taux de cotisation patronale est remarquable : le taux était de 8,2% en 1980. Seule la création de la cotisation déplafonnée en 1991 (date à laquelle le déplafonnement des cotisations est achevé pour les autres branches de la sécurité sociale) a marqué une évolution.
- A l'inverse, les taux de cotisation salariale ont crû : de 4,7% en 1980 à 7,6% en 1990 et 6,65% aujourd'hui¹⁶.

En revanche, les taux ont augmenté tant pour la part salariale que pour la part patronale **pour les cotisations des régimes complémentaires**, pour lesquels les cotisations constituent la principale recette.

Des taux différents existent pour les cadres et les non cadres. Les cadres cotisent jusqu'au plafond de la sécurité sociale¹⁷ pour l'ARRCO à 7,5% (3% de part salariale, 4,5% de part

¹³ Les subventions d'équilibre concernent les régimes de retraite de la SNCF, de la RATP, des marins, des mines et des ouvriers de l'Etat. Les régimes de retraite de la fonction publique de l'Etat, des industries électriques et gazières, de la Banque de France sont équilibrés par une contribution de l'employeur.

¹⁴ HCFi, « Etat des lieux du financement de la protection sociale », octobre 2012.

¹⁵ Afin de financer le dispositif de retraites anticipées des carrières longues, ces taux vont croître progressivement pour atteindre 6,9% et 8,55% respectivement en 2016. La dernière hausse des cotisations datait de 2006.

¹⁶ L'instauration de la CSG a eu pour contrepartie une réduction des cotisations salariales d'assurance vieillesse (moins 1,05 point en 1991).

patronale), puis à l'AGIRC sur les tranches B (de 1 à 4 plafonds annuels de la sécurité sociale - PASS) et C (de 4 à 8 plafonds), à 20,3% (7,7% de part salariale et 12,6% de part patronale). En outre, s'appliquent deux contributions complémentaires¹⁸. Pour les non-cadres, si la cotisation est identique sur la tranche 1 (jusqu'au plafond), elle est de 20% (8% de part salariale, 12% de part patronale) sur la tranche 2, qui atteint 3 PASS.

Tableau 2 : taux de cotisation pour la retraite obligatoire des salariés

| NON CADRE | Taux appelés | | | Assiette de cotisation (mensuelle) | | |
|----------------------|--------------|---------|---------|------------------------------------|---------|---------------|
| | Employeur | Salarié | TOTAL | Tranche | de | à |
| Assurance Vieillesse | 8,40 % | 6,75 % | 15,15 % | Tranche A | - € | 3 086 € |
| | 1,60 % | 0,10 % | 1,70 % | Salaire total | - € | Salaire total |
| ARRCO | 4,50 % | 3,00 % | 7,50 % | Tranche A | - € | 3 086 € |
| | 12,00 % | 8,00 % | 20,00 % | Tranche 2 | 3 086 € | 9 258 € |
| AGFF | 1,20 % | 0,80 % | 2,00 % | Tranche A | - € | 3 086 € |
| | 1,30 % | 0,90 % | 2,20 % | Tranche 2 | 3 086 € | 9 258 € |
| TOTAL | 15,60 % | 10,55 % | 26,15 % | Tranche A | - € | 3 086 € |
| | 14,90 % | 9,00 % | 23,90 % | Tranche 2 | 3 086 € | 9 258 € |
| | 1,60 % | 0,10 % | 1,70 % | au-delà T2 | 9 258 € | Salaire total |

Tableau 3 : taux de cotisation pour la retraite obligatoire des cadres

| CADRE | Taux appelés | | | Assiette de cotisation (mensuelle) | | |
|----------------------|--------------|---------|---------|------------------------------------|----------|---------------|
| | Employeur | Salarié | TOTAL | Tranche | de | à |
| Assurance Vieillesse | 8,40 % | 6,75 % | 15,15 % | Tranche A | - € | 3 086 € |
| | 1,60 % | 0,10 % | 1,70 % | Salaire total | - € | Salaire total |
| ARRCO | 4,50 % | 3,00 % | 7,50 % | Tranche A | - € | 3 086 € |
| AGIRC | 12,60 % | 7,70 % | 20,30 % | Tranche B | 3 086 € | 12 344 € |
| | 12,60 % | 7,70 % | 20,30 % | Tranche C | 12 344 € | 24 688 € |
| CET | 0,22 % | 0,13 % | 0,35 % | TA-TB-TC | - € | 24 688 € |
| AGFF | 1,20 % | 0,80 % | 2,00 % | Tranche A | - € | 3 086 € |
| | 1,30 % | 0,90 % | 2,20 % | Tranche B | 3 086 € | 12 344 € |
| TOTAL | 15,82 % | 10,68 % | 26,50 % | Tranche A | - € | 3 086 € |
| | 15,72 % | 8,83 % | 24,55 % | Tranche B | 3 086 € | 12 344 € |
| | 14,42 % | 7,93 % | 22,35 % | Tranche C | 12 344 € | 24 688 € |
| | 1,60 % | 0,10 % | 1,70 % | au-delà TC | 24 688 € | Salaire total |

Source : AGIRC-ARRCO-ACOSS

Modestes dans les années 1980, les augmentations ont été plus fortes à partir des années 1990, cette dynamique (à l'exception des deux contributions précitées) étant créatrice de droits supplémentaires. La couverture des droits par l'AGIRC et l'ARRCO a été améliorée par divers accords successifs : augmentation du taux de cotisation contractuel minimum à 6% à

¹⁷ 3086€ par mois en 2013.

¹⁸ La contribution exceptionnelle et temporaire pour le régime AGIRC est de 0,35% jusqu'à 8 plafonds. La Cotisation AGFF (Association pour la gestion du fonds de financement AGIRC-ARRCO) sert à financer les pensions des personnes parties en retraite avec le taux plein avant 65/67 ans. Elle est de 2% jusqu'à 1PASS, de 2,2% entre 1 PASS et 4 PASS. Les deux contributions ne donnent pas de points.

l'ARRCO (accord du 10 février 1993) et à 16% à l'AGIRC (accord du 9 février 1994), puis passage de 6% à 16% du taux contractuel de cotisation sur les salaires supérieurs au plafond de la sécurité sociale (tranche 2) à l'ARRCO (accord du 25 avril 1996).

Le dernier accord du 13 mars 2013 poursuit l'évolution, les taux contractuels augmentant de 0,1 point en 2014 et de 0,1 point supplémentaire en 2015.

- ♦ Le financement du régime général a été affecté par les évolutions plus générales du financement de la protection sociale qui ont accru la part des impôts et taxes.

Cette évolution résulte de trois facteurs :

- la compensation des politiques d'allègements de cotisations de sécurité sociale

Des recettes fiscales ont été affectées à la sécurité sociale, en compensation des pertes de recettes induites par ces allègements¹⁹. Depuis 2012, les allègements généraux font l'objet d'une affectation définitive d'impôts et taxes à la sécurité sociale, les allègements ciblés d'une compensation par voie budgétaire.

- la recherche de ressources assises sur des assiettes autres que la masse salariale (revenus de patrimoine et de placement)

Au-delà de la création de la CSG, dont bénéficie le FSV à hauteur de 10Mds €, la politique de diversification et d'élargissement de l'assiette du financement de la protection sociale s'est développée. Le FSV, le régime agricole et le régime social des indépendants bénéficient de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)²⁰. La branche vieillesse bénéficie en outre prioritairement des prélèvements sur les revenus du capital ainsi que de divers prélèvements destinés à cibler des revenus exclus de l'assiette des cotisations sociales (avantages de retraite, retraites chapeau, forfait social).

- la clarification du financement des avantages non contributifs

La création du FSV, en 1993, visait à identifier dans un fonds dédié les charges afférentes à la solidarité nationale autrefois supportées par la CNAV et les régimes dont les règles sont alignées sur celles du régime général. L'intervention du FSV relève de deux finalités :

- prises en charge de prestations, égales à tout ou partie du montant des prestations de solidarité nationale versées par les régimes. C'est le cas des majorations de pension, du minimum vieillesse, d'une partie du minimum contributif ;
- prises en charge de cotisations, assises sur une assiette le plus souvent forfaitaire, pour les validations de périodes non cotisées (dont, depuis la réforme de 2010, des périodes de maladie, de maternité, d'invalidité et d'accidents du travail autrefois financées par les régimes).

¹⁹ La loi du 25 juillet 1994 pose le principe selon lequel toute mesure d'exonération totale ou partielle de cotisation de sécurité sociale doit donner lieu à compensation intégrale aux régimes sociaux par le budget de l'Etat. Cette obligation de compensation a été étendue par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale confiant à la loi de financement le monopole des dérogations au principe général de compensation.

²⁰ Il s'agit d'une contribution au taux de 0,13% assise sur le chiffre d'affaires des entreprises lorsque celui-ci dépasse 760 000 €,

Ce recours à des impôts et taxes divers a permis de financer les besoins croissants liés à la solidarité : CSG, forfait social, contribution sur les avantages de retraite et de préretraite, prélèvement social sur les revenus du capital, contribution additionnelle à la C3S, taxe sur les salaires complètent ainsi les ressources du système, sans pour autant que l'intégralité des dépenses de solidarité soit assurée par le FSV, ni que l'équilibre financier de celui-ci soit garanti.

1.3.4.3. Des mécanismes de transferts sont intervenus pour compléter le financement et assurer la solidarité entre régimes

La branche vieillesse bénéficie de transferts d'autres acteurs de la protection sociale et organise en son sein de multiples transferts entre régimes.

- ♦ La compensation généralisée vieillesse organise la solidarité interprofessionnelle entre les régimes²¹.

Les enjeux financiers sont importants, le dispositif génère chaque année plus de 7,5 Md€ de transferts²². Les régimes agricoles, le RSI et le régime des mines sont les principaux bénéficiaires de ce transfert qui représente jusqu'à la moitié des recettes nettes de la branche vieillesse des exploitants agricoles. Les régimes fortement contributeurs en valeur absolue sont le régime général puis la CNRACL, la fonction publique et les régimes des professions libérales. Pour la CNAVPL et la CNBF, le transfert de compensation représente plus du tiers de leurs charges nettes.

La compensation cristallise les revendications de certains régimes (CNRACL et CNAVPL) fortement contributeurs qui questionnent sa légitimité. Pour ces régimes, l'existence de la compensation rend plus difficile l'acceptation des hausses de taux de cotisations nécessaires au vu de leurs difficultés financières

Près de 40 ans après sa création, le mécanisme n'a pas connu de rénovation importante tant il est délicat de faire évoluer un système à somme nulle, toute évolution des paramètres, même modeste, faisant nécessairement des gagnants et des perdants et pouvant déplacer des masses financières importantes. Même si, dans son rapport, le COR a réaffirmé qu'il est utile de disposer d'un mécanisme compensant les disparités démographiques et de capacité de financement et que, la compensation visant à mettre sur pied d'égalité les régimes, l'équilibre financier de ces derniers doit s'apprécier après compensation, la nécessité de réformer le

²¹ Cf Xè rapport du COR « *La rénovation des mécanismes de compensation* ». La compensation spécifique vieillesse qui, en 2002, représentait 2,9 Md€ de transferts entre les régimes spéciaux, a vu son volume se réduire chaque année pour complètement disparaître fin 2011.

²² Le dispositif se décompose pour des raisons historiques en deux étages : l'étage entre régimes de salariés (1er étage) et l'étage entre les régimes de non-salariés et l'ensemble des régimes de salariés (2e étage), considérés comme un régime unique (bloc des régimes de salariés) pour cet étage de compensation. Le choix de créer deux étages de compensation et de limiter la compensation entre régimes de non-salariés et l'ensemble des régimes de salariés aux seules disparités démographiques, résultait initialement de l'absence de connaissance suffisamment fiable des capacités contributives des non-salariés (c'est-à-dire globalement de leurs revenus professionnels) – ce qui n'est pourtant plus le cas aujourd'hui. Dans la pratique, les deux étages fonctionnent sur la base d'un régime fictif où une prestation de référence (prestation moyenne la plus faible, celles des salariés agricoles pour le 1er étage, des artisans pour le second) est servie aux bénéficiaires et est équilibrée par un taux de cotisation d'équilibre (1er étage) ou une cotisation forfaitaire (2e étage). Par construction, ce dispositif est à somme nulle. Les calculs utilisent les effectifs de cotisants et de bénéficiaires de droit direct de chacun des régimes, les masses salariales des régimes salariés et les prestations moyennes les plus faibles des régimes salariés (1er étage) et non salariés (2e étage).

mécanisme demeure. Aujourd'hui, la question d'une évolution des mécanismes de calcul, qui pourrait corriger certaines imperfections, ou d'une suppression du dispositif et de son remplacement éventuel par d'autres formes de transferts reste ouverte.

Tableau 4 : Transferts de compensation et poids des régimes contributeurs ou bénéficiaires (en 2012, en M€)

| | |
|------------------------------|---------|
| CNAVTS | 4593,6 |
| CNRACL | 1373 |
| CNAVPL | 665 |
| Etat- personnels civils | 635,8 |
| Etat - personnels militaires | 100 |
| CNBF | 73,2 |
| IEG | 72,6 |
| RATP | 23,1 |
| Banque de France | 1,5 |
| SNCF | -0,4 |
| CRPCEN | -17,8 |
| FSPOEIE | -35,6 |
| ENIM | -69,6 |
| CANSSM | -262,8 |
| RSI- artisans | -359,3 |
| RSI-commerçants | -874,7 |
| MSA- salariés agricoles | -2182,8 |
| MSA - exploitants agricoles | -3734,8 |

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2012. Un « - » signifie que le régime reçoit ; l'absence de signe, qu'il verse.

◆ Les transferts entre régimes ou au sein de la sécurité sociale

Les transferts interviennent d'abord entre régimes de base, dans le cadre d'intégrations financières (régime des salariés agricoles) ou d'adossements (IEG) au régime général.

Ils concernent ensuite la prise en charge par la branche famille des cotisations des bénéficiaires de l'AVPF (4,5Mds € en 2012).

Ils s'articulent enfin autour du FSV qui compense aux régimes certaines dépenses (minimum vieillesse, une partie du minimum contributif) et prend en charge des cotisations (11.6 Mds € en 2012).

◆ Les subventions d'équilibre

Enfin, les subventions d'équilibre votées en loi de finances et versées par l'Etat assurent l'équilibre financier de certains régimes spéciaux (SNCF, régime minier, régime des ouvriers de l'Etat, régime des marins, RATP) à hauteur de 7Mds €.

Ces régimes se caractérisent tous par un fort déséquilibre entre, d'une part, le nombre de cotisants et, d'autre part, le nombre de pensionnés. Ce déséquilibre est maximal pour les régimes dits « fermés », comme celui des mines ou de la SEITA, et est très important pour les régimes des marins, de la SNCF et de la RATP. Cette spécificité conduit l'Etat, dans une logique de solidarité nationale, à verser à ces régimes une subvention d'équilibre destinée à

combler l'écart entre, d'une part, les prestations servies et, d'autre part, les produits reçus par ces derniers, qui ne perçoivent pas ou marginalement de transferts au titre de la compensation et reçoivent peu de transferts de la part du FSV.

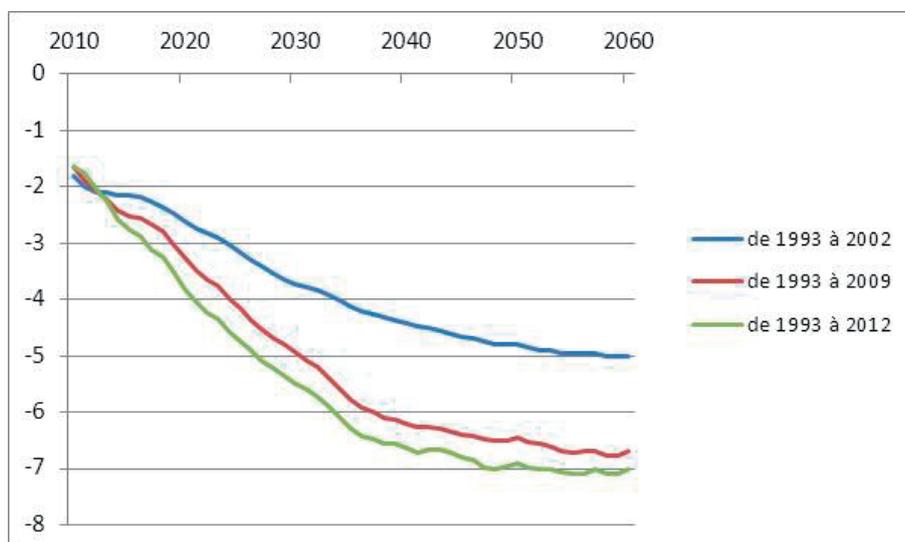
2. Si ces réformes ont accru la capacité du système à faire face à ses engagements, elles n'ont pas atteint tous leurs objectifs ni eu les résultats escomptés

2.1. Les réformes limitent de plus de 6 points la progression de la part des retraites dans la richesse nationale à partir de 2040

Compte tenu des modifications d'hypothèses d'un exercice de projection du COR à l'autre, l'évaluation de l'impact des réformes ne peut pas être effectuée en comparant deux exercices de projection successifs.

Le modèle de microsimulation dynamique Destinie 2 de l'Insee permet de simuler les montants de pension qui auraient été versés, à hypothèses économiques données, dans diverses législations : celle de 1992 (avant réforme de 1993), celle de 2002 (après réforme de 1993), celle de 2009 (après réformes de 1993 et 2003) et celle de 2012 (toutes réformes depuis 1993), et ainsi d'estimer les effets de chacune des réformes.

Graphique VI : Impact cumulé des réformes depuis 1993 en points de PIB.



Source : Insee (Destinie 2), hypothèses scénario B. Lecture : en 2040, les réformes intervenues de 1993 à 2002 ont réduit la part des pensions dans le PIB de 4,4 points ; celles intervenues de 1993 à 2009 l'ont réduite de 6,2 points.

La réforme de 1993 aura diminué la part des pensions dans le PIB de 4,4 points en 2040 et 5 points en 2060, notamment en raison de l'indexation des salaires portés au compte et des pensions sur les prix. L'indexation sur les prix, bien que déjà en vigueur dès 1987, a ici été associée à la réforme de 1993.

Les modifications intervenues entre 2002 et 2009 (essentiellement l’allongement de la durée d’assurance pour bénéficier du taux plein jusqu’en 2020 prévu par la réforme de 2003) auront en plus réduit la part des pensions d’environ 1,8 point de PIB.

Les changements de législations entre 2009 et 2012 (réforme de 2010, accélération du calendrier de 2011 et décret du 2 juillet 2012 sur les longues carrières) ont de surcroît diminué cette part de 0,5 point de PIB²³.

En cumulant l’ensemble des réformes intervenues de 1993 à 2012, la masse des pensions dans le PIB aura été réduite de plus de 6 points à partir de 2040, par rapport à ce qu’elle aurait été sans réforme.

Ces résultats illustrent également le fait que les effets des réformes des retraites montent souvent en charge sur des périodes très longues, ce qui explique pourquoi les réformes, comme les projections, se fixent souvent des horizons éloignés.

2.2. Les taux de remplacement sont globalement restés stables

2.2.1. Une baisse des taux de remplacement des salariés du secteur privé devait résulter de la réforme de 1993

Le taux de remplacement désigne le ratio entre le montant de la pension de retraite à la liquidation et le salaire de fin de carrière. Cet indicateur peut être appréhendé de différentes manières.

Encadré 1 : Méthodologie des taux de remplacement

* Le taux de remplacement peut être net ou brut, selon que l’on déduise ou non les prélèvements sociaux des retraites et des salaires bruts.

* Le concept de salaire de fin de carrière relève également de diverses acceptions. Les fins de carrière étant souvent caractérisées par des changements de quotités de travail ou des périodes d’inactivité ou de chômage, d’autres statistiques que le salaire de l’année précédant la liquidation peuvent être retenues : dernier salaire, dernier salaire à temps complet, salaire moyen sur les 5 dernières années, salaire à 50 ans....

Les statistiques citées ci-dessous sont relatives à des taux de remplacement nets, le salaire de référence étant le salaire moyen sur les 5 avant-dernières années travaillées à temps plein précédant la liquidation (en excluant l’année de liquidation elle-même qui est atypique, puisque la liquidation intervient en cours d’année civile).

²³ Cf. estimations du COR, séance du 26 février 2013, document 3. *Perspectives du système de retraite en 2020, 2040 et 2060 : variantes en matière de législation*, page 6.

L'indexation des salaires portés au compte sur les prix intervenue dès 1987 et entérinée par la réforme de 1993 devait tendre à freiner la dynamique des prestations résultant des réformes engagées dans les années 1970, jusqu'à conduire à une baisse du taux de remplacement des salariés du secteur privé. Le rapport de Jean-Michel Charpin prévoyait une baisse du taux de remplacement servi par le régime général jusqu'en 2010 puis une stabilisation²⁴. Le premier rapport du COR²⁵ estimait à 12 points la baisse prévisible du taux de remplacement assuré par le régime général entre 1994 et 2010 pour des carrières comparables. Ces rapports prévoyaient également des baisses de taux de remplacement servis par les régimes complémentaires²⁶.

2.2.2. Les résultats sur données constatées montrent un maintien des taux de remplacement, qui résulte de plusieurs facteurs

Les taux de remplacement sont analysés à partir des données observées de l'échantillon inter-régimes de retraités de la DREES. Si, tous régimes confondus, le taux de remplacement a été relativement stable entre les générations 1934 et 1942, cette évolution recouvre des situations différentes selon les régimes.

Concernant **les salariés du secteur privé**, la comparaison ex post des taux de remplacement médians assurés par le régime général entre les générations 1934 et 1942 fait apparaître une baisse de ce taux de 49% à 47% pour les hommes à carrière complète, et une stabilité à 52% pour les femmes²⁷. Cette évolution met en lumière une baisse qui demeure faible et n'est pas directement comparable avec les estimations du COR en 2001, les données actuelles n'étant pas disponibles au-delà de la génération 1942 (généralement partie à la retraite dans le milieu des années 2000).

Le développement des régimes complémentaires a permis de compenser cette baisse attendue. Après la création de l'AGIRC en 1947 et de l'ARRCO en 1961, la retraite complémentaire a été généralisée et rendue obligatoire pour les salariés du régime général en 1972²⁸. Ainsi qu'évoqué précédemment, la couverture des droits par l'AGIRC et l'ARRCO a été améliorée par divers accords successifs, notamment au cours des années 1990.

Le taux de remplacement médian assuré par les régimes complémentaires a ainsi crû de près de 5 points entre les générations 1934 et 1942. In fine, entre ces générations, le taux de remplacement médian assuré par les pensions de base et complémentaire a augmenté de deux points pour les salariés du secteur privé à carrière complète.

²⁴ *L'avenir de nos retraites*, rapport au Premier Ministre, 1999, page 88. Sur la base de carrières-types, supposées complètes, par comparaison des taux de remplacement à la liquidation

²⁵ COR, 1er rapport, *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations*, 2001, page 75.

²⁶ Diminution de 6 à 8 points entre 1995 et 2030 (sous hypothèse de prolongation des modifications des paramètres), 1er rapport du COR.

²⁷ V. Andrieux et C. Chantel, *Le taux de remplacement du salaire par la retraite pour la génération 1922*, Drees.

²⁸ La retraite complémentaire a également été rendue obligatoire pour les salariés du régime agricole en 1972, pour les artisans en 1974, pour les exploitants agricoles en 2003 et pour les commerçants en 2004.

Tableau 5 : Taux de remplacement médian des générations 1934-1942

| | 1934 | 1936 | 1938 | 1940 | 1942 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Hommes | | | | | |
| Taux de remplacement pension entière | 76 % | 77 % | 75 % | 78 % | 77 % |
| Taux de remplacement (base) | 49 % | 49 % | 47 % | 47 % | 47 % |
| Taux de remplacement (complémentaire) | 27 % | 29 % | 28 % | 31 % | 32 % |
| Femmes | | | | | |
| Taux de remplacement pension entière | 74 % | 74 % | 76 % | 76 % | 76 % |
| Taux de remplacement (base) | 52 % | 53 % | 52 % | 52 % | 52 % |
| Taux de remplacement (complémentaire) | 20 % | 21 % | 22 % | 24 % | 24 % |

Source Drees. Champ des salariés du régime général à carrière complète résidents en France.

Dans le même temps, le taux de remplacement médian des **salariés civils du secteur public** a quant à lui baissé de 2 points pour les femmes et 4 points pour les hommes, de telle sorte que les taux de remplacement des salariés du privé et du public sont finalement voisins pour la génération 1942. Cette baisse des taux de remplacement dans le secteur public s'explique tout d'abord par la part croissante des primes, qui n'ouvrent qu'en partie droit à pension et uniquement depuis 2005, dans la rémunération des fonctionnaires.

Cette évolution s'explique par deux motifs :

- la part des primes, hors personnels enseignants, a crû quel que soit le corps considéré ;
- la structure des qualifications : la part des cadres a nettement augmenté (45% pour la génération 1942 contre 34% pour la génération 1934, parmi les retraités du secteur public ayant validé une carrière complète). Or les cadres ont, à l'exception des enseignants, de meilleurs taux de primes.

L'évolution se poursuit. De 2007 à 2011, la part de rémunération d'activité sous forme de traitement brut ou nouvelle bonification indiciaire est passée de 77,8 % à 74,9 %²⁹.

Les taux de remplacement varient donc, en fonction du montant de primes, de 75% à moins de 50% pour une carrière complète.

Ces différences, qui sont croissantes, ne sont pas exclusivement liées au niveau de rémunérations : si le taux de primes est plus élevé pour les traitements les plus importants, certaines catégories qui sont au milieu de la grille indiciaire n'ont que peu ou pas de primes (ce qui est le cas des enseignants³⁰) et certains fonctionnaires de catégorie C ont des montants de primes non négligeables, ce qui conduit à des taux de remplacement à la liquidation dégradés.

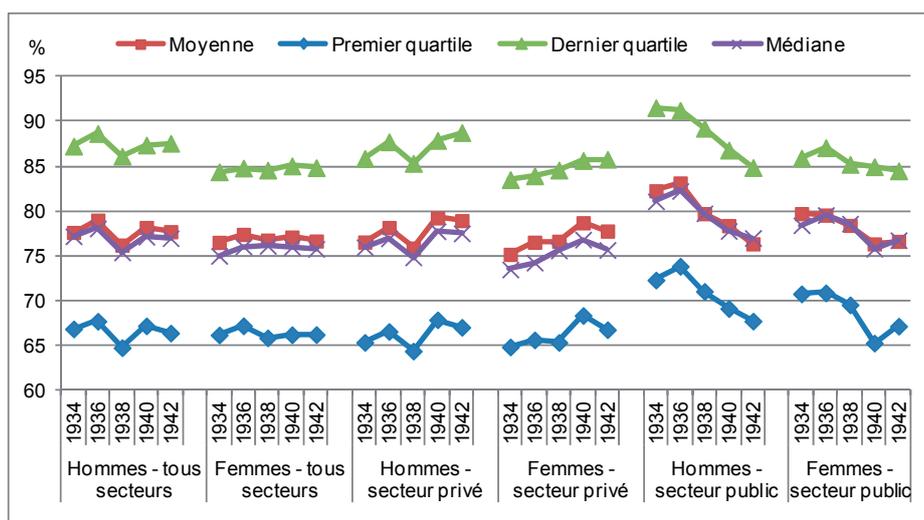
²⁹ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2012.

³⁰ Depuis septembre 2005, un régime de retraite additionnelle obligatoire est ouvert aux enseignants et documentalistes de l'enseignement privé sous contrat

Deux cas types réalisés pour le COR illustrent ce constat : le taux de remplacement est de 69% pour un adjoint administratif de catégorie C et de 76 % pour un professeur certifié³¹.

Malgré des modes de calcul des pensions différents, **le taux de remplacement médian est proche pour la génération 1942 entre les salariés du secteur privé (74,5 %) et les salariés civils du secteur public (75,2 %)**³².

Graphique VII : Taux de remplacement des retraités à carrière complète par génération



Source Drees. Champ : Régime général, fonction publique civile ou régimes spéciaux. 1^{er} quartile : 25% des retraités avec le taux de remplacement le plus faible, dernier quartile : 25% des retraités avec le taux de remplacement le plus élevé.

Cependant, ces valeurs médianes sont atteintes en prenant en compte le secteur public en son ensemble, les personnels enseignants, du fait de leur plus faible montant de primes, contribuant à relever les taux de remplacement observés globalement pour le secteur public. En outre, ils ne tiennent pas compte des dispositifs facultatifs d'épargne retraite organisés dans le cadre de l'activité professionnelle ou à titre privé. Fonctionnant en capitalisation (les versements sont placés sur les marchés financiers), ces dispositifs représentent en 2011, environ 4% des cotisations et un peu plus de 2 % des prestations du système des retraites.

En outre, cette proximité des situations n'a aucune raison de se prolonger à l'avenir. Dans le secteur privé, en effet, les politiques de modération du rendement des régimes ARRCO et AGIRC ne devraient plus être compensées (et au-delà), pour les générations partant à la retraite après 2020, par la montée en charge des droits ouverts dans ces régimes. Dans le secteur public, la croissance de la part des primes à tous les niveaux de l'échelle des rémunérations et la faible revalorisation corrélative du point d'indice, si elle se poursuit, aura un impact sur le niveau moyen du taux de remplacement et sur son profil en fonction du revenu, qu'il est actuellement difficile de prévoir.

³¹ COR, séance plénière du 21 novembre 2012, document n°16 : *Hétérogénéité des taux de remplacement dans la fonction publique d'Etat, une approche par cas type*.

³² Taux calculés sur toutes les carrières (pas uniquement sur carrières complètes).

2.2.3. Les choix d'indicateurs pour comparer les régimes de retraite doivent être effectués avec précaution

Les commentaires sur la comparaison des régimes s'appuient parfois sur des indicateurs peu pertinents ou utilisés sans les précautions nécessaires : montants de pension perçus par les assurés, besoins de financements des régimes, montants versés par les régimes, contributivité des droits.

Pour tout exercice de comparaison entre les régimes de retraite des salariés du secteur privé et ceux de la fonction publique à partir **des montants perçus**, il convient de ne pas résumer la retraite d'un salarié du privé à sa seule pension de base. En omettant - souvent de bonne foi - les pensions versées par les régimes complémentaires, la comparaison est erronée et peut aboutir à des conclusions totalement fausses. De telles erreurs d'appréciation ne sont évidemment pas sans lien avec la complexité de l'architecture du système de retraite et la diversité des régimes, avec d'un côté des régimes intégrés (fonction publique) et de l'autre des régimes de base et complémentaires (salariés du secteur privé).

De même, la comparaison des pensions de réversion peut amener à mettre la condition de ressources dans le régime général au regard de l'absence de telle condition dans les régimes de la fonction publique, en omettant là-aussi la part versée par les régimes complémentaires, sans condition de ressources.

Il n'est généralement pas non plus pertinent de comparer les générosités des régimes à travers leurs **besoins de financement**. Certains régimes ne présentent pas de déficit mais bénéficient de taxes affectées telles que la C3S. En outre, si des déficits plus élevés dans un régime peuvent parfois témoigner de règles plus favorables, les différences de dynamique démographique affectent directement le ratio cotisants/retraités et peuvent expliquer essentiellement les écarts de besoins de financement³³.

Enfin, en raison - entre autres - de l'existence de nombreux polypensionnés, la comparaison des **montants moyens** versés par les différents régimes ne peut pas permettre de comparer les pensions entre différentes catégories d'assurés. La pension moyenne de base d'un salarié du secteur privé ne peut pas être considérée directement à partir du montant moyen versé par la CNAV, qui prend en compte toutes les durées d'affiliation, même brèves. Le IX^e rapport du COR a d'ailleurs mis en lumière la très forte proportion d'individus ayant été affiliés à la CNAV (96% pour les hommes et 98 % pour les femmes pour la génération 1974).

Au regard de l'appréciation du **caractère contributif** du système, des différences d'assiette, de modes de calcul et d'âges, mais aussi de dispositifs de solidarité (avantages familiaux, réversions) rendent les comparaisons entre régimes difficiles.

Les assiettes de cotisation diffèrent : revenus bruts pour les salariés, traitement indiciaire hors primes pour les fonctionnaires, revenus professionnels nets pour les non-salariés (pour lesquels peuvent exister des assiettes minimales).

Concernant les fonctionnaires, la réforme de 2010 a aligné leurs taux de cotisation sur ceux des salariés du secteur privé à l'horizon 2020 (+ 0,27% de cotisation par an). Toutefois, l'assiette de cotisation, et donc corrélativement l'assiette de liquidation sont très différentes

³³ La séance du COR du 26 mars 2013 consacrée aux projections par régime met en lumière la plus forte dégradation du ratio cotisants/retraités pour le régime de la fonction publique d'État par rapport à la CNAV.

entre le secteur privé et le secteur public dès lors que pour une partie importante des fonctionnaires, les primes ne sont pas soumises à cotisation³⁴. Dans un contexte d'augmentation de la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires, cette différence tend à diminuer le taux de remplacement.

Par ailleurs, la commission insiste sur les précautions à prendre avant de comparer les taux de cotisation employeur de l'Etat et ceux des salariés du privé. Trois différences majeures rendent la comparaison délicate :

- une différence de concept : le taux de cotisation de l'Etat, tel qu'affiché dans le compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions, correspond à une subvention d'équilibre, alors que les taux prévus pour les autres régimes, y compris celui des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL) ne garantissent pas l'équilibre ;
- une différence d'assiette : ce taux est déterminé en rapportant la masse des pensions à la rémunération hors primes, donc à une assiette plus étroite que dans les entreprises privées, ce qui augmente mécaniquement la valeur du taux pour un même niveau de pension ;
- une différence de champ : les régimes de la fonction publique couvrent également le risque d'invalidité avant l'âge légal de départ à la retraite.

On trouvera des éléments complémentaires dans un document du secrétariat général du COR³⁵.

De surcroît, les montants versés doivent être mis au regard des choix d'efforts contributifs des différentes catégories d'assurés. C'est ainsi que les artisans et commerçants ont progressivement aligné leur régime de base sur le régime général et n'ont que récemment cotisé à des régimes complémentaires obligatoires, s'agissant des commerçants. Les montants de pensions qu'ils perçoivent ne sauraient donc être directement comparés à des salariés du secteur privé ou des fonctionnaires.

Les cotisations au régime de base des professions libérales sont inférieures de moitié environ à celles du régime général. Au 1er janvier 2013, les cotisations, assises sur le revenu net soumis à l'impôt sur le revenu, sont calculées au taux de 9,75%³⁶ dans la limite de 85% du PSS (tranche A), et de 1,81%³⁷ entre 85% du PSS et 5 PSS (tranche B). Les pensions versées par ce régime de base sont donc particulièrement faibles : la retraite de base des professionnels libéraux est de 42% inférieure à celle des salariés. Le niveau des régimes complémentaires, variable d'une section professionnelle à l'autre, ne permet généralement pas de compenser ces faibles pensions³⁸. De fortes disparités de taux de remplacement

³⁴ Sous réserve de la création en 2005 du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) dans la limite de 20% de leur traitement indiciaire brut.

³⁵ Document n°3 examiné lors de la séance plénière du 10 juin 2009, « *Comparaison des taux de cotisation dans les différents régimes* ». La reconstitution de taux de cotisation fictifs à périmètres équivalents réduit l'écart de cotisation entre fonction publique d'Etat et secteur privé de moitié environ par rapport aux taux de cotisation non corrigés.

³⁶ Le taux est porté à 10,10 % sur la tranche A en 2014.

³⁷ Le taux est porté à 1,87 % sur la tranche B en 2014.

³⁸ Un professionnel libéral sur deux cotise à un produit Madelin pour compléter sa retraite.

existent par ailleurs entre sections professionnelles : le taux de remplacement pour un revenu de 2 plafonds varie par exemple de 33% à la CARPIMKO à 60% à la CAVEC.

S'agissant du régime de base des exploitants agricoles (composé d'une retraite forfaitaire et d'une retraite proportionnelle), le taux et l'assiette des cotisations sont inférieurs à ceux du régime général :

- l'assiette minimale de cotisation de la retraite forfaitaire est assise sur 600 fois la valeur horaire du SMIC, 400 fois dans le cas des conjoints collaborateurs ; cette cotisation minimale permet dans les deux cas de valider 4 trimestres, alors qu'il faut cotiser sur une assiette représentant 800 fois la valeur du SMIC horaire pour valider 4 trimestres au régime général comme au RSI ;
- les taux de cotisation (plafonnés et déplafonnés) sont légèrement inférieurs à ceux applicables au régime général (la différence de taux est de 0,64 point au total).

Pour les mêmes exploitants agricoles, la loi du 4 mars 2002 a instauré un régime de retraite complémentaire par répartition en points. Les actifs cotisent depuis le 1er janvier 2003 et les retraités perçoivent cette nouvelle pension à compter du 1er avril 2003. Outre les droits cotisés, le régime a attribué des droits gratuits à la création. Le poids des droits gratuits pèse sur le régime : ils représentent près de 95 % des prestations actuellement versées par le régime et représenteront encore 29 % des prestations du régime à horizon 2040. Le taux de cotisation de ce régime s'élève à 3%, taux relativement faible par rapport aux autres régimes complémentaires : il est ainsi inférieur de plus de moitié à celui des salariés (6% hors taux d'appel) et des artisans et commerçants (7%). Un tel taux de cotisation ne peut permettre, avec un rendement à son niveau d'équilibre, d'atteindre un taux de remplacement élevé³⁹.

En toute rigueur, une comparaison n'est par ailleurs pertinente que si elle est faite toutes choses égales par ailleurs (c'est-à-dire à qualifications, types de carrière et durées validées similaires). De plus, de multiples redistributions implicites sont à l'œuvre et organisent une solidarité entre individus, qui est sous-estimée⁴⁰.

2.2.4. Les taux de remplacement apparaissent globalement dégressifs en fonction du revenu

Le taux de remplacement médian des retraités nés en 1942 s'élève à 74,3%, un quart des retraités ayant un taux de remplacement inférieur à 62,9% et un quart un taux de remplacement supérieur à 84,7%. Cette variabilité s'explique principalement par le lien de décroissance existant entre niveau de salaire et taux de remplacement. Le tableau ci-dessous présente les niveaux médians de taux de remplacement selon le quartile de salaire (pour les assurés du régime général, de la fonction publique civile ou des régimes spéciaux nés en 1942).

³⁹ Le taux de remplacement théorique étant $40 \times 3\% \times 6,6\% = 8\%$. A titre de comparaison, ce taux de remplacement théorique atteint 19% pour les régimes complémentaires des artisans et commerçants.

⁴⁰ Cf XII^e rapport du COR « *Un état des lieux du système français* ».

Tableau 6 : Taux de remplacement médians par quartiles de salaires (génération 1942)

| Sexe | 1^{er} quartile (25% salaires les plus faibles) | 2^{ème} quartile | 3^{ème} quartile | 4^{ème} quartile (25% salaires les plus élevés) |
|-------------|--|---------------------------------|---------------------------------|--|
| Hommes | 85,3 % | 78,8 % | 74,2 % | 62,3 % |
| Femmes | 77,8 % | 74,1 % | 72,9 % | 67,0 % |

Source Drees. Champ : régime général, fonction publique civile ou régimes spéciaux.

Plusieurs règles du système de retraite expliquent ce lien de décroissance. Tout d'abord, les minima de pension assurent un taux de remplacement relativement élevé pour les bas salaires. Par ailleurs, au régime général, la règle de calcul du salaire de référence sur les 25 meilleures années tend à diminuer le taux de remplacement des carrières ascendantes, qui sont généralement celles présentant des niveaux de salaires élevés. Enfin, le plafonnement du calcul de la pension de base au régime général a également pour conséquence une diminution du taux de remplacement pour les hauts salaires.

Par contre, pour les anciens salariés du secteur privé ou contractuels de la fonction publique, le taux de remplacement de la pension versée par les régimes complémentaires croît avec le salaire de fin de carrière, ce qui ne compense qu'en partie le plus faible taux de remplacement procuré par la pension de base.

Dans le secteur public, les primes n'étant que partiellement prises en compte par le régime additionnel de la fonction publique (RAFP), dans la limite de 20% du traitement indiciaire (et dans un système en capitalisation dont la montée en charge est par construction très lente), le taux de remplacement est décroissant avec la part de primes, celle-ci augmentant globalement avec le niveau de revenu, exception faite des enseignants.

Les taux de remplacement diffèrent donc selon la catégorie socioprofessionnelle des salariés du secteur privé. Les individus appartenant aux catégories « employés » et « ouvriers » ont des taux de remplacement médians supérieurs aux professions intermédiaires et cadres. Ces différences sont moins prononcées dans le secteur public.

Tableau 7 : Taux de remplacement médians par CSP, sexe et régime (génération 1942)

| Catégorie | Chefs d'entreprises, cadres et professions intellectuelles supérieures | Professions intermédiaires | Employés | Ouvriers |
|------------------|---|-----------------------------------|-----------------|-----------------|
| Hommes – privé | 68 % | 77 % | 83 % | 79 % |
| Femmes – privé | 66 % | 73 % | 73 % | 74 % |
| Hommes – public | 75 % | 73 % | 81 % | ns |
| Femmes – public | 77 % | 69 % | 74 % | ns |

Source Drees. Champ : régime général, fonction publique civile ou régimes spéciaux.

2.3. Grâce notamment à l'amélioration des retraites, le niveau de vie des retraités a rejoint celui des actifs

2.3.1. En prenant en compte leurs différents revenus, les retraités ont un niveau de vie équivalent à celui des actifs

En 2011, le montant moyen de la pension de droit propre (hors réversion et majoration pour trois enfants et plus), s'élève à 1 256 € par mois (1 603 € pour les hommes et 932 € pour les femmes)⁴¹. Pour les personnes résidant en France, le montant moyen de la pension de retraite totale, incluant le droit propre, la réversion, les avantages accessoires et le minimum vieillesse, s'élève à 1 440 € par mois en 2008 (1 749 € pour les hommes et 1 165 € pour les femmes).

Au-delà de la seule comparaison entre pensions de retraite et revenus d'activité, il convient de comparer le niveau de vie des ménages de retraités et d'actifs. Cet indicateur comprend l'ensemble du revenu disponible (revenus d'activité, transferts sociaux, revenus du patrimoine, transferts en provenance d'autres ménages, nets des impôts et prélèvements sociaux directs), ramené au nombre d'unités de consommation du ménage⁴².

Par ailleurs, le concept de niveau de vie varie selon que l'on considère ou non les revenus du patrimoine, et que l'on impute ou non les loyers fictifs pour les propriétaires de leur résidence principale. Le tableau ci-dessous présente les ratios de niveau de vie moyen retraités/actifs selon le mode de calcul retenu pour l'année 2006 :

Tableau 8 : Niveaux de vie moyens des actifs et des retraités (en € 2006)

| Niveau de vie moyen, € 2006 | Niveau de vie sans patrimoine | Niveau de vie avec patrimoine sans loyers imputés | Niveau de vie avec patrimoine avec loyers imputés bruts |
|--------------------------------|-------------------------------|---|---|
| Actifs | 18 700 | 21 600 | 23 500 |
| Retraités | 15 800 | 21 200 | 23 800 |
| Ratio Retraités/Actifs | 0,85 | 0,98 | 1,01 |

Source COR.

La relative comparabilité des niveaux de vie des actifs et des retraités s'explique en partie par la plus forte détention de patrimoine parmi les retraités. Par ailleurs, les écarts entre pensions de retraite et revenus d'activité sont réduits en raison de dispositions fiscales favorables aux retraités (abattement pour personnes âgées modestes, exonération ou assujettissement à un taux réduit de CSG). Enfin, si les revenus disponibles bruts des retraités sont inférieurs, les ménages sont de plus petites tailles (1,4 unité de consommation en moyenne pour les plus de 65 ans contre 1,8 unité pour les actifs). Les niveaux de vie par unité de consommation se rapprochent ainsi de ceux des actifs.

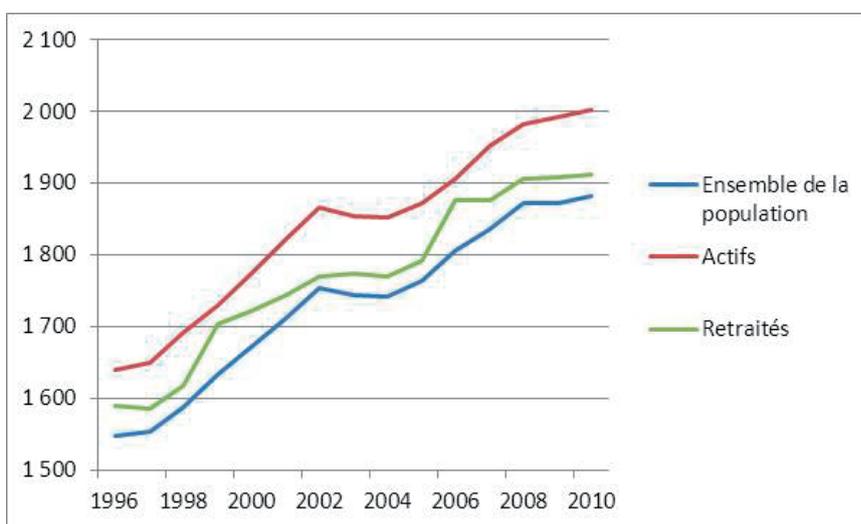
⁴¹ *Les retraités et les retraites, édition 2013, Drees.*

⁴² Une unité de consommation pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes âgées de 14 ans et plus, et 0,3 UC pour les personnes âgées de moins de 14 ans.

Des années 1970 au milieu des années 1990, le niveau de vie des retraités, qui partait d'un niveau bas (ratio retraités/actifs sans revenus du patrimoine de 62% selon le premier rapport du COR) a progressé pour rattraper celui des actifs. Cette progression s'explique par la montée en charge des régimes d'assurance-vieillesse (notamment les régimes complémentaires de salariés du privé), l'amélioration des carrières, la revalorisation des pensions et du minimum vieillesse. Ce dernier a en effet fait l'objet de revalorisations assez fortes, notamment de 1970 au début des années 1980. Depuis 1996, le niveau de vie des retraités évolue parallèlement à celui des actifs.

En considérant toute la population (c'est-à-dire en incluant les inactifs et enfants de moins de 18 ans), le niveau de vie moyen des retraités est légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population.

Graphique VIII : Niveau de vie moyen des actifs, des retraités et de l'ensemble de la population (€ 2010, par mois et par unité de consommation)



Sources Insee, DGFIP, Cnaf, Cnav, CCMSA.

2.3.2. Des disparités importantes subsistent néanmoins entre retraités d'une même génération

Le système de retraite français exerce un rôle redistributif, la pension perçue n'étant pas strictement proportionnelle aux cotisations versées. S'il n'a pas vocation à compenser l'ensemble des aléas de carrière, il tend néanmoins à les corriger. Ainsi, alors que le rapport inter-décile entre les salaires perçus par les 10% de salariés les mieux payés et les 10% les moins bien payés s'élève à 5,8, il n'est plus que de 4,1 entre les 10% des retraites de droit direct les plus élevées et les 10% les plus faibles⁴³.

De fortes disparités de pension demeurent néanmoins, s'expliquant en partie par les écarts entre hommes et femmes. En effet, sur le champ des pensions liquidées en 2011, les femmes

⁴³ Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français, P. Aubert et M. Bachelet, Document de travail G2012-06 de la Direction des Etudes et Synthèses Economiques, Insee.

liquidant un premier droit direct perçoivent en moyenne des pensions inférieures de 32% à celles des hommes.

Les montants de retraite sont variables selon le régime. Pour l'année 2008, le montant de pension de droit propre mensuel moyen pour un homme monopensionné à carrière complète s'élève à 1 969 € pour un assuré du régime général, 2 479 € pour un fonctionnaire civil d'Etat et 1935 € pour un fonctionnaire territorial ou hospitalier⁴⁴. Ces écarts doivent être interprétés en tenant compte des **différences de structures** (niveaux de qualification globalement plus élevés au sein de la fonction publique d'Etat). La comparaison des taux de remplacement, tels que considérés précédemment, est plus appropriée pour corriger partiellement ces effets de structure. Elle met en lumière des situations comparables : médiane de 74,5 % pour le secteur privé et 75,2 % pour la fonction publique civile pour la génération 1942.

2.3.3. Des inégalités se creusent entre retraités de générations différentes

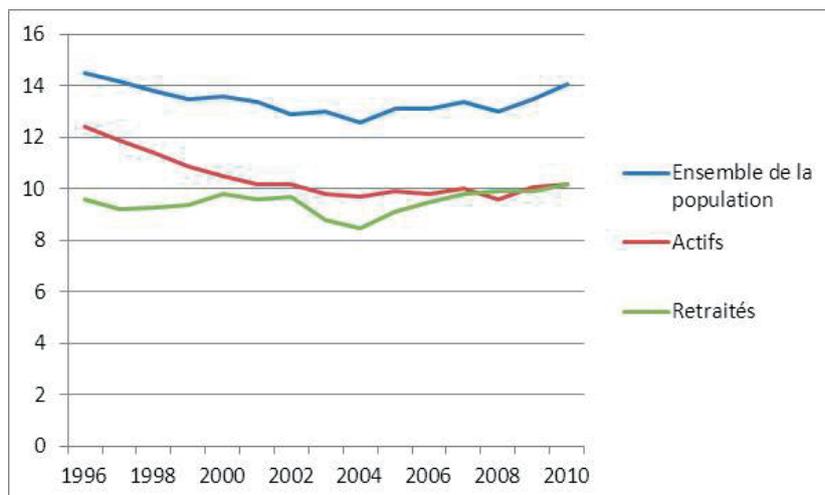
En 2009, le niveau de vie moyen des personnes âgées de plus de 65 ans s'élève à 1 877 € par mois, celui des plus de 75 ans à 1 770 € par mois, soit 11% de moins que celui des 65-74 ans⁴⁵. Depuis 1996, le niveau de vie des plus âgés progresse mais à un rythme moins rapide que celui des plus jeunes retraités. Cet écart s'explique par l'effet noria (l'arrivée à la retraite de générations ayant eu des carrières plus complètes, notamment pour les femmes, et liquidant des pensions plus élevées) et la revalorisation sur les prix des pensions, maintenant constant le pouvoir d'achat des retraités. De surcroît, cet écart de niveau de vie s'amplifie avec l'allongement de la durée de vie. Les effets des critères de revalorisation peuvent être considérables sur des retraites servies pendant vingt, trente ou quarante ans.

De 1996 à 2009, le ratio (niveau de vie moyen des plus de 75 ans / niveau de vie moyen des 65-74 ans) est passé de 0,98 à 0,89.

⁴⁴ Source : Drees, Etudes et résultats 758.

⁴⁵ *Les revenus et le patrimoine des ménages, édition 2013 – Le niveau de vie des personnes âgées de 1996 à 2009*, C. Arnold et M. Lelièvre, Drees.

Graphique IX : Taux de pauvreté des actifs, des retraités et de l'ensemble de la population (seuil de pauvreté à 60% du niveau de vie médian)



Sources Insee, DGFIP, Cnaf, Cnav, CCMSA.

Entre 1996 et 2009, le taux de pauvreté des retraités a rejoint celui des actifs. Le taux de pauvreté a diminué parmi les actifs jusqu'en 2004 pour se stabiliser autour de 10%. En revanche, celui des retraités a augmenté à compter de 2004. Cette tendance recouvre elle-même des situations contrastées entre les personnes de 65 à 74 ans pour qui le taux de pauvreté est relativement stable, et celles de plus de 75 ans dont le taux de pauvreté est en nette augmentation. Au sein de cette population, les femmes isolées (notamment veuves) sont surreprésentées. Leurs carrières ayant été souvent incomplètes, elles disposent généralement de faibles droits à pension, compensés en partie par les droits à réversion.

Le taux de pauvreté de l'ensemble de la population (en considérant les inactifs et les enfants de moins de 18 ans) est toutefois sensiblement supérieur à celui des retraités.

Outre ces disparités entre classes d'âge, les niveaux de vie présentent également une variabilité croissante au sein de chacune des classes d'âge.

L'indice de Gini est une statistique mesurant le degré d'inégalité de la distribution des niveaux de vie. Il varie de 0 (égalité parfaite) à 1 (inégalité totale). Les inégalités peuvent également être mesurées en comparant les déciles D9 (niveaux de vie des 10% des individus les plus aisés), D1 (niveaux de vie des 10% des individus les moins aisés) et D5 (valeur médiane).

Tableau 9 : Indicateurs d'inégalités de niveaux de vie entre retraités de plus de 65 ans

| Indicateur retenu | Année 1996 | | | Année 2009 | | |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | + de 65 ans | 65 - 74 ans | + de 75 ans | + de 65 ans | 65 - 74 ans | + de 75 ans |
| D9/D1 | 3,1 | 3,0 | 3,2 | 3,2 | 3,1 | 3,2 |
| D9/D5 | 1,9 | 1,8 | 1,9 | 2,0 | 1,9 | 2,0 |
| D5/D1 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| Indice de Gini | 0,26 | 0,25 | 0,27 | 0,29 | 0,29 | 0,29 |

Source Drees

Les progressions de l'indice de Gini et du rapport D9/D5 entre 1996 et 2009 témoignent d'une augmentation des inégalités par le haut, expliquée en partie par le dynamisme des revenus du patrimoine. De 1996 à 2009, les inégalités de revenus du patrimoine se sont creusées, et plus particulièrement pour les personnes âgées. Le rapport D9/D5 pour les revenus du patrimoine est ainsi passé, de 1996 à 2009, de 5,7 à 11,8 pour les 65-74 ans et de 6,6 à 12,5 pour les plus de 75 ans, illustrant ainsi leur concentration croissante dans le haut de la distribution.

2.4. La convergence progressive des principaux paramètres de calcul des pensions ne s'est pas traduite par un mouvement de rapprochement des régimes

2.4.1. Le paysage des retraites demeure marqué par la diversité des régimes

Le système de retraite français tire son origine des ordonnances de 1945, qui ont institué la sécurité sociale, et d'une longue histoire sociale qui a conduit à l'architecture complexe et diversifiée que nous connaissons aujourd'hui.

Outre le minimum vieillesse qui relève de la solidarité nationale, le système est marqué par une multiplicité de régimes de base, structurés en fonction de critères d'appartenance socioprofessionnelle, auxquels s'ajoutent des régimes complémentaires ainsi qu'une grande variété de dispositifs d'épargne ayant pour objet de compléter les régimes par répartition.

Le COR retient trois ensembles :

- ◆ Les régimes des salariés du secteur privé et des non titulaires du secteur public.

Ils sont couverts, au titre du régime de base, par le régime général de la sécurité sociale ; les salariés agricoles relevant de la mutualité sociale agricole. Au titre de la couverture complémentaire, les salariés du secteur privé (y compris du secteur agricole) relèvent des régimes de l'AGIRC et de l'ARRCO, tandis que les agents non titulaires du secteur public sont couverts par l'IRCANTEC⁴⁶.

La couverture se décompose donc d'une couverture de base qui fonctionne selon la technique des annuités et affiche un taux de liquidation sans décote à 50% et une couverture complémentaire fonctionnant selon la technique des points. Ce découpage en différents niveaux conduit à une certaine dégressivité des taux de remplacement assurés par l'ensemble de ces régimes en fonction des revenus d'activité. Le régime de base qui ouvre des droits au titre de la solidarité et assure notamment un minimum de pension revêt un caractère assez fortement redistributif, cependant que les régimes complémentaires sont plus strictement contributifs, mais comportent néanmoins aussi certains éléments de redistribution.

- ◆ Les régimes des non-salariés, pour lesquels l'organisation par activité professionnelle est la plus manifeste.

La couverture est extrêmement hétérogène.

- Autrefois réservés envers l'objectif de convergence vers une couverture de même niveau que celle des salariés, les artisans, industriels et commerçants ont une couverture de base désormais alignée sur celle des salariés du secteur privé. Leurs régimes complémentaires qui viennent d'être fusionnés au 1^{er} janvier 2013 fonctionnent en points.
- Le niveau de la couverture de base des professions libérales assurée dans le cadre de la CNAVPL par un régime en points est sensiblement plus bas, traduisant des choix de solidarité professionnelle différents. Cette couverture est complétée par des régimes complémentaires organisés dans le cadre de sections propres à chaque profession⁴⁷ et d'une portée variable selon les choix de chacune⁴⁸. Cependant, les avocats ressortissent à la caisse nationale des barreaux français (CNBF) et les patrons pêcheurs à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), pour leur couverture de base et complémentaire, tandis que les artistes auteurs relèvent du régime général pour la base et de l'IRCEC⁴⁹ pour la complémentaire et les membres des cultes, à l'inverse, de la CAVIMAC⁵⁰ pour leur retraite de base et de l'ARRCO pour la couverture complémentaire.
- Les exploitants agricoles relèvent de la MSA, qui gère leur régime de base et un récent régime complémentaire.

⁴⁶ Et les personnels navigant de l'aviation civile par la caisse de retraite du personnel navigant (CRPN).

⁴⁷ CRN (Notaires), CAVOM (officiers ministériels), CARMF (médecins), CARCDSF (dentistes et sages-femmes), CAVP (pharmaciens), CARPIMKO (infirmiers et masseurs-kinésithérapeutes), CARPV (vétérinaires), CAVAMAC (agents d'assurance), CAVEC (experts comptables), CIPAV (architectes et autres professions). Entre le régime de base, les dix régimes complémentaires d'assurance vieillesse, les dix régimes complémentaires d'assurance invalidité-décès et les cinq régimes supplémentaires d'ASV, 35 régimes sont gérés par ces sections.

⁴⁸ Les professions médicales conventionnées bénéficient en outre d'un régime supplémentaire obligatoire, l'ASV.

⁴⁹ Institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création.

⁵⁰ Caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes.

- ◆ Les régimes spéciaux couvrent enfin les fonctionnaires, les salariés d'entreprises publiques et les salariés de quelques entreprises privées (marins, clerks et employés de notaires).

Au titre de la couverture de base, les fonctionnaires de l'Etat relèvent du service des retraites de l'Etat, qui n'est pas une institution de sécurité sociale mais un service à compétence nationale rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFIP)⁵¹ tandis que les fonctionnaires des collectivités territoriales et des établissements de santé relèvent de la CNRACL. Les principaux autres régimes concernent les industries électriques et gazières, la SNCF, la RATP, les ouvriers de l'Etat⁵², la Banque de France, l'Opéra national de Paris et la Comédie française.

Ces régimes fonctionnent selon la technique des annuités. Leur assiette est dans la plupart des cas constituée des salaires minorés des primes et ils affichent un taux de liquidation, pour une carrière complète, de 75%.

Au total, le GIP info retraite, qui regroupe la totalité des organismes assurant la gestion de régimes de retraite obligatoires, fédère 35 organismes dont 21 de base.

Cette diversité doit être tempérée par la prise en compte de deux éléments:

- ◆ si des pays comme le Canada, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Suède ou les Pays-Bas disposent d'un régime public unique de retraite par répartition, ils ont historiquement privilégié une couverture donnant une place importante aux régimes collectifs professionnels, lesquels sont eux-mêmes éclatés et plus nombreux que les régimes français. D'autres pays ont une variété de régimes de base (Allemagne, Belgique, Espagne, Japon) comparable à celle de la France, mais sans atteindre le même foisonnement ;
- ◆ l'architecture du système français a connu des modifications, mineures mais réelles au cours des vingt dernières années et notamment au cours de la décennie écoulée.

Ainsi,

- depuis 2003, les exploitants agricoles bénéficient d'une couverture complémentaire obligatoire, gérée par la MSA ;
- depuis 2004, le régime de base des professions libérales est unifié et piloté au sein de la CNAVPL, les sections se bornant à en assurer la gestion ;
- depuis le 1^{er} janvier 2005, les fonctionnaires sont affiliés au régime additionnel de la fonction publique qui présente la double originalité d'avoir une assiette de cotisation limitée aux primes et indemnités, dans la limite de 20% du traitement indiciaire et d'être en capitalisation ;
- depuis 2006, les régimes de base des artisans et commerçants sont gérés par le RSI, suite à la fusion de la CANCAVA (artisans) et de l'ORGANIC (industriels et commerçants)⁵³, les régimes complémentaires étant en cours de fusion ;

⁵¹ Décret n°2009-1052 du 16 août 2009 portant création du service des retraites de l'Etat.

⁵² Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

⁵³ Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans ; Organisation autonome d'assurance vieillesse de l'industrie et du commerce.

- depuis 2009, les sages-femmes ont intégré le régime complémentaire des chirurgiens-dentistes.

2.4.2. Plusieurs paramètres de calcul des pensions ont connu une convergence progressive

Les réformes passées ont été conçues et appliquées dans le cadre de chaque régime, sans remettre en cause ni l'architecture générale du système ni les logiques de fonctionnement propres à chacun d'entre eux. Elles ont certes intégré des objectifs de convergence et d'harmonisation qui ont conduit à d'importants rapprochements des règles mises en œuvre et à un renforcement de la coordination inter-régimes. Néanmoins la diversité des règles des régimes et la complexité du système restent encore grandes, rendant difficile son pilotage et alimentant un soupçon d'inégalités de traitement entre assurés.

Les réformes qui se sont succédé ont opéré une convergence extrêmement forte des conditions de durée d'assurance et d'âge conditionnant le droit au départ à la retraite dans les différents régimes. De même, elles se sont traduites par la généralisation de l'indexation sur les prix des pensions. Les modes de calcul de pensions restent, en revanche, extrêmement différents et résultent de combinaisons variables selon les secteurs entre couvertures de base et complémentaire.

La réforme de 2003 a rapproché certains paramètres des régimes de la fonction publique de ceux du régime général : durée d'assurance requise pour le taux plein, existence d'une surcote et d'une décote, revalorisation des pensions sur les prix. La réforme des régimes de 2008 a étendu cet alignement à aux régimes spéciaux. La réforme de 2010 a supprimé le dispositif de retraite anticipée des parents de trois enfants et engagé le rapprochement des conditions d'ouverture du minimum garanti sur celles du minimum contributif du régime général.

Des disparités entre public et privé demeurent pour la définition de la durée d'assurance (durée calendaire dans la fonction publique, référence aux 200 heures rémunérées au SMIC pour les salariés du privé, artisans et commerçants), de salaire de référence (traitement indiciaire du dernier emploi détenu depuis six mois, primes exclues pour le public, 25 meilleures années – salaires ou revenus – pour le privé) et d'âge légal d'ouverture des droits :

- le classement de certains emplois en catégorie active (pour des raisons de pénibilité ou de l'exercice de métiers à risque) permet à certains agents publics ayant effectué 17 ans de services dans ces emplois de partir avant l'âge légal d'ouverture des droits (éventuellement avec une décote, certaines catégories pouvant cependant bénéficier d'une majoration de durée leur permettant d'atteindre plus rapidement la durée requise pour le taux plein) ;
- en raison des difficultés particulières liées à leur profession, les militaires peuvent, comme dans les autres pays, partir à la retraite après 17 (sous-officiers) ou 27 (officiers) années de service, le plus souvent pour engager une seconde carrière ;
- dans les régimes spéciaux, certaines catégories de personnels peuvent partir à compter de 52 ou 57 ans, même si l'application progressive de la décote va conduire à rendre plus théoriques ces âges.

DEUXIÈME PARTIE : CEPENDANT, LE SYSTÈME DES RETRAITES NE RÉPOND PAS SUFFISAMMENT AUX ATTENTES DES FRANÇAIS ET DOIT ÊTRE CONSOLIDÉ

La Commission a cherché à identifier les attentes des Français envers notre système de retraites. L'inquiétude sur la pérennité financière des régimes, la demande de justice et de simplicité, les interrogations sur l'accès des seniors au marché du travail renvoient sans surprise à plusieurs limites de notre système.

1. L'équilibre financier du système de retraites n'est toujours pas assuré

1.1. L'effet de la crise économique se fait sentir depuis mi-2008 et perturbe la trajectoire du système

La réforme des retraites intervenue en 2010 a été conçue dans un contexte de crise économique, le PIB ayant connu une croissance négative en 2008 (-0,1%) et 2009 (-3,1%). Les objectifs de rééquilibrage des régimes de retraites retenus (équilibre tous régimes en 2018) étaient dépendants des hypothèses de croissance retenues et supposaient aussi des transferts entre régimes et avec l'assurance chômage, le régime général demeurant en déficit en fin de période, selon une estimation mentionnée dans le rapport pour avis de la commission des affaires économiques du Sénat.

Tableau 10 : Solde prévisionnel de la CNAV après réforme de 2010 (en Mds €)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| Solde CNAV avant réforme | -9,7 | -11,2 | -12,4 | -13,7 | -14,9 | -16,2 | -17,4 | -18,6 | -19,7 | -21 |
| Impact âge | 0,2 | 1,1 | 1,9 | 3,5 | 4,3 | 5,1 | 6,1 | 7,8 | 8,2 | 8,6 |
| Impact autres mesures | 3,1 | 3,1 | 3,2 | 3,3 | 3,5 | 3,7 | 3,9 | 4 | 4,1 | 4,2 |
| Vote AN | 0 | 0 | 0 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Basculement UNEDIC | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,6 | 1,2 | 1,8 | 2,4 | 3,1 | 3,3 |
| Solde après réforme | -6,5 | -6,9 | -7,3 | -6,9 | -6,6 | -6,2 | -5,5 | -4,4 | -4,2 | -5 |

Source : Avis du 29 septembre 2010 de la commission des finances du Sénat relatif au projet de loi portant réforme des retraites (D'après le ministère du travail, de l'emploi et de la solidarité).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a prévu une reprise par la CADES⁵⁴ des déficits programmés de la branche vieillesse du régime général et du FSV jusqu'en 2018, dans la limite de 68Mds € au total et de 10 Mds € par an.

⁵⁴ Créée par l'ordonnance du 24 janvier 1996, la caisse d'amortissement de la dette sociale est chargée de financer les déficits cumulés des régimes de sécurité sociale. Bénéficiaire de la contribution pour le remboursement de la

Après deux années de reprise en 2010 et 2011, une nouvelle dégradation de la conjoncture est intervenue, l'évolution du PIB étant quasi nulle en 2012 et 2013 (0% et 0,1%).

La durée et l'ampleur de la crise depuis 2008 affectent fortement le système des retraites et rendent plus exigeantes les conditions du retour à l'équilibre.

A long terme, les effets directs de la crise économique sur les ressources du système de retraite se seront atténués mais la crise, en pesant négativement sur les pensions futures des générations touchées, aura pour conséquence de ralentir l'effet de noria sur la croissance de la pension moyenne des retraités, tant que toutes les générations touchées par la crise ne seront pas parties à la retraite.

Cependant, la très faible part des mécanismes de capitalisation a permis de ne pas avoir à faire face aux conséquences de la chute des cours sur les marchés financiers intervenue au cours de la même période.

1.2. Le besoin de financement reste de l'ordre d'un point de PIB à l'horizon 2020 et son montant dépend, à moyen et long termes, des hypothèses économiques retenues

1.2.1. Les besoins à l'horizon de 2020 sont de l'ordre d'un point de PIB

En application de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le COR a pour mission de décrire « les évolutions et les perspectives à moyen et long termes des régimes de retraites légalement obligatoires, au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques » et d'élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière (article L. 114-2 du code de la sécurité sociale).

Le conseil a adopté le 19 décembre 2012 son onzième rapport consacré aux perspectives des régimes à 2020, 2040 et 2060. Ces projections ont fait l'objet de compléments lors de la séance plénière du COR du 26 mars 2013.

Elles mettent en évidence une dégradation de la situation financière liée à la crise économique jusqu'en 2013 avant une amélioration progressive escomptée jusqu'en 2020. Le solde du système de retraites passerait de -13,2Mds € en 2011 (0,7 point de PIB) à -20,2 Mds € en 2017 (0,9 point de PIB) puis à -20,9Mds dans le scénario B ou 21,3Mds dans le scénario C (0,9 point de PIB, dans les deux cas) en 2020⁵⁵.

dette sociale (CRDS) et, depuis les reprises de dette de 2009 et 2010, d'une part de la CSG, d'une part du prélèvement social sur les revenus du capital et d'un versement annuel de 2,1Mds € (jusqu'en 2024) du fonds de réserve des retraites (FRR), la CADES refinance de la dette à court terme en dette à moyen et long terme et amortit ainsi le capital et les intérêts. Son extinction est prévue en 2025.

⁵⁵ Avec rendements AGIRC-ARRCO constants.

Tableau 11 : Besoin de financement tous régimes d'ici 2020 (COR, scénario B)

| en Md€ 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| RG | -5,0 | -3,8 | -3,9 | -4,2 | -4,3 | -4,7 | -4,5 | -4,9 | -5,3 |
| FSV | -4,0 | -2,4 | -2,6 | -2,0 | -1,2 | -0,6 | 0,1 | 0,8 | 1,6 |
| RG + FSV | -9,0 | -6,2 | -6,5 | -6,2 | -5,5 | -5,2 | -4,4 | -4,1 | -3,7 |
| CNRACL | 0,3 | 0,0 | 0,2 | -0,2 | -0,5 | -0,5 | -0,6 | -0,7 | -0,9 |
| EXPLOITANTS AGRICOLES | -1,1 | -0,6 | -0,5 | -0,5 | -0,6 | -0,1 | -0,1 | 0,1 | 0,2 |
| CNAVPL | -0,3 | -0,2 | -0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,2 |
| RSI | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Autres régimes de base non équilibrés | -0,2 | -0,2 | -0,3 | -0,4 | -0,4 | 0,3 | -0,3 | -0,3 | -0,2 |
| FPE | -2,4 | -3,8 | -4,7 | -5,4 | -6,0 | -6,4 | -6,8 | -7,0 | -7,0 |
| SNCF | 0,0 | 0,0 | -0,1 | -0,2 | -0,3 | -0,3 | -0,3 | -0,1 | 0,0 |
| RATP | 0,0 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| Autres régimes équilibrés par l'Etat | -0,4 | -0,7 | -1,0 | -1,2 | -1,3 | -1,3 | -1,4 | -1,4 | -1,5 |
| AGIRC-ARRCO | -4,7 | -4,6 | -5,8 | -6,2 | -7,0 | -7,1 | -7,7 | -8,1 | -8,3 |
| IRCANTEC | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| RCI | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| CNAVPL Complémentaire | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Autres régimes complémentaires | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Tous régimes (Maquette COR) | -15,8 | -15,0 | -17,7 | -19,3 | -20,8 | -20,2 | -21,0 | -21,3 | -20,9 |

Source : COR, mars 2013

La prise en compte de l'accord national interprofessionnel du 13 mars 2013 conduit cependant à minorer le besoin de 3,9 Mds € en 2017 (4,2 Mds en 2020) : l'accord prévoit diverses mesures d'équilibrage qui devraient conduire à diviser de plus de moitié les déficits projetés des régimes AGIRC-ARRCO à échéance 2020. Elles sont de trois ordres :

- augmentation des taux de cotisation contractuels de 0,2 point,
- revalorisation des pensions limitée en 2013 à 0,5% (AGIRC) et 0,8% (ARRCO) puis à l'évolution de l'inflation moins 1 point en 2014 et 2015,
- valeur d'achat du point suivant les règles de la valeur de service du point en 2014 et 2015.

En revanche, le programme de stabilité 2013-2017 (avril 2013) prend en compte de nouvelles hypothèses économiques en début de période, et notamment une croissance atone en 2013 (+0,1%) et une reprise n'intervenant qu'en 2014 (+1,2%, avant de rejoindre sur les trois années suivantes un sentier de +2% par an)⁵⁶. Ces modifications intervenant en début de période conduiraient à une dégradation de la trajectoire de l'ordre de 1,5Mds € en début de période à 2 Mds € en 2020, en l'absence de rattrapage des points de croissance perdus. Au final, le besoin serait de l'ordre d'un point de PIB (0,8 point) de PIB en 2020, à législation constante.

1.2.2. A moyen et long termes, la situation reste préoccupante, surtout avant 2035

Si l'évaluation des besoins à court terme (2020) reste proche quels que soient les scénarios économiques retenus, les montants varient en revanche à moyen (2035) et long terme (2060) selon les hypothèses économiques retenues.

Tableau 12 : Hypothèses économiques des projections du COR⁵⁷

| En % | | 2011-2020 | 2020-2030 | 2030-2040 | 2040-2050 | 2050-2060 |
|------------|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Scénario A | PIB volume | 1,6 | 2,1 | 1,9 | 1,9 | 1,9 |
| | Productivité | 0,9 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| | | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
| | Chômage | 7,3 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,5 |
| Scénario B | PIB volume | 1,6 | 1,9 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| | Productivité | 0,9 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| | chômage | 7,6 | 4,8 | 4,5 | 4,5 | 4,5 |
| Scénario C | PIB volume | 1,6 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,4 |
| | Productivité | 0,9 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |
| | chômage | 7,8 | 7,0 | 7,0 | 7,0 | 7,0 |

Source : conseil d'orientation des retraites

Les besoins de financement dépendent fortement des scénarios économiques retenus, au sein desquels l'évolution de la productivité et donc de la croissance est le déterminant majeur. Or l'évolution de la productivité dans les pays développés est un domaine d'incertitude. Ces scénarios se traduisent aussi par des évolutions divergentes des niveaux de pensions, à indexation donnée.

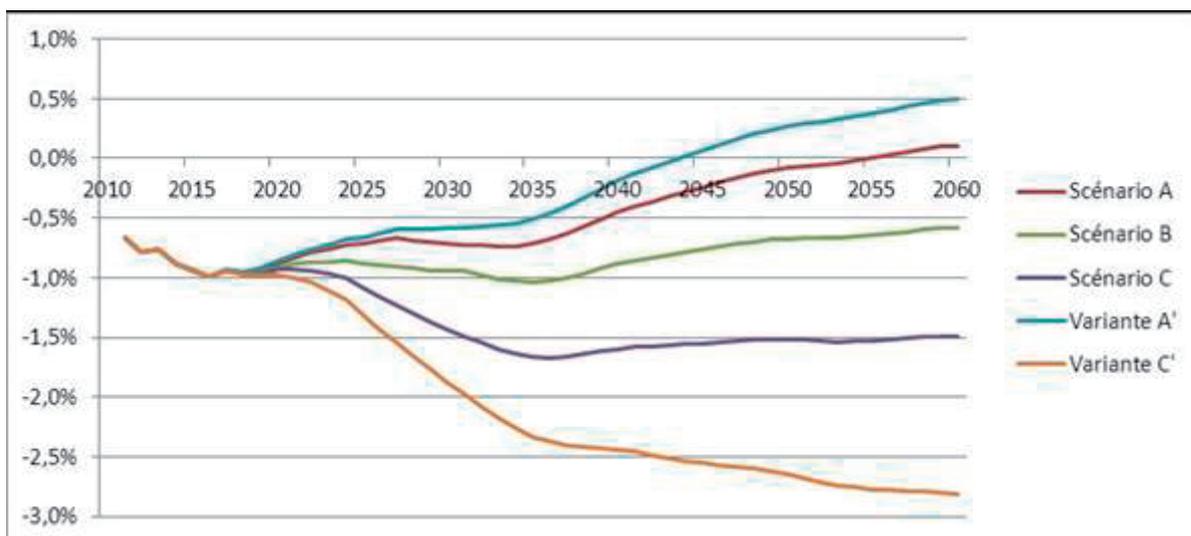
- Hypothèses économiques et soldes

Selon les projections du COR, les déficits croîtraient jusqu'en 2030 dans le scénario B (-0,9 point de PIB) ou 2040 sous le scénario C (-1,6 point de PIB), avant qu'intervienne une inflexion.

⁵⁶ En matière de retraites, le document retient comme hypothèse une évolution de 3,1% par an en valeur des dépenses vieillesse-survie des administrations de sécurité sociale de 2014 à 2017

⁵⁷ La variante A' est analogue au scénario A, mais retient l'hypothèse d'une croissance de la productivité de 2% au-delà de 2030. La variante C' est analogue au scénario C mais retient l'hypothèse d'une croissance de la productivité de 1% au même horizon.

Graphique X : soldes des régimes de retraites à long terme en % du PIB



Source : COR, mars 2013.

Dans l'hypothèse d'une croissance relativement forte du PIB en sortie de crise, et en tenant compte des effets négatifs à long terme de celle-ci sur les pensions des nouveaux retraités, la baisse relative du poids des dépenses de retraite entamée à moyen terme se poursuivrait jusqu'au début des années 2020 dans les scénarios.

Les évolutions divergeraient ensuite, avec une poursuite de la baisse –à un rythme certes nettement atténué– sous l'hypothèse de gains de productivité élevés (scénarios A et B) et, à l'inverse, une hausse du poids des dépenses de retraite en proportion du PIB en cas de faibles gains de productivité (scénario C). La progression des dépenses de retraite s'infléchirait vers le milieu des années 2030, avec la fin du papy boom et la hausse désormais nettement plus faible des effectifs de retraités. Dans le même temps, la population en âge de travailler augmenterait à partir des années 2030. En conséquence, la part des dépenses de retraite en proportion du PIB diminuerait régulièrement entre 2040 et 2060⁵⁸.

Dans les scénarios A, B et C avec rendements AGIRC-ARRCO constants⁵⁹, **les dépenses de retraites passeraient donc de 14,1 à 14,2% du PIB en 2020 à une fourchette comprise entre 13,8% et 14,6 % en 2030, 13,5% à 14,7% en 2040, 13% à 14,5% en 2050, 12,8% à 14,5% en 2060**, soit un niveau comparable dans le scénario B en 2060 à celui que nous connaissons aujourd'hui (13,5%).

En revanche, l'hypothèse de croissance de la productivité de 1% de la variante C' conduit à envisager une masse des pensions rapportée au PIB durablement supérieure à 15%, à partir de 2030.

⁵⁸ Sauf dans la variante C' (croissance de la productivité de 1%) avec hypothèse de rendements AGIRC-ARRCO constants.

⁵⁹ Pour les dépenses de retraite, les hypothèses sur le rendement des régimes AGIRC et ARRCO sont déterminantes : des rendements décroissants conduisent à une augmentation au fil des générations des pensions versées aux nouveaux retraités, moindre que celle résultant de rendements constants.

A législation constante, ces évolutions des dépenses et des ressources se traduiraient par un solde durablement négatif dans les scénarios B et C.

Tableau 13 : Soldes financiers du système de retraites en points de PIB⁶⁰

| En% PIB | | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|-------------------------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| AGIRC rendements constants | ARRCO Scénario B | -0,9 | -0,9 | -0,9 | -0,7 | -0,6 |
| | ARRCO Scénario C | -0,9 | -1,4 | -1,6 | -1,5 | -1,5 |
| | ARRCO Scénario C' | -1 | -1,8 | -2,4 | -2,6 | -2,7 |
| AGIRC rendements décroissants | ARRCO Scénario B | -0,9 | -0,9 | -0,7 | -0,2 | 0,2 |
| | ARRCO Scénario C | -0,9 | -1,4 | -1,4 | -1,1 | -0,7 |
| | ARRCO Scénario C' | -0,9 | -1,8 | -2,2 | -2,2 | -2,1 |
| en Mds € | | | | | | |
| AGIRC rendements constants | ARRCO Scénario B | -20,9 | -26,1 | -28,9 | -25,9 | -26 |
| | ARRCO Scénario C | -21,3 | -38,1 | -48,9 | -53,5 | -60,7 |
| | ARRCO Scénario C' | -21,9 | -47,7 | -69 | -83,5 | -99,1 |
| AGIRC rendements décroissants | ARRCO Scénario B | -20,5 | -23,7 | -21,5 | -8 | 10 |
| | ARRCO Scénario C | -20,8 | -36,2 | -42,9 | -38,6 | -30,4 |
| | ARRCO Scénario C' | -21,6 | -46,2 | -64 | -71,3 | -74,9 |

Source : COR, compléments au XI^e rapport, séance plénière du 26 mars 2013

Toutefois, la hausse des ressources liée à la croissance de la population en âge de travailler à partir de 2030 permettrait à plus long terme un retour à l'équilibre dans le scénario B, dans l'hypothèse de rendements AGIRC-ARRCO décroissants, en fin de période de projection. A l'inverse, un besoin de financement du système de retraite subsisterait jusqu'en 2060 dans les scénarios économiques les moins favorables avec une fourchette de résultats extrêmement large.

♦ L'évolution des âges de départ à la retraite au régime général

Selon les mêmes projections, l'âge moyen de départ à la retraite pour les assurés du régime général, qui est de 62 ans parmi les nouveaux retraités en 2011, augmenterait de deux ans pour se stabiliser autour de 64 ans sur l'ensemble de la période 2035-2060. La progression serait relativement rapide pendant la période de montée en charge du relèvement des bornes d'âges prévu par la loi de 2010 puis serait ensuite plus lente et cesserait vers 2035. Les projections mettent également en évidence que l'écart entre les durées d'assurance moyennes des hommes et des femmes se réduirait à environ deux trimestres vers 2020 avant de s'annuler progressivement.

♦ L'évolution des niveaux de pension

Au régime général, la pension moyenne de droit direct des nouveaux retraités (à la liquidation) augmenterait en début de période à un rythme annuel moyen voisin de 0,7 % en termes réels, puis de plus en plus rapidement, jusqu'à évoluer à long terme en ligne avec les évolutions de la productivité propres à chaque scénario économique (de 1 % à 2 % par an).

⁶⁰ Les dépenses de retraite s'entendent, dans ces projections, hors minimum vieillesse, et les sommes correspondant au versement de ce minimum sont retirées des ressources projetées du FSV. L'hypothèse retenue pour la revalorisation du minimum vieillesse est celle de l'inflation.

Concernant l'évolution des pensions de tous les retraités, l'effet noria (droits supérieurs des nouveaux retraités) resterait dynamique à court terme avant de s'estomper (effet retardé de la crise) : après 2030, l'augmentation de la pension moyenne de l'ensemble des retraités s'accélérerait progressivement (1,2% de croissance en rythme annuel en fin de projection, dans le scénario B).

En termes relatifs et compte tenu de l'indexation sur les prix, la pension moyenne rapportée aux revenus d'activité moyens baisserait à l'horizon 2060, cette baisse relative étant d'autant plus marquée que les gains de productivité sont élevés (de -18% par rapport au revenu d'activité brut moyen entre 2011 et 2040 dans le scénario A à -13% dans le scénario C)⁶¹. La croissance de la pension moyenne resterait en revanche supérieure à celle du revenu d'activité moyen au cours de la première décennie (d'ici 2020).

1.2.3. Mais des incertitudes pèsent sur les hypothèses de croissance, auxquelles tant les recettes que les dépenses des régimes sont très sensibles

Les règles de calcul et d'indexation des pensions rendent en effet le système de retraites très sensible au niveau de la croissance économique.

La réforme de 1993 a acté la revalorisation des salaires portés au compte et des pensions sur les prix, et non plus sur les salaires. Dès lors les ressources, assises sur les salaires, croissent à un rythme proche de la croissance économique alors que les pensions, indexées sur les prix, ne suivent cette évolution qu'avec un lien plus ténu et de manière décalée dans le temps : les pensions décrochent progressivement du salaire courant au fur et à mesure que le retraité avance en âge, et ceci d'autant plus vite que la croissance est rapide. En outre, à âge et durée donnée, le taux d'annuité est certes fixe, mais il s'applique à un salaire de référence qui est d'autant plus bas en proportion du dernier salaire que la croissance passée a été rapide.

Cette dépendance de l'équilibre financier à la croissance est rendue particulièrement problématique en période de basse conjoncture car, en ce cas, les revenus et les ressources des régimes stagnent alors que les droits à pension restent calculés de la même manière, ce qui tend mécaniquement à creuser les déficits. Ce sont l'ensemble de ces facteurs qui expliquent la forte sensibilité des projections du COR aux hypothèses de croissance.

1.2.4. Les incertitudes sont moindres en matière démographique à l'horizon 2040

Les scénarios se fondent sur le scénario central des projections de population de l'INSEE.

⁶¹ -20% et -8% dans les variantes A' (2% de croissance de la productivité) et C' (1% de croissance)

Tableau 14 : Évolution de la population de la France métropolitaine de 1960 à 2060 (scénario central de projection)

| Année | Population au 1 ^{er} janvier (en milliers) | Proportion (%) des | | | | | Solde naturel (en milliers) | Solde migratoire (en milliers) |
|-------|---|--------------------|-----------|-----------|-----------|-------------|-----------------------------|--------------------------------|
| | | 0-19 ans | 20-59 ans | 60-64 ans | 65-74 ans | 75 ans et + | | |
| 1960 | 45 465 | 32,3 | 51,0 | 5,1 | 7,3 | 4,3 | 298,9 | 140 |
| 1970 | 50 528 | 33,1 | 48,8 | 5,2 | 8,1 | 4,7 | 308,1 | 180 |
| 1980 | 53 731 | 30,6 | 52,4 | 3,0 | 8,3 | 5,7 | 253,3 | 44 |
| 1990 | 56 577 | 27,8 | 53,2 | 5,1 | 7,1 | 6,8 | 236,2 | 80 |
| 2000 | 58 858 | 25,6 | 53,8 | 4,6 | 8,8 | 7,2 | 243,9 | 70 |
| 2007 | 61 795 | 24,8 | 53,8 | 4,9 | 8,1 | 8,5 | 263,9 | 100* |
| 2015 | 64 514 | 24,2 | 51,0 | 6,2 | 9,3 | 9,3 | 201,5 | 100 |
| 2020 | 65 962 | 23,9 | 49,6 | 6,0 | 11,0 | 9,4 | 173,2 | 100 |
| 2025 | 67 285 | 23,5 | 48,4 | 6,1 | 11,1 | 10,9 | 154,1 | 100 |
| 2030 | 68 532 | 23,0 | 47,5 | 6,0 | 11,1 | 12,3 | 142,1 | 100 |
| 2035 | 69 705 | 22,6 | 46,7 | 5,9 | 11,1 | 13,6 | 120,0 | 100 |
| 2040 | 70 734 | 22,4 | 46,6 | 5,3 | 11,1 | 14,7 | 82,4 | 100 |
| 2050 | 72 275 | 22,3 | 45,9 | 5,6 | 10,2 | 16,0 | 31,9 | 100 |
| 2060 | 73 557 | 22,1 | 45,8 | 5,4 | 10,5 | 16,2 | +30,6** | 100 |

Sources : Insee, estimations de population et statistiques de l'état civil jusqu'en 2007 et projection de population 2007-2060. Champ : France métropolitaine.

- ♦ Les actifs de 2035 sont en activité ou déjà nés : hors évolution imprévue du solde migratoire, les incertitudes, à l'horizon 2040, ne sont pas de même ampleur que celles que l'on peut envisager sur la croissance. Ceci est très important pour l'évolution du ratio cotisants/retraités d'ici 2040. Celui-ci reste cependant sensible aux hypothèses sur la mortalité.
- ♦ A plus long terme, les incertitudes démographiques sont importantes.

Dans le scénario central, l'indice conjoncturel de fécondité est maintenu au niveau moyen observé depuis début 2004 soit 1,95 enfants par femme en moyenne (contre 1,90 lors de l'exercice 2006). L'âge moyen à la maternité devrait continuer à augmenter légèrement jusqu'à 30,4 ans en 2015. L'espérance de vie à la naissance en 2060 est d'environ 91 ans pour les femmes et 86 ans pour les hommes (contre 84,5 ans et 77,8 ans dans la projection précédente). Le solde migratoire projeté est de 100 000 personnes par année pendant toute la période projetée.

Les variantes par rapport au scénario central montrent l'ampleur des effets des autres hypothèses étudiées :

- l'écart de population entre la variante « haute » de fécondité (celle qui s'écarte du scénario central avec un nombre d'enfant par femme qui augmente jusqu'à 2,1) et la variante « basse » (avec un nombre d'enfant par femme qui baisse à 1,8) est de 7,7 millions d'habitants en 2060. Dans le scénario de fécondité « haute » la population continue de croître à rythme très élevé sur toute la période, en 2060 il y a encore 150 000 naissances de plus que de décès. Dans le scénario de fécondité « basse », les naissances sont moins nombreuses que les décès à partir de 2040 et la population se stabilise autour de 70 millions d'habitants ;
 - de même, la variante « haute » d'espérance de vie envisage une espérance de vie à la naissance en 2060 de cinq années supérieure à la variante « basse », ce qui se traduit par 3,6 millions d'habitants supplémentaires en 2060.
- ◆ Par ailleurs, au-delà des seules évolutions démographiques, les évolutions à long terme des carrières ont un effet sur l'acquisition des droits :
- l'entrée dans la vie active est plus tardive : à trente ans, la génération 1954 avait validé 39,8 trimestres, soit dix de plus que la génération 1974. L'âge moyen de validation de quatre trimestres recule tendanciellement, même s'il a très légèrement avancé pour la dernière génération observée : pour la génération 1978, l'âge moyen de validation de quatre trimestres est ainsi de 22,8 ans. La tendance à la progression de la durée des études est actuellement stabilisée mais la situation de l'emploi introduit des incertitudes ;
 - la durée moyenne validée des hommes et des femmes se rapproche : pour la génération 1942, les hommes ont à trente ans 28% de trimestres en plus que les femmes quand cette différence n'est plus que de 4% pour la génération 1962 et de 1,7% pour la génération 1974 – alors que les majorations de durée d'assurance ne seront par définition prises en compte qu'à la liquidation de la retraite.

La poursuite ou l'inflexion de ces évolutions doit également être prise en compte dans les réformes envisagées.

2. Si le système assure aujourd'hui un niveau de solidarité globalement acceptable, il fait l'objet d'une demande accrue d'équité

Au prix d'une certaine complexité, les mécanismes de solidarité et la prise en compte des situations spécifiques offrent des garanties de pension qui demeurent limitées mais dont le poids est croissant.

2.1. Minima de pensions et de revenus contribuent fortement à relever le niveau de ressources des pensionnés dont les droits acquis sont modestes

2.1.1. Les minima de pension visent à assurer un montant minimal de retraite à la liquidation

Les principaux régimes de base prévoient des pensions minimales (minimum contributif (MICO) pour le régime général et les régimes alignés, minimum garanti (MIGA) dans la fonction publique, pension minimale de référence (PMR) pour les non-salariés agricoles) :

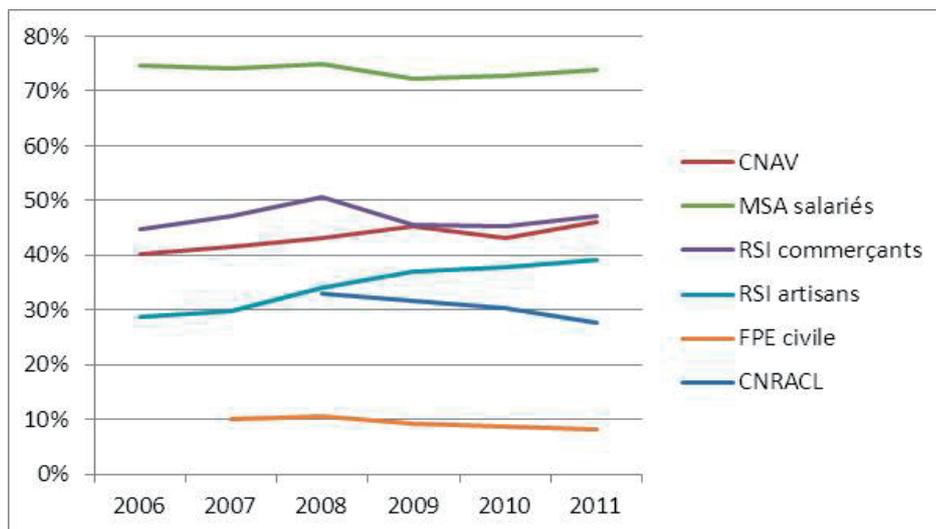
- soit dans le cadre de leurs dispositifs de solidarité, en relevant les pensions contributives à un montant minimal, en fonction le plus souvent de la durée d'assurance validée dans le régime,
- soit dans un cadre purement contributif, en fixant une assiette minimale de cotisations qui permet d'atteindre un montant minimal de pension *via* un surcroît de cotisations.

Les évolutions récentes renforcent la dimension contributive des dispositifs visant à relever les pensions à un minimum en introduisant des critères de durée cotisée et des mises sous condition de retraite totale, tout en opérant une certaine convergence des règles entre les régimes.

Le minimum contributif s'élève à 628,99 € par mois au 1^{er} avril 2013. La réforme de 2003 a de plus introduit une majoration pouvant s'élever à 58,33 € par mois afin de porter la pension à 85% du SMIC pour les personnes ayant cotisé une carrière complète à temps plein au SMIC. La pension minimale de référence (PMR) s'élève à 681,20 € par mois pour les chefs d'exploitation et 541,30 € par mois pour les conjoints et aides familiaux, au 1^{er} avril 2013. Le montant du minimum garanti est plus élevé, les régimes de la fonction publique étant intégrés et donc sans partie complémentaire. Il s'élève à 1 131,99 € par mois au 1^{er} avril 2012.

La part des départs au minimum est très variable d'un régime à l'autre. En 2011, elle concerne 46% des pensions liquidées au régime général, 74% à la MSA salariés, 8% à la fonction publique d'Etat et 28% à la CNRACL.

Graphique XI : Part de nouveaux pensionnés au minimum contributif ou garanti par régime



Source : DREES, Champ : Retraités ayant acquis un droit direct en 2011.

Ce sont plus particulièrement les femmes qui perçoivent un minimum de pension (60% des femmes contre 37% des hommes pour la génération 1942), en raison notamment d'écart de rémunération durant la carrière. Par ailleurs, les polypensionnés sont surreprésentés parmi les individus percevant un minimum (éventuellement proratisé).

La pension moyenne tous régimes des bénéficiaires d'un minimum est environ inférieure d'un tiers à celle de la moyenne des retraités pour la génération 1942 (cohorte ayant en grande partie liquidé ses droits avant 2003, et donc avant l'instauration de la garantie de taux de remplacement 85% au SMIC).

2.1.2. L'allocation de solidarité aux personnes âgées permet de garantir un revenu minimal à partir de 65 ans

Par ailleurs, la solidarité nationale envers les personnes âgées s'articule autour d'un minimum social, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), versée sous forme d'allocation différentielle pour garantir un niveau de vie proche du seuil de pauvreté à toute personne âgée de 65 ans et plus, sous condition de résidence sur le territoire français. Pour les retraités ayant une carrière complète au SMIC, les niveaux de ressources assurés par les minima de pensions, auxquelles s'ajoutent les pensions complémentaires dans le secteur privé, sont proches de l'ASPA pour une personne seule (787€ au 1^{er} avril 2013) : de fait, l'ASPA bénéficie aujourd'hui majoritairement à des personnes disposant d'une pension à titre personnel, mais pour deux tiers d'entre elles au terme d'une carrière incomplète, restant alors le dernier filet de sécurité en termes de ressources.

Elle est versée en complément des ressources d'une personne afin de garantir un revenu minimal de 787,27 € par mois pour une personne seule et 1 222,27 € pour un couple en 2013.

Elle est perçue sur demande et recouvrable sur succession (au-delà d'un actif net de succession de 39 000 euros), ce qui peut expliquer qu'une partie des bénéficiaires potentiels ne la touchent pas.

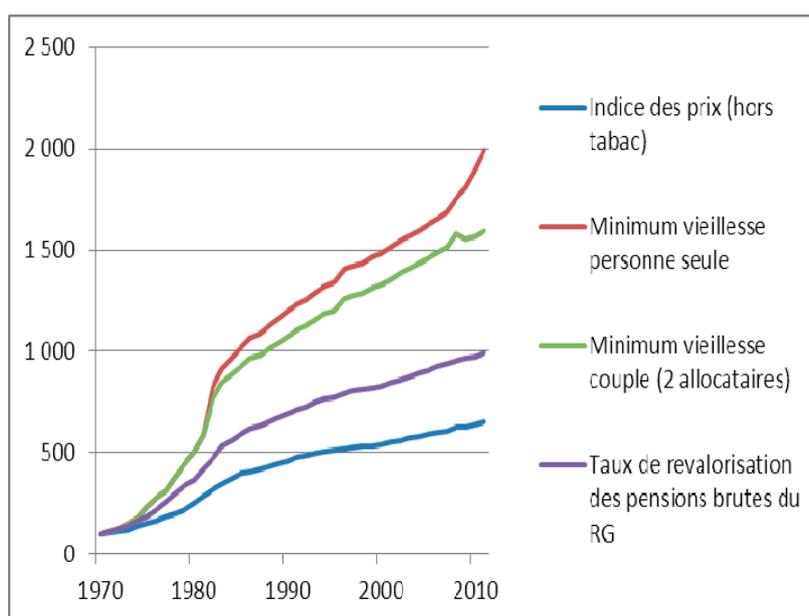
En raison de l'amélioration du niveau des pensions, le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse a continûment diminué depuis le début des années 1960. Les revalorisations intervenues depuis 2007 tendent à stabiliser l'effectif d'allocataires à un peu moins de 600 000 personnes.

Parmi les allocataires du minimum vieillesse, les personnes âgées de plus de 80 ans et les femmes seules (divorcées ou veuves) sont surreprésentées : il s'agit de générations de femmes ayant liquidé une faible pension, n'ayant pas forcément bénéficié de l'AVPF (instaurée en 1972).

2.1.3. Les minima de pensions et le minimum vieillesse bénéficient souvent de revalorisations supérieures aux prix

L'indexation sur les prix s'applique aux minima. Toutefois, le minimum contributif majoré a été revalorisé de 3 % tous les deux ans entre 2004 et 2008, en plus de la revalorisation sur les prix. La revalorisation du minimum vieillesse depuis les années 1970 a été dynamique, plus forte que celle de l'indice des prix.

Graphique XII: Evolution du minimum vieillesse, des pensions de retraite au régime général et de l'indice des prix (base 100 en 1970).



Sources : Drees, CNAV, Insee.

2.2. La prise en compte des périodes d'inactivité professionnelle permet de pallier une partie des ruptures professionnelles

2.2.1. La prise en compte des périodes d'inactivité ou d'activité réduite

- ◆ Les validations de droits relevant de la solidarité stricto sensu

Les régimes de base du secteur privé assimilent certaines périodes d'inactivité à des périodes de cotisation en cas notamment de maladie, maternité et d'accident du travail, d'invalidité, de chômage (pour les régimes de salariés), de service national, de détention provisoire (dans la mesure où elle ne s'impute pas sur la durée de la peine). Pour ces périodes assimilées (PA), des trimestres sont alors validés dans la limite de quatre par année civile, sans qu'un salaire soit reporté au compte de l'assuré. Une exception est faite pour les indemnités journalières maternité, qui depuis 2012, sont reportées au compte de l'assurée à hauteur de 125 % et sont ainsi susceptibles d'entrer dans le calcul du salaire annuel moyen, en plus de la validation d'un trimestre d'assurance au titre de l'accouchement, qui est une période assimilée en elle-même, accordée systématiquement au moment de l'accouchement.

Dans les régimes complémentaires, certaines périodes peuvent donner lieu à l'attribution de points sur la base des rémunérations antérieures : le chômage indemnisé (y compris l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation équivalent retraite (AER), le congé de reclassement), certaines préretraites (AS-FNE...), en fonction du salaire journalier de référence retenu par l'UNEDIC ; la maladie, la maternité, les accidents du travail et l'invalidité en fonction des points inscrits au titre de l'année civile précédant l'arrêt. Dans certains régimes complémentaires, des points peuvent aussi être validés au titre du service national, selon des modalités de calcul spécifiques.

Dans la fonction publique, sont assimilés à des services effectifs les congés de maternité ou d'adoption ainsi que les congés de maladie, de longue maladie ou de longue durée.

◆ Dispositifs de surcotisation et de cotisations volontaires

Plusieurs dispositifs, qui ne relèvent pas des dispositifs de solidarité, sont prévus pour acquérir des trimestres d'assurance *via* le versement d'un complément de cotisations. Ces «surcotisations» peuvent intervenir au moment de l'acquisition des droits. Depuis 2004, les salariés du secteur privé travaillant à temps partiel ont ainsi la possibilité de cotiser sur la base d'un salaire à temps plein avec l'accord de leur employeur, lequel doit prendre en charge la part de cotisation employeur supplémentaire et peut accepter de supporter tout ou partie de la part salariale. Pour les fonctionnaires, le supplément de durée de service lié à la surcotisation est limité à quatre trimestres pour toute la carrière (huit trimestres pour les fonctionnaires présentant une incapacité permanente au moins égale à 80 %).

Les versements de cotisations peuvent également intervenir *a posteriori*, pour valider des périodes travaillées qui n'ont pas donné lieu à cotisation, soit de fait (cotisations arriérées), soit de droit (cotisation volontaire pour une activité à l'étranger, apprentis avant 1972, aides familiaux mineurs non scolarisés, conjoint d'exploitant agricole ou d'artisan et de commerçant, études supérieures, années incomplètes...). Selon les situations, le tarif du trimestre, mis à la charge du salarié, est alors très variable, généralement moins élevé lorsqu'il est déterminé comme la cotisation afférente à un salaire forfaitaire (cas des régularisations des périodes d'apprentissage ou d'aide familial, par exemple) que lorsqu'il est calculé de façon à être actuariellement neutre pour le régime de retraite (dans le cas des rachats de trimestres pour études supérieures ou années incomplètes). Dans ce dernier cas, les conditions pour effectuer un rachat de trimestre sont souvent moins restrictives.

◆ Les droits familiaux en cas d'inactivité professionnelle : majoration de durée d'assurance (MDA) et assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF)

Dans le régime général et les régimes alignés, des MDA de 4 trimestres chacune, sont accordées au titre de l'accouchement (ou de l'adoption) et de l'éducation d'un enfant jusqu'à son 4^{ème} anniversaire. Les majorations pour éducation, qui ne sont pas en lien avec l'inactivité professionnelle, ont été modifiées en 2009, afin d'en ouvrir le bénéfice aux pères : pour les naissances intervenant à compter de 2010, la MDA accordée au titre de l'éducation peut être partagée entre les parents.

En revanche, dans les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux, la bonification d'un an pour enfants a été supprimée et remplacée d'une part par une majoration de durée d'assurance de deux trimestres accordée aux femmes au titre de l'accouchement et, d'autre part, par la prise en compte gratuite des périodes d'interruption ou de réduction d'activité pour l'éducation des enfants (ce qui crée une différence importante avec le régime général, dans lequel les 4 trimestres supplémentaires accordés au titre de l'éducation le sont sans condition d'interruption ou de réduction d'activité). Ainsi, les conditions requises pour bénéficier de la bonification pour enfant (pour les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004) ou du départ anticipé des parents de trois enfants (pour ceux qui en conservent le bénéfice) ont été assouplies : ces dispositifs sont désormais ouverts aux parents ayant réduit leur activité dans le cadre d'un temps partiel, et non seulement aux parents ayant interrompu totalement leur activité.

L'AVPF, qui repose depuis 1972 sur une affiliation obligatoire au régime général quel que soit le régime d'activité de l'assuré, est accordée aux bénéficiaires de certaines prestations familiales et sous condition de ressources. Elle permet la validation de trimestres par le report au compte, au régime général, d'un salaire mensuel équivalent au SMIC. Les assurés de tous les régimes, y compris les fonctionnaires et assurés des régimes spéciaux, en bénéficient (en devenant de fait des polypensionnés) s'ils en font la demande et les cotisations sont intégralement financées par la CNAF.

2.2.2. Ces dispositifs de solidarité permettent de compenser en grande partie, au moment de la retraite, les accidents de carrière et les ruptures professionnelles

Le XII^{ème} rapport du COR souligne⁶² que pris dans leur ensemble, les dispositifs de solidarité jouent globalement dans le sens d'une nette réduction des inégalités et qu'au total, le système de retraite opère bien une redistribution qui contribue à réduire les inégalités entre retraités et pallier en grande partie les ruptures professionnelles. Les principaux mécanismes qui contribuent à cette réduction des inégalités de carrière sont la validation des périodes assimilées, la validation de trimestres au titre de l'AVPF et les minima de pension. Le COR souligne ainsi l'adéquation de ces dispositifs de solidarité à l'objectif de permettre de valider 4 trimestres dans l'année, en précisant que peu de « trous » de carrière ne sont pas pris en compte.

A titre d'illustration, les trimestres acquis au titre des périodes assimilées et de l'AVPF dans le régime général et les régimes alignés semblent bien réaliser leur objectif de permettre de valider 4 trimestres dans les années où ils sont octroyés, et donc d'éviter des « trous » dans la durée validée. Par ailleurs, le COR fait remarquer que la fréquence des années en cours de carrière sans validation semble sensiblement baisser au fil des générations, avec des trous de carrière à la fois moins fréquents et plus courts.

⁶² COR, XII^{ème} rapport, *Retraites : Un état des lieux du système français*, adopté le 22 janvier 2013. En particulier dans le chapitre 3 « Les dispositifs de solidarité et la prise en compte de situations spécifiques » de la 1^{ère} partie (p. 23 à 34) et dans le chapitre 4 « La solidarité du système de retraite en regard des évolutions de la société » de la seconde partie (p. 99 à 109).

Toutefois, bien que la redistribution opérée par ces dispositifs aille globalement dans le sens d'une nette réduction des inégalités, les effets de ces dispositifs sont complexes à appréhender du fait de leur interaction avec les formules de calcul des pensions et parce que cette interaction est de nature à modifier l'incidence de certains de ces dispositifs : ainsi les trimestres validés gratuitement sont systématiquement valorisés au niveau du salaire annuel moyen, tant qu'il n'y a pas de report au compte qui leur est associé.

Enfin, les modalités de prise en compte des périodes d'inactivité professionnelle varient d'un dispositif à l'autre, parfois fortement, rendant complexe la mesure de l'adéquation des dispositifs de solidarité aux objectifs qui leur sont assignés : certains événements de carrière ne donnent lieu à la validation de droits que dans les régimes de base (MDA, AVPF, chômage non indemnisé), quand d'autres le permettent également dans les régimes complémentaires (points gratuits pour chômage indemnisé, maladie, invalidité, préretraite...); les trimestres validés au titre de la solidarité peuvent se limiter au nombre de trimestres perdus du fait de l'interruption ou de la réduction d'activité (PA, AVPF) ou dépasser la durée de l'interruption (MDA); l'attribution de trimestres au titre des périodes assimilées ne s'effectue pas systématiquement par période de 90 jours mais parfois sur une base plus favorable⁶³, ce qui rend le système particulièrement peu lisible ; certains dispositifs ne prévoient une correction que sur la durée validée (PA hors maternité) quand d'autres jouent à la fois sur la durée et le salaire de référence (AVPF, PA pour maternité) ; lorsqu'elle a lieu, la prise en compte dans le salaire de référence des pertes de revenu salarial liées aux événements de carrière peut tenir compte du salaire précédant l'interruption (points gratuits dans les régimes complémentaires) ou bien se faire sur une base forfaitaire (AVPF).

2.3. Des départs anticipés sont possibles pour les carrières longues et certaines personnes dans des situations particulières

Plusieurs dispositifs permettent aujourd'hui des départs anticipés, en particulier par rapport à l'âge légal d'ouverture des droits.

La loi du 21 août 2003 a ouvert aux salariés ayant effectué des **carrières longues**, du fait d'une entrée précoce sur le marché du travail (entre 14 et 16 ans), la possibilité de partir à la retraite avant 60 ans. Elle subordonnait le droit à départ anticipé des salariés du secteur privé à des conditions d'âge, de durée de validation et de durée de cotisation à l'assurance vieillesse (durée cotisée égale à la durée d'assurance nécessaire au taux plein plus 8 trimestres).

Les dispositions générales prises entre 2009 et 2012 sur le relèvement de la durée de cotisation nécessaire pour la perception d'une retraite à taux plein ont rendu plus difficile le départ en retraite anticipée. Associées au durcissement des conditions de régularisation des cotisations et à l'arrivée de générations de salariés ayant souvent commencé à travailler après 16 ans (scolarité obligatoire jusqu'à cet âge à partir de la génération 1953), elles ont entraîné une forte baisse des entrées dans ce dispositif.

Le décret du 2 juillet 2012 applicable à partir du 1er novembre 2012 modifie le dispositif en l'étendant aux personnes âgées de 60 ans, justifiant d'un début d'activité avant 20 ans et en simplifiant les conditions de durée d'assurance. Au régime général, près de 85 600 personnes

⁶³ Pour les indemnités maladie ou accidents du travail, il est attribué un trimestre au titre du 60e jour d'indemnisation puis un second trimestre au titre du 120e jour... ; pour le chômage indemnisé et non indemnisé, un trimestre pour chaque totalisation de 50 jours d'indemnisation dans l'année civile...

ont fait valoir ce droit en 2012, soit près de 16 % des nouveaux retraités. Au total, plus de 730 000 retraités de la CNAV ont bénéficié de ce dispositif depuis 2003.

Le dispositif des carrières longues permet donc aux assurés ayant commencé à travailler jeunes et ayant cotisé durant une longue carrière de partir plus tôt.

Outre, le dispositif carrières longues, d'autres dispositifs existent soit pour prendre en compte des situations de **handicap, d'inaptitude ou d'invalidité** reconnues avant le passage à la retraite, soit pour prendre en compte le cas spécifique de l'exposition à l'amiante (la CAATA).

Pour l'exposition à l'**amiante**, le dispositif de la CAATA (cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'Amiante) est soit un dispositif collectif qui peut bénéficier à tous les salariés d'une entreprise figurant sur les listes d'établissement fixées par arrêté, quelle que soit leur exposition effective à l'amiante, soit individuel mais sous réserve que le salarié soit victime d'une maladie professionnelle.

Par ailleurs, le **dispositif de compensation de la pénibilité créé par la loi de 2010** bénéficie aux personnes pouvant justifier d'un taux d'incapacité permanente au moins égal à 10 %, au titre d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ayant entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle. En deçà d'un taux de 20%, l'accès au dispositif est réservé aux assurés qui ont été exposés à certaines conditions de travail considérées comme pénibles (et listées désormais dans le code du travail). En tout état de cause, seuls les assurés présentant de graves atteintes à la santé avant 60 ans, atteintes dont l'origine professionnelle a été reconnue, peuvent être concernés.

Mais aucun de ces dispositifs ne prend en compte les effets potentiels d'une activité professionnelle exposée à des facteurs de pénibilité pouvant entraîner une diminution de l'espérance de vie, quand ces effets apparaissent après le passage à la retraite.

Les conditions de travail connues tout au long de la vie professionnelle ont un effet – en termes statistiques – sur la longévité et sur la qualité de vie au grand âge, donc sur la durée et la qualité de la retraite. Etant donné le lien direct qui existe entre droits à la retraite et carrière professionnelle d'une part et le caractère central de l'augmentation d'espérance de vie sur les paramètres de rééquilibrage financier des régimes de retraite d'autre part, la question de la prise en compte de la pénibilité par le système de retraite continue à se poser.

2.4. Les droits familiaux majorent les durées d'assurance et les pensions dans des conditions hétérogènes entre régimes

Les avantages familiaux sont de trois ordres⁶⁴ :

- une majoration de pension de 10% est accordée à tous les parents de 3 enfants ;
- des trimestres de durée d'assurance (MDA) sont accordés, pour chaque enfant, principalement aux femmes, au titre de l'incidence sur la carrière de l'accouchement et de l'éducation;
- enfin, les parents qui cessent leur activité pour élever leurs enfants peuvent, sous condition de ressources, bénéficier en plus de trimestres d'assurance (AVPF).

⁶⁴ Cf VI^e rapport du COR : « Retraites : droits familiaux et conjugaux », décembre 2008

La majoration pour 3 enfants représente 5,7 Mds € de dépense tous régimes de base. On peut estimer que la MDA représente de l'ordre de 5 Mds € pour le seul régime général et l'AVPF 4.5 Mds € de cotisations annuelles prises en charge par la CNAF, pour 2 millions de bénéficiaires (dont 92% de femmes).

Ces trois avantages cumulatifs jouent un rôle essentiel pour réduire les inégalités entre les hommes et les femmes et représentent une part significative des droits à retraite des femmes qui ont liquidé leur pensions en 2010 au régime général : celles-ci ont validé en moyenne 23 trimestres au titre de la MDA et 30 trimestres au titre de l'AVPF. Dans certains cas, ils peuvent toutefois apparaître redondants, une même période pouvant donner lieu à l'attribution de deux avantages différents (AVPF et MDA notamment).

2.4.1. Ces droits familiaux différent selon les régimes et créent des situations d'inégalité

Les dispositifs existants diffèrent selon les régimes. Ainsi la majoration de pension de 10% existe dans tous les régimes de base, sauf la CNAVPL ; elle existe dans certains régimes complémentaires, dont l'AGIRC-ARRCO, mais est plafonnée depuis 2012 à 1000€.

Les trimestres de durée d'assurance accordés pour les enfants le sont de manière beaucoup plus favorable dans les régimes alignés que dans les régimes spéciaux. Dans les régimes spéciaux, y compris les fonctions publiques, pour les enfants nés après le 1er janvier 2004, une majoration de durée d'assurance de deux trimestres (contre quatre au régime général) est accordée aux femmes au titre de l'accouchement ; cette majoration permet en outre seulement de réduire une décote éventuelle, et non d'augmenter le montant de la pension par le biais de la proratisation, alors que dans les régimes alignés ces trimestres servent à la fois pour le taux (décote) et pour le montant de la pension (proratisation). Enfin, les assurés des régimes spéciaux bénéficient d'une validation des périodes d'interruption ou de réduction d'activité pour l'éducation des enfants – alors que les quatre trimestres de MDA éducation sont accordés, dans les régimes alignés, sans condition de réduction d'activité.

2.4.2. Ils tendent à favoriser les pensions les plus élevées

La MDA repose sur des validations de trimestres, ce qui aboutit, par le jeu de la décote et de la proratisation, à ce que la MDA soit proportionnelle au montant de la pension de base : en valeur absolue, l'avantage monétaire lié à la MDA est donc supérieur pour les assurés à pension élevée.

L'AVPF, en dépit du caractère plus redistributif d'un dispositif sous condition de ressources, présente également des biais importants : en attribuant de la durée d'assurance, une année d'AVPF d'un assuré cadre est donc le plus souvent, en valeur absolue, mieux valorisée pour le calcul de la pension qu'une année d'un assuré à carrière continue au SMIC.

Enfin, la majoration de pension pour 3 enfants est doublement favorable aux pensions les plus élevées, en ce qu'elle est proportionnelle à la pension d'abord (et donc plus importante pour les pensions élevées), non assujettie à l'impôt sur le revenu ensuite⁶⁵. Partant, elle contribue à accroître les écarts de pension entre hommes et femmes, puisque les hommes ont en moyenne, avant cette majoration, une pension déjà plus élevée.

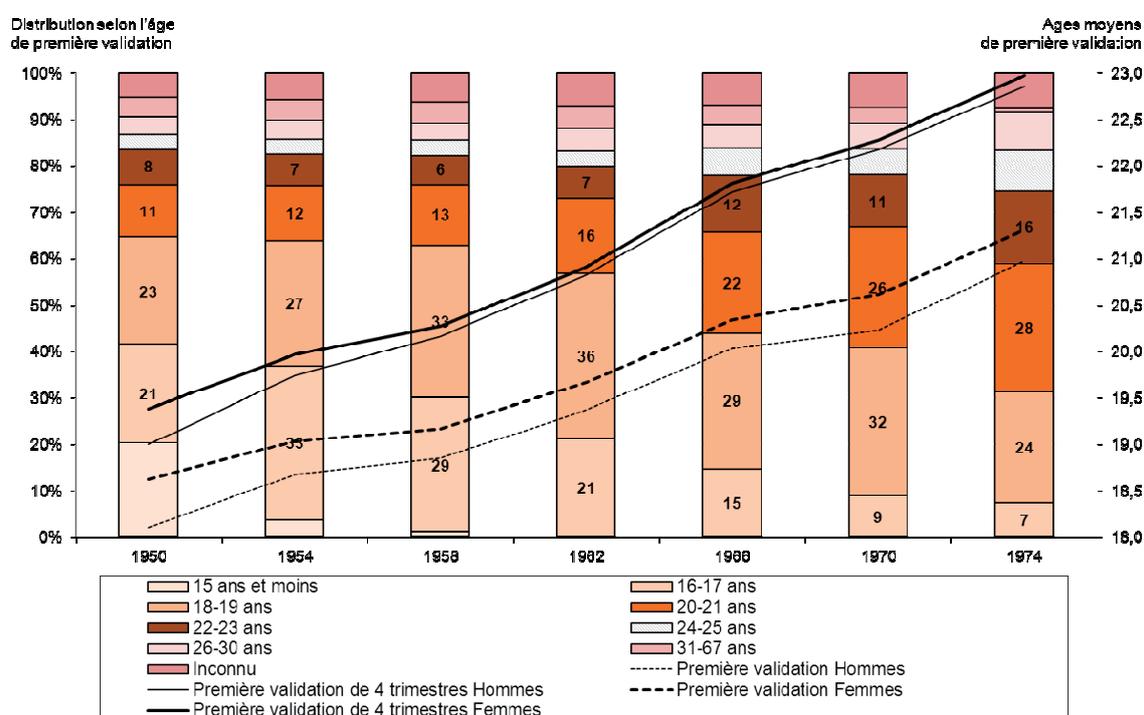
⁶⁵ De même, les majorations de pension accordées pour chaque enfant supplémentaire au-delà du troisième dans certains régimes complémentaires et dans certains régimes spéciaux intégrés ne sont pas soumises à impôt.

2.4.3. Ils privilégient la durée d'assurance au montant de pension

Pour les femmes qui ont liquidé en 2010 au régime général, les avantages familiaux de retraite ont en moyenne représenté presque 8 annuités ; ce chiffre monte à plus de 13 annuités si l'on prend en considération les seules bénéficiaires de l'AVPF - AVPF et MDA sont en effet cumulables. Ces dispositifs ont donc permis de compenser l'écart de durée d'assurance constaté entre hommes et femmes.

Or, les écarts de durée d'assurance entre hommes et femmes se réduisent, compte tenu du fort taux d'emploi des femmes en France. Les chiffres de la DREES montrent une nette convergence du nombre de trimestres validés à 30 ans, hors MDA et hors service national. Pour la génération 1970, cet écart serait d'environ 2 trimestres.

Graphique XIII : Evolution des âges de validation des trimestres en début d'activité⁶⁶

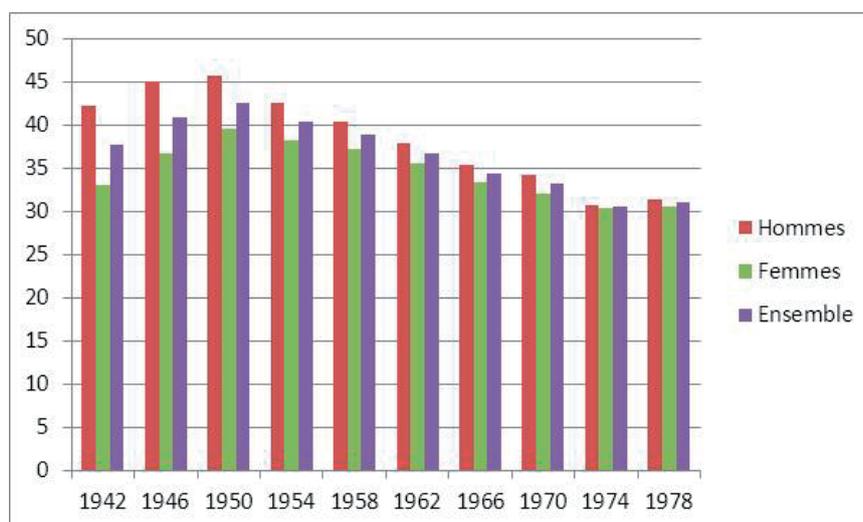


Source : DREES

Le tableau suivant, fondé sur l'échantillon inter-régimes de cotisants (EIC) de 2009, confirme cette rapide convergence.

⁶⁶ Benoit Rapoport, « L'évolution au fil des générations des droits à retraite acquis en début de carrière. Avant 30 ans, de moins en moins de droits acquis et de différences entre catégories socioprofessionnelles », Revue française des affaires sociales, numéro 2012-4.

Graphique XIV : nombre moyen de trimestres validés à trente ans



Champ : cotisants ayant été présents sur le marché du travail avant 30 ans. Source : EIC 2009, Drees.

Toutefois, selon certains travaux de projection de durée hors MDA l'écart de durée d'assurance entre hommes et femmes se creuserait après 30 ans⁶⁷, et s'accroîtrait après 40 ans, pour atteindre 12 trimestres en fin de carrière pour la génération 1980.

Ces projections réalisées en 2008 ne sont cependant pas confirmées par les observations les plus récentes : selon l'EIC 2009, la durée d'assurance validée par les hommes entre 31 et 50 ans est restée stable, à 67 trimestres, alors qu'elle a crû pour les femmes, de 52,7 trimestres à 61,1 ans (hors MDA) entre les générations 1942 et 1958. Le rapprochement des durées entre hommes et femmes (hors MDA) observé avant 30 ans, est également observé, pour des générations plus anciennes, entre 31 et 50 ans.

Des exercices approfondis de comparaison des projections sont donc nécessaires afin d'éclairer le débat public sur les évolutions futures de durée d'assurance par sexe. S'il apparaissait qu'à terme, la durée d'assurance moyenne validée par les femmes intégrant la MDA devenait supérieure à celle des hommes, le maintien intégral de cet avantage risquerait de surcompenser des écarts de durée d'assurance entre hommes et femmes qui se réduisent.

Dans le même temps, les écarts salariaux entre hommes et femmes demeurent importants, et l'impact des enfants sur la carrière (passage plus fréquent à temps partiel, moindre rémunération liée notamment à une interruption de carrière) est documenté.

2.5. Une très forte hétérogénéité entre régimes et un manque de clarté des objectifs caractérisent les pensions de réversion

La pension de réversion est un avantage qui représente une partie de la retraite dont bénéficiait ou aurait pu bénéficier l'assuré décédé, qui est reversée, sous certaines conditions, à son conjoint survivant ou ses ex-conjoints survivants.

⁶⁷ Source CNAV, modèle PRISME

Elle représente une dépense annuelle tous régimes de plus de 30 Mds € en 2010. Au 31 décembre 2010, plus de 4,2 millions de personnes, dont 90 % de femmes, au sein de tous les régimes de base et complémentaires, bénéficient d'une pension de réversion.

Elle concourt, avec les avantages familiaux, de manière substantielle à la réduction des écarts de pension entre hommes et femmes : hors droits dérivés, la pension moyenne des femmes représente 58 % de celle des hommes, et 72 % si l'on inclut la réversion.

A l'image de la pension de retraite, la pension de réversion se caractérise par une forte hétérogénéité à la fois entre les régimes de base – en particulier entre le régime général et les régimes alignés, d'une part, et les régimes de la fonction publique et les autres régimes spéciaux d'autre part – mais aussi entre le régime général et les régimes complémentaires, notamment AGIRC-ARRCO.

- Taux et condition de ressources

Si la réversion existe dans tous les régimes de retraite, celle-ci s'applique néanmoins de manière différente selon le régime auquel appartenait l'assuré décédé. L'âge, les ressources, le statut marital, la durée de mariage, le taux de réversion sont les cinq principaux critères qui différencient les régimes. L'existence ou l'absence de minimum et de maximum de réversion permet également de distinguer les différents régimes.

Ainsi, les régimes reversent une partie de la pension de réversion en appliquant un taux compris entre 50 % et 60 %. Selon le profil du conjoint survivant et celui du conjoint décédé, le taux de réversion global est cependant différent selon les régimes dont relevait le conjoint décédé.

Pour le régime général et les régimes alignés, le taux de réversion réel varie avant tout en fonction du niveau de ressources personnelles dont dispose le conjoint survivant. Il est alors décroissant voire nul lorsque ses revenus augmentent. Plus précisément, le minimum de réversion conduit mécaniquement à des taux de réversion globaux supérieurs à 100 %, alors que la condition de ressources entraîne l'effet inverse avec un taux de réversion tendant vers 0 %. En revanche, les pensions de réversion des régimes complémentaires n'étant ni plafonnées ni soumises à une condition de ressources, le taux de réversion reste stable (à 60 %). Par conséquent, le taux de réversion global réel pour un assuré du privé (base + complémentaires) est atypique et dépend avant tout du niveau de la pension de retraite du conjoint décédé : il tend vers 60 % lorsque la pension de retraite du conjoint décédé augmente. Pour la fonction publique, le taux de réversion est la plupart du temps constant (à 50%)⁶⁸.

In fine, la comparaison des taux de réversion globaux réels conduit à relativiser la différence – même si elle est réelle – entre les régimes spéciaux et les régimes alignés, mais ces différences sont fort mal comprises par les assurés.

- Autres conditions

Par ailleurs, le choix des bornes retenues par certains régimes n'a en revanche aujourd'hui aucun lien avec l'âge de départ à la retraite ni avec la réalité des décès des assurés. Cette

⁶⁸ Hormis pour le cas des conjoints survivants dont les ressources (réversions comprises) sont inférieures au montant de l'ASPA (787,27 €).

dernière situation pose dès lors la question de l'objectif de compensation de la réversion : un décès survenu avant 55 ans n'est compensé que plusieurs années plus tard. Ainsi, en 2011, un quart des pensions de réversion du régime général ont été versées à des conjoints survivants de moins de 62 ans. Toutefois, pour le régime général et la MSA, l'allocation veuvage – versée pendant deux ans – peut pallier temporairement le décès d'un conjoint. A l'inverse, d'autres régimes n'appliquent aucune condition d'âge.

Enfin, le lien de la réversion avec la durée passée en mariage est très diversement pris en compte. Au régime général et dans les régimes alignés, la pension de réversion est versée aux conjoints survivants à taux plein quelle que soit la durée de mariage ; pour les autres régimes, elle varie entre 2 et 5 ans. De la même manière, la condition de non remariage, absente au régime général et dans les régimes alignés, permet de fermer la réversion aux conjoints survivants qui se sont recréés un droit à réversion en contractant une nouvelle union. A cet égard, la disparité entre les régimes général et alignés et les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO, conduit un conjoint survivant remarié à continuer de percevoir une partie de la pension de réversion (la part de retraite de base) alors qu'une autre partie est définitivement supprimée (la part complémentaire).

In fine, les différences entre régimes découlent de deux approches de la réversion : l'une (régimes complémentaires, fonction publique) est destinée à garantir un maintien du niveau de vie du conjoint survivant, la seconde comporte une forte dimension de solidarité (régime général et régimes alignés) dont l'objectif est d'assurer un niveau de ressource minimal au conjoint survivant.

3. La conjoncture actuelle contribue à accroître un sentiment persistant de défiance envers la capacité du système à faire face à ses engagements collectifs et à respecter les demandes individuelles

3.1. Des craintes envers la pérennité du système par répartition et le niveau des retraites s'expriment

3.1.1. Une inquiétude qui porte sur les conditions de vie en retraite

L'inquiétude des Français sur la pérennité du système ne semble pas très différente de celle qui s'exprimait il y a douze ans lors du premier rapport du COR⁶⁹.

Le niveau d'inquiétude des Français, par exemple sur leurs conditions de vie à la retraite, est élevé et progresse légèrement : 80% d'entre eux sont inquiets ou très inquiets⁷⁰, ce qui constituerait le plus haut niveau depuis avril 2009. 7 Français sur 10 se disent préoccupés de

⁶⁹ « Cette inquiétude se nourrit à la fois de la mauvaise connaissance qu'ils peuvent avoir de leur droits futurs et de la succession d'informations les alertant sur les difficultés financières à venir de leurs régimes. Elle pourrait, s'il n'y était pas répondu, porter atteinte à la confiance indispensable à la pérennité de notre système de retraite », in COR, *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations, orientations et débats*, premier rapport, page 86, 2001.

⁷⁰ Selon un sondage Ipsos réalisé en avril 2013 pour l'Union mutualiste retraite et Liaisons sociales.

leur niveau de vie au moment de la retraite. Toutes les tranches de la population sont concernées. Les femmes semblent encore plus inquiètes⁷¹.

D'après une enquête réalisée pour la Caisse des dépôts et consignations, « 74% des personnes interrogées sont globalement inquiètes, ou très inquiètes, sur le devenir du système ». D'autant que « inquiétude générale à l'égard du système de retraite et inquiétude relative aux droits personnels tendent à se renforcer mutuellement »⁷².

Cette inquiétude persistante doit être prise en compte au moment où se prépare une nouvelle réforme. Il est alors sans doute nécessaire d'envoyer un signal fort en montrant clairement que cette nouvelle réforme se distingue de celles qui ont déjà pu avoir lieu en prenant en compte la question de la pérennité du système. Si les questions financières de court terme et d'équilibre des régimes doivent bien sûr être abordées, certains résultats peuvent faire penser que les Français souhaitent des réformes plus générales (« systémiques » dans le vocabulaire des spécialistes). La validation d'un tel sentiment nécessiterait cependant des enquêtes approfondies.

3.1.2. Un fort attachement à la répartition, mais variable selon les âges et les revenus

En dépit de cette inquiétude, les enquêtes d'opinion montrent également un fort attachement des Français au système de retraite par répartition tel qu'il existe aujourd'hui : « plus de 60% sont favorables au système actuel alors que près de 30% en ont une opinion plutôt défavorable »⁷³. Le baromètre DREES apporte cependant des précisions et nuance cet attachement en distinguant système par répartition et système public : « toutefois, l'attachement très fort à un système de retraite essentiellement public ne signifie pas attachement à un système fondé *exclusivement* sur la répartition : environ une personne d'âge actif sur deux déclare qu'il faut ajouter au système actuel un complément d'assurance ou d'épargne individuelle »⁷⁴.

Cet attachement varie cependant en fonction de différentes caractéristiques et notamment de l'âge : « deux tiers de baby-boomers et des retraités contre 57% des plus jeunes générations » sont attachés ou très attachés au système de retraite par répartition. Aussi la question se pose de savoir si les jeunes, en vieillissant, se rapprocheront au fur et à mesure de l'opinion de leurs aînés d'aujourd'hui, ou bien si la particularité du contexte économique actuel et la force de la défiance peuvent les conduire à perdurer dans ce doute et, d'une certaine manière, à véritablement abandonner leur soutien au système tel qu'il se structure actuellement.

Il en va de même pour les ménages aisés : « même s'ils restent majoritairement attachés au système actuel, les ménages les plus riches le sont relativement moins que les autres : 54% pour le quartile supérieur contre 66% pour les plus pauvres en patrimoine financier »⁷⁵.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Luc Arrondel, André Masson et Laurent Soulat, « Les Français et leur retraite : connaissance, inquiétude et attachement », in *Questions retraite et Solidarité*, Caisse des Dépôts, janvier 2013.

⁷³ Luc Arrondel, André Masson et Laurent Soulat, op. cit., page 7.

⁷⁴ Les évolutions depuis 2000 des attentes et opinions vis-à-vis de la retraite des Français d'âge actif : enseignements du baromètre DREES, document de travail, 22 mai 2013, COR.

⁷⁵ Ibidem, page 7.

De même, « le niveau d'éducation influence également le degré d'adhésion : les titulaires d'un 3^e cycle universitaire ou d'un diplôme d'une grande école sont plus enclins à se détacher du système actuel que les personnes qui disposent d'un niveau de formation inférieure (respectivement 51% adhèrent contre 68%) »⁷⁶.

3.1.3. Des attentes différentes envers « la » réforme des retraites

Dans leur grande majorité, les Français semblent résignés à une réforme des retraites : selon une enquête menée auprès d'un échantillon représentatif de la population française, 64% pensent « qu'il faut bien en passer par là »⁷⁷. Ce sentiment est assez stable et rejoint les chiffres proposés par l'Ifop en juin 2010. De même dans l'enquête pour la Caisse des Dépôts, 80% des Français semblent s'attendre à une réforme dans les prochaines années. Deux tiers des Français sont favorables à une réforme « en profondeur »⁷⁸ qui traiterait de l'ensemble de sujets : mode de calcul des pensions, harmonisation entre secteur public et privé, nouveaux prélèvements sur les retraités.

Mais cette réforme en profondeur ne devrait pas toucher aux grands principes de la répartition. Là encore l'enquête OpinionWay confirme ces résultats : 80% pensent « qu'il faut repenser plus largement le système [plutôt que de simples réformes paramétriques] en simplifiant les organisations, en réduisant les coûts de fonctionnement, en fusionnant les régimes, etc... ». Rappelons que plusieurs enquêtes insistent sur la nécessité pour les Français que les régimes soient identiques pour les salariés du public et du privé⁷⁹.

Si l'enquête réalisée pour la Caisse des dépôts apparaît à première vue plus nuancée sur ce point⁸⁰, les deux sondages ne divergent pas vraiment et tout dépend de ce que l'on peut entendre par « réforme en profondeur » ou « remise à plat du système ». On peut traiter par exemple de l'ensemble des sujets (mode de calcul, harmonisation public/privé), sans pour autant tout remettre à plat c'est-à-dire toucher au système par répartition voire même dans ce cadre sans passer, par exemple, à un système par points. Il ne faut donc sans doute pas opposer ces deux résultats mais, plutôt en déduire que les Français, notamment pour des raisons d'équité, sont favorables à des réformes importantes, même si elles ne sont « que » paramétriques.

Ils sont 66% à ne plus écarter une augmentation de la durée de cotisation⁸¹ et ceci quelle que soit la génération interrogée. Ainsi, selon l'Ipsos, « les mesures qui impactent les conditions de départ en retraite sont celles qui semblent les plus acceptées ».

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Enquête OpinionWay pour Accenture.

⁷⁸ Ipsos/Liaisons sociales, avril 2013.

⁷⁹ Voir notamment le sondage Harris Interactive pour RTL réalisé en avril 2010 : à la question « Pensez-vous qu'il faudrait un régime de retraite unique pour les salariés du public et du privé ? », 82% des Français répondaient par l'affirmative.

⁸⁰ « En revanche, contrairement à une idée largement répandue, les Français, y compris les jeunes générations, sont apparemment loin d'adhérer à une remis à plat du système de retraite : un changement profond de la philosophie du système se heurterait sans doute à des résistances, obligeant à un effort pédagogique particulier » (page 9).

⁸¹ 57% dans l'enquête réalisée pour la Caisse des Dépôts.

« En revanche, s'il est un sujet sur lequel les Français ne tergiversent pas, c'est la mise à contribution des retraités : ils se montrent en effet particulièrement réfractaires à cette idée » : la désindexation des pensions est rejetée par une majorité de Français, résultat également confirmé par l'enquête Caisse des dépôts : la non revalorisation des pensions est choisie uniquement par 12% des enquêtés (mais 16% des jeunes y seraient favorables, contre seulement 7% des retraités). Notons cependant que ce résultat massif des enquêtes d'opinion doit être nuancé si l'on présente une contrepartie positive à la mise à contribution des retraités : « enfin, la moitié des personnes en activité est favorable à une non-revalorisation du montant des pensions afin d'éviter une hausse des cotisations »⁸².

3.2. Une connaissance inégale du système et de ses enjeux, qui s'améliore à proximité du départ et du moment des choix individuels

3.2.1. Connaissances générales sur le système et lisibilité pour soi

Les Français ont une assez mauvaise connaissance de leur situation par rapport à leur retraite future (nombre de trimestres qu'il reste à travailler, montant de la pension, nombre d'organismes de gestion...). Sur tous ces points, ils sont toujours une majorité à déclarer qu'ils n'ont qu'une idée pas précise ou pas du tout précise⁸³. Ces résultats sont confirmés par l'enquête pour la Caisse des Dépôts : 35% seulement des personnes interrogées ont une bonne connaissance sur les droits propres pour la retraite⁸⁴.

Pourtant, s'ils considèrent en majorité les organismes de retraite comme complexes ou archaïques⁸⁵, au moment du passage à la retraite, ils se déclarent satisfaits ou très satisfaits de la clarté des informations, du délai de traitement des dossiers, ou encore de la facilité des contacts avec le conseiller.

On voit donc que le résultat est très différent en fonction du moment (donc de l'âge) de la personne interviewée. Il faut alors clairement distinguer entre ceux qui sont partis, ceux qui vont partir et tous ceux pour qui la retraite est encore à un horizon assez lointain.

Si la tonalité générale de l'enquête de la Caisse des dépôts semble un peu différente dans sa présentation (« les Français auraient une bonne connaissance du système de retraite et de la réforme de 2010 »), il faut nuancer ce constat quant à la connaissance de leurs droits personnels. Et on retrouve alors les conclusions de l'enquête Accenture.

En réalité la connaissance générale semble assez bonne : « en fait les français savent qu'ils devront travailler plus longtemps mais ne savent pas nécessairement avec précision sur quels paramètres ont porté les réformes. La connaissance imprécise des droits personnels à

⁸² Laurent Soulat, « Attentes et perception des Français à l'égard de la retraite. Compléments au Questions retraite et solidarité n°2, 22 mai 2013, COR.

⁸³ Enquête réalisée par OpinionWay pour Accenture en partenariat avec Les Echos, avril 2013.

⁸⁴ Luc Arrondel, André Masson et Laurent Soulat, op. cit., page 3-4 : « parmi les 66% de Français qui se déclarent plutôt mal ou très mal informés en matière de retraite, 62% disent ne pas bien connaître les modalités de calcul de leur pension et 49% leurs droits à la retraite. Plus de 60% des Français disent avoir besoin de se faire aider pour mieux comprendre leurs droits ou les modalités de calcul de leur pension ».

⁸⁵ Enquête réalisé par OpinionWay pour Accenture en partenariat avec Les Echos, avril 2013.

la retraite rejoint ces résultats »⁸⁶. Ils ont également une assez bonne connaissance des notions de répartition, de capitalisation et de la logique d'ensemble qui gouverne notre système⁸⁷. Mais dès que l'on rentre un peu plus dans le détail (plus on se rapproche des modalités concrètes de ce que sera pour soi la pension), on voit bien que les Français ne maîtrisent pas si bien que cela les principaux paramètres du système : par exemple, « il apparaît une confusion entre les notions d'âge légal de départ et de durée d'assurance nécessaire pour le taux plein. »

Pourtant, face à cette inquiétude, le niveau d'épargne reste stable. Le « manque de moyens » est la principale raison invoquée⁸⁸, y compris pour ceux dont le revenu est deux fois supérieur (3000 euros) au revenu médian français : seulement un Français sur deux déclare avoir épargné en vue de sa retraite. Cependant, il ne faut pas oublier que cette perception s'accompagne d'une réalité un peu différente : le niveau d'épargne est particulièrement élevé en France et augmente en fonction de l'héritage et du niveau de revenu.

3.2.2. Les jeunes actifs s'inquiètent de bénéficier de droits moins favorables que les générations actuelles de retraités

Que ce soit à partir d'enquêtes quantitatives ou qualitatives, un certain nombre de tendances émergent assez nettement.

Au sein des jeunes générations, une nette défiance ou une certaine prise de distance envers le système de retraites domine⁸⁹. 81% des jeunes ne sont pas confiants (26% pas du tout) dans l'avenir du système de retraite par répartition⁹⁰. Tendance confirmée par un récent sondage réalisé en octobre 2012 : 66% des 18-24 ans comptent sur leur épargne pour financer leurs vieux jours⁹¹. Cette défiance peut s'appeler aussi bien crainte ou abandon ou renoncement ; toujours est-il que les jeunes générations développent une forme de renoncement intériorisé à ce système, ce qui ouvre nécessairement, pour ceux, pas les plus nombreux, qui peuvent anticiper, à des stratégies plus individuelles : logement, épargne, voire migration.

Les enquêtes d'opinion vont globalement toutes dans le même sens : ainsi 70% des 25-34 ans et 71% des quadragénaires se disent préoccupés par la dégradation du système de retraite contre seulement 57 % des actifs seniors et 42% des retraités⁹².

Tous dénoncent une véritable illisibilité du système, un manque de clarté du système (complexité, changements trop fréquents des règles, système parfois perçu comme inadapté à ce qu'ils imaginent être leurs futurs parcours de vie : discontinuité envisagée car déjà pour

⁸⁶ Luc Arrondel, André Masson et Laurent Soulat, op. cit., page 3.

⁸⁷ Mais « seule l'articulation entre régime général en annuités et régime complémentaire en points pour les salariés du secteur privé est moins connue » (Caisse des Dépôts, page 3).

⁸⁸ Ipsos/Liaisons sociales, avril 2013.

⁸⁹ Les éléments qui suivent proviennent d'une synthèse, non publiée, d'entretiens réalisés par Cécile Van de Velde.

⁹⁰ Sondage TNS Sofres auprès d'un échantillon représentatif des jeunes actifs, mai 2010 (soit quelques mois après la réforme des retraites). Notons que le résultat de ce sondage n'est sans doute pas indifférent à la date de sa réalisation.

⁹¹ Sondage CSA pour le Conseil supérieur du notariat, septembre 2012.

⁹² Baromètre Axa, mars 2010.

beaucoup déjà vécue). La crise semble avoir amplifié leurs craintes sur la viabilité à moyen ou long terme du système.

Tout cela se développe sur un fond de méconnaissance de certains aspects, particulièrement pour les plus jeunes : méconnaissance de la possible reconnaissance des trimestres de précarité/chômage/travail à temps partiel ou du travail étudiant. Selon l'enquête de la Caisse des dépôts, « la moitié des 50 ans et plus (baby-boomers et retraités) a une bonne connaissance, contre seulement 15% de la génération Y et 27% de la génération X. » Plus on progresse en âge, meilleure semble être la connaissance sur le système et sur les droits à pension.

La rhétorique de la « double peine » est assez présente : c'est le sentiment explicité de « non prise en compte » des jeunes dans les réformes qui selon eux concerneraient surtout les quinquagénaires et les retraités actuels, alors qu'eux seront mobilisés pour payer la retraite de leurs aînés. Ce sentiment parfois très fort d'inégalités générationnelles est à prendre en compte dans la perspective de toute réforme quel qu'en soit le contenu. Le système par répartition est fragilisé par de tels ressentis.

« De toute façon, je vais travailler jusqu'à 70 ans au moins », est sans doute ce que l'on peut entendre le plus souvent. Cette projection d'une durée de travail qui va bien au-delà des durées légales actuelles pour obtenir le taux plein conduit à repousser, encore plus que pour toute génération, la retraite à un horizon au-delà de portée. La retraite c'est pour dans « très longtemps ». Si cette représentation est en général le propre de toutes les jeunes générations, s'y ajoute désormais une profonde incertitude : 92% des jeunes perçoivent la retraite comme un « moment de vie qu'ils doivent préparer financièrement »⁹³.

Les jeunes trentenaires et quadragénaires actifs et diplômés se révèlent les plus critiques. Ils dénoncent de manière explicite « l'injustice du système » : c'est le thème des inégalités entre les générations. Ils ont le sentiment de « payer » la crise davantage que leurs aînés ; ils rappellent volontiers leur entrée plus tardive sur le marché du travail, le temps long de l'insertion...pour des pensions qui s'annoncent selon eux inférieures à celles de leurs aînés. La moitié des jeunes pensent qu'il ne « profiteront de leur retraite qu'en continuant à travailler pendant cette période »⁹⁴ tellement ils anticipent une trop faible pension. Parfois la double peine est évoquée, relayant en cela le discours de certaines centrales syndicales.

Ils manifestent donc une volonté d'accès complémentaire à la propriété et à l'épargne pour « assurer leurs vieux jours ». Ils estiment en effet que leur contribution ne leur permettra d'obtenir qu'un peu plus de la moitié des revenus nécessaires quand ils cesseront de travailler⁹⁵. Ils comptent cependant sur une retraite minimale même si elle sera tardive.

A l'autre bout du spectre des classes sociales, les jeunes issus des milieux populaires manifestent une inquiétude plus sourde et sont surtout très sensibles à l'injustice familiale. Pour ces catégories, la peur et l'angoisse sont plus accentuées que pour les autres face à leur future retraite. Ils sont confrontés dans bien des cas à la « petite retraite » de leurs aînés qui se traduit par un sentiment « d'injustice familiale » et donc par des attitudes de solidarités envers les générations aînées actuelles pour protéger les retraites. Leur situation sociale les

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Baromètre Axa, 2010.

rend peu confiants en leur capacité d'épargne. Entre renoncement et sentiment d'abandon, ils n'en développent pas moins, pour certains d'entre eux, une demande d'Etat et donc de viabilité du système actuel par répartition dont ils ignorent pourtant bien des mécanismes. Au total c'est l'inquiétude qui domine mais ils ne développent pas une attitude critique comme ceux des catégories plus aisées.

Pour les étudiants et les jeunes entrant dans la vie active, l'intériorisation très forte d'un état de crise conduit à un sentiment de renoncement. Le développement de stratégies individuelles (migration, auto-entrepreneuriat) les conduit à ne plus se préoccuper du système de retraite. Convaincus qu'ils n'en auront pas ils revendiquent des aides de l'Etat (demande assez spécifique à la France) plus orientées en direction des jeunes (emploi, logement). Ils dénoncent une dépendance familiale croissante. La confiance en revanche se manifeste dans le système de santé français et dans l'aide à la fin de vie.

Ces quelques remarques à propos de la façon dont les jeunes envisagent la retraite sont à replacer dans le contexte plus général d'une appréhension de la jeunesse en France. Un accès à l'autonomie de plus en plus difficile, une génération qui semble surtout si on lui demande de se comparer aux générations antérieures avoir de moins en moins confiance en ses capacités⁹⁶, une crise dont les effets durables jettent le trouble sur les perspectives d'avenir, tout cela contribue à accentuer un ressenti assez négatif à l'égard du système de retraite. Et force est de constater qu'il est lui aussi pris dans une crise de confiance généralisée : faire confiance et se faire confiance si l'on en croit certaines études sont les deux priorités pour la jeunesse⁹⁷.

Ces craintes et appréhensions s'expliquent par des difficultés d'entrées dans la vie active qui conduisent à ce que les jeunes de trente ans aujourd'hui ont des durées de cotisation sensiblement inférieures à leurs aînés⁹⁸ même si la durée horaire de travail a fortement baissé au cours des dernières décennies: il n'est donc pas étonnant que cela s'accompagne d'une aspiration à une plus grande liberté de choix, d'autant que cette baisse du nombre de trimestres acquis au titre de l'emploi n'est que partiellement compensée par ceux acquis pour d'autres motifs (maladie, chômage, AVPF).

Ces remarques sont d'importance car ces premiers temps de la trajectoire « conditionnent aussi en partie les évolutions de carrière ultérieures et le rythme d'acquisition des droits après 30 ans »⁹⁹.

⁹⁶ Regards croisés sur la jeunesse en France, sondage de l'institut CSA pour les 20 ans de la Fondation Total, 2012.

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Voir notamment les actes du colloque « Les jeunes et la retraite » organisé par le Conseil d'orientation des retraites le 6 décembre 2001 : « un âge de début d'accumulation de droits à la retraite plus tardif depuis la génération 1950, un âge de première validation d'un trimestre qui a augmenté de deux ans et celui d'une année complète de plus de 3 ans entre les générations 1950 et 1970, un âge de la première validation qui a crû, quelle que soit la situation professionnelle à 30 ans. Au total, avant 30 ans on aboutit à moins de validations de trimestres : sur l'ensemble de la population, le nombre de trimestres validés à 30 ans décroît régulièrement pour les générations 1950 et suivantes, passant de 38 trimestres pour la génération 1950 à 30 pour celle de 1970, soit une diminution de plus de 7 trimestres en moyenne » (page 134).

⁹⁹ Benoît Rapoport, « Regards croisés sur la jeunesse en France, sondage de l'institut CSA pour les 20 ans de la Fondation Total, 2012. L'évolution au fil des générations des droits acquis en début de carrière. Avant 30 ans, de moins en moins de droits acquis et de différences entre catégories socioprofessionnelles », *Revue française des affaires sociales*, 2012/4 n°4, p. 52-78.

3.2.3. La liberté de choix est une demande qui émerge surtout auprès des jeunes générations

En 2003 dans les fiches pour l'information et le débat du COR, on pouvait lire : « disposer de marges de choix plus grandes correspond au souhait de beaucoup d'assurés. Une retraite choisie, ou « à la carte », répond à une légitime aspiration à davantage de liberté mais il doit s'accompagner de garanties : les choix ne seront réels que si le marché du travail fait toute leur place aux salariés âgés ».

Le COR s'appuyait notamment sur une enquête de l'institut Médiascopie réalisée en 1999 pour France 2 : s'arrêter à 58 ans, aller jusqu'à 67 ans, prise en compte des métiers difficiles semblaient faire partie de revendications légitimes d'une grande partie des Français¹⁰⁰.

Si cette liberté de choix peut effectivement paraître légitime à l'époque d'une plus grande autonomie réelle et revendiquée des personnes, toute la question est de déterminer, au sein d'un système de retraite par répartition, quelle ampleur et quels peuvent être les formes de cette liberté de choix ? Equilibre à long terme et ouverture de marges de choix individuels, évolution des parcours de vie et équilibre financier des retraites, éviter les risques d'effets pervers pour les assurés sociaux doivent également être des lignes de force qui ne peuvent qu'enserrer des nouveaux dispositifs accentuant la liberté de choix¹⁰¹.

Si l'on considère que la liberté de choix ne peut concerner les règles de financement du système, elle ne peut trouver son expression qu'au moment du choix entre montant de la pension et âge choisi pour la liquidation.

Or, du point de vue des jeunes on a le sentiment que cette revendication de « plus de liberté de choix » s'inscrit dans une demande plus générale d'autonomie, de liberté accrue, la retraite faisant évidemment partie de ces aspirations. Et si l'on met en rapport cette demande de liberté de choix avec le degré de connaissance du système de retraites et notamment la question des décotes et des surcotes sans doute faudrait-il relativiser ces aspirations : si partir plus tôt, par exemple, conduit à une décote importante on peut imaginer facilement que cela ne peut être nécessairement envisagé aussi facilement 30 ans après. Les sondages laissent penser que si le désir de préparer sa retraite en marge du système par répartition est assez présent chez les jeunes, seuls un peu plus d'un quart des jeunes actifs a commencé à préparer sa retraite avec des solutions financières individuelles¹⁰².

Les souhaits lors d'une réforme révèlent:

- une demande de lisibilité, de clarté et de simplicité des « règles du jeu » (semblable en ce point à l'ensemble de la population) ; aspiration à un message simplificateur et volontariste intégrant non pas uniquement les seniors mais aussi les jeunes générations ;

¹⁰⁰ Cf. notamment le colloque « Retraite : choix individuels et solidarité » organisé par le Conseil d'orientation des retraites en octobre 2002.

¹⁰¹ En 2001, les pistes prenaient deux formes : « le développement de possibilités de rachats pour ceux qui souhaiteraient compléter les droits qu'ils ont acquis dans les régimes de retraite » ; et « des aménagement destinés à donner plus de liberté dans le choix du moment du départ en retraite et dans les modalités de ce départ » (page 270, premier rapport du COR, op.cit.).

¹⁰² Cf. notamment l'enquête TNS Sofres réalisée en 2010.

- une grande sensibilité à l'égalité future des régimes : d'une part à l'uniformisation des différents systèmes, ou du moins au rapprochement des régimes perçus comme un vestige du passé ; d'autre part à la viabilité future du système (via son pilotage) pour réduire l'incertitude et susciter l'adhésion aux réformes;
- la revendication d'une prise en compte des jeunes générations : pas tant une demande d'égalité entre générations qu'une demande d'être « considérés », ne pas « payer entièrement la dette », ne pas devoir compter sur les solidarités familiales descendantes ;
- une sensibilité à l'ouverture des choix, dans un système de retraite perçu comme relativement rigide.

3.2.4. La capacité à faire des choix requiert une information adaptée, tout au long de la vie, qui s'est beaucoup améliorée, mais conserve des marges de progrès

L'organisation du système de retraite, avec ses différents régimes aux règles diverses est complexe. Or, la lisibilité et la transparence d'un système de retraite sont des éléments importants du pacte social qui fonde un système de retraite par répartition.

Pour répondre à ce besoin de lisibilité une information doit être donnée aux assurés sur le fonctionnement global du système, sur ses évolutions ainsi que sur leurs droits individuels.

Différentes réformes des retraites se sont donc attachées à développer de nouveaux outils d'information.

La loi du 21 août 2003 a prévu d'informer systématiquement, avec une montée en charge progressive par générations, tous les assurés à partir de 35 ans, à travers deux types de documents envoyés par courrier :

- le “ **relevé de situation individuelle** ” (RIS), envoyé à 35 ans, puis tous les cinq ans, retrace les droits à retraite acquis par l'assuré, dans l'ensemble des régimes de base ou complémentaires correspondant. Ce document permet aux assurés de vérifier qu'aucune période n'a été oubliée. Il peut aussi être obtenu sur demande auprès des caisses de retraite.
- l'**estimation individuelle globale** (EIG), prend le relais à partir de 55 ans, puis également tous les cinq ans jusqu'au départ à la retraite. Ce document reprend les informations contenues dans le relevé de situation individuelle et donne également une estimation du montant global de la retraite, dans l'ensemble des régimes dont relève l'assuré.

Pour mettre en place ces nouveaux services, le législateur a créé le GIP Info retraite qui permet de réunir tous les régimes de retraite pour collecter et mutualiser l'ensemble des informations relatives aux droits acquis.

Ce GIP a pu ainsi également développer d'autres services tel que l'outil de simulation M@rel, accessible sur internet, et qui permet aux assurés d'estimer les droits futurs de retraite, à partir des données qu'ils renseignent.

De 2007 à 2011, le nombre de documents a progressivement augmenté pour se rapprocher de la situation cible et a concerné 23 générations.

En 2012, le GIP a organisé la sixième campagne d'envoi et sept générations ont été traitées : EIG transmises aux assurés de 55, 60 et 63 ans, RIS transmis aux assurés de 35, 40, 45 et 50 ans. Plus de 5 millions de documents ont été transmis.

Les enquêtes de satisfaction réalisées en 2012, comme les années précédentes, à la demande du GIP, relèvent des taux de satisfaction très élevés. Les assurés sont pleinement convaincus de l'utilité de la démarche et l'adhésion à l'envoi systématique est très élevée : à 80 %, les assurés destinataires de ces documents s'estiment bien informés sur la retraite. Tous les assurés conservent les documents reçus.

Pourtant, quand on interroge les assurés sur leur compréhension effective des règles du système, les écarts avec leur degré d'information ressentie sont importants. Ainsi dans l'enquête " Les motivations de départ à la retraite - 2012 ", quand on interroge les assurés, entre 6 mois et un an et demi après leur liquidation, sur leur durée d'assurance validée et sur la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein, moins d'un tiers des retraités déclarent une durée proche de celle qu'ils ont effectivement validée et 39 % indiquent une durée proche de celle effectivement requise pour le taux plein.

La loi du 9 novembre 2010 a prévu de nouveaux services :

- A partir de 45 ans, les assurés peuvent demander à bénéficier gratuitement d'un **entretien information retraite** au près d'une caisse de retraite. Cet entretien permet de faire le point sur les données enregistrées pour la carrière déjà réalisée, de rectifier les éventuelles erreurs et de donner des simulations à l'assuré sur ses droits à venir.

De juillet 2012 à janvier 2013, premiers mois de mise en œuvre progressive, près de 2000 simulations ont été demandées. Les différentes caisses ont mis en œuvre ce système sous des modalités diverses : face à face, à distance par mail, par téléphone ... Les bénéficiaires de ces entretiens sont pour l'instant, en moyenne, plus âgés que la cible visée et correspondent plutôt à des personnes sur le point de partir, qui viennent vérifier leurs droits à retraite.

- Le **relevé de situation individuelle en ligne** : ce service a été mis en œuvre progressivement. En 2013, 31 organismes de retraite participeront à ce service qui permet à un assuré d'obtenir un RIS dématérialisé, en temps réel. En 2012, sur un total de plus d'un million de demandes de RIS/e, 84,5 % ont été traitées immédiatement.
- **Information pour les jeunes assurés** : la loi prévoit qu'un document d'information générale sur le fonctionnement du système de retraite est désormais envoyé aux assurés qui viennent de cotiser pour la première fois.

Cette première campagne d'envoi relève deux difficultés : l'obtention d'adresses de qualité pour les jeunes assurés, la sélection de la cible. En 2012, la cible était composée des assurés ayant au moins cotisé un trimestre en 2011 : une population très jeune, la plupart du temps en CDD, dont une partie a, suite à cette parenthèse professionnelle, continué ses études ou s'est retrouvée en recherche d'emploi. L'enquête de satisfaction menée en 2012 montre une réceptivité limitée à cette information : seuls 36 % ont lu le document envoyé. 46 % ne se souviennent pas l'avoir reçu.

- **Outil de simulations " EVA "** : la loi de 2010 prévoit également la création d'un outil de simulation, accessible en ligne, qui serait alimenté par les données de carrière de l'assuré que connaissent les organismes de retraite pour asseoir les simulations sur la situation réelle de l'assuré (contrairement à Marel).

En améliorant fortement l'information donnée aux assurés, en réalisant une coopération inédite entre les régimes de retraite, le GIP info a répondu de manière efficace à ses objectifs.

4. La faiblesse des taux d'emploi des seniors reste une faiblesse structurelle du système et une source de défiance vis-à-vis des mesures d'âge ou de durée

4.1. Les taux d'emploi des seniors sont croissants, mais demeurent inférieurs aux moyennes européennes

En 2011, le taux d'emploi des seniors âgés de 55 à 64 ans¹⁰³ atteignait 41,5 %. Bien qu'en augmentation, il reste inférieur à la moyenne européenne (47,4 %).

En matière de taux d'activité ou d'emploi, la position relative de la France par rapport à la **moyenne européenne** (UE-27) est plus défavorable pour les hommes que pour les femmes et pour la tranche d'âge 60-64 ans, plus que pour celle des 55-59 ans :

Tableau 15 : Taux d'emploi français et européens

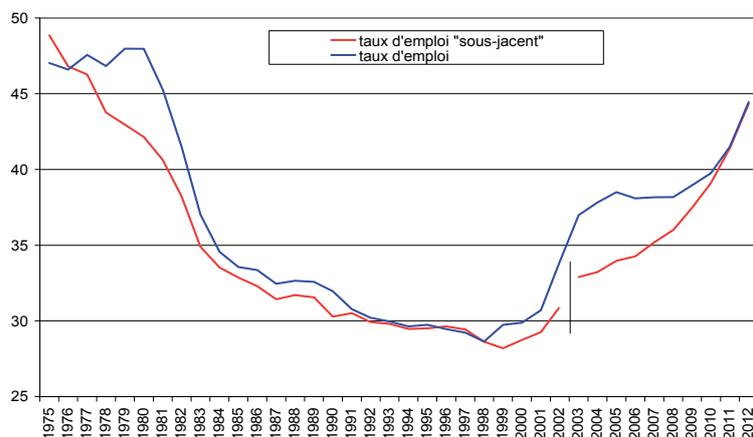
| Taux d'emploi en % (2011) | H 55-59 ans | F 55-59 ans | H 60-64 ans | F 60-64 ans |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| France | 67,6 | 60,6 | 20,4 | 17,4 |
| UE 27 | 70,3 | 55,2 | 39 | 24,5 |

Source : DARES

Au cours des années 80-90, dans un contexte de développement des possibilités de départ anticipé, les taux d'emploi ont baissé dans plusieurs pays d'Europe, avec des intensités différentes (France, Allemagne, Espagne, Italie). Dans le même temps, les pays nordiques et anglo-saxons ont vu leur taux d'emploi des seniors rester assez stable sur la période, à l'exception d'une légère baisse, au début des années 90, pour les pays nordiques. À la fin des années 1990 et au début des années 2000, le taux d'emploi des 55-64 ans s'est relevé dans presque tous les pays. La progression du taux d'emploi des seniors en France apparaît moins forte que dans les autres pays depuis 2004. Ce constat n'est toutefois pas vérifié lorsque l'on neutralise les effets de structure par âge puisque dans ce cas, la progression du taux d'emploi « sous-jacent » des 55-64 ans est en France parmi les plus importantes des pays de l'Union européenne.

¹⁰³ Les politiques envers les seniors adoptent souvent un seuil à 50 ans. Or les taux d'emploi des 50-54 ans, en France, sont élevés, ce qui les différencie comme enjeu pour les politiques publiques.

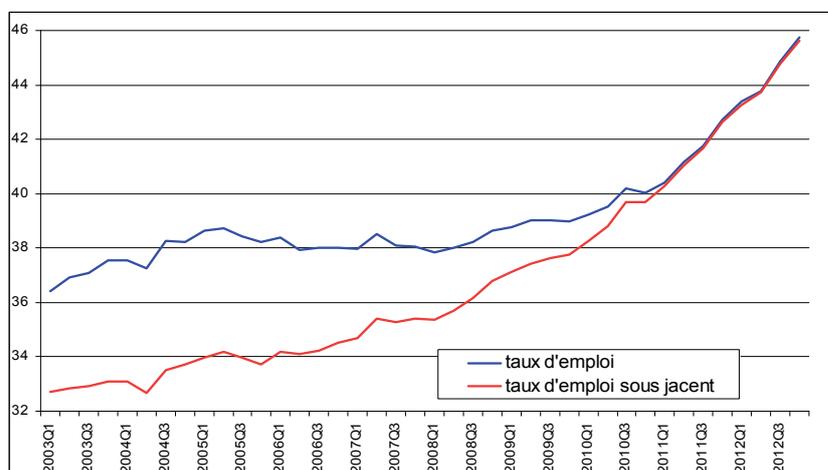
Graphique XIII : taux d'emploi des 55-64 ans en France de 1975 à 2012



Source : DARES (Données 2012 provisoires:enquête Emploi, Insee)

Entre 2000 et 2010, le taux d'emploi des 55-64 ans a progressé en France de plus de 10 points, passant de 28,9 % en 2000 à 39,7 % en 2010, soit une progression plus dynamique que la moyenne de l'UE. Si, dans la première moitié de la décennie 2000, la hausse du taux d'emploi des seniors était principalement due à un effet de structure démographique lié à l'arrivée à l'âge de 55 ans des premières générations du baby-boom, la hausse du taux d'emploi de cette classe d'âge hors effet démographique (« taux d'emploi sous-jacent ») s'est poursuivie entre 2005 et 2010, et s'est même accélérée depuis 2008.

Graphique XIV : Taux d'emploi des 55-64 ans de 2003 à 2012



Source : DARES (Données 2012Q4 provisoires: Données corrigées des variations saisonnières, moyennes trimestrielles en %, Enquête Emploi, Insee ; calculs DARES)

L'accentuation du taux d'emploi « sous-jacent » des 55-64 ans depuis 2008 a concerné d'abord les 55-59 ans puis en 2011 les 60-64 ans. Cette hausse peut être attribuée à plusieurs causes, dont les poids respectifs sont difficiles à préciser :

- la réduction des dispositifs de cessation anticipée et les réformes des retraites,
- un effet de génération en ce qui concerne l'emploi salarié chez les femmes du baby-boom,

- le décalage progressif des calendriers de vie professionnelle, avec notamment la scolarité obligatoire à 16 ans pour les natifs de 1953,
- une évolution progressive, dans un sens positif, des points de vue des employeurs concernant les salariés seniors.

Parallèlement, entre 2008 et 2011, le taux de chômage des 55-64 ans a aussi nettement augmenté. En 2011, il s'élève à 6,5 % mais reste cependant très inférieur à celui des autres actifs. La crise n'est pas la seule responsable de la hausse du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés de 55-64 ans qui s'explique aussi par l'extinction progressive du dispositif de dispense de recherche d'emploi. Si le taux de chômage des seniors est plus faible que celui des jeunes, les seniors peinent particulièrement à en sortir. 58 % des chômeurs âgés d'au moins 50 ans le sont depuis au moins un an, 42 % pour les 25-49 ans.

Lorsque l'âge augmente, les retours à l'emploi deviennent de moins en moins fréquents, même si le taux de retour dans l'emploi (en douze mois) des chômeurs quinquagénaires progresse. Il est de 27 % sur la période 2009-2011 pour les chômeurs de 50-54 ans (il était de 23 % pour la période 2004-2008) et de 11 % pour les chômeurs de 55-59 ans (8 % sur 2004-2008). Plus de la moitié des personnes de 55 à 59 ans qui ont retrouvé un emploi en tant que salarié travaillent à temps partiel, à la fois pour des raisons d'offre de travail des seniors et de demande (à travers les contrats aidés du secteur marchand souvent à temps partiel).

4.2. Néanmoins les âges effectifs de sortie du marché du travail restent inférieurs à l'âge légal de départ à la retraite et les modalités de transition entre emploi et retraites sont diverses et complexes

L'âge auquel les personnes cessent définitivement d'être en emploi et celui auquel elles liquident un premier droit à la retraite ne coïncident pas forcément. **En France, pour la génération née en 1938¹⁰⁴, l'écart entre les âges auxquels surviennent ces deux événements est, en moyenne, d'un an et demi.**

Pour cette génération, les salariés du privé ont liquidé leur retraite plus tardivement que ceux du public (en moyenne à 61,3 ans contre 57,5 ans), mais ils ont cessé de travailler quasiment au même âge (à 58,8 ans contre 58,2 ans). Les indépendants ont cessé définitivement toute activité en moyenne un an plus tard que les salariés du privé ou du public.

Si l'on regarde en évolution, non plus les données constatées mais les chiffres ressortant des déclarations des personnes concernées, on constate les évolutions suivantes.

¹⁰⁴ Les données concernant chaque génération sont connues assez tardivement car il faut attendre que l'ensemble de la génération soit partie pour les âges moyens de cessation d'activité soient examinés.

Tableau 16 : Age moyen de sortie du marché du travail

| | 2003 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Age | 58,9 | 59,1 | 59,1 | 59,6 | 59,7 | 60,0 | 60,4 |

Source : enquêtes Emploi, Insee, traitement Dares ; données 2012 provisoires. Concept : activité déclarée, âge exact à la date de l'enquête, sont considérées comme ayant cessé leur activité, les personnes de 50 ans ou plus se déclarant en activité 11 mois avant l'enquête et inactives à l'enquête. Champ : population des ménages de France métropolitaine.

Les personnes âgées d'au moins 50 ans se déclarant inactives en 2012 alors qu'elles déclarent avoir été en emploi ou au chômage 11 mois plus tôt, sont âgées en moyenne de 60,4 ans en 2012, soit près de 5 mois de plus qu'en 2011 et plus d'une année de plus qu'en 2007.

Une partie importante de la population ne passe pas directement de l'emploi à la retraite, mais connaît des périodes transitoires de non-emploi de différentes natures. D'autres personnes continuent quant à elles d'exercer une activité, même occasionnelle, après leur départ en retraite et cumulent une pension et un revenu d'activité.

Ces écarts entre âge de cessation d'activité et âge de liquidation de la retraite posent donc la question des transitions entre emploi et retraite. L'analyse des parcours entre 55 ans et 64 ans, pour les générations 1934 et 1938, montre leur diversité. Seuls 50 % de ces parcours se traduisent par une transition unique, la plupart du temps vers la retraite. Dans 25 à 30 % des cas, ces périodes sont marquées par deux transitions et dans près de 20 % des cas par trois transitions ou plus. Ces transitions peuvent s'effectuer de l'emploi vers le chômage, les préretraites, la maladie ou d'autres formes d'inactivité.

Il serait intéressant de mieux connaître ces parcours de transition pour accompagner et évaluer les effets des réformes relatives à la durée ou à l'âge de départ à la retraite.

Parmi les personnes nées en 1942 qui étaient salariées à 50 ans, plus de la moitié ne perçoivent pas de salaire à l'âge de 60 ans (sans qu'il soit possible de préciser les raisons ou les modalités de ces sorties). La sortie de l'emploi salarié n'est néanmoins pas toujours définitive. Plus d'un tiers des salariés du privé nés en 1942 sont absents une année mais sont présents une année ultérieure.

Le passage direct de l'activité salariée à la retraite est nettement plus rare pour les salariés du privé que pour ceux du public, et également un peu moins fréquent pour les femmes que pour les hommes. De plus, le temps partiel se développe beaucoup en fin de vie active, en particulier de 56 à 60 ans, pour les hommes comme pour les femmes et pour le secteur public comme le secteur privé. Le changement de quotité de travail en fin de carrière (à partir de 50 ans) concerne chaque année entre 5 et 10 % des salariés. Ainsi, une minorité de salariés connaît une activité salariée à temps complet sans interruption de 50 ans à la liquidation d'un premier droit à pension. Dans le secteur privé, ces salariés représentent 11,7 % des hommes et 6,3% des femmes.

En 2010, sur 100 personnes partant à la retraite à la CNAV, la moitié seulement avait validé des trimestres au titre de l'emploi l'année de leur départ à la retraite ou l'année précédente, 15 avaient validé des trimestres au titre du chômage, 6 au titre de l'invalidité et 31 n'avaient validé aucun trimestre.

Les situations d'inactivité, elles-mêmes, sont de nature très variée et parfois mal identifiée. En 2011, sur les 36 % de 55-59 ans inactifs, et parmi ceux qui ne souhaitent pas retravailler (30%), 13 % sont retraités, préretraités ou dispensés de recherche d'emploi, 17 % sont dans une autre situation d'inactivité, par exemple dans le cadre d'un dispositif d'invalidité ou au foyer. Parmi l'ensemble des pensions de retraite attribuées en 2011, 9,3 % ont été attribuées au titre de l'inaptitude, 5,7 % ont été substituées à des pensions d'invalidité¹⁰⁵.

La question peut se poser différemment pour les hommes, jusqu'à présent majoritairement concernés par les dispositifs de préretraites et pour les femmes qui se retrouvent plus souvent dans des situations d'inactivité, sans que l'on en connaisse précisément la nature et la cause (chômage non indemnisé, inactivité liée à des contraintes d'ordre personnel et familial, prise en charge d'enfants, petits-enfants, parents dépendants ...). S'agissant des préretraites, si les dispositifs bénéficiant de financements publics ont quasiment disparu, il existe encore des préretraites dites « maison » ou des « congés de cessation anticipée d'activité » dans un certain nombre d'entreprises, difficilement quantifiable.

De même, pour ceux qui sont en emploi, il est utile de s'interroger sur la qualité de cet emploi (type de contrat, conditions de travail, déroulement de carrières, motivations des évolutions de quotité de travail vers le temps partiel ou à l'inverse du temps partiel vers le temps plein...). Enfin, il importe également de prendre en compte l'état de santé des personnes encore en emploi, notamment pour celles qui continuent à exercer une activité, mais qui peuvent par exemple être en situation de restriction d'aptitude ou en absences pour maladie, plus ou moins longues et répétées.

¹⁰⁵ Programmes de qualité et d'efficience, Loi de financement de la sécurité sociale 2013, chiffres CNAV.

TROISIÈME PARTIE : TROIS PRIORITÉS DOIVENT DOMINER LA PROCHAINE RÉFORME DES RETRAITES

La commission a examiné les voies permettant aux Français de retrouver confiance en leur système de retraites, qu'ils soient des jeunes entrant dans la vie active, des actifs en cours de constitution de leurs droits, des seniors sur le point de cesser leur activité professionnelle ou des retraités.

Le constat a été fait que les efforts déjà consentis ont permis d'obtenir des résultats et de consolider notre système commun.

Celui-ci assure aujourd'hui un niveau globalement satisfaisant de redistribution et de garantie des revenus, du moins au moment de la liquidation car, sur la durée de la période de bénéfice de la pension, les mécanismes d'indexation se traduisent par un décrochage progressif par rapport aux salaires lorsque ceux-ci croissent plus vite que les prix.

Mais ce résultat doit immédiatement être tempéré : il n'est pas garanti pour l'avenir et notamment à long terme ; il ne réunit pas suffisamment autour de lui le consensus, en raison de déficits qui restent importants et d'une crainte diffuse, que renforce la crise actuelle, que les droits des nouvelles générations ne seront pas aussi favorables que ceux des générations actuellement en retraite.

La commission estime que les efforts à mener pour passer le cap et garantir la pérennité du système sont à notre portée :

- les efforts à consentir à court terme doivent permettre de retrouver l'équilibre financier du système et de le mettre en situation d'être piloté pour qu'il prenne mieux en compte les variations de la croissance et les évolutions de la démographie ;
- la recherche d'une justice accrue doit renforcer l'adhésion de toutes les catégories sociales et professionnelles à ce bien commun ;
- une ambition nationale en faveur de l'emploi des seniors et la recherche d'un traitement rénové des situations pénibles doit accompagner ces évolutions.

Ces trois priorités doivent guider la recherche de solutions permettant aux citoyens et à la société dans son ensemble d'appréhender avec davantage de sérénité ce progrès social et collectif qu'est l'allongement de l'espérance de vie.

1. Rééquilibrer et piloter le système à court, moyen et long termes

Les projections du COR (cf. tableau 13) mettent en évidence les défis de nature différente que posera au système de retraites la réalisation de l'un ou de l'autre des scénarios économiques étudiés.

- les scénarios A et A' montrent qu'en l'absence de mesures, le système se rééquilibre spontanément à moyen terme, passée la bosse du baby boom, et se trouve même excédentaire à long terme ;

- le scénario B peut être équilibré à moyen et long terme à la condition que soient mises en œuvre avant 2020 des mesures de rééquilibrage difficiles, portant sur environ un point de PIB ;
- Des croissances de la productivité inférieures, telles que celles qu'envisagent les scénarios C et C' exigent que des mesures complémentaires, allant au-delà du rétablissement de l'équilibre financier en 2020, soient déterminées.

La commission a étudié prioritairement les moyens permettant d'éviter un décrochage plus important que celui qui est aujourd'hui anticipé des taux de remplacement¹⁰⁶ et des prélèvements trop lourds pour les futurs actifs : elle a donc jugé que le retour à l'équilibre du système de retraites nécessitait de rétablir l'équilibre à court terme, puis de gérer le moyen et long terme par des actions sur la durée, des correctifs sur les modes d'indexation permettant de faire face aux conséquences d'une conjoncture plus déprimée ou, à l'inverse, plus dynamique que prévu.

1.1. A court terme, rétablir l'équilibre financier des régimes en 2020

1.1.1. La résorption des déficits conjoncturels est indispensable pour la pérennité à plus long terme des régimes de retraites

Les projections réalisées par le COR mettent en évidence trois horizons temporels distincts : une dégradation forte sur le court terme (à 2020), résultant notamment de la crise économique qui a débuté en septembre 2008, le maintien d'une tension sur les équilibres financiers du système à moyen terme (à 2035), issue du passage en retraite des générations issues du baby-boom, une amélioration portée par une démographie toujours dynamique à long terme.

1.1.1.1. Le redressement des comptes des régimes à court terme résulte d'une triple exigence

Il s'agit de manifester :

- ♦ la volonté de mettre le système des retraites dans la situation la plus favorable au moment où il va devoir faire face au pic de ses besoins, ce qui suppose de le doter d'un acquis de croissance, prenant la forme soit de recettes pérennes produisant des effets à moyen et long terme¹⁰⁷, soit de changements de règles favorisant l'élévation des âges de départ et le ratio cotisants / pensionnés ;
- ♦ l'ambition de garantir au plus tôt le versement des pensions des futurs retraités et de parvenir à une situation plus naturelle s'agissant de dépenses courantes de la Nation, dont la charge n'a pas à être reportée sur les générations futures ;
- ♦ la nécessité pour les régimes de retraites de s'inscrire dans la trajectoire des finances publiques retenue par les pouvoirs publics et de concourir au redressement des comptes publics et à la crédibilité internationale de la France.

¹⁰⁶ Dans l'abaque associé aux projections du COR, c'est le ratio rapportant la pension moyenne nette de l'ensemble des retraités au revenu moyen net de l'ensemble des actifs qui est mis en avant. Ce taux de remplacement n'est donc pas un indicateur individuel.

¹⁰⁷ Une mesure pérenne (hausse de cotisation, action d'allongement de la durée) a des effets durables sur le solde des régimes. Une mesure de trésorerie, donnant par exemple une recette exceptionnelle, en a moins.

1.1.1.2. Une ambition de retour à l'équilibre du régime général et des régimes alignés à l'horizon de 2020

Trois types de régimes peuvent être distingués :

- le régime général et les autres régimes de base non équilibrés,
- les régimes complémentaires de l'ARRCO et de l'AGIRC.
- les régimes dont l'équilibre financier est assuré en dernier ressort par une contribution de l'employeur (cotisation « implicite ») ou une subvention publique (régimes de la fonction publique d'Etat, des industries électriques et gazières, SNCF, RATP, Banque de France),

Si le cadre des finances publiques invite à prendre en compte l'ensemble des régimes de retraite obligatoires, la diversité de nature, de gouvernance et de financement des régimes doit être prise en compte.

- ♦ Pour les régimes complémentaires, les projections du COR de décembre 2012 évaluaient le besoin de l'AGIRC et de l'ARRCO à 8,3 Mds € en 2020.

Cependant, l'accord national interprofessionnel du 13 mars 2013 a prévu diverses mesures d'équilibrage qui devraient conduire à diviser de plus de moitié les déficits projetés à échéance 2020. Des mesures portant le cas échéant sur les âges et les durées pourraient, si elles étaient adoptées pour les régimes de base, contribuer à leur redressement.

- ♦ Pour les régimes publics, le besoin de financement est évalué par le COR à 8,6Mds € en 2020.

L'Etat couvre par subvention ou hausse du taux employeurs le déficit des régimes spéciaux et de la fonction publique, en raison notamment du fait que le CAS ne peut être en déséquilibre (article 21-II de la LOLF) et que l'Etat a une obligation juridique d'équilibre sur certains régimes spéciaux (RATP-SNCF-SEITA) et une responsabilité de solidarité pour d'autres régimes très déséquilibrés (marins, mines).

Les projections du COR ont retenu pour convention que le montant de la cotisation implicite à la charge de l'employeur ou de la subvention publique évoluait comme l'assiette des cotisations des régimes concernés. Les soldes projetés retracent donc imparfaitement le besoin réel et correspondent au surcroît de contribution ou de subvention requis pour assurer l'équilibre par rapport à une base de départ qui est dans le rapport du COR l'année 2011.

Ces besoins correspondent à la situation démographiquement plus dégradée de ces régimes et seront couverts par le budget de l'Etat, le produit des mesures décidées pour l'ensemble des régimes de base évoquées *infra* venant en atténuation du montant de cet effort, qui est un facteur de forte contrainte sur la trajectoire des finances publiques¹⁰⁸.

- ♦ Concernant le régime général et les régimes alignés, le besoin est évalué dans les projections du COR réalisées en 2012 à 4,8Mds€.

¹⁰⁸ Le budget triennal du PLF 2013 prévoit ainsi une dépense supplémentaire de 4,5 Mds€.

L'évaluation par le COR de l'ampleur de l'effort financier à réaliser à court terme propose des chiffres identiques pour le court terme, quels que soient les scénarios économiques.

La commission a cependant souhaité tenir compte des nouvelles prévisions économiques retenues au cours du premier semestre 2013 sur l'évolution de la croissance en 2013 et 2014. Ceci l'a conduite, de manière conventionnelle, à prendre en compte une dégradation possible de l'ordre de 1,5 à 2Mds € d'ici 2020 par rapport aux projections du COR (cf. Tableau 11).

En conséquence, l'effort financier requis pour rééquilibrer le régime général et les régimes alignés peut être évalué à environ 7 Mds € en 2020.

En outre, une enveloppe de 600M€ doit être envisagée à titre prudentiel pour la mise en œuvre de la réforme de la prévention et de la compensation de la pénibilité suggérée par la commission (3 de la présente partie), et qui impacterait les finances publiques sur la période.

Enfin, les mesures d'équité proposées (2 de la présente partie) sont pour partie équilibrées et nécessiteront, pour d'autres, un effort supplémentaire si elles étaient retenues.

1.1.2. Les leviers d'actions sont de plusieurs ordres

Les différents leviers concernent les ressources des régimes, l'évolution des pensions, les paramètres d'âge ou de durée pour la liquidation des droits.

1.1.2.1. Des recettes complémentaires au profit des régimes

Ces nouvelles ressources peuvent être – de façon non exhaustive – réparties en trois catégories : des prélèvements supplémentaires et des réductions de niches fiscales, qui pèseront sur les retraités, des hausses de cotisations, qui pèseront sur les actifs et les entreprises.

- ◆ Aligner le taux maximal de CSG applicable aux pensions sur celui des revenus d'activité des actifs permettrait de rétablir de l'équité entre actifs et retraités

Dans la législation actuelle, trois taux de CSG et de CRDS sont appliqués aux pensions de retraite :

- Une exonération est accordée aux retraités également exonérés de taxe d'habitation, c'est-à-dire les retraités dont le revenu fiscal de référence (RFR) du foyer fiscal auquel ils appartiennent était inférieur en 2010 à 10024 € après prise en compte de la composition familiale¹⁰⁹. L'exonération bénéficie en 2011 à 29% des retraités ;
- Le deuxième, « taux intermédiaire » de 3,8% de CSG et 0,5% de CRDS, s'applique aux retraités dont l'impôt sur le revenu (dû par le foyer fiscal auquel ils appartiennent) était inférieur en 2011 à 61 € (soit 11 778 € par part fiscale si le foyer fiscal ne bénéficie d'aucune réduction et crédit d'impôt¹¹⁰). Ce taux réduit bénéficie en 2011 à 15% des retraités ;

¹⁰⁹ Pour la taxe d'habitation, le deuxième adulte est compté pour 0,53.

¹¹⁰ Dans ce calcul, le deuxième adulte est compté pour 1.

- Le troisième, « taux plein », de 6,6% de CSG et 0,5% de CRDS, s'applique aux retraités non exonérés de taxe d'habitation et dont l'impôt sur le revenu dû était supérieur en 2011 à 61 €, soit 56% des retraités.

L'existence de ce taux réduit est contestable. A revenus égaux, un retraité pourra être exonéré du paiement de la CSG si l'abattement fiscal de 10% sur sa pension le fait descendre en deçà du seuil de 10 024€ quand un actif sera, lui, soumis à un prélèvement de 8% au titre de la CSG et de la CRDS ; un retraité bénéficiant d'une pension élevée aura un taux de prélèvement au titre des mêmes contributions inférieur à celui d'un salarié rémunéré au SMIC. Par ailleurs, l'existence de taux différenciés génère des effets de seuil forts : 1 € de revenu supplémentaire peut conduire à passer de l'exonération au taux réduit ou du taux réduit au taux de 6,6%.

Dans le calcul retenu par la commission et issu des travaux de la DREES, le passage d'un taux de 6,6% à un taux de 7,5%, générerait un gain net d'environ 2Mds € par an¹¹¹, susceptibles d'être affecté au fonds de solidarité vieillesse.

Tableau 17 : Maintien d'une exonération et d'un taux réduit à 3,8 %, passage du taux plein à 7,5 % et suppression de la référence au critère d'imposition du foyer fiscal

| | |
|---|-------|
| <i>Impact financier</i> | |
| Gain de CSG total (en M€) | 2 107 |
| Gain de CRDS total (en M€) | 1 |
| Baisse du montant d'IR (en M€) | 327 |
| Gain total pour les finances publiques (en M€) | 1 781 |
| <i>Impact sur les retraités</i> | |
| Nombre de retraités avec hausse des contributions (en milliers) | 9 534 |
| Hausse moyenne des contributions (en €) | 224 |
| Nombre de retraités avec baisse des contributions (en milliers) | 64 |
| Baisse moyenne des contributions (en €) | 126 |

Source : DREES ERFIS 2009, INES 2011

En partant d'un gain net de 1,8 Mds € en 2014, **la mesure a des effets de long terme et produirait un gain de 2Mds € en 2020, 2,2Mds € en 2030, 2,6Mds € en 2040** (en € constants 2011).

- ♦ Réviser certains avantages fiscaux des retraités est souhaitable

L'impôt sur le revenu ne concerne par définition que les contribuables imposables. Les avantages liés aux pensions dans le barème de l'impôt apportent un soutien qui est de surcroît croissant avec le niveau de revenu et profitent donc davantage aux retraités aisés. Ils

¹¹¹ Ce calcul est associé à une modification des conditions de bénéfice du taux réduit de 3,8%. Aujourd'hui, un critère de « revenu fiscal de référence » est retenu pour l'exonération et un critère « impôt sur le revenu dû après prise en compte des niches fiscales » pour le taux réduit, le deuxième adulte du foyer n'étant de surcroît pas compté de la même manière. Afin d'adopter un critère commun pour l'exonération totale et partielle de CSG et de limiter les écarts de traitement entre ménages de compositions familiales différentes et ayant ou non des réductions fiscales et des compositions, référence serait faite au revenu fiscal de référence (RFR) par « coefficient familial ».

pourraient en conséquence être revus et manifester la contribution des retraités les plus aisés au redressement des comptes de l'assurance vieillesse.

Les mesures envisageables de réduction de ces dépenses fiscales contribueraient à une hausse des prélèvements obligatoires, dans le cadre actuellement retenu de comptabilisation de celles-ci. Il est en outre à noter qu'afin de permettre à la branche retraite de bénéficier du rendement de ces mesures fiscales, des transferts devraient être opérés entre le budget de l'Etat et celui de la sécurité sociale.

- La fiscalisation des majorations de pension

Les majorations de pension pour les parents de trois enfants et plus bénéficient aux femmes et aux hommes ayant eu ou élevé au moins trois enfants pendant neuf ans avant leur 16ème anniversaire : elles s'élèvent à 10 % dans l'ensemble des régimes de base et complémentaires¹¹², auxquels s'ajoutent pour la fonction publique et les régimes spéciaux une majoration de 5 % par enfant au-delà du troisième.

Ces majorations étant proportionnelles au niveau des pensions et défiscalisées, elles ont un effet anti-redistributif en fonction du revenu : pour le dernier décile des pensions, elles représentent 4 % de la retraite (soit près de 800 € en moyenne) contre moins de 2 % pour les premiers (soit à peine quelques euros)¹¹³. Elles peuvent même excéder le montant des prestations familiales versées pendant l'éducation effective des enfants¹¹⁴, ce qui conduit à s'interroger sur la finalité de ce dispositif, qui était censé compenser le risque pour les ménages ayant élevé de nombreux enfants de ne pas avoir pu se constituer d'épargne au cours de leur vie active, mais conduit de fait à majorer les pensions sans distinction plutôt qu'à compenser la charge d'enfants.

Cette exonération n'apparaît plus justifiée. L'exonération bénéficie en 2011 à 3 millions de ménages pour un coût évalué en PLF 2013 à 890M€¹¹⁵.

- La remise en cause de l'abattement de 10% sur les pensions

Cet abattement, fondé sur des frais professionnels qui n'existent par définition plus, est plafonné à 3 660 € (par foyer fiscal), ce qui correspond à un montant mensuel de pension d'environ 3 000 € nets, la moitié pour un couple de retraités mariés ou pacsés. Il bénéficie à environ 13,6 millions de ménages fiscaux et son coût est évalué à 3,3 Mds € en 2013, dans les annexes au projet de loi de finances pour 2013¹¹⁶.

¹¹² L'AGIRC et l'ARRCO ont décidé en 2011 de les soumettre à un plafond de 1 000 € pour une carrière complète, par régime et par an et ce pour les nouveaux points acquis.

¹¹³ « Politiques familiales et droits familiaux de retraite », Ecole d'économie de Paris, juin 2008

¹¹⁴ Le rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociales de 2012 mentionne l'exemple suivant : un cadre supérieur du secteur public ou privé ayant trois enfants à charge ne percevra que des allocations familiales non soumises à condition de ressources, soit environ 3 478 € par an en 2012. Parallèlement, un salarié de ce niveau partant en retraite la même année, s'il touche par exemple une pension de 4 600 € mensuels, recevra un supplément de retraite défiscalisé de l'ordre de 5 500 € par an.

¹¹⁵ Source : Annexe au PLF 2013, Evaluation des voies et moyens tome II, Dépenses fiscales.

¹¹⁶ Ibidem.

Selon les évaluations de la DREES, la suppression de cet abattement conduirait à une hausse du montant collecté au titre de l'impôt sur le revenu de 3,1 Mds € (France métropolitaine, 2011). Elle induirait en outre une hausse de la CSG et de la CDRS collectées sur les pensions de retraite et une baisse du montant de certaines prestations sociales versées sous conditions de ressources (en particulier allocations logement et allocation adultes handicapés), pour un montant de 1,8 Md€ (hors effet sur la taxe d'habitation). Ces importants effets induits sur les contributions et prestations sociales sont dus au fait que le barème de plusieurs de ces dispositifs dépendent du revenu imposable du foyer.

Tableau 18 : Rendement pour l'impôt sur le revenu d'une mesure de suppression de l'abattement fiscal 10% sur les pensions

| Montant | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| (en Mds €) | 3,3 | 3,3 | 3,4 | 3,4 | 3,5 | 3,5 | 3,6 | 4,2 | 4,9 | 5,7 | 6,6 |

Source : Direction de la sécurité sociale

Environ 10 millions de ménages seraient perdants, à tous les niveaux de l'échelle des revenus, les ménages du premier décile de niveau de vie, aux revenus les plus faibles, étant cependant en grande partie épargnés. Les ménages aisés seraient principalement touchés via une hausse de leur impôt sur le revenu. Les ménages modestes (du 2ème au 4ème décile de niveau de vie) seraient davantage touchés par une hausse de leurs contributions sociales ou une baisse de leurs allocations logement et de leur allocation pour adultes handicapés (AAH). Environ 790 000 ménages deviendraient imposables alors qu'ils ne l'étaient pas grâce à l'abattement.

Pour limiter ces effets, plusieurs voies sont envisageables, notamment :

- Abaisser le plafond de 3660 € à 2 500 € ou 1 500 € par foyer fiscal afin de préserver les ménages moins aisés.

Dans ce premier cas (2500€), les ménages des trois premiers déciles de la distribution seraient très largement épargnés par la mesure et l'impact sur les prestations sociales quasi nul. Le rendement d'une telle mesure serait sensiblement inférieur à la suppression puisqu'il serait de l'ordre de 0,5 Md €. Environ 2,9 millions de ménages situés pour près de 65 % parmi les 3 déciles de niveau de vie les plus élevés perdraient en moyenne 160 € par an, ce qui équivaut à une baisse moyenne de leur revenu disponible de 0,3 %. Seuls 5 % de l'effort budgétaire seraient supportés par des ménages perdants de la première moitié de la distribution des niveaux de vie. A l'inverse, les ménages perdants du 10ème décile s'acquitteraient de 42 % de l'effort total. 20 000 nouveaux ménages deviendraient imposables.

Dans le second cas (1 500 €), seuls les ménages des deux premiers déciles de la distribution seraient très largement épargnés par la mesure, l'impact sur les prestations sociales demeurant faible. Le rendement de la mesure serait de 1,5 Md € : 1,2 Md € d'augmentation de l'impôt sur le revenu, 0,2 Md € de hausse de la CSG et de la CRDS, et 0,1 Md € de baisse des prestations sociales (allocations logement, AAH...). Environ 5,5 millions de ménages seraient perdants : leur perte moyenne représenterait 270 € par an, soit en moyenne 0,7 % de leur revenu disponible. Environ 20 % de l'effort budgétaire serait supporté par des ménages de la première moitié de la distribution des niveaux de vie. A l'inverse, les ménages perdants du

10ème décile s'acquitteraient de 30 % de l'effort total. 190 000 nouveaux ménages deviendraient imposables en raison de l'abaissement du plafond¹¹⁷.

- Abaisser le taux de 10% à 7%, 5% ou 3%

Dans le cadre de l'abattement de 10 % sur leur revenu imposable dont bénéficient les retraités, similaire à celui des salariés, il existe un abattement minimal par bénéficiaire (374 € pour l'IR 2013) et un abattement maximal pour l'ensemble du foyer (3660 € pour l'IR 2013). La réduction de l'abattement est ici chiffrée en abaissant également proportionnellement l'abattement maximal et l'abattement minimal.

Tableau 19 : Taux, montants d'abattement minimal et maximal (en €), gain d'IR et gain total

| | Taux d'abattement | Abattement maximal | Abattement minimal | Gain d'IR | Gain total |
|-----------------------------|-------------------|--------------------|--------------------|------------|------------|
| 2014, barème projeté | 10% | 3708 | 379 | | |
| Scénario 1 | 7% | 2596 | 265 | 1,1 | 1,6 |
| Scénario 2 | 5% | 1854 | 190 | 1,9 | 2,7 |
| Scénario 3 | 3% | 1112 | 114 | 2,7 | 3,8 |

Source : Echantillon lourd de la DGFip, calcul DGTrésor. Revenus 2011 vieilliss en 2013, législation 2014.

L'augmentation d'impôt pour une baisse de l'abattement à 7%, 5% et 3 % (avec une baisse proportionnelle de l'abattement minimal et maximal) serait respectivement de 1,1 Md€, 1,9 Md€ et 2,7 Md€.

La baisse de l'abattement de 10 % augmenterait le revenu fiscal de référence des personnes concernées. Cela aurait donc des effets induits, notamment sur les exonérations et taux réduits de CSG, et sur certaines prestations sociales, en particulier les allocations logement. Ces effets interviendraient avec un an de décalage et sont estimés de façon fruste : on suppose qu'ils constituent une fraction forfaitaire de la recette supplémentaire d'impôt sur le revenu de 30 % pour la CSG et 10 % pour les prestations sociales.

- ♦ Le recours à l'augmentation des taux de cotisation doit être envisagé

Les cotisations d'assurance vieillesse constituent en effet la ressource principale des régimes.

Une augmentation de la cotisation dé plafonnée de 0.1 point par an pendant 4 ans, de 2014 à 2017, partagée entre part salariale et part patronale, rapporterait 2,6 Mds € au régime général¹¹⁸.

Des taux différents peuvent également être envisagés, la mesure devant également être transposée aux autres régimes.

¹¹⁷ Source : DREES

¹¹⁸ Source : DSS

Tableau 20 : Rendement d'une hausse progressive de cotisations d'assurance
vieillesse de 2014 à 2017

| <i>En Md€ constants 2011</i> | | | | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Impact (CNAV+FSV) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
| + 0,1 point /an | 0,6 | 1,2 | 1,8 | 2,4 | 2,6 | 3,2 | 3,7 | 4,4 | 5,2 |
| +0,12 point/an | 0,7 | 1,4 | 2,1 | 2,9 | 3,1 | 3,8 | 4,5 | 5,3 | 6,3 |
| + 0,2 point /an | 1,1 | 2,3 | 3,6 | 4,9 | 5,2 | 6,3 | 7,5 | 8,9 | 10,4 |
| Impact (tous régimes de base non équilibrés) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
| + 0,1 point/ an | 0,7 | 1,4 | 2,1 | 2,8 | 3,0 | 3,8 | 4,6 | 5,7 | 6,9 |
| +0,12 point/an | 0,8 | 1,6 | 2,5 | 3,4 | 3,6 | 4,6 | 5,6 | 6,8 | 8,3 |
| + 0,2 point/an | 1,3 | 2,7 | 4,2 | 5,7 | 6,1 | 7,6 | 9,3 | 11,3 | 13,9 |

Source : Direction de la sécurité sociale

Une telle mesure est aisée à mettre en œuvre, tant au plan juridique qu'en termes de gestion, lisible pour les actifs et génère une recette pérenne.

Elle doit cependant être replacée dans un triple contexte :

- la recherche par le Gouvernement de la restauration de la compétitivité des entreprises, qui s'est traduite par la mise en place depuis le 1^{er} janvier 2013, d'un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), visant à alléger de 20 Mds € le coût du travail pour les salaires inférieurs à 2,5 fois le SMIC, soit l'équivalent d'une baisse de 6% du coût du travail, équivalente à une réduction de cotisations sociales ;
- la montée en charge pour le régime général de hausses de cotisations d'assurance vieillesse liées au dispositif de départ anticipé des carrières longues (décret du 2 juillet 2012) : passage d'ici 2016 d'un taux de 6,75% à 6,9% sous plafond pour la part salariale, de 8,3% à 8,55% pour la part patronale¹¹⁹ ;
- la réflexion plus globale sur le financement de la protection sociale menée actuellement par le Haut Conseil du financement de la protection sociale.

¹¹⁹ Des mesures de hausse des cotisations sont également prévues dans plusieurs régimes : i) augmentation de la contribution des fonctionnaires des régimes publics, qui court de 2011 à 2020 en application de la réforme de 2010, ainsi que des salariés des régimes spéciaux (de 2017 à 2020 pour la RATP, de 2017 à 2026 pour la SNCF...) ; ii) hausse de la cotisation employeur à la CNRACL (de 2012 à 2016) tant au titre du redressement du régime que de la mise en œuvre du décret du 2 juillet 2012 ; iii) hausses appliquées aux professions indépendantes (jusqu'en 2015 pour les non salariés agricoles).

1.1.2.2. Des mesures portant sur l'évolution des pensions

Un deuxième levier consiste à agir sur les dépenses, soit en prévoyant une sous-indexation exceptionnelle des pensions afin de faire baisser les dépenses des régimes par rapport aux hypothèses retenues dans les projections, soit, avec un effet plus différé, en adaptant le mode d'indexation des salaires portés au compte¹²⁰.

La commission juge indispensable de préserver les plus petites retraites : elle n'a pas examiné de scénarios de désindexation affectant les pensions les plus faibles (ASPA) et a recherché des mesures ne touchant pas les petites pensions.

- ◆ Les mécanismes de désindexation des pensions envisageables

La loi du 21 août 2003 a mis en place, pour le régime général, les régimes alignés et les régimes de la fonction publique, un dispositif pérenne de revalorisation destiné à garantir le pouvoir d'achat des retraités. Cette règle a été étendue à l'ensemble des régimes à compter de 2009.

Désormais :

- le coefficient annuel de revalorisation est fixé au 1^{er} avril de chaque année conformément à l'évolution prévisionnelle en moyenne des prix à la consommation hors tabac prévue, pour l'année considérée, par la Commission économique de la nation qui se réunit au printemps ;
- en cas d'écart constaté entre la prévision et l'inflation effectivement constatée, un ajustement, égal à la différence entre ces deux données, est opéré lors de la revalorisation intervenant au 1^{er} avril de l'année suivante.

Une mesure visant à proposer, à titre transitoire, des mesures moins favorables de revalorisation pourrait être justifiée pour trois raisons :

- le niveau de vie des retraités est aujourd'hui comparable à celui des actifs, sans que pèsent sur les premiers les risques en matière d'emploi et de pouvoir d'achat auxquels sont confrontés les seconds, et notamment les plus jeunes d'entre eux en cette période de crise et de croissance du chômage¹²¹. De plus, même si l'on peut considérer que l'indexation sur les prix des pensions est en elle-même une forme de participation des retraités à l'effort de modération des dépenses, l'essentiel des mesures prises depuis 2003 ont pesé sur les actifs. Enfin, en cas de mesures additionnelles de prélèvements pesant sur les actifs, la mesure pourrait constituer une contrepartie manifestant l'équité de l'effort entre catégories ;

¹²⁰ Eventuellement en retenant la formule proposée par la commission dans une optique de long terme (cf. 1.3. de la présente partie).

¹²¹ L'INSEE a constaté une baisse du pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages de 0,9% en 2012, qui succède à une hausse limitée à 0,7% en 2011 et 0,9% en 2010. Dans le même temps, les pensions, qui dépendent de l'inflation, ont été revalorisées de 1,3% au 1^{er} avril 2013 (2,1% en 2012, comme en 2011)

- l'accord national inter-professionnel du 13 mars 2013 prévoit une sous-indexation des retraites complémentaires jusqu'en 2015 : la revalorisation sera limitée à 0,95% (AGIRC) et 1,17% (ARRCO) pour l'année 2013¹²² alors que l'inflation prévue est de 1,2%, l'évolution pour les années 2014 et 2015 sera fixée au niveau de l'inflation moins un point, sans que cette évolution puisse être négative. Par définition, cette mesure ne concerne que les affiliés à ces régimes ; les ressortissants des autres régimes en sont de ce fait épargnés ;
- il s'agit de la seule mesure lisible et aisée de mise en œuvre permettant de limiter l'évolution des dépenses des régimes et qui peut, de surcroît, conserver un caractère transitoire et différencié selon les montants de retraites ou niveau de vie, toutes les générations de retraités n'ayant pas eu des carrières comparables et ne bénéficiant pas aujourd'hui des mêmes conditions favorables.

Trois modalités de mise en œuvre d'une mesure de sous-indexation ne touchant pas les petites pensions ont été examinées :

- une désindexation portant, dans les mêmes conditions, sur les pensions soumises aux taux de 6,6% et 3,8% de CSG, les autres pensions étant exclues.

En cas de désindexation de 1 point en 2014 et 2015, comme pour les régimes complémentaires, le rendement serait de 1,3 Md€ en 2014, 3 Mds en 2015 et 3,5Mds en 2016.

En cas de gel de l'évolution de ces pensions, le rendement serait de l'ordre de 6 Mds en 2016¹²³.

- une désindexation différenciée selon le taux de CSG applicable à la pension.

A titre d'exemple, une sous-indexation de 1,2 point sur les pensions assujetties à la CSG de 6,6% et de 0,5% pour les pensions assujetties au taux réduit et applicable pendant 3 ans générerait une économie de l'ordre de 2,8 Mds pour le régime général et les régimes alignés à échéance de 2020¹²⁴. En cas de prise en compte sur les salaires portés au compte, l'économie supplémentaire serait de 700M€ en 2020.

Avec ou sans effet sur les salaires portés au compte, les effets de la mesure se prolongent sur longue période.

¹²² Soit +0,5% au 1^{er} avril pour la valeur de service du point AGIRC, +0,8% pour la valeur de service du point ARRCO.

¹²³ Source : Direction du Budget

¹²⁴ Source : Direction de la sécurité sociale

Tableau 21 : Impact d'une sous-indexation temporaire et différenciée selon le revenu des pensions et/ou des salaires portés au compte (en Mds € constants 2011)

| Impact (CNAV+FSV) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| sous indexation des pensions | 0,6 | 1,4 | 2,1 | 2,3 | 2,1 | 1,3 | 0,6 | 0,1 | 0,0 |
| sous indexation des SPC | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,7 | 2,0 | 2,6 | 2,3 | 1,3 |
| Impact (tous régimes de base non équilibrés) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
| sous indexation des pensions | 0,8 | 1,9 | 2,9 | 3,1 | 2,8 | 1,8 | 0,7 | 0,1 | 0,0 |
| sous indexation des salaires portés au compte | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,8 | 2,1 | 2,8 | 2,3 | 1,3 |

Source : DSS. Hypothèses : Sous-indexation en 2014, 2015 et 2016 de 1,2 point pour les pensions assujetties à la CSG à 6,6% et de 0,5 point pour les pensions assujetties à la CSG à 3,8%. Sous-indexation de 2014 à 2016 des salaires portés au compte de 1,2 point pour tous les cotisants.

- Une sous-indexation tenant compte du montant total des pensions perçues

A titre d'alternative, il pourrait être envisagé d'appliquer un coefficient de revalorisation différencié en fonction du montant total des pensions des assurés. Pour les pensions les plus modestes, le taux de revalorisation serait calculé en fonction de l'évolution de l'inflation, selon les mêmes modalités qu'actuellement ; au-delà de ce seuil, donc pour les pensions les plus élevées, un taux de revalorisation moins favorable serait appliqué. Un palier intermédiaire pourrait être envisagé, afin d'éviter des effets de seuil trop importants.

Cette option, que la commission n'a pas été en mesure, dans le temps imparti, de chiffrer, comprend elle-même deux variantes : i) dans l'une, serait prise en compte la seule pension de base (ou les pensions de base s'agissant des poly-pensionnés), ii) dans l'autre, c'est le montant total des pensions (base et complémentaires) qui servirait de référence pour mettre en œuvre cette revalorisation différenciée.

La commission n'a pas retenu la première hypothèse de sous-indexation (désindexation identique pour tous les retraités non exonérés de CSG), en raison du ciblage insuffisant qu'elle conduisait à retenir et des effets de seuil importants qu'elle générerait.

Les deux autres hypothèses présentent des difficultés juridiques et de gestion différentes.

- Une désindexation différenciée selon le taux de CSG applicable à la pension serait une mesure simple en gestion, les régimes étant déjà habitués à prélever à la source la CSG sur les pensions qu'elles versent, sous réserve du cas particulier des retraités de droit français résidant à l'étranger et, à ce titre, non soumis à CSG.

Elle apparaît lisible dans son principe, puisqu'elle permet d'exonérer les pensions les plus faibles et aurait un caractère transitoire manifestant la contribution des retraités à l'effort conjoncturel de redressement des comptes de l'assurance vieillesse, même si ses effets se poursuivront à long terme.

Elle peut présenter en revanche une certaine fragilité juridique car elle conduit à prendre en compte le revenu fiscal du retraité. Or celui-ci peut être déterminé par des facteurs (situation familiale, revenus d'autres natures) qui s'éloignent de la logique du système des retraites qui confère à la pension le caractère d'un droit individuel et assurantiel. Des motifs d'intérêt général résidant, d'une part, dans la recherche de l'équilibre financier de la sécurité sociale et, d'autre part, dans la finalité sociale de la préservation du niveau de vie des plus modestes peuvent justifier d'envisager une telle mesure, ciblée et destinée à préserver les petites pensions. La Commission estime donc que le risque juridique est limité mais qu'il doit être signalé.

- Une différenciation en fonction du niveau global de pensions présenterait des risques juridiques encore plus limités.

Le critère de différenciation serait, en effet, en lien direct avec l'objet sur lequel il porte : le montant de la pension. Ils ne sont pas nuls cependant, si était retenue, comme il serait sans doute préférable, une appréciation du montant de la pension de retraite, tous régimes de retraite confondus, base et complémentaire. Si ce type de dispositif existe pour l'écrêtement du minimum contributif ou la majoration de pension de réversion, le lien entre l'objet de la mesure et le critère retenu serait peut-être considéré comme moins direct que si les seules pensions de bases étaient prises en référence.

La gestion serait, en revanche, plus complexe, Les informations pourraient être collectées par l'échange électronique inter régimes de retraites (EIRR) afin d'assurer une mise en œuvre dans tous les régimes. L'EIRR recense en effet l'ensemble des avantages personnels, dérivés, de base et complémentaires servis et le montant de ceux-ci. Mais des adaptations seraient nécessaires pour permettre d'indicer les pensions et d'appliquer des taux de revalorisation différenciés, d'où un temps de définition commune des règles de gestion et d'adaptation des systèmes d'information des régimes.

1.1.2.3. Mesures d'âge ou de durée

- ♦ Les justifications d'une discussion sur une action complémentaire sur les âges et les durées

Quatre éléments justifient ce débat :

- l'allongement de l'espérance de vie requiert, sauf à dégrader fortement le ratio cotisants/retraités, de poursuivre la dynamique de partage des gains d'espérance de vie, soit dans le respect des règles déterminées en 2003, soit en adaptant la règle (par exemple en faisant référence à l'espérance de vie à 62 ans et non plus à 60 ans), soit en recourant à une autre règle ;
- une augmentation des durées d'assurance peut induire des effets sur les comportements de départ en retraite (et en conséquence, sur le montant des pensions), mais aussi d'entrée dans la vie active. Si le taux d'emploi des seniors (55-64 ans) progresse au rythme d'un point par an environ, le taux français reste inférieur de quelques points à la moyenne européenne. L'augmentation est en conséquence à la fois favorable à l'accroissement de la population active et à l'augmentation de l'âge à la liquidation ;

- ce type de mesure est, en dépit de son caractère contraignant pour les assurés, comprise par ceux-ci et même admise comme un levier naturel au profit de la pérennité du système et de l'équité entre générations, susceptible de surcroît de rendre moins nécessaire le recours aux autres leviers que sont des recettes supplémentaires ou des droits moindres ;
- elle crédibilise enfin les réformes des systèmes de retraite, notamment dans une perspective internationale, en raison de son rendement élevé à long terme et des mesures comparables prises par des pays voisins.

En outre, le débat sur les évolutions à apporter au système des retraites ne peut ignorer les évolutions possibles en matières d'âges pivot (62 ans pour l'âge légal de départ, 67 ans pour l'âge d'annulation de la décote).

La commission estime donc indispensable de prendre en compte cette question dans les scénarios de moyen et long termes.

A l'horizon plus rapproché de 2020, elle a examiné si ces mesures pouvaient contribuer au rééquilibrage de la situation des régimes, tout en examinant par ailleurs les questions d'itinéraires professionnels en deuxième partie de carrière, de pénibilité et la situation particulière des personnes ayant des carrières courtes. L'analyse doit aussi prendre en compte l'effet de ce type de mesure sur l'emploi : réalisées trop brutalement, elles peuvent conduire des générations prêtes à partir à reculer leur départ effectif, au prix, difficile à évaluer, de conséquences sur le taux de chômage global ou d'une dégradation des comptes des autres régimes sociaux (chômage, invalidité...), venant limiter le gain total pour les finances publiques.

La commission estime en tout état de cause nécessaire de discuter, dans la concertation sur la prochaine réforme, du calendrier et du plafonnement de la hausse de la durée d'assurance.

- ♦ A court terme (2020), une accélération du calendrier d'allongement des durées d'assurance serait susceptible de produire des effets.

Deux scénarios d'évolution des conditions de durée examinés dans la perspective d'équilibre de long terme peuvent avoir des effets à horizon 2020 :

- le premier scénario consiste à porter la durée d'assurance de 41,75 ans (pour la génération 1957) à 43 ans (pour la génération 1962) puis à 44 ans (génération 1966), c'est-à-dire de l'accroître rapidement à raison d'un trimestre par génération ;
- le second consiste à adopter un rythme moins rapide de montée en charge, en allongeant la durée d'un trimestre toutes les deux générations à compter de la génération 1957 : 167 trimestres pour les générations 1957 et 1958, 168 trimestres pour les générations 1959 et 1960, 169 trimestres pour les générations 1961 et 1962.

Le premier scénario permettrait une économie de 1,4 Mds€ tous régimes en 2020 (0,6 Md€ pour le régime général)¹²⁵ mais requiert une hausse forte et concentrée pour sa montée en charge sur quelques générations.

Le second aurait un rendement deux fois moindre de 500M€ tous régimes (200M€ pour le régime général) mais, si la mesure était poursuivie au-delà de ces générations (jusqu'à 44 ans soit 176 trimestres à compter de la génération 1975), il produirait une économie de 2,9Mds € en 2030 et 7,7Mds € en 2040 (Cf *infra*)¹²⁶.

La commission juge utile que la concertation sur la prochaine réforme discute de l'opportunité de ces mesures d'accélération qui peuvent renforcer la capacité du système à affronter les défis qui l'attendent jusqu'en 2035 et limiter les prélèvements supplémentaires sur les actifs dans la période de sortie de crise actuelle.

Les effets en termes de pension moyenne, d'âge de liquidation ou de durée validée seraient, en tout état de cause, peu différenciables à *court terme* des paramètres retenus dans les projections du COR. Néanmoins et dans les deux cas, le rendement à long terme des mesures est important.

- ♦ Un nouveau recul des âges produirait peu d'effets à court terme et apparaît peu opportun après que des augmentations significatives ont été introduites par la réforme de 2010

Depuis la loi du 9 novembre 2010, l'âge légal est, comme la durée d'assurance, fixé par génération. La génération 1952 peut partir à 60 ans et 9 mois ; la génération 1955 pourra partir en 2017, une fois atteints ses 62 ans.

Dans une optique de court terme, un éventuel relèvement ne pourrait donc concerner que les générations 1956 et suivantes, sauf à accélérer le calendrier retenu en 2010.

Une hypothèse consisterait à accroître les bornes d'âge pour tendre vers les 63 (âge légal) et 68 ans (annulation de la décote). A raison d'un trimestre supplémentaire par génération à gagner entre les générations 1956 (62/67) et 1959 (63/68), le gain serait de l'ordre de 600M€ par an pour la CNAV à compter de 2018¹²⁷. En retenant une montée en charge plus progressive d'un trimestre supplémentaire toutes les deux générations (soit 63/68 à compter de la génération 1962), le gain tous régimes est estimé à 800M€ par la DREES en 2020¹²⁸. Il est en revanche considérable à long terme (cf *infra*).

Sans modifier les bornes d'âge, une mesure alternative pourrait consister à accélérer le calendrier prévu : elle conduirait à ce que les 62 ans soient applicables dès la génération 1954 (actuellement à 61 ans et 7 mois). Le rendement, concentré sur l'année 2016, serait de 1 Md€ à cette date pour le seul régime général¹²⁹.

¹²⁵ Source DSS

¹²⁶ Source : DREES

¹²⁷ Source CNAV

¹²⁸ Source : DREES

¹²⁹ Source : DSS

Il est cependant à noter que l'augmentation prévue par la réforme de 2010 était déjà très exigeante par la rapidité de sa montée en charge, et que ce caractère a encore été renforcé par l'accélération du calendrier opérée par l'article 88 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

1.1.3. Les scénarios envisageables

Les efforts requis sont importants et auront à être mis en œuvre dans un contexte économique peu favorable, que les mesures risquent, compte tenu de leur effet récessif potentiel, de rendre plus délicat encore.

De surcroît, la contrainte temporelle limite l'éventail des choix disponibles. En effet, des modifications paramétriques relatives aux bornes d'âge ou aux durées d'assurance ont, par définition, un impact sur les dépenses des régimes plus limité à court terme que leurs effets à long terme.

A l'aune de l'effort requis et de ces contraintes, deux principes peuvent guider les choix :

- ◆ un principe d'efficacité

Il importe de privilégier les mesures les moins pénalisantes pour la croissance du pays et le pouvoir d'achat des ménages, dans le contexte de reprise prévue de la croissance sur la période considérée. Dans cette perspective, une cible de retour à l'équilibre en 2020 pourrait être retenue afin de lisser les efforts à mener et de prendre en compte le caractère conjoncturel des besoins financiers, qui résultent notamment de la dégradation de la situation économique enregistrée depuis 2009.

- ◆ un principe de justice

Il est souhaitable de limiter la charge pesant sur les revenus les plus modestes, qu'il s'agisse de retraités ou d'actifs, et de proportionner les efforts tant à la capacité des ménages qu'aux efforts déjà effectués. Les régimes complémentaires ayant déjà fourni une partie de l'effort, le principe sinon d'une transposition, du moins d'un effort comparable, est souhaitable pour les autres régimes. En outre, si la commission a étudié l'effet que pourrait avoir à court terme l'adoption de mesures portant sur les bornes d'âge ou les durées d'assurance, **elle juge nécessaire que celles-ci n'affectent pas les générations pour lesquelles les règles ont été fixées** : un décret prévoyant la durée d'assurance requise pour le bénéfice du taux plein pour la génération 1956 ayant déjà été publié, ces mesures ne pourraient affecter que les générations ultérieures.

Il importera aux pouvoirs publics de faire leur choix parmi les différentes mesures envisageables, dont les effets financiers à l'horizon 2020, pour celles qu'a examinées la commission, sont présentés dans le tableau suivant.

Concernant les mesures fiscales évoquées, il importera également de prévoir les règles d'affectation entre les régimes.

Tableau 22 : Rendement pour le régime général et les régimes alignés en 2020 des mesures envisagées

| Retraités | | Mesures | En Mds € constants 2011 |
|----------------------------------|---|---|-------------------------|
| Niches fiscales (rendement 2014) | Dépenses | sous indexation de 1,2 point en 2014, 2015 et 2016 pour les pensions soumises au taux plein de CSG, de 0,5 point par an pour celles au taux réduit et de 0 pour celles exonérées de CSG | 2,8 |
| | Abattement fiscal de 10% sur les pensions | <i>i) Suppression</i> | 3,3 |
| | | <i>ii) Baisse du plafond de 3 660 € à 2 500 €</i> | 0,5 |
| | | <i>iii) Baisse du plafond de 3 660 € à 1 500 €</i> | 1,5 |
| | | Fiscalisation des majorations pour enfants | 0,9 |
| | Recettes | Hausses ciblée de CSG retraités (passage du taux plein de 6,6% à 7,5%) | 2 |
| Actifs | | Mesures | |
| Recettes | Hausses de cotisations | | De 3 à 6,1Mds |
| | <i>Hausse de 0,1 point par an de 2014 à 2017 du taux de cotisation déplafonné (+0,4)</i> | | 3 |
| | <i>Hausse de 0,2 point par an de 2014 à 2017 du taux de cotisation déplafonné (+0,8)</i> | | 6,1 |
| Dépenses | Sous indexation de 1,2 point des salaires de 2014 à 2016 portés au compte pour tous les assurés | | 0,8 |
| | Augmentation de la durée / âge | | De 250 à 600M |
| | <i>Porter la durée d'assurance de 41,75 ans (pour la génération 1957) à 43 ans (pour la génération 1962) : + 1 trimestre / an</i> | | 0,6 |
| | <i>Porter la durée d'assurance de 41,75 ans (pour la génération 1957) à 42,25 ans (pour la génération 1962) : + 1 trimestre / 2 ans</i> | | 0,25 |
| | <i>Porter les âges de 62/67 à 63/68 pour la génération 1962 : +1 trimestre/2 ans</i> | | 0,5 |

Source : Commission pour l'avenir des retraites

La commission a souhaité proposer deux scénarios de panachage de ces mesures, dont les effets macro-économiques ont pu être évalués par la direction générale du Trésor, pour les mesures ayant un effet sur les prélèvements obligatoires:

- pour la première année de mise en œuvre, une hausse de 0,1 point des cotisations sociales ou une suppression de l'exonération fiscale des majorations de pensions auraient l'effet récessif le plus faible sur la croissance ;
- à horizon de 2022, ce sont les hausses de cotisations, parvenues au terme de leur montée en charge, qui pèseraient le plus lourdement sur la croissance (-0,15 point, dans l'hypothèse de +0,1 point pendant quatre ans).

1.1.3.1. Un scénario de répartition proportionnée des efforts

Ce premier scénario répartit les efforts à hauteur de 2/3 sur les actifs et de 1/3 sur les retraités, soit un effort d'approximativement 4,5 Mds € pour les premiers et de 2,5Mds €, à hauteur de leur poids démographique respectif (mais pas de leur poids économique, les revenus des actifs restant en moyenne supérieurs à ceux des retraités). Il faut noter que le récent accord AGIRC-ARRCO a davantage sollicité les retraités que les actifs.

Dans une première variante, la sous-indexation manifeste la contribution des retraités. Concernant les actifs, la hausse des cotisations pourrait être limitée à 0,4 points sur la période 2014 -2017 en jouant sur les durées de cotisations et en prenant une mesure parallèle à celle des retraités sur les salaires portés au compte.

Tableau 23 : Scénario 1 – 1ère variante

| Retraités | Mesures | En Mds € constants 2011 |
|-----------|---|-------------------------|
| Dépenses | sous indexation de 1,2 point en 2014, 2015 et 2016 pour les pensions soumises au taux plein de CSG, de 0,5 point par an pour celles au taux réduit et de 0 pour celles exonérées de CSG | 2,8 |
| Actifs | Mesures | |
| Recettes | Hausse de 0,1 point par an de 2014 à 2017 du taux de cotisation déplafonné (+0,4) | 3 |
| Dépenses | Sous indexation de 1,2 point des salaires de 2014 à 2016 portés au compte pour tous les assurés | 0,8 |
| | Porter la durée d'assurance de 41,75 ans (pour la génération 1957) à 43 ans (pour la génération 1962) : + 1 trimestre / an | 0,6 |

Source : Commission pour l'avenir des retraites

Dans une seconde variante, ce sont des réductions de niches et un alignement de la CSG des retraités qui sont mobilisés. L'effort des actifs (0,14 point/an de cotisation) doit être complété par des recettes de poche de la branche vieillesse (prélèvements sociaux sur les revenus du capital, forfait social).

Tableau 24 : Scénario 1 – 2è variante

| Retraités | Mesures | En Mds € constants 2011 |
|----------------------------------|---|-------------------------|
| Niches fiscales (rendement 2014) | Baisse du plafond de l'abattement de 3 660 € à 2 500 € | 0,5 |
| Recettes | hausse ciblées de CSG retraités (passage du taux plein de 6,6% à 7,5%) | 2 |
| Actifs | Mesures | |
| Recettes | Hausse de 0,14 point par an de 2014 à 2017 du taux de cotisation déplafonné (+0,56) | 4,2 |

Source : Commission pour l'avenir des retraites

1.1.3.2. Un scénario de répartition à parité des efforts entre actifs et retraités

Ce second scénario répartit l'effort à parité entre cotisants et retraités, soit, à échéance 2020, 3,5Mds € pour chacun. Cette parité est évidemment formelle, la masse des revenus des retraités n'étant, par nature, pas équivalente à la masse des revenus des actifs.

Cet effort particulièrement marqué des retraités apparaît cependant envisageable tant en raison de la nécessité de préserver les actifs en phase de sortie de crise que du fait que les dernières réformes des retraites ont beaucoup sollicité les actifs.

Dans une première variante, sont mobilisés à titre principal les deux leviers que sont la sous-indexation des pensions et la hausse des cotisations. Ce schéma permet de jouer de manière très lisible sur les deux déterminants essentiels des dépenses et des recettes des régimes, au prix des difficultés déjà évoquées.

Tableau 25 : Scénario 2 – 1ere variante

| Retraités | | Mesures | En Mds € constants 2011 |
|-----------|----------------------------------|---|-------------------------|
| | Dépenses | sous indexation de 1,2 point en 2014, 2015 et 2016 pour les pensions soumises au taux plein de CSG, de 0,5 point par an pour celles au taux réduit et de 0 pour celles exonérées de CSG | 2,8 |
| | Niches fiscales (rendement 2014) | Fiscalisation des majorations pour enfants | 0,9 |
| Actifs | | Mesures | |
| | Recettes | Hausse de 0,1 point par an de 2014 à 2017 du taux de cotisation déplafonné (+0,4) | 3 |
| | Dépenses | Porter la durée d'assurance de 41,75 ans (pour la génération 1957) à 43 ans (pour la génération 1962) : + 1 trimestre / an | 0,6 |

Source : Commission pour l'avenir des retraites

Dans une seconde variante, ce sont des réductions de niches et un alignement de la CSG des retraités qui sont mobilisés : un renforcement des prélèvements obligatoires est donc retenu au détriment d'une action sur les dépenses mais au profit d'un ciblage accru des mesures sur les retraités les plus aisés.

Tableau 26 : Scénario 2 – 2ème variante

| Retraités | | Mesures | En Mds € 2011 |
|---|---|---------|---------------|
| Niches fiscales (rendement 2014) ¹³⁰ | Baisse du plafond de l'abattement 10% de 3 660 € à 2 500 € | | 0,5 |
| | Fiscalisation des majorations pour enfants | | 0,9 |
| Recettes | hausse ciblées de CSG retraités (passage du taux plein de 6,6% à 7,5%) | | 2 |
| Actifs | | Mesures | |
| Recettes | Hausse de 0,12 point par an de 2014 à 2017 du taux de cotisation déplafonné (+0,48) | | 3,6 |

Source : Commission pour l'avenir des retraites

La commission voudrait à ce stade préciser quelques points et faire une observation d'ordre économique.

- ♦ La commission n'a pas souhaité associer à chaque scénario un tableau de l'impact pour chaque régime de mesures de même nature ou se prononcer sur l'affectation aux différents régimes des recettes fiscales envisagées.

Elle rappelle cependant que toutes les mesures portant sur une sous-indexation, sur la durée de cotisation ou sur les taux de cotisation salariale devront être transposées à l'ensemble des régimes de base.

Enfin, elle souligne que ces choix permettront de financer à concurrence de 7Mds € en 2020 le régime général et les régimes alignés, les partenaires sociaux devant assurer, dans leur domaine de responsabilité, l'équilibre des régimes complémentaires et le budget de l'Etat intervenant, comme il a déjà commencé à le faire sur le début de la période concernée par les projections du COR, pour l'équilibre des régimes publics, mais en bénéficiant de la transposition de ces mesures pour les régimes concernés.

- ♦ Compte tenu du contexte économique, il est important que les mesures soient prises avec le souci d'avoir l'effet le moins négatif possible sur la croissance.

Lors de la réforme de 2010, il avait été décidé d'affecter un versement annuel de 2,1 Mds€ du fonds de réserve des retraites à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) jusqu'en 2024, pour financer la reprise des déficits courants et prévisionnels jusqu'en 2018 de la CNAV et du FSV, plutôt que d'affecter la recette directement à ces régimes.

La concertation sur la prochaine réforme pourra conduire à débattre de l'opportunité de ce choix, dans le nouveau contexte que nous connaissons.

¹³⁰ Les deux mesures fiscales ne peuvent s'additionner au sens strict en raison de leur rétroaction dont la commission n'a pas eu le temps de mesurer les effets.

La commission observe que l'affectation directe à la CNAV ou au FSV des 2,1 Md€ du versement du FRR réduirait leurs déficits d'autant, ainsi que le besoin de reprise de ces déficits par la CADES¹³¹. Le caractère exceptionnel de la situation actuelle, marquée à la fois par une forte sollicitation des régimes de retraite liée au départ à la retraite des générations du baby-boom et par une faible croissance, peut justifier une telle mesure, qui, dans le contexte des contraintes actuelles de la politique économique et sociale du pays, éviterait de solliciter trop les ménages ou les entreprises. On ne dévoierait pas les principes de création du FRR, qui a bien été conçu pour faire face à la « bosse » de dépenses liée à la démographie.

1.2. A long terme, gérer une trajectoire d'équilibre

1.2.1. La commission a examiné plusieurs variantes économiques pour le moyen et le long termes

Si l'équilibre était assuré à 2020 par des mesures pérennes¹³², les besoins de financement à long terme seraient les suivants dans les différents scénarios.

Tableau 27 : Soldes projetés après rééquilibrage de court terme de tous les régimes

| Solde (en points de PIB) | A' | A | B | C | C' |
|--------------------------|------|------|------|------|------|
| 2020 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2040 | +0,7 | +0,4 | 0 | -0,6 | -1,4 |
| 2060 | +1,4 | +1,0 | +0,3 | -0,5 | -1,7 |

Source : Commission pour l'avenir des retraites. Sans prise en compte d'évolutions des minima au-delà des prix et sans mesure nouvelle.

Pour autant, ce tableau repose sur des hypothèses fortes. En premier lieu, il suppose que l'effort, proposé par la commission *supra*, ait été complété par des mesures de même ampleur sur les champs des régimes complémentaires et des régimes équilibrés, afin que le solde total des régimes obligatoires parvienne à l'équilibre. En outre, il présente une situation de la situation à législation constante et « toutes choses égales par ailleurs » : il ne tient pas compte des dépenses qui pourraient résulter d'une revalorisation des minima ou du choix de nouvelles mesures favorables.

Sans que cela préjuge de leur probabilité respective de réalisation, la commission a donc davantage examiné les scénarios qui exigent des mesures de la part des pouvoirs publics, c'est-à-dire les scénarios B, C et C' des projections du COR. Cependant, les scénarios de croissance (A et A') n'impliquent pas pour autant l'inaction : le niveau de vie relatif des retraités devient en ce cas l'enjeu majeur des politiques. S'ils se réalisaient, ils devraient devenir l'objet d'objectifs précis des pouvoirs publics, assis sur des mécanismes de pilotage adaptés permettant d'éviter un décrochage du revenu des retraités (cf. point 1.3)

Les projections du COR sont effectuées, on l'a vu, à législation constante. Deux conséquences majeures en résultent :

¹³¹ Eventuellement, les versements du FRR pourraient même être accélérés : plutôt que de verser 2,1 Md€ sur les 10 années à venir, il pourrait en verser plus sur 7 ou 8 ans.

¹³² Les mesures de sous-indexation, par exemple, n'ont pas d'effet au-delà de la durée de vie des personnes.

- ♦ elles n'intègrent pas de prolongation au-delà de 2020 de la règle de partage des gains d'espérance de vie entre activité et retraite, ce qui explique une partie des déficits projetés ;
- ♦ elles prévoient une évolution des minima en fonction de l'inflation, ce qui paraît peu probable, ni souhaitable, dans un objectif de préservation du niveau de vie des petites retraites. La vocation redistributive du système conduit donc à prendre en compte des augmentations probables des minima, supérieures aux prix, qui permettront de partager les fruits de la croissance.

Il s'en déduit deux conséquences :

- ♦ une règle déterminant le partage des gains d'espérance de vie entre activité et retraite, devra être fixée, la poursuite de ce mouvement permettant, dans plusieurs scénarios dont le scénario B, l'équilibre du système ;
- ♦ l'appréhension des besoins de financement doit prendre en compte des revalorisations plus favorables des minima.

Des variantes intégrant des revalorisations plus favorables tant du minimum vieillesse (indexation sur les salaires) que du minimum contributif (indexation à parts égales sur les prix et les salaires) ont donc été examinées, sans que ces hypothèses doivent être considérées comme préjugant du niveau souhaitable et pertinent de l'indexation.

L'étude de ces hypothèses, fondées sur un principe de prudence, met en évidence un effet limité sur les équilibres fondamentaux du système, évalué à environ 0,1 point de PIB en 2040 et 0,15 point en 2060 de besoin supplémentaire.

Tableau 28 : Impact sur le solde des régimes de l'indexation alternative des minima à partir de 2020 (en % PIB)

| Scénario | 2012 | 2015 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| B | -0,8 % | -0,7 % | -0,7 % | -0,6 % | -0,5 % | -0,1 % | 0,1 % |
| B + minima | -0,8 % | -0,7 % | -0,7 % | -0,7 % | -0,6 % | -0,2 % | -0,0 % |
| C | -0,8 % | -0,7 % | -0,7 % | -1,1 % | -1,1 % | -0,9 % | -0,7 % |
| C + minima | -0,8 % | -0,7 % | -0,7 % | -1,1 % | -1,2 % | -1,0 % | -0,9 % |
| C' | -0,8 % | -0,7 % | -0,7 % | -1,5 % | -1,9 % | -1,9 % | -1,9 % |
| C' + minima | -0,8 % | -0,7 % | -0,7 % | -1,5 % | -2,0 % | -2,0 % | -2,1 % |

Source : INSEE. Soldes tous régimes - Scénarios B, C et C' avec ou sans évolution plus dynamique des minima. NB : Les soldes B, C et C' prennent en compte l'allongement de la durée d'assurance après 2020 et l'accord AGIRC-ARRCO de 2013

En outre, la sensibilité des scénarios aux niveaux de chômage a été examinée. L'étude des variantes met en évidence un effet très limité, comme l'illustrent celles réalisées par le COR.

1.2.2. La modification des bornes d'âge ou des conditions de durée permet à moyen terme d'équilibrer le système dans plusieurs des scénarios

Ainsi qu'il a été expliqué (cf. 1.1), les règles de partage des gains d'espérance de vie retenues en 2003 parviennent à échéance en 2020 : un débat doit, dès à présent, se tenir sur les règles qui devront être retenues pour les générations nées dans les années 1960 et appelées à partir en retraite au-delà de cette date. Ce débat devra permettre de déterminer nos choix entre trois voies :

- figer la durée à laquelle nous serons parvenus à cette date (41,75 ans),
- poursuivre selon la méthode retenue en 2003 un allongement proportionné aux gains d'espérance de vie, ce qui conduit, selon les projections retenues en matière d'espérance de vie, à envisager un accroissement de la durée d'assurance à raison d'un trimestre tous les trois ou quatre ans,
- accélérer le calendrier de montée en charge de l'allongement en adoptant de nouvelles règles.

La commission considère que les mesures de durée constituent la réponse la plus pertinente pour adapter le système de retraites au progrès social que constitue l'allongement de l'espérance de vie.

En outre, dans un contexte où les âges d'entrée dans la vie active augmentent pour les générations les plus jeunes, les mesures de durée ont un effet probablement plus efficace à long terme sur l'évolution des âges effectifs de départ. Les simulations de la CNAV indiquent ainsi que, pour conserver la règle de partage d'espérance de vie énoncée en 2003, les assurés de la génération 1970 devront reporter de deux ans leur âge de départ en retraite par rapport à ceux de la génération 1943 : allonger d'autant la durée d'assurance est une voie qui paraît raisonnable ; le faire rapidement peut garantir contre des difficultés ultérieures¹³³.

La commission a donc examiné dans quelle mesure ce type d'évolution permettait l'équilibre du système et garantissait sa pérennité.

Cinq types de scénarios ont été étudiés par la commission :

- une augmentation des bornes d'âge d'un an par rapport à la législation actuelle (passage de 62 et 67 ans à 63 et 68 ans) ;
- une poursuite de l'allongement respectant, au-delà de 2020, les principes de la loi de 2003 (qui conduirait, à terme, à fixer la durée d'assurance requise pour le taux plein à 44 ans à partir de la génération 1989) ;
- l'abandon de la règle de 2003 pour l'adoption d'une augmentation de la durée d'assurance à raison d'un trimestre toutes les deux générations, avec un plafonnement à 44 ans à terme ;
- une augmentation plus rapide, de l'ordre d'un trimestre par génération, avec un plafonnement à 44 ans ;

¹³³ La génération 1970 devrait avoir 3,1 années d'espérance de vie de plus que la génération 1943, à répartir entre un an de retraite et deux ans d'activité. Au moment de son départ en retraite aux alentours de 2030, elle aurait en ce cas besoin de 7 trimestres supplémentaires de prolongation d'activité pour bénéficier du taux plein, par rapport aux règles de 2003. (Commission des comptes de la sécurité sociale, « Durées de la carrière et de la retraite, objectifs et réalisations depuis la réforme de 2003 », septembre 2011)

- un schéma modifiant les conditions de liquidation et mixant conditions d'âge et de durée, assis sur un allongement de la durée à 44 ans et proposant par ailleurs des marges de choix accrues en matière d'âge de départ présentées en 2.3.1.

◆ **Une augmentation des bornes d'âge d'un an par rapport à la législation actuelle (passage à 63-68)**

La DREES, en retenant une hypothèse progressive d'un trimestre supplémentaire toutes les deux générations, les nouvelles bornes étant de ce fait atteintes pour la génération 1962 évalue l'effet sur la masse des pensions versées, pour tous les régimes¹³⁴ et par rapport au scénario B, à 5,3Mds € en 2030 et 7,6Mds € en 2040. L'impact sur le solde du régime général est de 3,6Mds € et 5,4Mds € respectivement en 2030 et 2040¹³⁵.

L'effet naturel du recul de la borne est de favoriser le recul de l'âge effectif d'entrée en retraites, cet âge de liquidation reculant plus nettement pour les hommes que pour les femmes, ce qui est logique en raison de la plus grande facilité des premiers à acquérir une carrière complète, l'âge moyen de liquidation des secondes étant stabilisé autour de 64,5 ans à partir de la génération 1971¹³⁶.

En revanche, la pension moyenne tous régimes par génération et par sexe ne varie quasiment pas par rapport au scénario de référence B.

◆ **Une poursuite de l'allongement de la durée requise respectant, au-delà de 2020, les principes de la loi de 2003 (44 ans pour la génération 1989)**

La poursuite de la règle, posée en 2003, de partage des gains d'espérance de vie afin de maintenir constant le rapport entre durée d'activité et durée en retraite conduirait à faire évoluer la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein de 166 trimestres aujourd'hui (génération née en 1956) à 176 trimestres à terme pour les générations qui partiront en retraite dans les années 2050. Ceci, **à raison d'un trimestre supplémentaire tous les trois à quatre ans conduit en effet à une durée de 42 ans pour la génération 1962 (qui commencera à partir en 2024¹³⁷), 43 ans pour la génération 1975 (qui commencera à partir en 2037), 44 ans pour la génération 1989 (qui commencera à partir en 2051).**

¹³⁴ Pour cette évaluation et celles qui suivent, l'impact sur le solde technique est mesuré tant sur les suppléments de cotisations que sur l'évolution des dépenses, dans le cadre du scénario B, pour la CNAV et l'AGIRC ARRCO. L'effet tous régimes concerne l'évolution des seules pensions: cette évaluation, comme celles qui suivent, prennent en compte le régime général, les régimes alignés, les régimes de base des exploitants, les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux, les régimes complémentaires de l'AGIRC-ARRCO, de l'IRCANTEC, du RSI et du RAFP. Ne sont pas pris en compte les régimes des professions libérales et le régime complémentaire des exploitants agricoles.

¹³⁵ Une variante est celle d'une accélération du passage de l'âge légal de départ à 63 ans et de l'âge d'annulation de la décote à 68 ans, à raison d'un trimestre par génération, à compter de la génération 1956, pour atteindre les nouvelles bornes à la génération 1959, soit en 2022. Un tel scénario se traduirait par une économie de 4.6 Mds€ pour le seul régime général en 2030 (4,7 Md€ en 2040) selon les calculs de la direction de la sécurité sociale.

¹³⁶ L'hypothèse évoquée par certains d'un recul de l'âge légal à 65 ans aurait par définition un effet encore plus fort sur les comportements de départ. L'impact financier serait également important (8,9 Mds € tous régimes en 2030, 14 Mds€ tous régimes en 2040, en laissant l'âge d'annulation de la décote inchangé à 67 ans) dans cette hypothèse de recul progressif de l'âge légal à 65 ans, à raison d'un trimestre supplémentaire toutes les deux générations, l'âge de 65 ans étant atteint pour la génération 1978 (en 2043).

¹³⁷ A âge légal de départ conservé à 62 ans et hors départs anticipés pour carrières longues)

Si la règle devait être retenue sur le long terme, la pertinence du maintien de la référence à l'espérance de vie à 60 ans, retenue depuis 2003, serait posée, l'âge légal de départ ayant évolué depuis.

Par rapport à la législation actuelle, l'allongement de la durée prévue dans ce scénario réduirait les masses de pension versées de 2,3 milliards d'euros en tous régimes à l'horizon 2030, selon la DREES. L'économie serait plus importante en 2040, à 6,5 Mds €.

Pour le seul régime général, l'allongement de la durée de cotisation entraînerait une amélioration du solde (en tenant compte de l'effet sur les pensions et sur les cotisations) à l'horizon 2030 de 1,4 Md€ et de 4,2 Mds € en 2040. Pour l'ARRCO, l'effet serait de 400M€ en 2030 et de 1Md€ en 2040 ; pour l'AGIRC, de 100M€ en 2030 et de 200M€ en 2040.

♦ **Une augmentation de la durée d'assurance à raison d'un trimestre toutes les deux générations avec un plafonnement à 44 ans atteint à partir de la génération 1975)**

Dans ce scénario, l'allongement de la durée de 1 trimestre toutes les 2 générations interviendrait à partir de la génération 1957 en étant plafonné à 44 ans de cotisation à partir de la génération 1975 (qui partira en retraite à partir de 2037). Les 42 ans seraient atteints pour la génération 1959 et les 43 ans pour la génération 1967, qui partira en retraite vers 2029.

Ce scénario a des rendements beaucoup plus élevés à horizon 2030 que l'allongement selon la règle de 2003 et comparables à ceux d'une augmentation des bornes d'âge. A plus long terme (2040), le rendement est supérieur aux deux autres hypothèses. Il réduirait la masse des pensions tous régimes en 2030 de 4,8 Mds € et de 11,8 Mds € à l'horizon 2040.

Pour le seul régime général, il permettrait une baisse du déficit à l'horizon 2030 de 2,9 Mds € et de 7,7 Mds € en 2040. Pour les régimes complémentaires, aux horizons 2030 et 2040, ce scénario permet de diminuer le déficit de l'ARRCO de 0,9 Mds € en 2030 et 1,9 Mds € en 2040 ; celui de l'AGIRC de 0,3 Mds € en 2030 et de 0,5 Mds € en 2040.

♦ **Une augmentation, plus rapide, de l'ordre d'un trimestre par génération, avec un plafonnement à 44 ans**

Par comparaison avec le scénario précédent, le rendement est concentré en début de période, les 43 ans étant atteints pour la génération 1962 et les 44 ans pour la génération 1966, qui partira à compter de 2028. L'effet sur la masse des pensions tous régimes serait de 10,8Mds en 2030 et de 14,5Mds en 2040.

Pour le seul régime général, il permettrait une baisse du déficit à l'horizon 2030 de 5,7 Mds € et de 8,5 Mds € en 2040. Pour les régimes complémentaires, aux horizons 2030 et 2040, ce scénario permet de diminuer le déficit de l'ARRCO de 1,8 Mds € en 2030 et 2 Mds € en 2040 ; celui de l'AGIRC de 0,9 Mds € en 2030 et de 0,6 Mds € en 2040.

En cas de plafonnement à 43 ans, l'impact sur les pensions n'est plus que de 6,5 Mds € en 2030 et de 8,4Mds € en 2040 (soit, pour le régime général, une baisse du déficit de 3,5Mds € en 2030 et de 5 Mds € en 2040).

Tableau 29 : Impact en 2030 et 2040 sur les pensions versées et les cotisations par rapport au scénario de référence (sans réforme), en Mds€ 2011¹³⁸

| | Poursuite de l'allongement selon les règles de 2003 | Allongement 1 trimestre / 2 ans jusqu'à 44 ans | Allongement 1 trimestre / an jusqu'à 44 ans | Elévation des bornes d'âge à 63/68 |
|-------------------------|---|--|---|------------------------------------|
| En 2030 | | | | |
| CNAV (solde) | -1,4 | -2,9 | -5,7 | -3,6 |
| Tous régimes (pensions) | -2,3 | -4,8 | -10,8 | -5,3 |
| En 2040 | | | | |
| CNAV (solde) | -4,2 | -7,7 | -8,5 | -5,4 |
| Tous régimes (pensions) | -6,5 | -11,8 | -14,5 | -7,6 |

Sources : DREES, TRAJECTOIRE, CALIPER. Champ : individus nés entre 1956 et 1986, en France ou à l'étranger, résidents en France ou à l'étranger, et vivants à 55 ans.

♦ Les effets financiers d'un **couplage de mesures d'âge et de durée**

Dans un scénario présenté à la commission, les deux critères d'âge et de durée pourraient être fusionnés, en les combinant au lieu de les cumuler: l'ouverture des droits reposerait sur un couple âge de départ + durée d'assurance, fixé par exemple à 100 (et 103,75, dans un premier temps, pour l'annulation de la décote¹³⁹). Cette réforme présente l'intérêt d'étendre la palette des choix en matière d'âge de départ, de renforcer la capacité d'arbitrage des futurs retraités entre poursuite et cessation d'activité et de lisser les âges effectifs de départ, aujourd'hui concentrés aux âges pivots de 62 et 67 ans. Ces atouts, ainsi que les conséquences opérationnelles et les conditions de montée en charge d'un tel dispositif, sont présentées infra (3.2).

Au plan financier, l'incidence d'un tel scénario a été estimée par la CNAV sur le champ de ses affiliés, dans une hypothèse de hausse rapide de la durée d'assurance (passage à 44 ans de durée d'assurance implicite dès la génération 1967). Le solde technique de la CNAV serait amélioré de 0,3 Mds € en 2020 (€ constant 2010), 4,3 Mds € à l'horizon 2030, 5,7 Mds € en 2040 et de près de 10 Mds € en 2050, soit un rendement inférieur d'environ 1/3 à celui d'un allongement de la durée sans liberté de choix.

¹³⁸ L'impact sur le solde technique est mesuré tant sur les suppléments de cotisations que sur l'évolution des dépenses, pour la CNAV. L'effet tous régimes concerne l'évolution des seules pensions.

¹³⁹ Ce qui correspond à la législation actuelle à partir de la génération 1958 avec un âge de départ de 62 ans et une durée d'assurance de 41,75 ans.

1.2.3. Propositions de la commission face aux défis à long terme

- ◆ Après un effort de redressement en début de période, l'équilibre peut être atteint dans le cadre du scénario B.

Dans ce scénario, les règles d'indexation des paramètres de calcul des pensions sur les prix font passer le ratio pension moyenne sur revenu moyen d'activité d'un niveau global de 63% actuellement à 55% en 2040. La pension ici considérée est la moyenne des pensions de l'ensemble des assurés de tous âges et toutes durées de carrière. Le taux global individuel de 63% est cohérent avec un taux de remplacement à la liquidation qui peut être estimé en moyenne pour les salariés à 76% pour une carrière complète. Il correspond aussi à la parité des niveaux de vie aujourd'hui observée entre actifs et retraités, lorsque l'on raisonne non plus au niveau individuel, mais par ménage.

A terme, on peut considérer comme acceptable cette évolution du niveau relatif des pensions résultant des règles actuelles d'indexation, considérant le niveau aujourd'hui atteint par les générations de retraités les plus récentes et la nécessité de partager les efforts pour surmonter la phase critique du baby-boom.

C'est dans cette perspective que s'est placée la Commission. Si l'on souhaitait retenir une autre cible pour le niveau relatif des pensions, ce qui relève bien évidemment de choix collectifs, il conviendrait de prévoir des mesures supplémentaires de recettes ou de différé d'âge de départ à la retraite.

Pour ce motif et en raison, également, des incertitudes qui pèsent sur le début de la trajectoire (avant 2020) et des aléas que peuvent créer de nouvelles mesures de dépenses (revalorisation des minima, mesures favorables) ou une conjoncture plus défavorable que celle envisagée dans ce scénario B, **la Commission juge souhaitable de poursuivre au-delà de 2020 l'allongement prévu par la loi de 2003 qui doit garantir l'équilibre financier et social du système, à moyen terme, une fois celui-ci rééquilibré à l'horizon 2020.**

Le COR a récemment estimé¹⁴⁰ que, par rapport à une situation où la durée n'augmenterait plus après 2020, le besoin de financement serait réduit d'environ 0,3 point de PIB à l'horizon 2040 et de 0,7 point de PIB à l'horizon 2060. Il soulignait également qu'en l'insuffisance de mesures de court terme, le système de retraite accumulerait d'ici là, donc pendant près de cinquante années, des déficits annuels, représentant de 0,6 % à 1% du PIB jusqu'en 2040.

L'allongement de la durée offre donc une **garantie supplémentaire pour le respect de cette trajectoire**. En effet, si les modes d'indexation retenus depuis la fin des années 1980 pourraient permettre de traiter une partie des défis soulevés par le baby boom, l'allongement de la durée reste la voie pour mettre notre système de retraites en situation de faire face à l'allongement de l'espérance de vie. En outre, la mesure aurait des effets de long terme, qui sont particulièrement souhaitables pour passer le cap de 2035 et gérer les incertitudes: la trajectoire économique ne sera pas linéaire alors que les mesures de durée doivent être annoncées à l'avance. Enfin, elle serait de nature à limiter, une fois l'équilibre atteint, la dégradation du rapport pensions moyennes/salaires moyens.

¹⁴⁰ COR, « Compléments aux perspectives du système de retraite en 2020, 2040 et 2060 », Séance plénière du 26 février 2013

- ◆ Dans l'hypothèse de scénarios économiques plus défavorables, les mesures d'allongement de la durée doivent être prises et complétées par d'autres mesures.

Deux leviers peuvent être mobilisés : des financements supplémentaires ou des modalités nouvelles d'indexation des salaires portés au compte évoquées *infra*.

La commission n'a cependant pas souhaité approfondir des scénarios de moyen et long termes fondés sur des hypothèses de recettes, pour deux motifs :

- les scénarios de rééquilibrage de court terme envisagés conduisent à mobiliser des ressources nouvelles, destinées à conforter le système de retraite au moment où il est confronté à la bosse démographique du baby-boom. Elles constitueront un acquis pérenne, favorable à l'équilibre de long terme ;
 - la réflexion sur le niveau et la nature des ressources des systèmes de retraites à long terme ne peut guère être conduite indépendamment de la prise en considération de nos prélèvements obligatoires, des assiettes sur lesquelles ils reposent et des dépenses publiques qu'ils financent. Le haut conseil pour le financement de la protection sociale mène actuellement des réflexions sur ces sujets, qui dépassent le champ de responsabilité de la commission.
- ◆ Si l'équilibre de la trajectoire à long terme dans des scénarios favorables est assuré, la question est celle du niveau de vie relatif des actifs et des retraités.

Dans les scénarios A et A', le système se rééquilibre spontanément à moyen terme, passée la bosse du baby boom, et se trouve même excédentaire à long terme. A ces échéances (2035 pour A', 2040 pour A, et même avant, en cas de rééquilibrage à court terme), de nouveaux arbitrages sur l'ampleur des financements apportés au système ou les mécanismes d'indexation devraient intervenir. En effet, le rééquilibrage est obtenu, à indexation constante, au prix d'un décrochage accentué entre revenus des actifs et revenus des retraités. Ces scénarios économiques n'assurent donc la viabilité financière du système qu'au prix de décrochements du pouvoir d'achat relatif des retraités qui peuvent être considérables en cas de croissance rapide. Aussi, la Commission juge-t-elle indispensable que cet indicateur, ainsi, le cas échéant, que des objectifs de politique des retraites qui lui seront attachés, soient suivis de manière plus précise, dans le cadre d'un pilotage précis de ses évolutions, quel que soient les scénarios économiques (cf *infra*).

*

En conclusion de cette étude de la situation à long terme de notre système de retraite, la commission juge que **la pérennité de notre système est un objectif accessible**, même dans les scénarios économiques les plus pessimistes, sous condition d'un pilotage adéquat.

Pour autant, ces évaluations ne doivent pas donner l'illusion que des évolutions de cette nature garantissent, à coup sûr, l'équilibre à moyen et long terme.

Des évolutions démographiques inattendues, relatives à la natalité, à l'immigration, à la mortalité, des évolutions économiques et sociales sur les âges d'entrée et de sortie dans la vie active peuvent, tout autant qu'une croissance imprévue, affecter les équilibres des régimes de retraites.

En outre, la performance de notre système de retraite ne saurait se réduire aux conditions de son équilibre financier : la lisibilité, l'équité, la solidarité de ce système sont autant d'objectifs de même rang.

Remplir ces objectifs est même une exigence, venant en contrepoint des efforts demandés.

1.3. Construire un système de pilotage de la trajectoire des régimes et des objectifs de la politique nationale des retraites

Après étude des différents scénarios, la commission a examiné les modalités de pilotage de la trajectoire du système, permettant de garantir à la fois le respect de celle-ci en cas de choc démographique ou de croissance durablement faible et le maintien d'un haut niveau de protection sociale.

La trajectoire financière doit être pilotée et l'équilibre financier garanti par des mécanismes d'adaptation des recettes et des dépenses permettant de neutraliser les chocs économiques ou démographiques.

Ce pilotage doit permettre de porter une ambition collective pour notre système de retraites et de rétablir le consensus et la confiance autour de nos retraites.

1.3.1. Les principes et objectifs d'un système de pilotage

Le COR définit le pilotage du système de retraites comme « l'ajustement au fil du temps des paramètres du régime en vue d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés »¹⁴¹.

Il n'existe pas en France de dispositif de pilotage du système de retraite assurant l'adaptation au fil du temps nécessaire pour garantir que le système atteigne les objectifs qui lui sont assignés. La programmation par la loi de 2003 de rendez-vous périodiques n'a pas débouché sur un dispositif permanent. Seule se poursuit (jusqu'en 2020) la mise en œuvre de la règle de partage des gains d'espérance de vie entre activité et retraite, selon une clé 2/3, 1/3. La garantie pour les assurés ayant une carrière complète d'un minimum de pension au moins égal à 85% du SMIC qui figurait dans cette même loi avait pour horizon 2008 et a été prolongée jusqu'en 2012. Les objectifs tels qu'exprimés dans le code de la sécurité sociale demeurent généraux et ne sont associés à aucun mécanisme en assurant la traduction concrète : maintien d'un niveau de vie satisfaisant des retraités, lisibilité, transparence et équité intergénérationnelle, solidarité intra-générationnelle, pérennité financière, progression du taux d'emploi des plus de 55 ans, réduction des écarts de pension entre hommes et femmes¹⁴².

D'autres pays disposent d'outils (parfois frustes, non systématiquement mis en œuvre) visant à suivre des objectifs de politique publique et à définir a priori les normes d'évolution d'indicateurs (équilibre financier, taux de remplacement, ratios démographiques) justifiant une intervention correctrice des pouvoirs publics.

¹⁴¹ COR, XII^e rapport, « Retraites : un état des lieux du systèmes français »

¹⁴² Article L161-17 A du Code de la sécurité sociale

Encadré 2 : Exemples étrangers de dispositifs de pilotage

i) Allemagne (régime en points)

L'Allemagne a fait le choix de définir des seuils à ne pas franchir pour trois paramètres et de définir a priori les mécanismes d'équilibrage : i) le niveau de réserves de trésorerie doit être compris entre 0,2 et 0,5 mois (à défaut, adaptation des taux de cotisations) ; ii) le taux de cotisation (qui doit être inférieur à 20% en 2020 et 22% en 2030) ; iii) le taux de remplacement (qui ne doit pas être inférieur à 46% en 2020 et 43% en 2030).

Depuis 2004, la formule de revalorisation de la valeur du point dépend du ratio de dépendance démographique du régime : la dégradation de ce ratio entraîne une moindre revalorisation du point de retraite. Le ratio est pondéré par un coefficient de 25% dans la formule de revalorisation du point soit un ajustement portant à la fois sur l'accumulation des droits à retraite des actifs et sur l'évolution des pensions des retraités : le point évolue comme les salaires nets minorés par le facteur de soutenabilité.

ii) Suède (régime en comptes notionnels).

La réforme intervenue au cours des années 1990 a créé deux régimes à cotisation définie, l'un en répartition (comptes notionnels), l'autre en capitalisation (comptes capitalisés). Dans le premier, les cotisations sont inscrites au compte et, lors de la liquidation, la somme est convertie en pension, la masse des droits étant affectée d'un coefficient de conversion prenant en compte l'espérance de vie de la génération.

Les cotisations portées au compte sont revalorisées selon le salaire réel moyen et les pensions selon le taux de croissance annuel du salaire réel moyen - 1,6% (norme d'évolution du salaire moyen à long terme). Des mécanismes d'ajustement ont été introduits en 2001 : lorsque les engagements du régime ne sont pas couverts, le taux de croissance du salaire réel moyen est pondéré jusqu'au retour à l'équivalence entre réserves et cotisations d'une part, engagements de pension d'autre part.

iii) Canada (régime en annuités)

Le régime est en répartition partiellement provisionnée. Les cotisations doivent financer les pensions et des réserves existent afin d'assurer la viabilité du système à horizon de 75 ans. Lorsqu'un déséquilibre financier à long terme apparaît, le Parlement doit décider d'ajustements sur des leviers à définir. En l'absence de décision, un ajustement automatique intervient : relèvement du taux de cotisation et gel des pensions pendant trois ans, délai à l'issue duquel la situation est à nouveau examinée.

iv) Japon (régime en annuités)

Un facteur démographique a été introduit dans le mode de revalorisation des pensions, qui évolue automatiquement lorsque la situation se dégrade. Ce facteur est égal à la somme du taux de croissance des cotisants et du taux de croissance de l'espérance de vie. L'indexation transitoire conduit à soustraire ce facteur de l'indice courant de revalorisation. En outre, des mécanismes d'ajustement automatique existent. En premier lieu, en cas de déflation ou si le revenu disponible baisse, les pensions sont gelées ; en second lieu, si le taux de remplacement se dégrade trop, le mécanisme est suspendu et les pensions revalorisées selon l'inflation.

Source : Commission, COR.

Il est à noter que ces systèmes pilotés sont mis en œuvre dans le cadre de régimes unifiés ou limités en nombre, que les régimes soient par ailleurs en annuités, en points ou en comptes notionnels. La commission estime que l'originalité française de la diversité des régimes rend encore plus nécessaire la mise en place de ces outils et que la difficulté afférente peut et doit être surmontée.

Le pilotage suppose de définir la périodicité d'examen des résultats du système au regard des objectifs assignés qui commande la fréquence des mesures correctrices susceptibles d'être prises. Si une périodicité « longue » peut être défendue pour prendre connaissance des exercices de projection du COR ou discuter des objectifs assignés au système de retraites, la commission recommande que des exercices soient menés annuellement, comme c'est le cas dans la plupart des pays.

Ces points d'étape doivent permettre d'éviter que des réformes soient retardées ou prises à chaud et garantir le pilotage du système à deux niveaux :

- un premier niveau ayant pour objet de préciser et de garantir le respect des objectifs assignés par la loi au système de retraites (pilotage structurel) ;
- un second niveau ayant pour finalité de débattre des modes de rééquilibrage de la trajectoire financière et notamment de présenter les résultats des données déterminant le déclenchement éventuel des modes d'indexation nouveaux proposés infra par la commission, ainsi, le cas échéant, que de l'appoint de mesures de recettes (pilotage conjoncturel).

1.3.2. Définir des indicateurs structurels de suivi de la qualité du système et de sa soutenabilité

Le pilotage de notre système requiert une mesure régulière du point où nous sommes dans notre dessein collectif et les moyens qui lui sont donnés.

Celle-ci doit être **fondée sur des objectifs sociaux** (en matière de taux de remplacement à la liquidation, de niveau de vie des retraités tout au long de leur retraite, d'âge de cessation d'activité et de liquidation des pensions, de protection de certaines catégories d'assurés par des mécanismes de solidarité) dont la réalisation soit vérifiée par les partenaires sociaux et les pouvoirs publics et mise en regard de l'effort contributif des actifs et des entreprises, dans le cadre de débats réguliers.

- ♦ A titre prioritaire, ces objectifs doivent porter sur les taux de remplacement et le montant des pensions.

Ces objectifs doivent refléter les choix concernant à la fois les niveaux moyens de pension et des objectifs minimums, pour les différentes générations d'assurés.

L'exposé des motifs de la loi de 2003 évoquait ainsi une évolution du niveau moyen des pensions qui devrait se stabiliser aux environs des 2/3 du revenu moyen d'activité à l'horizon 2020 et la loi elle-même fixait à l'horizon de 2008 un objectif minimum de pension totale de 85% du SMIC net lors de la liquidation pour un assuré ayant effectué une carrière complète.

Ce dernier objectif a été réaffirmé dans le cadre de l'examen de la LFSS pour 2009 qui l'a reconduit jusqu'en 2012.

La commission estime que **cet objectif devrait être réaffirmé, à l'occasion de la prochaine réforme.**

Mais d'autres modalités de suivi du montant des pensions pourraient utilement donner lieu à échange lors de la concertation.

L'objectif d'un « haut niveau de retraite de l'ordre des deux tiers du revenu d'activité » inscrit dans l'exposé des motifs du projet de loi de réforme des retraites de 2003 n'a pas fait l'objet d'un suivi même si l'un des indicateurs de suivi dans le programme de qualité et d'efficience joint au PLFSS évalue la référence le rapport entre la retraite médiane des personnes âgées de 65 à 74 ans (percevant une pension) et le revenu médian d'activité des personnes âgées de 50 à 59 ans (disposant d'un revenu d'activité) : l'objectif retenu est bien de deux tiers¹⁴³.

Enfin, les méthodologies et indicateurs retenus, les outils de pilotage de ces objectifs doivent être au cœur du débat.

- ◆ D'autres éléments doivent donner lieu à un débat sur les objectifs du système de retraites.

Il s'agit notamment de :

- l'évolution des âges d'entrée dans la vie active et de départ à la retraite pour les différentes catégories d'assurés et générations ;
- la lisibilité et la simplicité du système
- l'équilibre financier et le niveau des recettes. Il s'agirait d'articuler une norme relative aux conditions de l'équilibre financier des régimes retracé dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale avec la gestion de la trajectoire du système.

Des indicateurs doivent être associés à ces objectifs, qui pourront être chiffrés.

Ce débat trouve sa place naturelle dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale et doit pouvoir s'appuyer sur l'expertise et le dialogue promus au sein du COR.

1.3.3. Définir a priori les leviers conjoncturels à activer selon la nature de l'écart à la trajectoire et aux objectifs

Une fois les objectifs définis, le pilotage peut s'appuyer sur différents instruments et revêtir un caractère plus ou moins automatique mais qui doit être anticipé et réactif.

La commission ne préconise pas d'évoluer vers un système d'équilibrage totalement automatique, au demeurant difficile à concevoir.

Elle constate qu'il existe déjà un dispositif d'ajustement qui fonctionne jusqu'en 2020 et prévoit de faire évoluer la durée d'assurance requise pour l'accès au départ à la retraite à taux plein dans les différents régimes en fonction des gains d'espérance de vie. Cette approche est la base sur laquelle il paraît à la commission possible d'asseoir le pilotage des âges de départ à la retraite.

¹⁴³ Il est de 74,3% en 2010. Source : PQE, PLFSS 2013.

La commission propose de compléter ces éléments déjà existants qui, en l'état, ne concernent que la durée d'activité par des instruments qui manquent au système actuel et permettraient un meilleur contrôle du rapport entre niveau des pensions et revenu d'activité. Les instruments qui manquent au système actuel sont ceux qui pourraient permettre un meilleur contrôle du rapport entre niveau des pensions et revenu d'activité.

Actuellement, ce rapport évolue d'une manière qui découle des règles d'indexation mises en place depuis 1993, et en particulier de la règle d'indexation des salaires portés aux comptes dans le régime général. Depuis cette date, et même depuis 1987, chaque salaire annuel est revalorisé comme les prix entre l'année au cours de laquelle le salaire a été perçu et l'année où la retraite est liquidée. A titre purement illustratif, si l'augmentation des prix est de 2% par an, et l'augmentation des salaires nominaux de 3,5% par an, le salaire moyen des 25 dernières années avec une indexation sur les prix vaut 84% du salaire moyen des 25 dernières années calculé avec une indexation sur les salaires. Avec la même augmentation des prix, mais une augmentation des salaires nominaux de 4% par an, le salaire moyen des 25 dernières années indexé sur les prix ne vaut plus que 80% du salaire moyen indexé sur les salaires : plus la croissance des salaires est élevée, plus la pension « décroche » donc par rapport aux salaires.

Jusqu'à présent, ces règles ont permis de limiter la croissance des engagements qui aurait naturellement découlé de l'amélioration des droits acquis dans les différents régimes. C'est ainsi que, depuis le début des années 1990, le maintien de la parité des niveaux de vie entre ménages actifs et ménages retraités a été préservé, au lieu de se déformer en faveur des seconds.

Mais, à l'avenir, la capacité de ces règles à faire face à la nouvelle donne démographique s'avère très tributaire de la croissance économique. Lorsqu'on compare les différents scénarios du COR, le ratio entre pension moyenne et revenu d'activité moyen est d'autant plus dégradé que la croissance économique est forte ; ce qui signifie qu'on redistribue relativement moins aux retraités lorsque le pays s'enrichit davantage.

Il est normal de souhaiter remédier à cette contradiction.

Le faire par un retour à la situation antérieure à 1987, c'est-à-dire une indexation des salaires portés au compte sur les salaires, sans autre réforme n'est pas crédible ; cela conduirait à annuler une partie des économies de la réforme de 1993, ce que les perspectives financières du système de retraite ne permettent pas. Le ré-ancrage aux salaires doit tenir compte de cette contrainte. Deux façons de procéder ont été envisagées par la commission.

- ♦ Piloter la trajectoire par une indexation des salaires portés au compte qui neutralise les aléas de la croissance

La première façon s'appuie sur le constat que deux des scénarios macroéconomiques du COR apparaissent approximativement équilibrés à long terme, les scénarios B et C, après couverture des besoins de financement de court-terme et ajustement des âges effectifs de départ à la retraite couvrant les gains d'espérance de vie. Dans ces scénarios, le ratio pension moyenne/revenu moyen d'activité se stabiliserait à un niveau plus faible que le niveau élevé aujourd'hui atteint par les générations de retraités les plus jeunes.

La commission ne s'est pas prononcée sur l'acceptabilité de ce niveau qui relève d'un choix politique. Elle n'a notamment pas envisagé les hausses de recettes ou mesures supplémentaires à prendre sur les âges de départ à la retraite dans l'hypothèse où l'on souhaiterait retenir un objectif de niveau de pension différent. Se plaçant dans l'hypothèse où

l'on retiendrait ce niveau comme cible elle a étudié des dispositifs permettant qu'il soit garanti quelle que soient notamment les aléas de la croissance.

Pour ce faire, il est possible de proposer une première méthode empirique qui repose sur un mécanisme d'indexation lié aux salaires mais conduisant exactement au même résultat que l'indexation sur les prix si l'un ou l'autre des deux scénarios B ou C se réalisait. Il suffit pour cela de substituer à l'indexation prix une indexation de la forme :

$$\text{Prix} + (\text{salaires réels} - 1,5 \text{ ou } 1,3\%)$$

Supposons par exemple qu'on veuille se caler sur la trajectoire de taux de remplacement du scénario B. Toujours sous l'hypothèse faite plus haut d'une inflation annuelle de 2%, le salaire moyen des 25 dernières années calculé avec les règles actuelles serait de 82% de la valeur atteinte avec indexation sur les salaires dans le scénario A et de 86% dans le scénario C ; Avec la règle proposée, il serait de 84% dans tous les cas de figure, identique à celui du scénario B.

Sur le plan budgétaire, ce mécanisme se traduit par :

- un coût pour les régimes si le scénario économique est plus favorable (une redistribution des fruits de la croissance est effectuée au profit des retraités),
- un gain si le scénario est moins favorable (les retraités contribuent alors au besoin de financement lié à une moindre croissance).

◆ Piloter la trajectoire par l'introduction d'un facteur démographique

L'autre piste consiste à adopter la réindexation complète des salaires portés aux comptes sur les salaires, mais à la contrebalancer par un abattement sur le salaire moyen ainsi calculé, avant application du taux d'annuité. La logique est la suivante. A démographie inchangée, il est normal de souhaiter un accrochage complet des premières pensions par rapport au niveau des salaires courants, quelle que soit la croissance économique. C'est ce qui justifie la revalorisation complète sur les salaires. Mais quand le ratio actifs/retraités se dégrade, il faut que cet ancrage aux salaires soit rectifié en proportion. Le principe de ce correcteur démographique découle de l'équation comptable qui détermine l'équilibre du système.

Cette seconde méthode a deux avantages. Le premier est que la correction démographique peut s'appliquer identiquement quel que soit le mode de calcul du salaire de référence, que celui-ci soit calculé sur 25 ou 10 années ou même sur les six derniers mois de la carrière alors que la méthode précédente produit des effets différents selon la durée prise en compte, et reste sans effet en cas de calcul sur la seule fin de la carrière. Par ailleurs, cette seconde méthode permet aussi de gérer l'incertitude de type démographique, même si celle-ci est plus faible que l'incertitude sur le rythme de la croissance économique.

- ◆ Dans les délais qui lui étaient impartis, la commission n'a que partiellement instruit les conséquences de ces deux nouveaux modes d'indexation mais les premières simulations sont convergentes

La mise en œuvre de l'un ou l'autre de ces deux mécanismes peut-être assez rapide, mais elle suppose que soient préalablement résolues diverses questions techniques : choix de l'indice de salaire approprié (la référence la plus naturelle est le salaire moyen par tête de la comptabilité nationale), utilisation de cet indice sur une période de temps mobile plus ou

moins longue, pour éviter de trop exposer les retraites aux chocs conjoncturels, et enfin le choix du correcteur démographique le plus pertinent dans la seconde des deux options.

Mais les premières simulations montrent que l'une comme l'autre des deux pistes ont bien l'effet attendu de conduire à des évolutions comparables aux règles actuelles dans les scénarios B et C, et de partiellement réduire les écarts de trajectoire dans le cas des scénarios A', A et C'.

A titre indicatif, le tableau 30 montre le résultat de simulations réalisées avec la règle actuelle et avec l'indexation prix+ (salaires réels - 1,5%)¹⁴⁴ dans les scénarios B, C et C'.

Tableau 30 : Impact sur le solde d'une nouvelle modalité d'indexation des salaires portés au compte (SPC) à compter de 2020

| Scénario | 2012 | 2015 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| B | -0,8 % | -0,7 % | -0,7 % | -0,6 % | -0,5 % | -0,1 % | 0,1 % |
| B + minima | -0,8 % | -0,7 % | -0,7 % | -0,7 % | -0,6 % | -0,2 % | -0,0 % |
| B + minima + SPC | -0,8 % | -0,7 % | -0,7 % | -0,6 % | -0,5 % | -0,2 % | -0,0 % |
| C | -0,8 % | -0,7 % | -0,7 % | -1,1 % | -1,1 % | -0,9 % | -0,7 % |
| C + minima | -0,8 % | -0,7 % | -0,7 % | -1,1 % | -1,2 % | -1,0 % | -0,9 % |
| C + minima + SPC | -0,8 % | -0,7 % | -0,7 % | -1,0 % | -1,1 % | -0,8 % | -0,7 % |
| C' | -0,8 % | -0,7 % | -0,7 % | -1,5 % | -1,9 % | -1,9 % | -1,9 % |
| C' + minima | -0,8 % | -0,7 % | -0,7 % | -1,5 % | -2,0 % | -2,0 % | -2,1 % |
| C' + minima + SPC | -0,8 % | -0,7 % | -0,7 % | -1,4 % | -1,7 % | -1,6 % | -1,6 % |

Source : INSEE. Soldes tous régimes - Scénarios B, C et C' avec évolution plus dynamique des minima, allongement de la durée d'assurance après 2020, accord AGIRC-ARRCO de 2013 et pilotage par les salaires portés au compte - en % du PIB

Comme attendu, les résultats sont pratiquement inchangés pour le scénario B.

En revanche, pour les scénarios C et C' (productivités respectives de 1,3 % de 1 %), ce mode d'indexation diminue le besoin de financement de respectivement 0,15 et 0,3 points de PIB en 2040 (soit un peu moins de 15 % du déficit) et respectivement 0,2 et 0,45 points de PIB en 2060 (soit un peu plus de 20 % du déficit). Les calculs intègrent les variantes prévoyant des modes d'indexation plus favorables des minima présentés supra et prennent en compte un allongement de la durée de cotisation au-delà de 2020, selon les règles de partage de la loi de 2003. En revanche, ils ne prennent pas en compte le rétablissement à court terme des comptes à 2020, proposé par ailleurs par la commission, et dont il convient de déduire les effets (0,7 points de PIB en base) : en conséquence, **l'addition de ces mesures (allongement, nouvelle indexation des SPC, rééquilibrage de court terme) permet d'équilibrer la trajectoire, y compris dans le scénario C.**

¹⁴⁴ L'impact n'est pas tout à fait nul car le chemin de productivité diffère à court terme de la tendance de 1,5 %.

Comme on le verra *infra*, la **commission ne propose pas de mettre en œuvre de manière automatique cet indexation** : le choix d'y recourir devra être pris dans le cadre du pilotage annuel du système, qui inclura une phase de concertation pouvant aboutir à retenir des mesures portant sur d'autres paramètres mais d'effet équivalent. En cas de mise en œuvre dès 2015, les résultats seraient de l'ordre de 550M€ pour le régime général en 2020, l'efficacité comme l'équité exigeant que le mécanisme puisse s'appliquer, selon leurs règles de calcul propres, dans les autres régimes de base.

La mise en œuvre d'un suivi d'objectifs relatifs au niveau de pensions et des taux de remplacement reste quant à elle à construire. Elle suppose une coordination entre régimes de base et régimes complémentaires permettant de définir la responsabilité de chacun d'eux dans l'atteinte de l'objectif global et d'en assurer le suivi. Elle ne suppose pas nécessairement que ces différents régimes appliquent les mêmes règles, mais elle requiert que, pour les uns et les autres, des mécanismes de pilotage tels que ceux évoqués ci-dessus fonctionnent de manières relativement homogènes. On peut en effet aujourd'hui faire le constat d'une certaine proximité des taux de remplacement assurés par les différents régimes de salariés.

Le pilotage mis en place dans chacun d'eux doit viser à maintenir cette situation.

1.3.4. Mettre en œuvre le pilotage financier et social

L'intervention d'une structure permanente est nécessaire pour que le pilotage soit opérationnel. Les débats se dérouleraient en plusieurs étapes.

1.3.4.1. L'indexation annuelle ou les mesures équivalentes

Le **comité de pilotage des retraites** ne serait pas une autorité administrative indépendante mais un comité de sages et d'experts, ayant un rôle technique et de réflexion¹⁴⁵.

- ♦ Il utiliserait les travaux du COR et des directions statistiques pour le calcul de l'indexation, selon les modalités prévues par la loi.

Il chiffrerait de même à partir des travaux du COR les autres indicateurs retenus par la loi et notamment les taux de remplacement. Il lui serait loisible de faire appel à des travaux complémentaires, par exemple des caisses de sécurité sociale ou des directions statistiques de l'Etat.

- ♦ Il préparerait un projet d'avis au Gouvernement soumis, avec un dossier technique, au Conseil d'orientation des retraites.

Le secrétariat général du COR pourrait, s'il l'estime utile, remettre des documents complémentaires.

Le débat dans cette enceinte, auquel serait invité le président du comité de pilotage, serait utile à l'éclairage de l'opinion publique. Il serait aussi utile à ses membres qui seraient conduits, pour la plupart, à participer au processus ultérieur.

¹⁴⁵ Le comité de pilotage (COPILOR) créé par la loi de 2010, relevait d'une philosophie différente et associait l'ensemble des acteurs du monde des retraites (parlementaires, partenaires sociaux, directeurs de caisses et d'administrations centrales).

Les partenaires sociaux seraient ensuite reçus par le ministre compétent et le Gouvernement inscrirait dans la loi de financement de la sécurité sociale soit l'indexation proposée par le comité selon les modalités prévues par la loi soit des mesures d'effet équivalent.

1.3.4.2. Les autres compétences du comité de pilotage des retraites

- ◆ Il serait sans doute judicieux que ce soit le même organisme plutôt que le COR qui rende **l'avis technique prévu par la loi sur les modifications de la durée d'assurance**¹⁴⁶.
- ◆ Par ailleurs, le comité de pilotage pourrait proposer **des inflexions des outils de pilotage et, le cas échéant, en proposer de nouveaux**. L'importance de cette question conduirait à rechercher une articulation étroite avec les travaux du COR, tout en conservant au comité de pilotage un certain droit d'initiative.
- ◆ Enfin, il peut être envisagé de lui confier un rôle plus large de recommandation sur un suivi cohérent des régimes et sur l'articulation des régimes de base et complémentaires. Ce suivi est assuré par la direction de la sécurité sociale et les annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale constituent de bons vecteurs d'information de la représentation nationale. Le comité de pilotage pourrait proposer, si nécessaire, une **amélioration des instruments** tels que les conventions d'objectifs et de gestion ou les documents d'information.

2. Renforcer l'équité et la lisibilité par la convergence des droits et des organisations

2.1. Remédier aux inégalités dans l'acquisition des droits

La Commission n'a pas pu dans le temps imparti approfondir et chiffrer les propositions que peuvent appeler les constats, notamment faits par les rapports du COR. La partie qui suit est donc exploratoire, et vise à lancer des pistes de réflexion. Celles-ci ne peuvent en aucun cas être des préconisations, toute décision méritant au préalable un chiffrage de chacune des mesures évoquées.

Les mesures retenues pour rendre le système plus juste devront être financées par redéploiements au sein du système ou intégrées dans les besoins de financement à couvrir, l'objectif étant de mieux cibler l'effort de solidarité, pas nécessairement de l'augmenter, ni de le réduire globalement.

2.1.1 Améliorer les règles d'acquisition des trimestres dans le cadre de l'exercice d'une activité professionnelle

Au régime général et dans les régimes alignés, le nombre de trimestres d'assurance vieillesse validés par un salarié au titre d'une année civile n'est pas établi en fonction de la durée de travail accomplie mais à raison du montant de sa rémunération annuelle soumise à cotisations. Sont validés autant de trimestres que le salaire annuel représente de fois 200 heures de travail rémunérées au SMIC avec un maximum de quatre trimestres par année civile (L. 351-2 et R. 351-9 du code de la sécurité sociale).

¹⁴⁶ Article 5 de la loi du 9 novembre 2010.

Dans la fonction publique, c'est un décompte strictement calendaire des jours travaillés qui s'effectue et un trimestre équivaut à 90 jours travaillés.

2.1.1.1. Avantages et limites de la règle de validation des régimes alignés

La règle de validation de trimestres au régime général et dans les régimes alignés, si elle est globalement favorable aux assurés, induit toutefois des effets paradoxaux : un apprenti travaillant à temps complet pourra ne pas valider quatre trimestres, en raison d'une assiette forfaitaire de cotisations, alors qu'un assuré, affilié à deux régimes, pourra facilement valider plusieurs trimestres au régime général (en plus de ses quatre trimestres dans son régime d'affiliation), pour peu que sa rémunération y soit proche du plafond, y compris pour une quotité travaillée faible. En effet, si la durée d'assurance tous régimes, utile pour calculer une éventuelle décote, est écrêtée à quatre trimestres par an, il est possible, pour le calcul de la pension, de prendre en compte quatre trimestres par régime, sans écrêtement (coefficient de proratisation). Inversement, le décompte des durées validées, par régime, sur la base des rémunérations perçues au sein du régime, conduit un assuré poly-affilié à ne pas toujours valider quatre trimestres par an¹⁴⁷, même s'il a cotisé au total sur un salaire supérieur à 800 heures SMIC.

2.1.1.2. Plusieurs pistes d'ajustement pourraient être envisagées

- ◆ Mieux prendre en compte les carrières heurtées, pour tenir compte en particulier des assurés à temps très partiel : le décompte « trimestrialisé » du salaire annuel moyen (SAM) et les « reports de trimestres »

Une double mesure favorable aux carrières heurtées pourrait consister à :

- introduire un décompte « trimestrialisé » du salaire annuel moyen, consistant à pondérer les années dans le calcul du SAM en fonction de la durée d'assurance effectivement validée cette année-là (le salaire de référence d'une année ayant conduit à valider 3 trimestres sera donc multiplié par 4/3, pour tenir compte du fait que cette année n'a permis d'acquérir que 3 trimestres, alors qu'elle est décomptée comme une année de revenus) ; cette règle est actuellement en vigueur au RSI et à la MSA- salariés, mais pas au régime général ;
 - en acceptant des reports, d'une année sur l'autre, d'heures « excédentaires », sur le modèle du dispositif de reliquats de jours mis en œuvre dans la fonction publique : les heures non utilisées pour valider des trimestres pourraient ainsi être totalisées, en fin de carrière, pour valider des trimestres supplémentaires utiles en cas d'années incomplètes (en maintenant une limite à 4 trimestres par an).
- ◆ Valider un trimestre au-delà d'une certaine quotité travaillée qui pourrait être fixée par référence à une activité à temps partiel afin d'éviter en particulier de pénaliser les femmes.

¹⁴⁷ Un saisonnier, par exemple, qui cotiserait à hauteur de 550H SMIC au régime général et 350H SMIC au régime des salariés agricoles, validerait 2 trimestres dans le premier régime et un dans le second, alors que la somme de ses cotisations (900H SMIC) dépasse nettement les 800 H SMIC requises. Au sein d'un même régime, symétriquement, un assuré soumis à de forts aléas d'activité validera 4 trimestres une année, et 2 la suivante, même si la somme de ses cotisations versées en 2 ans dépasse largement 1600H SMIC.

Une mesure de lisibilité et d'équité pourrait consister à lier davantage la validation des trimestres d'assurance au nombre d'heures de travail effectivement réalisées dans l'année civile. Elle permettrait en outre un rapprochement avec le régime de la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux dont la durée d'assurance correspond à une durée calendaire.

Dans ce cadre, le seuil pourrait être fixé à un mi-temps (227 heures validant un trimestre).

Ceci permettrait aux catégories qui travaillent actuellement à temps plein, mais ne peuvent valider quatre trimestres par an faute d'atteindre le montant de cotisations de 200H/SMIC, de valider des trimestres supplémentaires.

Bénéficieraient ainsi d'une augmentation de leur durée d'assurance notamment les assurés qui valident actuellement des droits à retraite sur la base d'une assiette forfaitaire inférieure au SMIC. Il s'agit notamment **des apprentis, des stagiaires de la formation professionnelle** et de certains détenus exerçant une activité.

Elle constituerait enfin une mesure d'équité entre hauts et bas salaires dans la mesure où elle mettrait fin à la possibilité de valider quatre trimestres d'assurance en deux mois et demi pour les salaires atteignant le plafond de la sécurité sociale.

Trois interrogations subsistent néanmoins. En termes de gestion, elle nécessiterait un important délai de mise en œuvre pour adapter les obligations déclaratives des employeurs, la déclaration annuelle des données sociale (DADS) actuelle ne fournissant pas tous les éléments nécessaires à la mise en œuvre de la mesure. Elle ne pourra pas matériellement être mise en place avant le déploiement de la déclaration sociale nominative¹⁴⁸, et suppose des adaptations lourdes pour les caisses, qui devront intégrer un critère de durée effective de travail ou un plafond fictif, au lieu de faire masse annuellement des cotisations ; Elle serait difficilement applicable aux travailleurs indépendants. Elle soulèverait enfin une question de principe, dans la mesure où la notion d'effort contributif, consubstantielle au mode de validation du régime général, serait réduite.

- ♦ Appliquer un plafond spécifique pour le calcul de la durée d'assurance au régime général

Si la mesure précédente n'était pas retenue, il pourrait être imaginé d'instaurer un plafond visant à éviter l'acquisition trop rapide de trimestres. Ne seraient prises en compte, dans ce cadre, que les cotisations portant sur un revenu inférieur à 1,5 SMIC, en lieu et place du plafond de la sécurité sociale. Cette mesure serait neutre pour la grande majorité des assurés ; elle ne ferait aucun gagnant, et un petit nombre de perdants. Seraient ainsi susceptibles d'être pénalisés par la mesure les salariés travaillant moins de 800 heures par an (équivalent de 5 mois et demi à temps plein) mais qui néanmoins valident quatre trimestres en raison d'une rémunération supérieure à 1,5 SMIC : par construction, les perdants seraient donc des assurés qui, travaillant à temps partiel, sont rémunérés au-delà du plafond spécifique retenu. Il s'agirait donc d'un correctif, a minima, destiné à éviter l'acquisition parfois très rapide de quatre trimestres d'assurance vieillesse.

¹⁴⁸ Dont la généralisation est prévue pour 2016.

2.1.2. Etudier le cas des jeunes actifs

Le nombre de trimestres validés avant 30 ans a diminué de 11 trimestres entre la génération 1950 et la génération 1978, passant d'un peu plus de 40 trimestres validés (42,6 précisément) à un peu plus de 30 trimestres (31 précisément¹⁴⁹). Ceci signifie que pour la génération 1978, l'âge à partir duquel des années complètes sont validées jusqu'à 30 ans est d'un peu plus de 22 ans en moyenne.

Cette diminution de l'acquisition de droits à la retraite en début de carrière rend compte à la fois de l'allongement de la durée des études et d'une insertion plus progressive sur le marché du travail.

Des mesures en faveur de catégories particulières permettraient d'améliorer les conditions d'acquisition des droits à retraite des jeunes.

2.1.2.1. Les apprentis

Les apprentis constituent l'une des principales catégories d'assurés en activité professionnelle (parmi lesquelles figurent également en particulier les personnes exerçant un travail pénitentiaire et les assistantes maternelles avant 1992) à ne pas acquérir de droits à retraite proportionnés à leur rémunération.

Leurs cotisations sont prises en charge par l'Etat et calculées sur une assiette forfaitaire correspondant à la rémunération minimale de l'apprenti (elle-même dérogatoire au droit commun car inférieure au SMIC) abattue de 11 points de SMIC. Les apprentis valident ainsi entre 6 et 11 trimestres selon leur âge sur un cycle d'apprentissage de trois ans.

Dans une logique d'égale contributivité sur les rémunérations, l'abattement de 11 points appliqué sur l'assiette des apprentis, comme l'assiette forfaitaire de cotisations, pourraient être supprimés : cette logique d'assiette réduite de cotisations sociales conduit en effet à diminuer les droits des apprentis à l'assurance vieillesse.

Ainsi, le niveau de couverture sociale des apprentis serait amélioré, par une meilleure couverture au titre de l'assurance vieillesse. Cette suppression entraînerait en effet le gain d'un trimestre (par rapport à la situation actuelle) pour l'ensemble des apprentis qui en valident moins de 4 par an actuellement.

En dépit de la mesure précédente, certains apprentis, en raison de la faiblesse de leur rémunération, continueraient à ne pas valider quatre trimestres par an ; c'est pourquoi il pourrait être envisagé de combiner la suppression de l'abattement à l'instauration d'une assiette minimale pour la seule assurance vieillesse. Fondée sur une assiette de 67h SMIC par mois (ou 200h SMIC par trimestre), elle permettrait d'assurer à tous les apprentis les trimestres de retraite équivalents aux nombres de trimestres travaillés, quelle que soit leur rémunération.

¹⁴⁹ Études et résultats n° 842, juin 2013 : Les durées d'assurance validées par les actifs pour leur retraite

Le coût supplémentaire pourrait être pris en charge par l'Etat ou être réparti entre Etat, employeurs et apprentis, selon une règle à définir.

Cette mesure de solidarité induirait également un coût à long terme pour les régimes de retraite, dans la mesure où les apprentis bénéficieraient ainsi de droits à retraite supplémentaires à moindre coût en termes de cotisations (puisqu'elles seraient calibrées au tarif minimal permettant la validation de trimestres).

La Commission suggère que si des mesures fiscales interviennent, une partie d'entre elles puisse être redéployée sur cette mesure.

2.1.2.2. Les stagiaires en entreprise

En application de la loi « égalité des chances » du 31 mars 2006, les étudiants stagiaires perçoivent une gratification minimale dès trois mois de stage (deux mois depuis 2009) égale à 12,5% du plafond horaire de la sécurité sociale soit 436€ par mois pour un temps plein en 2013 mais qui est exemptée totalement de cotisations sociales. Les étudiants stagiaires ne valident donc pas de trimestres d'assurance vieillesse sauf à percevoir une gratification importante (environ 75% du SMIC). En 2010, près de 30 % des stagiaires déclarés ont été gratifiés au-delà de la franchise soit 64 000 étudiants mais seuls 4 % des stagiaires ont pu valider un trimestre au titre de l'assurance vieillesse, avec une gratification supérieure à 1 008€ par mois.

La suppression de la franchise des cotisations sociales permettrait la prise en compte de la gratification comme assiette des cotisations. Dans ce cadre, les stages longs (5 mois) permettraient de valider un trimestre d'assurance vieillesse¹⁵⁰.

Cette mesure engendrerait pour les seules cotisations patronales d'assurances sociales un surcoût de 123€ mensuels par stagiaire gratifié au niveau de la franchise. Il pourrait être envisagé une participation de l'Etat pour prendre en charge ce surcoût.

2.1.2.3. Les stagiaires de la formation professionnelle

Les chômeurs effectuant un stage de formation professionnelle rémunérés par l'État ou par la région, ou qui ne bénéficient d'aucune rémunération, valident, au mieux, un trimestre dans l'année¹⁵¹. S'ils continuent à percevoir des allocations d'assurance chômage, ils valident alors des trimestres à ce titre (1 trimestre pour chaque totalisation de 50 jours d'indemnisation dans l'année civile). L'ensemble des périodes de formation des chômeurs pourrait faire l'objet du même traitement, à savoir la validation d'un trimestre pour 50 jours de formation. La mesure pourrait être compensée par le FSV.

¹⁵⁰ Une cotisation vieillesse sur les 436 € de gratification ne permettrait en effet pas pour autant de valider un trimestre en trois mois de stage. Il faudrait pour cela non seulement supprimer la franchise mais augmenter le minimum de gratification à 629 €.

¹⁵¹ Leurs cotisations d'assurance vieillesse étant calculées sur une assiette forfaitaire de 1,54 €/heure seulement (soit 1/6 du SMIC) en 2012, les cotisations versées au titre d'une formation de 35 heures par semaine sur l'année entière sont égales à 473 € et ne permettent de valider qu'un seul trimestre (un trimestre coûte 307 € de cotisations en 2012).

2.1.3. Examiner le cas particulier des assurés relevant de plusieurs régimes

Le régime général et les régimes alignés calculent de manière indépendante, sur la base des droits acquis en leur sein, les pensions de leurs assurés. C'est seulement pour le calcul de la décote que la durée d'assurance est appréciée en prenant en compte la durée totale acquise dans l'ensemble des régimes de retraite.

Cette situation conduit, à carrière identique, à des montants de pensions différents entre assurés mono-pensionnés et assurés poly-pensionnés.

- ◆ A titre d'illustration en ce qui concerne les trimestres dits de « proratisation » :
 - un assuré poly-actif qui perçoit une rémunération supérieure à 800 SMIC horaires par an au titre de chacune de ses activités valide en conséquence 4 trimestres dans chaque régime. Un assuré ayant perçu une rémunération équivalente mais affilié à un seul régime n'en valide que 4 trimestres ;
 - à l'inverse un poly-actif ayant perçu une rémunération de 150 SMIC horaires dans un régime et 300 SMIC horaires au titre d'un autre validera 1 seul trimestre alors qu'il en aurait validé deux s'il n'avait cotisé que dans un seul régime.

- ◆ De même, un poly-pensionné sera favorisé ou pénalisé par rapport à un mono-pensionné pour la détermination du SAM et du montant de sa pension selon son profil de carrière :
 - Le calcul sur le salaire moyen des 25 meilleures années peut conduire à ne pas retenir les 25 meilleures années de l'ensemble de sa carrière, mais à retenir des meilleures années régime par régime. A titre d'exemple, un assuré qui aurait relevé 10 ans au régime général au SMIC, puis 30 ans dans un régime spécial rémunéré à 1,5 SMIC, aura une pension calculée au régime général fondée sur les années au SMIC – alors même que 30 années de sa carrière totale d'actif sont supérieures à cette rémunération ;
 - Inversement, les polypensionnés sont notamment avantagés par le coefficient de proratisation (qui rapporte, dans chaque régime, la durée d'assurance effective dans le régime à la durée d'assurance requise pour le taux plein) : le coefficient de proratisation est plafonné à un (même si un assuré dépasse le nombre de trimestre requis) par régime ; lorsqu'un assuré relève de plusieurs régimes, la somme de ses coefficients de proratisation peut dépasser un, ce qui majore sa pension.

Deux mesures, étudiées par le COR¹⁵², pourraient alternativement être étudiées.

2.1.3.1. *Mettre en place un calcul unique de la pension pour le régime général et les régimes alignés.*

Cette mesure permettrait de soumettre au même traitement les poly et mono-pensionnés, dès lors qu'ils relèvent de régimes à règles comparables (régimes dits alignés, RG, RSI, salariés agricoles). Il s'agirait également d'une mesure de simplification.

¹⁵² Cf IX^e rapport du COR, « Retraites : la situation des polypensionnés », septembre 2011.

Calculer la pension comme si les poly-pensionnés n'avaient relevé que d'un régime unique permettrait de lever les difficultés précédentes : ainsi, pour les années durant lesquelles l'assuré a relevé d'au moins deux régimes alignés, il serait procédé à la somme, d'une part, des revenus sur lesquels il a cotisé auprès des régimes alignés et, d'autre part, des trimestres qu'il a validés auprès de ces régimes. L'assuré resterait affilié à deux régimes, juridiquement, mais en gestion l'ensemble des droits ouverts au titre d'une année donnée seraient calculés comme si l'assuré n'avait relevé que d'un régime – y compris donc pour décompter les 25 meilleures années. Le total de ces revenus serait retenu dans la limite du plafond de la sécurité sociale et celui des trimestres dans la limite de quatre trimestres. Par conséquent, tant en termes de SAM que d'acquisition de trimestres, une telle réforme conduirait à refléter la réalité de l'activité du poly-affilié ; dans le même temps, celui-ci perdrait la possibilité de valider, lors d'une même année, quatre trimestres dans deux régimes différents, ce qui peut conduire à diminuer la pension des polyaffiliés les plus aisés.

Schématiquement, seraient perdants :

- Les assurés qui ont des carrières longues de polypensionnés, et échappent à ce titre à la règle de limitation à « un » du coefficient de proratisation¹⁵³ ;
- Les assurés qui pouvaient acquérir plus de quatre trimestres par an ;
- De façon plus rare, les assurés relevant, pendant plusieurs années de leur carrière, de deux régimes simultanément, lorsque la somme de leur rémunération dans les deux régimes excède le plafond de la sécurité sociale.

Seraient à l'inverse gagnants les assurés qui :

- Cotisent durablement à deux régimes simultanément, sans valider quatre trimestres au total par an ;
- Ont une carrière heurtée dans l'un ou l'autre régime, et sont pénalisés par la règle de coordination des 25 meilleures années.

La réforme, appliquée à la génération 1950, aurait généré une économie évaluée à 1 % des masses de pensions de droit direct¹⁵⁴ ; ce chiffre est toutefois antérieur au mécanisme d'écrêtement tous régimes du minimum contributif. Dans ce cadre, l'impact d'une telle mesure est difficilement évaluable pour les générations futures, comme le souligne le IX^e rapport du COR. Elle pourrait être appliquée progressivement, au prorata des durées effectuées avant et après la réforme, ou alors uniquement aux nouveaux cotisants.

2.1.3.2. Améliorer la coordination entre régimes alignés, dans un sens favorable aux polypensionnés

Si cette hypothèse d'un calcul sur le modèle d'un « régime » unique n'était pas retenue, différentes options pourraient être envisagées afin de simplifier et d'améliorer le calcul de la pension des polypensionnés :

¹⁵³ Un assuré qui a relevé 30 ans du RSI puis 13 ans du RG, en supposant un salaire de référence à 2000 dans tous les cas, bénéficie aujourd'hui de deux pensions, égales l'une à $0.5 \cdot (30/41) \cdot 2000$, l'autre à $0.5 \cdot (13/41) \cdot 2000$, soit au total de 1048€ de pension de base. Après réforme, il ne touchera plus que 1000€.

¹⁵⁴ Evaluation DREES réalisée en 2010, reprise dans le rapport du COR sur les polypensionnés : appliquée à la génération 1950, la mesure se traduirait par une pension totale de base en moyenne moins élevée, de 1,8 %, pour les polypensionnés de la CNAV et des régimes alignés.

- ◆ Mise en place d'un SAM unique entre régimes alignés : actuellement, les 25 meilleures années du SAM sont réparties entre régimes, au prorata de la durée d'assurance. Un calcul du SAM plus favorable consisterait à retenir les 25 meilleurs salaires sans tenir compte du régime d'affiliation et donc dans l'ensemble de la carrière. Il s'agit toutefois d'une mesure très favorable (elle ne fait aucun perdant) aux polypensionnés, et très coûteuse, qui remet partiellement en cause le principe de contributivité des dispositifs de retraite. En gestion, cette mesure entraînera des échanges informatiques entre régimes et devrait pouvoir s'appuyer sur le futur répertoire général des carrières uniques (RGC U).
- ◆ Cette mesure favorable aurait donc vocation à être en partie contrebalancée par la modification du calcul du coefficient de proratisation (durée passée dans le régime/ durée d'assurance requise). Aujourd'hui un polypensionné peut obtenir un coefficient de proratisation supérieur à un¹⁵⁵, ce qui majore sa pension de retraite. Il pourrait donc être envisagé de plafonner ce coefficient à un pour les polypensionnés bénéficiant d'un SAM unique.

Partant, les deux particularités principales soulignées par le neuvième rapport du COR sur les polypensionnés seraient gommées (dans le seul cas des régimes alignés), sans recourir à un régime « unique » : l'effet négatif lié au calcul du SAM d'un côté, l'effet favorable lié à la proratisation de l'autre, seraient supprimés, la combinaison des deux mesures permettant de traiter de façon identique les mono et poly-pensionnés des régimes alignés.

2.1.4. Améliorer la prise en compte des aléas de carrière et interruptions d'activité

De nombreux mécanismes de solidarité permettent également de corriger, en complétant la durée d'assurance, une grande variété de situations d'interruption de carrière, ce qui permet d'assurer dans la majorité des cas une continuité dans l'acquisition des droits à retraite.

2.1.4.1. Valorisation des périodes assimilées pour le calcul du salaire annuel moyen

Si le mécanisme de périodes assimilées permet de compléter la durée d'assurance, les interruptions d'activité conservent néanmoins potentiellement un impact négatif sur le montant de la pension. En effet, dans la mesure où aucun salaire n'est reporté au compte (sauf pour les indemnités journalières maternité, mais qui ne donnent pas lieu à période assimilée), le salaire annuel moyen est de ce fait minoré pour les assurés qui comptent au sein de leurs 25 meilleures années ce type de périodes.

Le COR, lors de sa séance du 24 octobre 2012, a mis en évidence le fait que les interruptions de carrière étaient susceptibles de jouer négativement sur le montant de la pension à la fois par le biais de la durée validée et du salaire de référence – évoquant donc la piste d'un report au compte en cas de période assimilée, qui pourrait être lié par exemple au salaire de la personne avant l'interruption d'emploi ou bien au moment des allocations de remplacement.

Dans un objectif d'équité, un salaire fictif pourrait être reporté sur le compte retraite à hauteur du montant du revenu de remplacement effectivement perçu, ou du salaire journalier

¹⁵⁵ Pour les assurés mono-pensionnés, hors le cas de la surcote, les trimestres validés au-delà de la durée maximale d'assurance ne sont pas pris en compte dans le coefficient de proratisation ; à l'inverse, pour les polypensionnés tous les trimestres sont pris en compte. Par exemple : un assuré ayant validé 100 trimestres au régime général et 75 au RSI bénéficiera d'un coefficient de proratisation global de 175/164.

de référence pour le calcul de l'indemnisation ou encore d'un montant forfaitaire, par exemple du SMIC.

De manière générale, l'instauration d'un report de rémunération fictif, si elle intervient à droit constant (maintien de la règle des 25 meilleures années et de la règle excluant du SAM une année comportant uniquement des PA), bénéficierait à tous les assurés, quel que soit leur niveau de rémunération, dès lors que l'une ou plusieurs des 25 meilleures années prises en compte pour le calcul du SAM comporteraient des interruptions d'activité.

Toutefois, cette règle aurait un impact plus important si les années comportant uniquement des trimestres de PA, actuellement exclues pour le calcul du SAM, devaient désormais être prises en compte pour le calcul du SAM : une telle évolution semble logique, l'existence d'un report au compte ne pouvant plus conduire à les écarter mécaniquement. Elle conduirait alors fréquemment à dégrader le SAM (et donc la pension) des assurés dont le SAM est établi sur moins de 25 ans, en raison d'une interruption très longue de carrière : seuls les assurés à très faible rémunération seraient dans ce cas gagnants (en fonction de la valorisation retenue), le report au compte pouvant permettre d'améliorer leur SAM¹⁵⁶.

2.1.4.2. Harmonisation du décompte des périodes assimilées sur la base de 90 jours

L'attribution de trimestres au titre des périodes assimilées ne s'effectue pas systématiquement par période de 90 jours mais sur une base plus favorable (pour les indemnités maladie ou accidents du travail, il est attribué 1 trimestre au titre du 60e jour d'indemnisation puis 1 second trimestre au titre du 120e jour... ; pour le chômage indemnisé et non indemnisé, 1 trimestre pour chaque totalisation de 50 jours d'indemnisation dans l'année civile), ce qui rend le système particulièrement peu lisible.

Le seuil pour bénéficier de la validation d'un trimestre d'assurance pourrait être porté à 90 jours au lieu de 60 jours pour les périodes de perception d'IJ maladie et accident du travail et au lieu de 50 jours pour les chômeurs (indemnisés ou non). Il s'agirait d'une mesure d'économie et de cohérence.

Cette évolution serait néanmoins susceptible de pénaliser les assurés aux carrières très heurtées : la règle favorable de validation actuelle, articulée avec la règle également favorable de validation de trimestres, bénéficie surtout aux assurés qui, lors de périodes prises en charge par la solidarité, portent à 4 le nombre de trimestres d'années qui auraient été incomplètes, sans l'aléa de carrière¹⁵⁷.

Selon les simulations de la CNAV effectuées en 2010, l'impact financier en terme d'économie sur les masses annuelles de prestations, d'un passage à une durée de 90 jours pour les PA maladie et chômage dès 2010 aurait été de 115 M€ en 2015, 260 M€ en 2020, 800 M€ en 2050 et de 1 850 M€ en 2050 (€ 2008). 21% des nouveaux retraités auraient été pénalisés.

¹⁵⁶ Un assuré ayant cotisé pendant 20 ans sur un temps partiel, inférieur au SMIC, et ayant eu ensuite une longue période d'invalidité, verrait alors son SAM calculé sur 25 MA – dont 5 valorisées au titre des PA : si la valorisation est forfaitaire, au niveau du SMIC, son SAM augmentera

¹⁵⁷ Un assuré rémunéré au plafond qui connaît 6 mois de chômage en année N obtiendrait 4 trimestres par son activité, et 3 au titre de la solidarité (ces trois seront écartés) : le passage à la règle des 90 jours serait sans effet. Inversement, un assuré à temps très partiel qui connaît 6 mois de chômage validera seulement 1 trimestre par ses 6 mois d'activité, mais 3 trimestres grâce au chômage, bien que la période de recherche d'emploi n'ait duré que 6 mois. Le passage à la règle des 90 jours lui fera perdre un trimestre.

2.2. Moderniser et faire converger certaines règles de calcul et l'effort contributif

L'existence de règles différentes entre les régimes de base et les régimes complémentaires d'une part, et entre l'ensemble de ces régimes et les régimes intégrés (régimes spéciaux) d'autre part, a une logique historique. Il apparaît aujourd'hui largement admis qu'une convergence serait bienvenue.

La commission a donc examiné ce qui peut être fait dans ce sens.

2.2.1. Envisager sous certaines conditions une remise à plat globale des avantages familiaux de retraite

La logique des mesures examinées ci-dessous est à la fois une logique de convergence et une logique de modernisation d'une réglementation qui ajoute des mécanismes redondants. Ces mesures recherchent par ailleurs comment transformer très progressivement en tout ou partie des majorations de durée d'assurance et la majoration de pension de 10% pour trois enfants en une majoration forfaitaire de pension susceptible de réduire les inégalités entre les hommes et les femmes.

La direction de la sécurité sociale a présenté à la commission un scénario de refonte globale des mécanismes existants pour tous les régimes.

Il conduit à modifier l'objectif assigné aux avantages familiaux : il serait non plus celui d'améliorer les durées d'assurance des femmes (qui à moyen terme convergeraient avec celles des hommes) mais de compenser les interruptions de carrière directement liées aux jeunes enfants d'une part, et l'impact sur les rémunérations (et partant sur les pensions) induit par l'éducation des enfants, assurée principalement par les femmes, d'autre part. Dans ce cadre, il s'agit d'un scénario global de redistribution¹⁵⁸.

2.2.1.1. Le schéma cible

♦ Le schéma cible pour le régime général

Le schéma détaillé ci-dessous repose sur une hypothèse de calibrage global à coût constant, avec une redistribution des hommes vers les femmes, et des femmes aisées vers les femmes à petite pension. Il consisterait à :

- Créer un dispositif unique de compensation de la réduction d'activité pour enfant

La MDA éducation (4 trimestres au régime général et dans les régimes alignés) et l'AVPF ont pour objectif commun la compensation des aléas de carrière liés à l'éducation des enfants ; la

¹⁵⁸ La seule évolution proposée de l'AVPF conduirait en effet à supprimer la condition de ressources, et partant à élargir les bénéficiaires potentiels, opérant donc une redistribution des foyers modestes vers les foyers plus aisés. Mais les autres mesures ont des effets inverses.

MDA éducation n'a pas d'équivalent dans les régimes spéciaux. Une mesure de cohérence et de convergence consisterait donc à fusionner des avantages qui poursuivent le même objectif. Dans ce cadre, les 4 trimestres de MDA éducation disparaîtraient progressivement (pour les enfants à naître), au profit d'une AVPF simplifiée, qui ne serait pas placée sous condition de ressources.

Il peut être envisagé de créer une AVPF qui serait systématiquement accordée aux bénéficiaires du complément de libre choix d'activité (CLCA), sans condition de ressources. Comme dans le dispositif actuel, la CNAF verserait au régime général, au titre de l'AVPF, les cotisations d'assurance vieillesse du parent qui bénéficie du CLCA ; les cotisations pourraient soit être forfaitaires et donc redistributives (assises sur le SMIC, comme actuellement) soit être calculées en fonction du précédent revenu d'activité, afin de neutraliser exactement l'impact de l'interruption de carrière sur les droits à pension de vieillesse de base. Il est possible que ce nouveau dispositif conduise à une dépense au titre de l'AVPF sensiblement réduite, ce qui diminuerait d'autant le transfert de la CNAF vers la CNAV à ce titre, et augmenterait d'autant le besoin de financement de court/moyen terme de la branche vieillesse, sous réserve que la CNAF ne soit pas appelée à participer à la même hauteur au nouveau dispositif.

Cette réforme serait cohérente avec l'ambition de limiter le risque de « trappe à inactivité » attaché aux longues interruptions de carrière des femmes pour s'occuper de jeunes enfants. Il s'agirait de mieux indemniser, au titre des droits à pension, l'interruption de carrière, sans la placer sous condition de ressources, mais en la ciblant sur les enfants non scolarisés.

- Mettre en place une majoration de pension liée à l'accouchement / adoption / congé parental

La MDA accouchement (4 trimestres dans les régimes alignés, 2 dans les régimes spéciaux) et la majoration pour trois enfants et plus seraient transformées en une majoration unique de pension, forfaitaire pour chaque enfant au titre de l'impact de l'accouchement ou de l'adoption sur la carrière. Cette majoration par enfant pourrait, à titre de simple exemple, être fixée entre 70 et 100 euros par enfant (soit environ 7% du montant moyen de pension au régime général pour une carrière complète¹⁵⁹), servie aux femmes (mais partageable en cas d'adoption) – sous réserve de chiffrages plus fins.

La création de cette majoration forfaitaire pour enfant, indépendante du régime ou du montant de pension, constituerait une mesure de convergence, à fort impact redistributif : actuellement, la majoration de pension de 10%, proportionnelle à la pension, a un impact plus élevé pour les assurés à pension importante. En outre, ce dispositif nouveau profiterait aux femmes à carrière complète, qui sont de plus en plus nombreuses, pour lesquelles, jusqu'à présent, la MDA pouvait s'avérer inutile : en ce sens, cette majoration vient compenser l'effet de la suppression de la MDA éducation, puisqu'elle serait servie à tous les bénéficiaires, sans mécanisme d'écrêtement. Elle serait surtout très favorable aux femmes à petite pension qui, compte tenu du caractère proportionnel de la majoration de pension de 10%, bénéficient peu de cette majoration, en termes financiers. En effet, une telle majoration ne serait proportionnelle ni à la durée d'assurance dans le régime, ni au montant de la

¹⁵⁹ A titre indicatif, 4 trimestres de MDA « accouchement » représentent un gain potentiel, lorsqu'ils sont utiles pour le montant de la pension, de 5% de pension (correspondant à un an de moindre décote, ou de surcote), auquel s'ajoute une proratisation plus favorable d'une annuité (1/42e de gain), soit au total 7,4 %.

pension ; seule une condition minimale de durée d'assurance pourrait être exigée, comme pour la MDA aujourd'hui¹⁶⁰.

Dans ce cadre, les pères perdraient le bénéfice systématique de la majoration pour trois enfants ; ils ne seraient toutefois exclus ni de l'AVPF rénovée, ni de cette nouvelle majoration de pension, qui serait accordée aux assurés, en première intention :

- Au titre de l'accouchement ;
- Au titre de l'adoption, le cas échéant partageable entre adoptants ;
- Au titre d'une interruption de carrière d'au moins 6 mois pendant les 3 premières années de l'enfant.

Lorsque les deux parents seraient éligibles à la majoration, elle serait servie par moitié à chacun des deux.

Un tel schéma a vocation à entrer en vigueur de façon **progressive**, afin d'éviter de dégrader la durée d'assurance des femmes (et partant de retarder leur âge de liquidation) avant qu'elle n'ait effectivement convergé avec celle des hommes. **La réforme ne s'appliquerait ainsi dans toutes ses composantes qu'aux enfants à naître (après 2014). Une transition lissée et étalée dans le temps doit être prévue ; elle permettrait notamment de s'ajuster, s'il était constaté que les durées d'assurance des hommes et des femmes convergeaient moins vite que prévu pour les jeunes générations.**

Une telle mesure serait doublement redistributive, en favorisant les femmes à petite pension (qui bénéficieraient d'une majoration de pension plus élevée) et en constituant un transfert implicite des hommes qui n'interrompent pas leur activité vers les femmes, puisque 95% des hommes perdraient la majoration de pension, sauf modification de leur comportement.

♦ La nécessaire convergence des autres régimes

Le schéma cible est pensé dans une optique de convergence inter-régimes, qui vise à unifier les avantages familiaux du régime général de base, ainsi que ceux des régimes complémentaires d'une part et des régimes de la fonction publique d'autre part. Ce schéma se ferait à coût constant tous régimes. La masse financière aujourd'hui consacrée aux avantages familiaux dans tous les régimes a donc vocation à être redistribuée entre les régimes.

On peut donner quelques indications sur les masses financières en jeu. Au régime général¹⁶¹, l'AVPF représente 4,5 Md€ en 2012, la majoration de pension pour enfants de 10% 3,75Md€ en 2012¹⁶² et la MDA 4 Md€ en 2008¹⁶³. Côté AGIRC et ARRCO, ce sont 1,6 Md€ qui étaient consacrés à la majoration de pension de 10% en 2009, la réforme intervenue en 2012 devant

¹⁶⁰ La durée minimale d'assurance est fixée à 2 ans actuellement ; s'agissant d'une majoration qui serait indépendante de la durée d'assurance, une durée d'assurance plus élevée et/ou un montant minimal de pension pourrait être exigé, afin d'éviter, par le jeu des règles de coordination propres à l'Union européenne (principe de totalisation des périodes) de servir cette majoration à tous les assurés ayant bénéficié d'un trimestre d'assurance vieillesse en France.

¹⁶¹ Aujourd'hui, sur le champ CNAV, si on supprime les 8 trimestres de MDA, la majoration de pension de 10% et qu'on recentre l'AVPF sur les enfants de moins de 3 ans, ce sont 25 Md€ à horizon 2060 qu'on pourrait redistribuer

¹⁶² Chiffres CCSS 2013.

¹⁶³ Chiffres COR 2008.

cependant permettre de réaliser 100M€ d'économies par an. Sur le champ fonction publique, la CNRACL consacrait 610 M€ à la majoration de pension de 10% en 2012¹⁶⁴, et le rapport du COR mentionnait qu'en 2006, celle-ci coûtait 1,2 Md€ pour la FPE.

Pour que ce schéma fonctionne et permette une convergence entre les régimes, **les régimes complémentaires de retraite et notamment l'AGIRC et l'ARRCO, devront y être associés en amont par le gouvernement**. Si ce n'était pas le cas, et si la loi ne prévoyait rien en matière d'avantages familiaux pour ces régimes, la majoration de pension de 10% perdurerait dans ces régimes parallèlement à la nouvelle réforme. La mise en place d'un mécanisme d'écrêtement qui permette à la nouvelle majoration créée de prendre en compte l'éventuelle majoration versée dans les régimes complémentaires ne viendrait qu'atténuer cet inconvénient puisqu'elle resterait largement ouverte aux hommes dans les régimes complémentaires.

◆ Les conditions à réunir

La commission souligne que plusieurs conditions doivent être réunies comme préalable à une réforme d'envergure:

- Comme évoqué précédemment, il sera impératif, même si le schéma de transition prévu est lissé dans le temps, de s'assurer par de nouvelles projections, que **la durée d'assurance des femmes rejoint bien celle des hommes après 40 ans**, afin d'ajuster éventuellement le dispositif; cette condition est d'autant plus impérative si l'on va vers un allongement de la durée d'assurance.
- Juridiquement, il sera nécessaire de s'assurer que la création d'une majoration de pension essentiellement dédiée aux femmes, parce que d'abord liée à l'accouchement, respecte **le droit européen**, et notamment l'égalité hommes/femmes.
- Il serait enfin nécessaire de pouvoir mesurer précisément **l'impact** que cela aurait sur certaines femmes, notamment les mères de trois enfants.

La Commission estime que ces propositions sont intéressantes et qu'il faut à la fois **simplifier et faire converger les avantages familiaux existant dans les différents régimes**. Elle est également sensible aux avantages que ces orientations peuvent avoir pour les femmes.

Elle estime cependant que **des travaux complémentaires importants** sont encore nécessaires, notamment sur les aspects financiers, le calendrier de mise en place de la réforme, la vérification de la convergence des durées d'assurance entre les hommes et les femmes. Elle observe que la réforme suppose une concertation avec les régimes complémentaires et les fonctions publiques qui prendra un certain temps. Au moment où elle rend ses conclusions, elle a des interrogations sur la possibilité de faire cette réforme dans les délais envisagés.

2.2.1.2. Des schémas alternatifs de réforme plus modestes

Deux scénarii dégradés, mais aux effets redistributifs moindres, pourraient être envisagés.

¹⁶⁴ La direction du budget estime à 1,3 Md€ par an le coût à terme d'une majoration de 70€ par an et par enfant à la CNRACL.

- ◆ Rendre la majoration pour trois enfants redistributive par son plafonnement ou sa forfaitisation

La conjonction du caractère strictement proportionnel de la majoration et de son absence d'assujettissement à l'impôt sur le revenu conduit à une redistribution au profit des plus aisés, l'éloignant en cela de son objectif initial spécifique de redistribution vers les parents de familles nombreuses.

La majoration pour trois enfants pourrait être plafonnée ou forfaitisée :

- Le plafonnement pourrait se faire de façon progressive, par palier; il aurait vocation à être apprécié tous régimes, au prix éventuel d'aménagements lourds en gestion. L'hypothèse d'un plafonnement ne fait aucun « gagnant », tout en préservant les pensions modestes.
- La forfaitisation permet d'opérer une redistribution des pensionnés les plus aisés vers les pensionnés plus modestes, pour lesquels la majoration forfaitaire pourrait représenter sensiblement plus de 10% de leurs pensions. Il pourrait être calibré de façon à effectuer une réforme à somme nulle, ou être fixé, à titre d'exemple, à 10% du montant médian des pensions. Il faudrait veiller lors de sa fixation à l'équité entre régimes.

La majoration de 10% étant conservée, l'effet redistributif des hommes vers les femmes est donc nul. Par ailleurs, le même inconvénient que celui souligné précédemment pourra être constaté : sans coordination étroite avec les régimes complémentaires, la convergence sera incomplète.

A terme, la Commission préconise de supprimer ou de faire évoluer cette majoration, au vu des défauts précédemment soulignés, et de redéployer les économies au profit des familles au sein de la branche vieillesse.

- ◆ Réduire les risques de trappe à inactivité liées au cumul AVPF – MDA
 - En limitant la durée du bénéfice de l'AVPF

L'AVPF peut actuellement être servie, pour les parents de 3 enfants titulaires du complément familial, jusqu'aux 21 ans de l'enfant : il serait proposé de limiter l'accès à ce dispositif à l'enfant de moins de 6 ans voire de 3 ans. Cette mesure pénaliserait de la même façon que précédemment les mères inactives de trois enfants, appartenant à des foyers modestes, même si la forfaitisation de la majoration de pension devrait compenser dans certains cas pour partie cet effet.

Alternativement, une modulation du report au compte pourrait être mise en place, afin d'inciter les femmes à une reprise du travail, au moins à temps partiel, après les 6 ans de l'enfant. Le report au compte au titre de l'AVPF serait d'1 SMIC jusqu'aux 6 ans de l'enfant, puis d'1/2 SMIC au-delà des 6 ans, visant à compléter une reprise d'activité à temps partiel.

- En conditionnant l'AVPF à une réduction d'activité

Une piste alternative de réforme consisterait à faire de l'AVPF un véritable dispositif de compensation des interruptions d'activité, en liant AVPF et réduction d'activité pour l'éducation d'un jeune enfant. Ainsi, un assuré inactif, qui deviendrait parent, ne pourrait bénéficier de l'AVPF – puisque la naissance de l'enfant n'aurait pas d'impact sur sa carrière professionnelle.

- En limitant les redondances entre AVPF et MDA éducation, qui poursuivent les mêmes buts

MDA éducation et AVPF visent tous deux à compenser l'impact de l'éducation sur la carrière des parents ; il pourrait donc être proposé de mettre en place un dispositif de non-cumul : une année de bénéfice de l'AVPF (soit 4 trimestres) au titre d'un enfant entraînerait la suppression du bénéfice de la MDA au titre de l'éducation de l'enfant pendant un an (soit 1 trimestre). La diminution de la MDA serait donc de 4 trimestres au maximum par enfant, sous réserve d'avoir bénéficié de 4 ans d'AVPF. Ce scénario pénaliserait les femmes durablement inactives, sans pour autant conduire à un strict non-cumul.

Ces premiers scénarios d'ajustement sont cumulables entre eux, en intégrant un schéma de proratisation / forfaitisation de la majoration servie au titre de trois enfants ou plus, qui permet notamment de compenser les effets de la réforme de l'AVPF. Ils nécessiteraient une période de transition, afin d'éviter la réduction rapide de durée d'assurance pour certaines femmes. Enfin, ils représenteraient une mesure d'économie, compte tenu des restrictions opérées sur AVPF et MDA : s'il était retenu d'effectuer une réforme des avantages familiaux à coût constant, il conviendrait de redistribuer ces économies, soit au sein de la branche vieillesse, par l'intermédiaire notamment de la forfaitisation de la majoration pour trois enfants (via le calibrage du forfait retenu), soit au bénéfice de la branche famille (places de crèches par exemple).

2.2.1.3. Pistes d'évolution des pensions de réversion

Comme pour les avantages familiaux, l'hypothèse d'une convergence entre les régimes incluant régimes de base et régimes complémentaires n'apparaît pas aujourd'hui irréaliste.

Cependant malgré les travaux importants réalisés par le Conseil d'orientation des retraites en 2008 et les études bien documentées qui lui ont été remises, la commission estime que le nombre et la sensibilité des décisions à examiner pour une telle réforme de convergence excèdent largement le temps qui lui était imparti pour ses travaux.

Les principes qui devront guider une future réforme sont les suivants :

- ♦ Maintien d'une pension de réversion pour les couples mariés, qui, pour les générations qui vont liquider dans les quinze prochaines années, tempère les inégalités entre hommes et femmes et, apporte une garantie à de nombreuses femmes.
- ♦ Rapprochement des règles entre les régimes de manière à aboutir à des avantages semblables, qu'il s'agisse des régimes distinguant base et complémentaire ou des régimes intégrant ces deux étages. La neutralité financière tous régimes devra être recherchée. Cette optique de convergence amène à réfléchir à la façon dont les régimes complémentaires de salariés pourront s'intégrer, après concertation, dans un schéma d'ensemble ;
- ♦ Aller vers une intégration de l'ensemble des revenus du couple dans une approche qui allie à la fois maintien du niveau de vie et solidarité.
- ♦ Prise en compte des autres formes de la vie en couple et création d'une assurance veuvage ou orphelin dans les cas où les conditions d'âge seraient revues à la hausse.

2.2.2. Poursuivre la convergence des règles de calcul des régimes de la fonction publique

Les réformes de 2003 et de 2010 ont initié un processus de convergence entre les régimes de la fonction publique et des salariés du secteur privé, notamment sur des paramètres essentiels tels que les durées d'assurance et les taux de cotisation.

Toutefois, les régimes de la fonction publique présentent encore certaines spécificités, relatives notamment au mode de calcul de la pension et à l'attribution de bonifications. La Commission estime nécessaire de poursuivre la démarche de convergence entreprise depuis 2003 pour remplir trois objectifs principaux :

- Un objectif de **lisibilité** : bien que les taux de remplacement observés pour les salariés du privé et les fonctionnaires soient proches, les différences de mode de calcul sont mal comprises et tendent à nourrir un sentiment d'injustice ;
- Un objectif d'**équité** : la part croissante des primes dans la rémunération des fonctionnaires et sa variabilité entre les différents corps aboutissent à une diminution des taux de remplacement et à des inégalités entre fonctionnaires ;
- Un objectif de **pilotage** : le mécanisme de pilotage à moyen-long terme explicité précédemment nécessite le report de salaires portés au compte, alors que seul le traitement des 6 derniers mois intervient actuellement dans le calcul de la pension.

Les taux de remplacement actuels étant similaires entre secteur privé et secteur public, l'objectif d'un changement du mode de calcul n'est pas de réaliser des économies budgétaires, mais de favoriser la lisibilité et la fixation d'objectifs communs aux régimes.

◆ Calcul de la pension

- *Le mode de calcul actuel conduit à une baisse des taux de remplacement et à des inégalités au sein de la fonction publique.*

La pension est calculée à partir du traitement indiciaire détenu depuis au moins 6 mois à la date de la radiation des cadres.¹⁶⁵

La Commission constate une nette hausse de la part des primes¹⁶⁶ dans la rémunération des fonctionnaires (hors enseignants), qu'il s'agisse de fonctionnaires de catégorie A, B ou C. Entre les générations 1940 et 1955, les parts de primes perçues à 50 ans ont augmenté de 5 à 6 points sur des cas-types d'attachés et inspecteurs (catégorie A), d'agents sédentaires (catégorie B) ou d'adjoints administratifs (catégorie C)¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Cette situation n'a pas été substantiellement modifiée par la récente création du RAFP (en 2005), en raison notamment de taux de cotisation faibles (5% pour le salarié et 5% pour l'employeur), d'un rendement très limité (4,075% en 2011) et d'une montée en charge lente, le RAFP étant un régime en capitalisation.

¹⁶⁶ Part de primes calculée en rapportant les primes et indemnités au salaire total.

¹⁶⁷ Sources : cas-types DGAFP, Panel des agents de l'Etat, Insee.

Cette tendance conduit à une dégradation des taux de remplacement. Comme on l'a vu précédemment, les taux de remplacement médians des salariés civils du secteur public ont effectivement baissé de deux points pour les femmes et quatre points pour les hommes entre les générations 1934 et 1942¹⁶⁸ (alors qu'il est plutôt en légère augmentation pour les salariés du secteur privé sur cette période). Si elle devait se poursuivre, cette augmentation de la part des primes dans la rémunération ferait encore diminuer le taux de remplacement.

Par ailleurs, la grande dispersion des taux de primes génère de fortes inégalités au sein de la fonction publique, qui ne sont pas toutes justifiables. En effet, si les parts de primes sont globalement croissantes avec le niveau de rémunération, elles sont inégales au sein de chaque catégorie, notamment en raison du faible taux de primes du personnel enseignant¹⁶⁹.

- au sein de la catégorie A, cette part varie en 2010 de 5,3% pour les professeurs des écoles à 32,1 % pour les attachés et inspecteurs et 44,7% pour les personnels d'encadrement et de direction ;
- au sein des catégories B et C, l'homogénéité paraît plus grande¹⁷⁰ mais on observe que les parts de primes ne sont pas négligeables dans la fonction publique d'Etat (environ 27 % en moyenne).

Cette dispersion des taux de primes aboutit à de sensibles différences de taux de remplacement, ce dernier s'élevant par exemple à 69 % pour un cas-type d'adjoint administratif de catégorie C et 76 % pour un cas-type de professeur certifié¹⁷¹.

- *Identifier un moment de concertation triennal*

L'évolution de la politique salariale (parts indiciaire et indemnitaire) devrait être davantage mise en perspective avec des orientations de politique de retraite.

La Commission constate par ailleurs qu'il n'existe aucun moment identifié entre les employeurs et les représentants des personnels pour suivre l'évolution des retraites.

La Commission estime indispensable de mettre en place un suivi régulier et transparent des principaux indicateurs du régime : évolution des taux de remplacement, évolution moyenne des pensions, situation financière du régime.... Il s'agirait tout à la fois de donner une plus grande transparence à des éléments mal connus de l'opinion mais aussi des agents publics et de suivre, comme pour les autres régimes, des indicateurs permettant d'améliorer le pilotage.

Le pilotage du régime des fonctionnaires de l'Etat doit être adapté aux enjeux de transparence, de concertation et de pilotage d'un des principaux régimes de retraite de notre pays. Une réflexion, compatible avec le cadre juridique s'imposant aux dépenses de l'Etat et prenant en compte une articulation nécessaire avec le régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers devrait être discutée dans le cadre de la réforme à venir.

La Commission propose enfin d'identifier un moment de concertation triennal. Une telle disposition pourrait figurer dans un II de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983¹⁷².

¹⁶⁸ Sur carrières complètes.

¹⁶⁹ *Rapport annuel sur l'Etat de la fonction publique, édition 2012.*

¹⁷⁰ Hors instituteurs, dont la part de primes est d'environ 5%.

¹⁷¹ Cas-types du COR, séance du 21 novembre 2012, document n°16.

- *Vers une évolution des modes de calcul budgétairement neutre*

La dégradation des taux de remplacement et le manque d'équité entre fonctionnaires ont conduit la Commission à envisager plusieurs hypothèses de modifications du mode de calcul de la pension **n'ayant ni pour objet ni pour effet un gain budgétaire**.

La Commission est consciente du caractère historique du mode de calcul actuel, même si celui-ci a varié dans le temps¹⁷³. Elle estime cependant que la règle actuelle nuit à la lisibilité du système de retraites et isole fortement les régimes de la fonction publique, alors qu'elle n'avantage pas les fonctionnaires en termes de taux de remplacement compte tenu de l'assiette restreinte prise en compte pour le calcul des droits à pension.

Dans un souci d'équité et de lisibilité, la Commission propose de faire évoluer le mode de calcul de la pension en le faisant progressivement reposer sur une période de référence plus longue que 6 mois, et en élargissant de façon corollaire l'assiette de cotisations à une partie des primes. Ce double mouvement permettrait de rapprocher les règles applicables aux fonctionnaires des règles en usage dans les régimes alignés, et d'engager une harmonisation des conditions de liquidation des pensions entre fonctionnaires. Un tel mouvement suppose une montée en charge coordonnée. Les cibles à atteindre (nombre d'années prises en compte pour le salaire de référence, part des primes intégrées dans l'assiette de référence) ainsi que le calendrier pour les atteindre doivent être définies de telle sorte à ce que ce mouvement puisse être **aussi neutre que possible pour les catégories concernées**, l'effet de l'un venant compenser l'effet de l'autre.

Le passage à une durée de référence longue impliquerait l'intégration d'une part de primes nettement supérieure à 10 % du traitement, que n'ont pas tous les fonctionnaires. Elle serait inenvisageable sans un très ample aménagement de la politique salariale, conduit sur une longue durée. Cette hypothèse a donc été écartée.

La Commission a examiné plus précisément un mode de calcul de la pension avec une durée de référence variant de 3 à 10 ans, compensée par l'intégration d'une partie des primes.

La mesure envisagée peut prendre des modalités techniques diverses, en fonction de la période retenue et de la part des primes considérée. La situation de certaines catégories d'agents ne percevant pas ou peu de primes devrait alors faire l'objet d'un traitement particulier.

La mesure suppose une adaptation des systèmes d'information actuels qui ne comportent actuellement que les données sur les traitements indiciaires et sur un historique variable selon les administrations. La Commission a examiné des hypothèses dans lesquelles, après une durée de référence d'un an la première année, le nombre d'années retenues augmenterait progressivement d'un an par génération pour atteindre le nombre prévu (de trois à dix ans dans les scénarios étudiés par la Commission).

¹⁷² L'ensemble des dispositions actuelles de cet article seraient regroupées dans un I.

¹⁷³ La référence à un calcul sur les trois dernières années serait un retour aux dispositions prévalant avant 1948. En effet, la loi du 14 avril 1924 portant réforme du régime des pensions civiles et militaires prévoyait que la pension était basée sur la moyenne des traitements, soldes et émoluments de toute nature des trois dernières années d'activité. Cette disposition a été par la suite abrogée par la loi du 20 septembre 1948 et son décret d'application du 17 mars 1949.

Dans le cas d'un allongement de la durée de référence aux 10 dernières années avec une revalorisation des traitements portés au compte analogue à celle du régime général (sur les prix), la perte de pension, sans intégration de primes, est estimée en moyenne à 3,6 %¹⁷⁴.

Avec une intégration des primes dans la limite de 5% du traitement, cette perte serait donc plus que compensée.

Des hypothèses intermédiaires peuvent naturellement être envisagées.

En parallèle de cette intégration des primes dans la pension, la question du devenir du RAFP devrait être posée.

Enfin, le mode de calcul proposé permettrait l'adoption d'un mécanisme d'indexation des traitements portés au compte similaire à celui du régime général et permettrait d'intégrer les régimes de la fonction publique dans le mécanisme de pilotage à moyen-long terme.

♦ **Bonifications**

Les régimes de la fonction publique prévoient des bonifications, c'est-à-dire des périodes non cotisées pouvant s'ajouter à la durée des services effectivement accomplis pour le calcul de la pension. Elles permettent d'atteindre plus rapidement la durée de services nécessaire à l'obtention du taux plein, voire de le porter jusqu'à 80%.

La plupart des régimes spéciaux prévoyaient également des bonifications équivalentes, mais ces dispositifs ont été progressivement mis en extinction lors de la réforme de 2008.

En outre, la loi du 9 novembre 2010 a prévu deux mesures restreignant le droit à bonifications : la réintégration d'une condition de 15 ans pour le bénéfice de certaines bonifications (sauf pour les fonctionnaires radiés des cadres pour invalidité), et la neutralisation des bonifications (autres que celles au titre du handicap et des enfants) pour l'attribution de la surcote.

Hormis certaines bonifications répondant à des motifs d'intérêt général clairement identifiés (bonifications pour enfants, campagne pour les militaires en opérations extérieures, bonification du cinquième pour les militaires), la pertinence de ces dispositifs, qui ont souvent des origines historiques, peut faire l'objet d'un réexamen.

La Commission estime que la possibilité de porter le taux de liquidation à 80% peut être supprimée. Le taux serait ainsi plafonné à 75% et les bonifications seraient toutefois toujours prises en compte pour la durée d'assurance tous régimes permettant d'apprécier la décote ou surcote éventuelle.

¹⁷⁴ Estimation du Service des Retraites de l'Etat, DGFIP, pour la fonction publique d'Etat civile.

2.2.3. Poursuivre la convergence des efforts contributifs

La difficulté à dresser des éléments de comparaison entre efforts contributifs a été rappelée par la commission dans la première partie du présent rapport¹⁷⁵.

Si les taux de cotisation des salariés du public et du privé convergent, des différences demeurent entre salariés et indépendants, pour partie liées aux différences d'assiette, pour partie liées à des choix professionnels historiques.

Concernant les professions libérales, la commission s'interroge sur la part respective de la retraite de base et de la retraite complémentaire.

Pour les artisans et commerçants, si les taux de cotisation sont identiques à ceux du régime général, ils portent entièrement sur la rémunération située en-dessous du plafond de la sécurité sociale. A contrario, au régime général, une fraction des cotisations est assise sur l'ensemble de la rémunération, y compris au-delà du plafond.

Dans une logique de convergence et d'équité, il pourrait être débattu du déplafonnement des cotisations d'assurance vieillesse au RSI : ce déplafonnement progressif pourrait porter à terme sur les 1.7 points déplafonnés du régime général.

S'agissant du régime de base des exploitants agricoles (composé d'une retraite forfaitaire et d'une retraite proportionnelle), le taux et l'assiette des cotisations sont inférieurs à ceux du régime général. Un alignement pourrait, en contrepartie, conduire à augmenter les droits comme les minima de pension du régime agricole.

Concernant le régime complémentaire, la commission trouverait intéressant de réfléchir à une démarche progressive de rapprochement des paramètres de ce régime vers les autres régimes complémentaires. En outre, étant donné les faibles niveaux de revenu de la population concernée (48 % des agriculteurs ont des revenus inférieurs à 800h SMIC), il conviendrait de mieux répartir l'effort contributif entre les différentes classes de revenus de la profession.

¹⁷⁵ Ière partie (2.2.3.)

2.3. Favoriser la liberté de choix et assurer la lisibilité pour l'assuré

2.3.1. Gains et limites d'un passage à un système d'ouverture des droits reposant sur une meilleure articulation entre âge et durée d'assurance

2.3.1.1. Les discontinuités du système actuel réduisent les possibilités d'arbitrage entre activité et retraite

La Commission constate qu'il existe déjà des marges de choix dans le système actuel : des possibilités de départ avant l'âge légal ont été instaurées, et la décote et la surcote permettent par ailleurs, même si elles sont encore insuffisamment connues des assurés d'avoir une certaine marge de choix. La Commission est favorable à l'accroissement de ces libertés à condition que soient limités le coût financier éventuellement induit pour le système ou le risque de voir certains assurés partir avec des pensions trop faibles. Elle a donc examiné avec attention le scénario qui fait du couple « Age+durée » le pivot du système, déjà évoqué précédemment.

Ce scénario repose sur le constat que le système actuel recèle un certain nombre de discontinuités. La détermination du départ à la retraite fait intervenir les paramètres d'âge et de durée d'assurance de façon parfois alternative, parfois cumulative, au gré de l'évolution de dispositifs peu coordonnés. Dans le même temps, la notion de durée d'assurance constitue une donnée complexe, dans laquelle interviennent des paramètres successifs (exclusion ou non des périodes de solidarité, des rachats, etc.) au gré d'arbitrages plus destinés à limiter les dépenses de l'assurance retraite qu'à veiller à la cohérence d'ensemble des conditions de départ.

La retraite anticipée pour carrière longue (RALC) en est un bon exemple : elle constitue, malgré les assouplissements introduits en 2012, un dispositif d'une rare complexité, avec des effets de seuil importants. Les différentes bornes d'entrée, qui évoluent par génération, accroissent les effets de seuil entre des assurés qui, à quelques jours près, doivent décaler de deux ans leur départ à la retraite.

Le dispositif actuel d'obtention du taux plein, par ailleurs, qui dépend pour des raisons historiques à la fois de l'âge et de la durée, conduit à réduire l'écart entre âge d'ouverture et âge du taux plein. Si l'écart théorique est de 5 ans, il est bien souvent nul dans les faits, compte tenu du grand nombre d'assurés qui peuvent, en raison de leur durée d'assurance, bénéficier du taux plein dès l'âge légal. Par conséquent, les départs à la retraite sont très concentrés autour des bornes d'âge légal (62 et 67 ans à terme), qui représentent plus de la moitié des départs.

2.3.1.1. Une articulation entre âge et durée d'assurance pourrait conduire à supprimer les distorsions existantes et à limiter la priorité accordée aux âges pivots dans le système actuel

Le scénario qui a été présenté à la Commission construit l'ensemble des conditions de départ autour d'un même couple « Âge + Durée d'assurance » (A+D) qui deviendrait le paramètre au cœur du système : il conditionnerait l'âge de départ en retraite (y compris en cas de carrières longues) comme le taux plein, la décote ou la surcote.

Cette somme « Âge + Durée » permet de définir les deux bornes extrêmes :

- Le départ à la retraite est possible dès lors qu'un assuré justifie d'une valeur cible à 100 (qui se décompose donc en 60 ans avec 40 annuités, mais aussi 58 ans avec 42 annuités, ou 63 ans avec 37 annuités) ;
- Le départ à taux plein (annulation de la décote) est possible lorsque l'assuré justifie d'une valeur cible à 104,5 (qui se décompose donc en 62 ans et 42,5 annuités, ou 60 ans et 44,5 annuités, ou 65 ans ½ et 39 annuités, etc.) ;
- Entre ces deux cibles, l'assuré part avec décote : s'il décide de partir dès qu'il atteint 100, il subit une décote sur 4 unités et demi (il lui manque 4 unités et demi pour atteindre 104,5, le taux plein), soit 11.25% de décote (si la décote est fixée à hauteur de 2.5% par unité manquante, en lien avec les taux actuels) ;
- Au-delà de la cible du taux plein, l'assuré surcote, à hauteur de 2,5% par unité supplémentaire¹⁷⁶.

Enfin, deux dispositifs de solidarité seraient conservés :

- Les inaptes et invalides obtiendraient le taux plein, comme aujourd'hui, dès 62 ans (et bénéficieraient, comme aujourd'hui, d'une possibilité d'obtenir le taux plein dès que le départ à la retraite serait possible, soit dès qu'ils justifient de 100 unités, y compris avant 62 ans) ;
- Toutes les décotes seraient annulées à 67 ans : quel que soit le niveau du couple A+D à cette date, les assurés pourraient donc partir à taux plein.

Ce nouveau dispositif aurait le mérite **de la simplicité**, et devrait permettre aux assurés de s'approprier des notions qu'ils maîtrisent mal : l'ensemble de la durée d'assurance est prise en compte, sans introduire de distinctions entre trimestres validés, cotisés, réputés cotisés comme c'est le cas aujourd'hui, et les assurés pourront facilement disposer, dans le cadre du droit à l'information pour l'ensemble des âges possibles de départ, d'un tableau simple indiquant à chaque fois le montant de leur pension future, sans discontinuité.

Ce système favorise également **le libre choix** par l'assuré de sa date de départ, qui repose sur un arbitrage entre âge de départ et taux de remplacement souhaité : le paramètre « prioritaire » de l'âge interviendrait uniquement pour l'annulation de la décote (à 67 ans en règle générale, à 62 ans pour les inaptes). Pour le reste, ce dispositif permet de réduire la priorité accordée à l'âge d'ouverture des droits dans le système actuel, puisqu'il impose mécaniquement un écart, d'au moins 2 ans (4 unités) entre ouverture possible des droits à pension et taux plein, ce qui conduit à étaler les départs.

La simplification de la décote, en remplacement du dispositif existant, permet aux assurés une plus grande liberté dans la date de départ souhaitée : elle permet notamment de rétablir un départ à 60 ans pour les assurés justifiant à cette date d'au moins 40 annuités (toute condition de début d'activité est supprimée, comme celle d'une durée cotisée), mais au prix alors d'une moindre pension. **Le nouveau dispositif intègre ainsi le dispositif des carrières longues, en supprimant ses effets de seuil.** Symétriquement, la lisibilité du

¹⁷⁶ Décote et surcote sont donc symétriques. Le taux proposé correspond à la législation actuelle : une année de décote / surcote représente 5% de pension : dans un système en A+D, une année d'activité représente deux unités (l'une acquise au titre de l'âge, la seconde au titre de l'activité). En revanche, le mécanisme de surcote diffère du système actuel : une année acquise au titre de l'âge, sans activité, permet d'acquérir 2,5% de surcote.

nouveau système de surcote permettrait d'inciter les seniors à prolonger leur activité, d'autant que toute année de décalage donnerait lieu à majoration de pension¹⁷⁷.

Un tel scénario permet enfin d'intégrer **une hausse rapide de la durée d'assurance** requise (jusqu'à 44 ans dès la génération 1967), sans pour autant inquiéter trop les jeunes qui peuvent redouter les conséquences d'une insertion parfois difficile dans l'emploi.

2.3.1.2 Ce système présente toutefois un certain nombre de limites

Malgré ces avantages, la Commission estime que ce scénario présente un certain nombre de limites :

- Tout d'abord, ce nouveau système, très différent de l'existant et sans réel précédent, nécessitera un effort de pédagogie auprès d'assurés qui ont commencé à recevoir des documents du droit à l'information et ont intégré la notion d'âge légal de départ – voire déjà procédé à des rachats de trimestres en préparation de leur future retraite. Un décalage à la génération 1960, au lieu de 1957, comme cela a été présenté à la Commission dans un scénario alternatif, résoudrait en partie cette difficulté.
- Surtout, en rendant alternatifs des paramètres parfois cumulatifs (âge et durée), en valorisant l'ensemble des trimestres et en supprimant les limitations à la durée d'assurance prise en considération pour la retraite anticipée, le système « A+D » induirait un coût, sauf à prévoir un paramétrage adéquat.

Le paramétrage du scénario dit « central » qui rapporte 10 Mds€ en 2050, repose sur une augmentation rapide de la durée d'assurance¹⁷⁸ dès la génération 1957, afin d'éviter un coût d'entrée de la réforme, alors que cette génération ne bénéficiera pas du nouveau dispositif A+D, mis en place à compter de la génération 1960.

Par ailleurs, dans la mesure où une transformation des droits familiaux pourrait être envisagée également, le scénario présenté à la Commission n'intègre pas l'ensemble des périodes de MDA pour calculer le couple « Age + Durée » des bénéficiaires¹⁷⁹, ce qui pénalise certaines femmes. Si cette évolution de la MDA paraît cohérente avec la réforme des droits familiaux présentée par ailleurs par la direction de la sécurité sociale, elle présente les mêmes limites que celles soulignées par la Commission à propos de celle-ci. Elle conditionne par ailleurs les économies induites par le nouveau système, ce qui nécessitera un effort supplémentaire de pédagogie – surtout si elle devait finalement constituer un simple aménagement paramétrique de la réforme, en dehors de toute réforme d'ensemble et d'ampleur des avantages familiaux.

¹⁷⁷ Aujourd'hui, les durées d'activité dépassant la durée imposée pour pouvoir liquider la retraite et réalisées avant l'âge d'ouverture des droits ne sont pas prises en compte.

¹⁷⁸ Le pivot requis pour le taux plein progresserait par paliers rapides, passant de 104,5 à 106 unités, de la génération 1960 à la génération 1967, soit une durée d'assurance implicite de 44 ans (contre 42,25 ans si l'on prolongeait, après 2020, la règle établie en 2003 de détermination de la durée d'assurance en fonction des gains d'espérance de vie).

¹⁷⁹ Elles ont été seulement utilisées pour combler des éventuelles interruptions d'activité dans les carrières des femmes, entre la naissance et les 16 ans de l'enfant. Par conséquent, les 8 trimestres de MDA ne pourraient que servir à porter à 4 trimestres des éventuelles années incomplètes, comprises entre la naissance d'un enfant et ses 16 ans.

Les variantes par rapport à ce paramétrage examinées par la Commission (prise en compte de tous les trimestres de MDA, hausse de la durée d'assurance démarrant à la génération 1960 au lieu de 1957, mais valeur pivot passant de 100 à 102) présentent toutes un coût à l'horizon 2020 (2 Md€ pour le régime général) avant de générer des économies, à partir de 2030, beaucoup moins élevées que dans le scénario précédent (rendement divisé de moitié à horizon 2050 : 5 Md€ au lieu de 10 Md€).

Si l'on compare ce scénario « Âge + Durée » à un scénario d'augmentation de la seule durée, qui consisterait à prolonger, après 2020, le mécanisme d'allongement de la durée d'assurance en fonction du partage des gains d'espérance de vie entre activité et retraite (2/3 – 1/3) dans la continuité de la règle mise en place en 2003, on constate que ce deuxième scénario est pour le régime général légèrement supérieur¹⁸⁰. Par ailleurs, un scénario où l'augmentation de la durée serait aussi accélérée¹⁸¹ que dans le scénario central, « Âge + Durée » entraînerait des économies de 14,8 Mds€ en 2050. Si on ajoute à ce scénario une réforme de la MDA comme dans le scénario central « Âge + Durée », les économies dégagées seraient environ deux fois plus élevées sur l'ensemble de la période de projection que dans le scénario central (18 Mds€ en 2050).

- En gestion par ailleurs, la mise en place du système A+D par génération oblige, comme toute modification significative des règles de gestion, les caisses à prévoir, pendant plusieurs années, un double outil de liquidation des pensions ; symétriquement, à compter de 2020 environ, des assurés liquideront leurs droits selon des paramètres fortement différents, ce qui en droit est possible, mais pourrait induire des incompréhensions.
- Les impacts de ce nouveau dispositif sur les comportements de départ et les niveaux de pension qui ont été évalués uniquement pour le régime général sont incertains, mais suscitent en première analyse certaines interrogations.
- Certains assurés, à carrière très courte, seraient obligés d'attendre l'âge du taux plein (67 ans) pour liquider leurs pensions : actuellement, ils peuvent faire le choix de partir avec décote, en se privant en plus du bénéfice des minima de pension. Si ces assurés à faible durée d'assurance auraient mécaniquement des montants de pension plus élevés, ils n'en seraient pas moins perdants en termes de marge d'arbitrage.
- Parallèlement, compte tenu des préférences des assurés pour un départ précoce, le nouveau système pourrait conduire des assurés à liquider leur pension dès qu'ils atteignent le 100 de référence, quitte à percevoir une pension d'un faible montant.

En conclusion, la commission est sensible à l'idée de rassembler dans un unique dispositif les départs anticipés pour carrières longues et les autres départs, au fait de renforcer la liberté de choix et de lisser les âges de départ en atténuant les effets de seuil. Elle constate néanmoins que ce scénario fait moins d'économies qu'un scénario fondé uniquement sur l'accélération de la durée d'assurance, et qu'il obligerait les caisses de retraite à des adaptations lourdes en gestion. Elle s'interroge sur le risque de pénaliser les petites pensions en obligeant les personnes à faible durée d'assurance notamment les femmes, à attendre l'âge de 67 ans pour partir, ou à l'inverse en induisant une préférence pour les départs précoces.

¹⁸⁰ 11,6 Md€ en 2050

¹⁸¹ Un trimestre par génération dès la génération 1957, sans excéder 44 ans : la durée applicable serait de 42 ans pour la génération 1958, de 43 ans pour la génération 1962 et de 44 ans pour la génération 1966 et les suivantes.

La Commission estime donc nécessaire de poursuivre la réflexion avant que la réforme soit engagée.

2.3.2. Construire un guichet unique et améliorer l'information

La complexité normative de l'assurance retraite, associée à la nécessité de produire parfois, pour la liquidation, des documents relatifs à des périodes de début d'activité, plaident pour une démarche de simplification vis-à-vis des assurés.

Une première étape a été franchie avec la loi portant réforme des retraites de 2003 qui a lancé le développement du « droit à l'information ». Depuis ces dix dernières années, il a permis d'améliorer considérablement la lisibilité de leurs droits à retraite pour les assurés, grâce notamment à l'envoi quinquennal de relevés de situations (RIS, désormais disponibles en ligne) et d'estimations du montant de pension. Parallèlement, il a conduit tous les régimes à organiser des échanges lourds de données, comme à construire des documents d'information mutualisés. Si les progrès accomplis leur permettent désormais de disposer régulièrement d'une vision consolidée de leur carrière, **l'absence d'interlocuteur unique** peut cependant alourdir les démarches administratives au moment du départ en retraite et démobiliser les assurés, voire, dans des cas exceptionnels, conduire certains à ne pas demander la liquidation d'une de leurs pensions. C'est que la complexité de l'assurance retraite résulte largement de la diversité des régimes (qui conduit un polypensionné à multiplier les démarches), qu'il suffirait pour partie de réduire pour clarifier le système : dans ce cas, harmonisation des règles et mise en commun des outils de gestion vont de pair. Les réformes successives ont privilégié une voie à mi-chemin en portant des mesures d'articulation inter-régimes, au risque d'accroître la complexité.

Pourtant, simplification et convergence, loin de constituer deux démarches alternatives, se complètent : la meilleure prise en considération des assurés suppose un renforcement des échanges entre régimes, qui à leur tour facilitent les convergences progressives. Ces démarches peuvent aussi se combiner avec la recherche continue de plus grande efficacité des organismes, notamment en s'appuyant sur la dématérialisation des démarches et la mutualisation des investissements informatiques, afin de limiter les coûts de gestion et de faciliter les rapprochements. Un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de mai 2013, consacré à « La simplification technique des relations entre les assurés et leurs régimes de retraite », propose une série de pistes que la commission pense possible de reprendre, en leur ajoutant, dans certains cas, une dimension plus ambitieuse.

La concertation pourra permettre de proposer des simplifications pour l'ensemble des étapes, qu'elles concernent l'assuré actif, la liquidation des pensions ou leur mise en paiement.

2.3.2.1. Renforcer une démarche d'identification des droits acquis au cours de la carrière

Il est proposé de prolonger la démarche du « droit à l'information » en donnant naissance à un point d'entrée unique, pour les régimes comme pour les assurés, permettant de disposer d'une vision consolidée de la carrière et des droits potentiels futurs.

Le rapport de l'IGAS propose de recourir à des mécanismes de « fédérations d'identité » (mot de passe commun à plusieurs sites internet) permettant à un assuré de naviguer, sans s'identifier à nouveau, entre les sites de ses différents régimes. Une telle logique supposerait toutefois que l'offre internet de chacun des régimes présente un même stade de maturité et une architecture similaire pour que cette fédération puisse être opérante du point de vue de

l'usager. En outre, une simple fédération d'identités ne permettra pas à l'assuré de disposer, dans un même espace, de l'ensemble des informations qui peuvent lui être utiles : il serait contraint de naviguer d'un site à l'autre, au risque de ne pas identifier clairement de quels régimes il relève.

Il semblerait donc préférable de retenir une vision plus ambitieuse et de **créer un compte individuel retraite en ligne, tous régimes, qui serve d'interface unique entre l'assuré et ses régimes**. Ce compte en ligne sera fortement appuyé sur le projet de répertoire général des carrières uniques (RGCU), qui doit regrouper à terme toutes les données élémentaires de carrière éventuellement mobilisables pour ouvrir des droits à l'assurance retraite. Ce futur répertoire devra donc intégrer, au fil de l'eau l'ensemble des données de carrière des assurés, pour l'ensemble des régimes, de base comme complémentaires obligatoires (ce qui suppose d'élargir, par la loi, son périmètre sur le champ des complémentaires).

Ce compte individuel retraite tous régimes en ligne aurait notamment vocation à intégrer :

- ◆ Une vision consolidée, à jour, de la carrière de chaque assuré ;
- ◆ Des documents d'information portant non seulement sur les droits acquis, mais aussi des informations simples relatives aux démarches à conduire pour liquider sa pension ;
- ◆ Une interface entre l'assuré et ses régimes, permettant à l'assuré de contacter ses régimes et de leur transmettre toute information utile ;
- ◆ L'outil de simulation des pensions futures (dit EVA), piloté par le GIP Info-retraite, qui se fondera sur les données de carrière réelle des assurés, et permettra à terme à l'assuré, dès 45 ans, d'estimer le montant de sa pension, en fonction des choix de carrière qu'il envisage d'effectuer. Une première version, encore rudimentaire, de l'outil est prévue pour courant 2015.

Le compte individuel retraite aura vocation à être piloté très étroitement avec le projet RGCU compte tenu des liens fonctionnels et du nécessaire interfaçage entre ces deux applicatifs.

Ce nouveau renforcement du droit à l'information suppose donc d'investir fortement tant dans le RGCU, qui permettra de consolider les carrières des assurés en intégrant tous les éléments susceptibles d'influer les droits à pension (y compris donc par exemple les enfants, ou encore les aléas de carrière) que dans l'amélioration de la simulation des pensions futures. Ce renforcement du droit à l'information doit permettre de rassurer les assurés, en particulier les jeunes générations, sur leurs droits à retraite futurs : cette confiance entre les générations constitue en effet les fondements d'un système par répartition.

2.3.2.2. Simplifier les démarches de liquidation des pensions et d'obtention des prestations non contributives

La diversité des interlocuteurs peut alourdir les démarches administratives au moment du départ en retraite et démobiliser les assurés, voire, dans des cas exceptionnels, conduire certains à ne pas demander la liquidation d'une de leurs pensions. C'est que les caisses de retraite constituent des interlocuteurs peu familiers, avec lesquels les assurés ne sont en règle générale en contact qu'une seule fois au cours de leur vie (à la différence des autres organismes de protection sociale) : simplification des démarches et plus grande disponibilité constituent donc des enjeux majeurs pour la lisibilité de l'assurance retraite.

Les régimes ont, par voie conventionnelle, tenté d'alléger les démarches. Il existe depuis 1996 une demande unique de retraite: elle ne concerne toutefois que les régimes de base dits alignés (régime général, RSI, salariés agricoles, cultes), et ne constitue, pour la partie complémentaire, qu'un simple signalement et non une demande de liquidation. Elle repose

principalement sur des échanges de courriers entre organismes, qui doivent se transmettre les informations relatives à l'assuré. Pour les régimes complémentaires, un rapprochement comparable entre les régimes AGIRC-ARRCO et l'IRCANTEC a été mis en place, par l'intermédiaire des centres d'information, de conseil et d'accueil des salariés: il permet à l'assuré de compléter simultanément ses demandes de liquidation de retraite pour les trois régimes tout en ne produisant qu'une fois les pièces justificatives demandées.

Dans le prolongement de ces initiatives, il est proposé de **mettre en place une demande unique de retraite élargie, dématérialisée et préremplie**. La cible serait ainsi de parvenir à une demande de retraite :

- ◆ Préremplie, en se fondant en particulier à terme sur les données présentes dans le RGCU ;
- ◆ Complétée en ligne, ce qui permet à l'assuré d'être co-acteur, avec les caisses, d'une démarche de liquidation ;
- ◆ Unique, donc transmise ensuite à tous les régimes : le rapport de l'IGAS préconise, techniquement, de s'appuyer non pas sur un formulaire unique, mais sur une demande dématérialisée capable d'injecter les données dans les systèmes d'information de l'ensemble des caisses concernées.
- ◆ Fondée sur des pièces justificatives simplifiées, harmonisées et mutualisées, afin d'éviter que différents régimes ne demandent des documents identiques. Cette préoccupation rejoint tant les préconisations du rapport de l'IGAS, que les travaux en cours en lien avec le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique dans le cadre du programme « dites-le nous une fois ». La constitution du RGCU, qui centralisera les données élémentaires de carrière validées par l'un ou l'autre des régimes ou des organismes contributeurs, permettra à terme de faire l'économie de la grande majorité des pièces justificatives.

Aux démarches de liquidation simplifiée pourrait s'ajouter la possibilité, pour un assuré, d'obtenir facilement des informations de premier niveau en s'adressant à l'un de ses régimes. Le rapport IGAS préconise notamment que les agents des caisses en charge de l'accueil aient une formation généraliste concernant les règles des autres régimes, mais aussi des rapprochements entre régimes portant sur le suivi des assurés. Plusieurs pistes pourraient ainsi être développées conjointement, en s'appuyant sur les instruments en cours de développement, destinées à favoriser une réponse commune de premier niveau, dans une perspective de **convergence progressive de l'accueil des assurés**, concernant dans un premier temps des noyaux durs de régimes aux règles proches (régimes de base dits alignés) ou dont les assurés sont le plus souvent communs (CNAV et AGIRC ARRCO / IRCANTEC), à savoir :

- ◆ La mutualisation des plateformes de réponse téléphonique, par l'intermédiaire d'un numéro d'appel commun ;
- ◆ Une polyvalence des agents des caisses pour apporter des réponses de premier niveau sur l'ensemble des régimes concernés ;
- ◆ Un rapprochement progressif des applicatifs de gestion de la relation clientèle permettant de suivre de manière coordonnée les différents contacts que peut avoir un assuré dans le cadre de ses démarches retraite ;
- ◆ Un site internet commun, hébergeant le compte individuel retraite, et intégrant toutes les informations de premier niveau utiles aux assurés ;
- ◆ Une amélioration du suivi, par l'assuré, des opérations de liquidation et le développement corrélatif de l'offre de service des régimes permettant d'informer de manière proactive l'assuré de l'avancement de ses démarches, notamment lors de la liquidation de ses droits à retraite.

2.3.2.3. *Après la liquidation des pensions, simplifier la mise en paiement comme le contrôle des prestations*

La complexité de l'assurance retraite ne s'arrête pas à la liquidation, d'autant que les assurés ont la possibilité de ne pas liquider toutes leurs pensions à la même date ; s'ajoutent, au-delà de la pension de droit propre, des prestations sous condition de ressources (minimum vieillesse, pension de réversion) que les assurés doivent demander, et pour lesquelles ils doivent tous les ans justifier de l'ensemble de leurs revenus.

La simplification doit également permettre d'**améliorer le recours aux prestations non contributives**, à commencer par l'ASPA. Il pourrait être proposé, dans le prolongement du rapport de l'IGAS, de mobiliser des outils interrégimes existants pour mieux cibler les bénéficiaires potentiels du minimum vieillesse. En particulier, l'EIRR (échanges inter-régimes de retraite) contient l'ensemble des pensions d'un assuré : s'il ne permet pas de connaître toutes les ressources du foyer, cet outil permet de cibler des bénéficiaires potentiels de l'ASPA (ex minimum vieillesse) et de renforcer la communication des caisses en destination de ces assurés modestes.

Enfin, une démarche de simplification peut aussi conduire à **éviter de multiplier les paiements** : rares sont les monopensionnés qui ne perçoivent pas deux versements (retraite de base et complémentaire) ; *a fortiori* les polypensionnés reçoivent par définition plusieurs pensions. S'ensuivent plusieurs virements bancaires, selon des fréquences et pour des montants variables. Limiter les services des pensions en capital, et privilégier le service des pensions de polypensionnés par un régime pivot, en particulier lorsqu'une des pensions est de faible montant sont des pistes intéressantes : le régime qui sert la pension principale serait alors chargé de verser également en rente la petite pension, calculée et liquidée par un autre régime. Cette mutualisation des paiements, identifiée dans un récent sondage par 74% des assurés comme l'un des axes prioritaires de simplification pourrait être élargie au service des petites pensions de réversion (pour lesquelles n'existe pas de sortie en capital et qui peuvent par conséquent être d'un montant très modeste), comme à celui des petites pensions complémentaires.

2.3.2.4. *S'appuyer sur la mutualisation des systèmes d'information de l'assurance vieillesse pour mener à bien les simplifications et contribuer aux gains d'efficience.*

Les axes de simplification présentés devront donner lieu à développements, notamment informatiques : ils supposent une forte mobilisation de moyens spécifiques comme une réflexion d'ensemble sur les systèmes d'information inter-régimes, au vu notamment des développements informatiques déjà engagés d'autre part.

Ils reposent en premier lieu sur le projet de RGPU, introduit par la loi du 9 novembre 2010 et déjà évoqué. Comme indiqué supra, la constitution d'un compte unique retraite est à rapprocher directement des objectifs de ce répertoire dont la vocation est de constituer une base de données centralisée intégrant au fil de l'eau l'ensemble des données élémentaires relatives à la carrière dans son acception large (intégrant périodes assimilées telles que le chômage ou le service national et les données relatives aux enfants). Le RGPU offrira un service de consultation pour les assurés qui disposeront d'une vision tous régimes de leur compte carrière. Ce répertoire partagé permettra de développer le droit à l'information, en particulier la mise en place d'un outil en ligne de simulation de la pension, reposant sur les données réelles de carrière et capable d'intégrer de manière interactive les hypothèses émises par l'assuré. Le RGPU améliorera également les conditions de liquidation de la retraite pour l'ensemble des régimes en permettant de vérifier le plus tôt possible la cohérence et la

complétude des données de carrières tout en sollicitant moins les assurés et en limitant les échanges d'information, pas toujours dématérialisées, entre régimes. Il favorisera enfin la convergence progressive des modalités d'accueil des assurés en mettant à disposition d'un technicien d'un régime l'ensemble des données relevant de la carrière de l'assuré que celles-ci relèvent de ce régime ou des autres régimes d'affiliation de l'assuré.

L'étude générale du projet est en cours d'achèvement pour disposer début 2014 d'un scénario fonctionnel. Il est d'ores et déjà possible d'envisager la mise en production d'un premier palier au cours du 2^{ème} semestre 2017. L'avant projet de décret en Conseil d'Etat, rédigé en concertation avec l'ensemble des régimes, est finalisé. Une saisine de la CNIL est prévue pour septembre 2013.

La direction de la sécurité sociale assure la maîtrise d'ouvrage stratégique du projet, fédérant les positionnements de l'ensemble des partenaires du projet. La CNAV, futur opérateur du répertoire conformément à la disposition législative instituant le RGPU, assure la maîtrise d'ouvrage opérationnelle et la maîtrise d'œuvre du projet.

Les travaux en matière de système d'information doivent par ailleurs permettre, comme le préconise l'IGAS, un **rapprochement progressif des outils de gestion des relations clients** permettant aux différents régimes de gérer de manière coordonnée les dossiers retraite en interconnectant les différents accueils avec enregistrement des échanges et interventions sur le dossier d'un assuré en vue de permettre aux intervenants des divers régimes de répondre en connaissance de cause dans le cadre de leur compétence sur le dossier d'un assuré. La refonte à venir de ces applicatifs dans divers régimes doit favoriser la mutualisation des investissements et des développements, tout en veillant à leur bon interfaçage avec les applicatifs métiers (répertoire carrière, moteur de liquidation,...).

De manière plus générale, les **nouvelles technologies numériques de l'information** doivent enfin contribuer à une meilleure accessibilité et lisibilité de l'offre de service retraite pour l'utilisateur, tout en favorisant les gains d'efficacité, par le développement des offres internet (portail internet, comptes assurés, web entretien dans le cadre du rapprochement des accueils, échanges par courriels,...). L'IGAS fait dans ce cadre certaines recommandations ponctuelles telles que l'envoi systématique aux utilisateurs des services en ligne du droit à l'information de documents à leur adresse électronique, la dématérialisation des envois avec accusés de réception ou l'organisation d'une gestion commune des adresses des assurés et retraités via « mon service public ».

Ces travaux de simplification ont vocation à s'inscrire dans le cadre du plan stratégique des systèmes d'information des organismes de sécurité sociale prévu à l'article L. 114-23 du code de la sécurité sociale. Ils ont également pour but de concourir, notamment par la mutualisation des systèmes d'information, aux gains d'efficacité dans la gestion par les régimes obligatoires des prestations. Ce schéma stratégique des systèmes d'information identifie, s'agissant de la branche retraite, quatre objectifs que sont la centralisation des données de carrières brutes au niveau du RGPU, la mutualisation des moteurs de calcul des régimes alignés, le développement des échanges inter-régimes de retraite et la préparation avec les régimes spéciaux de l'évolution de leur systèmes d'information.

Le schéma stratégique appuie ainsi la mesure de centralisation des données de carrières et souhaite contribuer à la construction du RGPU en lui donnant une dimension véritablement transverse non seulement pour la branche vieillesse mais également pour l'ensemble de la sphère sociale au titre de son alimentation en priorité grâce aux flux de la déclaration sociale nominative. La mise en place d'un moteur de calcul commun pour les régimes alignés doit également être étudiée dans ce cadre pour réaliser les gains économiques importants

(conception, développement et maintenance mutualisés) en s'appuyant sur la réglementation en vigueur en grande partie commune sur ce périmètre.

S'agissant des SI des **régimes spéciaux**, compte-tenu de l'obsolescence de leurs systèmes respectifs, la plupart d'entre eux vont devoir dans les prochaines années rénover la totalité de leur outil de liquidation et de paiement de retraite (CRP-RATP, CPRP-SNCF, CRPCEN, CNIEG). Le délai pour engager les chantiers informatique est globalement le même, soit 2014 au plus tard pour le choix d'une solution viable et pérenne qui leur permette de mettre en œuvre au 1^{er} janvier 2017 les évolutions de la réglementation issue de la dernière réforme de 2010. En outre, tous devront faire également des investissements importants au regard de leur taille modeste, en particulier pour assurer les nouvelles exigences du droit à l'information. Enfin, des chantiers informatiques très conséquents sont également à envisager dans la perspective du rendez-vous sur les retraites de 2013.

Face à ce constat, il convient d'éviter que les régimes spéciaux ne procèdent, dans l'urgence, à des opérations coûteuses et peu efficaces en termes d'échelle ou à des choix de solutions informatiques non concertés qui obéreront d'autant les marges de manœuvre d'une réforme de grande envergure. Ce cloisonnement apparaît d'autant moins justifié que les règles de ces régimes évoluent dans le sens d'une harmonisation avec le régime de la fonction publique d'Etat (notamment en matière de durée d'assurance, taux de remplacement, de décote et de surcote), ce qui permet plus facilement qu'avant d'envisager des voies de mutualisation entre ces régimes.

Des orientations de long terme doivent être donc définies pour la gestion des régimes spéciaux et une réflexion doit être engagée sur des pistes de mutualisation des systèmes d'information (via un GIE par exemple) ou de gestion d'un système d'information global par un opérateur commun (Caisse des dépôts et consignations par exemple). La question de la mutualisation des outils, voire du rapprochement des structures, du SRE et de la CNRA est également posée.

Enfin, les études de comparaison des coûts de gestion engagées dans le cadre du groupe « Benchmarking » des organismes de sécurité sociale devraient être poursuivies. Leur objectif est de faciliter la comparaison de la performance entre organismes en identifiant les coûts sur des périmètres d'activité identiques. Les conclusions du rapport IGAS-IGF d'août 2012 sur la mesure de la performance de gestion des organismes gestionnaires des régimes obligatoires de retraite de base contribuent au plan méthodologique à cet objectif de comparaison des coûts et de recherche de gains d'efficacité.

2.4. Définir des perspectives de coopération et amorcer le débat du rapprochement des régimes

Les réformes passées ont été conçues et appliquées dans le cadre de chaque régime, sans remettre en cause ni l'architecture générale du système ni les logiques de fonctionnement propres à chacun d'entre eux. La diversité des règles des régimes et la complexité du système restent encore grandes, rendant difficile son pilotage et alimentant un soupçon d'inégalités de traitement entre assurés.

Ce constat a conduit à l'émergence d'un débat portant sur l'idée d'une réforme systémique qui, remplaçant les régimes existants par un régime unique fonctionnant selon la technique des points ou des comptes notionnels, permettrait de faciliter le pilotage du système et d'en renforcer la lisibilité.

Pour autant, la commission estime que :

- le débat sur les techniques de gestion de droits est à relativiser ;
- une coordination accrue et des mutualisations entre régimes (cf *supra*) peuvent limiter les coûts de gestion et simplifier la relation des assurés avec leurs caisses ;
- une convergence de principes et d'outils de pilotage peut améliorer la performance globale du système, le chantier de son architecture constituant un dossier qui ne pourra être instruit que ces améliorations progressives une fois intervenues et ce cadre de raisonnement partagé.

2.4.1.1. Le débat sur les techniques de gestion des droits est moins déterminant que celui sur les objectifs qui leur sont assignés

Le débat entre tenants de la répartition et de la capitalisation, qui a été très vif au cours des années 1990, est en passe de céder la place à un débat également tranché entre partisans des différentes façons de gérer un système en répartition¹⁸². Trois pistes sont en présence : le maintien des régimes par annuités, la généralisation du système des points, ou le basculement vers les comptes notionnels¹⁸³.

Cette opposition entre trois modèles est probablement réductrice, tant il est vrai qu'il n'y a pas trois systèmes qu'il conviendrait d'adopter ou de rejeter en bloc. Lorsque l'on examine la façon dont chaque modèle peut répondre aux objectifs susceptibles d'être assignés au système de retraite il apparaît que les différences résident davantage dans les outils de mise en œuvre que dans les objectifs qui, par nature, seraient associés au choix de l'une ou l'autre technique de gestion. Ceci conduit à relativiser l'opposition entre réforme structurelle et réforme paramétrique et ouvre des perspectives pour une approche graduelle et flexible.

De nombreux travaux ont mis en évidence que dans chacun des modèles il est possible de définir une part de droits contributifs et une part de droits répondant à une logique de solidarité. Dans les régimes en annuités il s'agit de : l'exclusion de certaines années pour le calcul du salaire servant de base au calcul de la pension, la validation de périodes n'ayant pas donné lieu au versement de cotisations, l'attribution d'un minimum de pension. Dans les régimes en points et en comptes notionnels, il s'agit de l'attribution de points ou « capitaux » sans contrepartie de cotisations. Quelle que soit la technique retenue, ces droits peuvent être mutualisés au sein des régimes concernés ou financés par des tiers payeurs (Etat, caisses d'allocations familiales, assurance chômage).

De même, dans chacun des modèles, il est possible de laisser plus ou moins ouvertes pour les assurés des plages de liberté de choix de leur âge de départ à la retraite, une fois fixés les arbitrages globaux entre âge moyen de départ, taux de remplacement et part des retraites dans le PIB. La définition de ces marges de choix se fait généralement par référence à un barème assurant la neutralité financière et selon lequel une année de différé (d'anticipation) donne lieu à une double majoration (minoration) de la pension au titre d'une part de l'année de cotisation supplémentaire (en moins) et d'autre part de l'année de service de la pension en moins (supplémentaire). Dans les régimes en annuités, ces modulations résultent du mécanisme de proratisation de la pension en fonction de la durée d'assurance et des

¹⁸² Certains modes de gestion peuvent évoquer la capitalisation, mais essentiellement en raison du vocabulaire employé.

¹⁸³ Cf. VII^e rapport du COR, « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques », janvier 2010

dispositifs de décote et surcote. Dans les régimes en points ou en comptes notionnels, ces modulations résultent du cumul des points et capitaux fictivement constitués ainsi que du coefficient de conversion du capital fictif constitué en rente dans les régimes en comptes notionnels, et de mécanismes de décote et de surcote dans les régimes en points.

S'agissant enfin du pilotage du système de retraite dans des contextes économiques et démographiques qui peuvent varier, chaque type de régime est susceptible de mobiliser des instruments au service des ajustements souhaités. On s'attardera plus longuement sur cet aspect de la problématique.

- ♦ La réponse du système en comptes notionnels au besoin d'ajustements en fonction du contexte démographique et de la croissance

Dans la conception d'origine du système, qui suppose bloqué le taux de cotisation, la réponse passe par deux instruments : le taux de rendement fictif servi sur les cotisations en phase d'accumulation des droits qui permet de déterminer le « capital » fictivement constitué au bénéfice de chaque assuré, le coefficient de conversion qui permet de calculer la pension de l'assuré compte tenu de son âge de liquidation, de la mortalité attendue de la génération à laquelle il appartient et de la règle d'indexation des pensions après leur liquidation.

En présence d'un choc de longévité, l'ajustement passe par la baisse des coefficients de conversion. Les assurés gardent le choix entre partir au même âge avec une pension annuelle plus faible ou partir plus tard pour garder le même niveau de pension, mais le flux global de prestations qu'ils percevront tout au long de la retraite reste inchangé

En présence d'un choc de croissance, l'ajustement passe surtout par le taux de rendement du capital fictif constitué. Une croissance plus lente se traduit par un capital plus faible à la liquidation et des pensions réduites et secondairement la règle de revalorisation des pensions peut conduire à une baisse du coefficient de conversion (elle est en Suède du type salaire-x%).

Le système en comptes notionnels est conçu à l'origine comme un système à cotisations fixes faisant peser tout le poids des ajustements sur les âges de départ en retraite ou les montants de pension. Cependant, rien n'interdit d'y gérer une partie des chocs démographiques par des hausses de cotisations non créatrices de droits (par l'application de taux d'appel).

De telles hausses peuvent d'ailleurs s'avérer transitoirement nécessaires même si l'objectif de long terme est la stabilisation de l'effort contributif. Les forces de rappel qui équilibrent le système n'ont, en effet, qu'un impact très progressif. En pratique, il est ainsi très peu probable que celui-ci soit totalement et instantanément équilibré.

- ♦ La réponse du système en points au besoin d'ajustements en fonction du contexte démographique et de la croissance

Une première réponse possible y est la hausse du taux d'appel des cotisations évitant de créer des droits futurs qui appelleraient de nouvelles hausses du taux de cotisation. La sur-indexation temporaire de la valeur d'achat du point est également possible. On peut d'ailleurs donner à cette dernière solution un caractère automatique, en indexant systématiquement la valeur d'achat du point non pas sur le salaire moyen mais sur le montant de la cotisation moyenne.

Si l'on souhaite faire porter l'ajustement sur le niveau des pensions ou l'âge de la retraite, il faut prévoir la possibilité de faire temporairement évoluer la valeur du point différemment de la norme salariale –c'est l'objet du facteur de correction démographique du système allemand- ou modifier la condition d'âge requise pour bénéficier d'une valeur du point donnée. Les deux types d'ajustements vont d'ailleurs automatiquement de pair dès lors que le système prévoit des abattements ou bonifications sur le niveau de pension selon l'âge de liquidation.

Une fois revenu au régime permanent, la logique du système est de revenir à une indexation de la valeur de service du point sur les salaires. Ceci conduit à un surcoût par rapport à un système où l'on accepte une sous indexation des pensions en cours de service par rapport à l'évolution des salaires. La gestion de ce coût suppose soit une hausse de cotisation, soit un départ en retraite plus tardif, soit un taux de remplacement initial plus bas que dans un système où les pensions ne sont pas indexées sur les salaires.

- ♦ La réponse du système en annuités au besoin d'ajustements en fonction du contexte démographique et de la croissance

L'équilibre des régimes par annuités est actuellement en France dépendant de la croissance du fait d'une indexation des salaires portés aux comptes et des pensions après liquidation en fonction des prix et non des salaires. Ce mode de revalorisation des salaires portés aux comptes affaiblit, en outre, la capacité du système à garantir le niveau du taux de remplacement du fait du lien très distendu avec le salaire effectif de la fin de carrière.

Pour faire fonctionner le régime par annuités d'une manière qui évite ces distorsions, il faudrait revenir à la revalorisation des salaires portés aux comptes sur la base du salaire moyen (le pendant de l'indexation sur le salaire moyen pour la valeur d'achat des points) et à l'indexation des pensions sur les salaires après liquidation, avec la variante éventuelle d'une indexation sur les salaires assortie d'un coefficient correcteur..

Revenir à une indexation sur les salaires a un coût, qui doit être financé. Comme dans le cas du régime en points ce coût peut être compensé par une hausse des cotisations, une correction à la baisse du taux d'annuité et des sous-indexations temporaires des retraites en cours de service par rapport à la norme salariale qui resterait la norme de référence hors chocs démographiques ou un décalage de l'âge de la retraite, le couplage avec la baisse du taux d'annuité étant plus ou moins automatique dans ce dernier cas si on a mis en place un profil progressif des droits en fonction de l'âge de liquidation.

Au total, les diverses techniques concevables pour gérer les régimes en répartition sont toutes en mesure de répondre aux objectifs susceptibles d'être assignés aux régimes en termes de choix de l'âge de départ à la retraite, de niveau des pensions relativement aux revenus d'activité et de partage entre droits contributifs et non contributifs.

Chacun des systèmes peut, par ailleurs, nécessiter des augmentations de ressources.

La question la plus importante, aujourd'hui est, quelle que soit la voie retenue, réforme systémique ou paramétrique, de s'entendre sur les objectifs du système de retraite, la technique de gestion étant secondaire et les instruments et indicateurs à mobiliser pour piloter les régimes, fondamentalement dépendants des objectifs retenus.

2.4.1.2. Des mutations engagées dans le système de retraite difficiles à apprécier faute d'une vision d'ensemble

Par contraste avec l'importance des travaux qui ont porté au cours des dernières années sur les différentes techniques de gestion des régimes par répartition, l'investissement collectif est resté faible s'agissant de la réflexion sur les mutations possibles de l'architecture du système de retraite.

Des évolutions sont cependant en cours. Dans le champ des salariés du secteur privé, le chantier de rapprochement des régimes complémentaires ARRCO et AGIRC se poursuit. La coordination avec les régimes de salariés et de non-salariés alignés sur le régime général se renforce.

Les mécanismes actuellement mis en place ont fortement fait converger les conditions de durée d'assurance et d'âge permettant d'accéder à la retraite dans les différents régimes. Cet effort de convergence doit-être poursuivi et son effectivité garantie par le suivi d'indicateurs relatifs aux durées d'activité et de retraite des ressortissants des différents régimes. Ces évolutions peuvent porter sur un rapprochement de certains régimes, sur une redéfinition du partage entre couvertures de base et complémentaire ou encore sur l'identification de principes de convergence entre tous les régimes de certains droits tels que les droits conjugués et familiaux ou les minimums de pension.

Cet effort nécessite aussi la définition de cibles et d'indicateurs permettant d'apprécier la façon dont l'intervention combinée des régimes répond aux objectifs assignés du point de vue des différentes catégories d'assurés et de contributeurs.

2.4.1.3. Renforcer l'inscription de l'action des régimes dans une dynamique commune

Il s'agit notamment de garantir la capacité de tous les régimes à préciser leurs prévisions, à suivre les indicateurs retenus, à mettre en œuvre les objectifs retenus (lesquels peuvent être inter-régimes) et à en rendre compte, dans le cadre d'une convergence accrue de leurs règles et de leur gestion.

Or, la multiplicité des régimes de retraite composant le système de retraite français est un facteur de complexité, qui soulève des questions d'équité et rend difficile la mise en œuvre d'objectifs communs. Certes, malgré la diversité des règles applicables dans les différents régimes, on observe cependant aujourd'hui une grande proximité des situations des assurés en relevant tant du point de vue des taux de remplacement que des âges effectifs de départ en retraite¹⁸⁴.

Pourtant, si la convergence des situations devrait se poursuivre à l'avenir, s'agissant des âges de départ à la retraite, il n'en va pas de même s'agissant des niveaux des pensions, pour les générations partant à la retraite au-delà de 2020. Dans le secteur privé, en effet, les politiques de modération du rendement des régimes ARRCO et AGIRC ne devraient plus être compensées, comme cela a été jusqu'à présent le cas (et au-delà), par la montée en charge des couvertures complémentaires et l'augmentation du taux moyen des cotisations créatrices de droits dans ces régimes. Dans le secteur public, la croissance de la part des primes à tous les

¹⁸⁴ Il faut mettre ici les professions libérales à part pour ce qui concerne les taux de remplacement, compte tenu de la diversité des choix faits par les différentes professions d'un niveau plus ou moins étendu de solidarité collective.

niveaux de l'échelle des rémunérations, si elle se poursuit, aura un impact sur le niveau du taux de remplacement, sans que cette évolution soit prévue et expliquée.

Par ailleurs, l'hétérogénéité dans le mode de fonctionnement des régimes et le découpage en régimes de base et complémentaires qui poursuivent des objectifs pour partie communs rend extrêmement difficile un pilotage en fonction de cibles de niveau de pension ou d'effort contributif. Les régimes de base et complémentaires se trouvent de facto en concurrence pour mobiliser les marges de manœuvre existantes en termes de financement. Leur responsabilité n'est pas claire dans les garanties susceptibles d'être apportées en termes de taux de remplacement et de pouvoir d'achat pour les titulaires des pensions notamment les plus faibles.

Ces différents éléments de constat justifient de se poser la question de la mise en œuvre d'objectifs communs et d'outils de pilotage partagés.

La commission considère que trois voies doivent être privilégiées et affichées comme prioritaires par les pouvoirs publics, et ceci dès à présent :

- ♦ La définition de cibles communes (taux de remplacement, âges de départ, taux de cotisations, selon les choix politiques retenus) associées à des indicateurs permettant de s'assurer que les différents régimes opèrent dans le cadre de leurs règles propres des ajustements comparables.
- ♦ Les modalités de partage des responsabilités dans l'atteinte des objectifs globaux du système. Ainsi, si l'on veut, par exemple, fixer des cibles de taux de remplacement pour l'ensemble des assurés ou comme actuellement pour les petites pensions (taux de 85% du SMIC issu de la loi de 2003), il est nécessaire de considérer la pension totale assurée par le régime général et l'ARRCO et d'identifier la responsabilité des deux régimes dans le respect de l'objectif. La question des pluriactifs et pluri-pensionnés est dans ce cadre un sujet à traiter en tant que tel.
- ♦ L'harmonisation des règles essentielles des régimes. Elle est largement réalisée pour l'âge, la durée de cotisation, les mécanismes de décote et de surcote. Elle paraît réalisable dans deux autres domaines importants que sont les avantages familiaux et les pensions de réversion. Elle pose question pour l'importance des efforts contributifs qui n'est pas abordée de la même façon par toutes les catégories sociales. Enfin, l'harmonisation ne peut être réalisable pour la fonction publique que dans une mesure limitée, sauf à réexaminer profondément les politiques salariales.

3. Accroître le taux d'emploi des seniors et réformer la prise en compte de la pénibilité

Toute réforme des retraites qui vise à l'allongement de la durée de la vie active doit permettre aussi de rendre cet allongement effectif et possible pour les personnes en fin de carrière.

D'autant plus dans un contexte d'augmentation de la moyenne d'âge de la population active, du fait d'une activité plus forte des seniors de plus de 55 ans et, depuis 2000, de l'arrivée des générations nombreuses dans ces tranches d'âge. La part des plus de 55 ans, qui est de

12,4 % en 2010, atteindrait 17,9 % en 2060 alors que celle des 25-54 ans diminuerait de 5 points. Celle des moins de 25 ans resterait stable à 10 %¹⁸⁵.

Depuis le début des années 2000, beaucoup de mesures ont été prises dans ce sens et ont participé de la progression des taux d'activité des plus de 50 ans. Néanmoins, le taux d'emploi doit encore progresser, comme le montre la comparaison de la situation de la France avec celle des autres pays européens. Les âges de fin de carrière professionnelle devront encore augmenter pour permettre le décalage de l'âge effectif de départ à la retraite, en limitant les risques de passage par des périodes de non-emploi. De nouveaux progrès dans ce domaine nécessitent donc une mobilisation toute particulière des acteurs. Si les perceptions ont changé, l'augmentation du taux d'emploi des seniors est difficile dans un contexte de chômage important et les salariés âgés risquent encore, dans certains cas, de servir de « variable d'ajustement ».

Les modifications nécessaires du cadre législatif et réglementaire ont pour l'essentiel été conduites et certaines mesures prises, notamment sur la formation professionnelle ou la gestion des parcours, peuvent être utilisées par les entreprises et les salariés pour faciliter la poursuite de l'activité professionnelle. Pourtant, il est nécessaire de mobiliser plus fortement ces outils, d'agir plus en amont dans la gestion des carrières et des âges et d'être plus efficace pour prévenir les situations d'usure des salariés.

Plusieurs axes doivent être pris en compte prioritairement :

- ◆ mobiliser les acteurs, mieux connaître et suivre les évolutions des transitions entre emploi et retraites ;
- ◆ accompagner la gestion des âges dans l'entreprise tout au long de la carrière ;
- ◆ limiter les risques de périodes d'inactivité et de chômage en fin de carrière.

Le sujet spécifique des conditions de travail doit faire l'objet d'une attention toute particulière. L'enjeu de l'amélioration des conditions de travail dépasse largement la question de l'emploi des seniors, mais c'est un préalable pour permettre effectivement aux travailleurs âgés de poursuivre leur activité professionnelle. Par ailleurs, quand il s'agit de conditions de travail qui créent des risques spécifiques pour la santé après la retraite, qui entrent dans la catégorie des facteurs de « pénibilité », il est juste de prévoir des mesures spécifiques pour ces salariés, quand leur espérance de vie à la retraite s'en trouve potentiellement réduite.

Deux axes supplémentaires doivent donc retenir l'attention des pouvoirs publics :

- ◆ améliorer les conditions de travail et réduire la « pénibilité » au travail pour permettre aux salariés de travailler plus longtemps sans exposer leur santé,
- ◆ compenser l'exposition à des conditions de travail « pénibles » ayant un impact sur l'espérance de vie des salariés.

¹⁸⁵ « Projections à l'horizon 2060, des actifs plus nombreux et plus âgés », O. Filatriau, INSEE, n°1345, avril 2011.

3.1. Accroître le taux d'emploi des seniors

3.1.1. Mobiliser les acteurs, mieux connaître et suivre les évolutions des transitions entre emploi et retraite

Le sujet de l'emploi des seniors mobilise des acteurs nombreux et très divers. Au sein des pouvoirs publics, différents ministères et administrations centrales sont en charge du sujet. Des opérateurs publics importants interviennent également, comme Pôle Emploi ou l'ANACT (Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail). Les partenaires sociaux sont des acteurs essentiels de cet objectif partagé de progression de l'emploi des seniors, à travers les négociations et les actions menées dans les entreprises et les branches, ou encore à travers la gestion de la branche accidents du travail-maladies professionnelles ou des caisses de retraite.

Un plan national d'action concerté pour les seniors a été mis en œuvre pour la période 2006-2010. Il s'est traduit par différentes mesures, certaines d'ordre législatif, d'autres destinées à mobiliser les partenaires concernés. Surtout ce plan prévoyait un suivi régulier des actions menées et de différents indicateurs.

Il paraît nécessaire aujourd'hui, dans un contexte économique contraint et parallèlement à une réforme des retraites qui incitera à décaler les âges de fin de carrière professionnelle, de relancer une politique active avec une approche comparable et renforcée.

Dans le secteur privé comme dans le secteur public, un nouveau plan concerté pour les seniors viserait à mobiliser les outils existants, à en développer de nouveaux et à relancer une politique de communication pour continuer à faire évoluer les représentations dans l'entreprise. Ce plan impliquerait aussi un outil de pilotage, de suivi et de coordination des acteurs publics : directions d'administrations centrales, ANACT, branche AT-MP, Pôle emploi, Assurance maladie, CNAV..., en lien avec les partenaires sociaux.

Défini de façon concertée, suite à la deuxième grande conférence sociale, et mis en œuvre pour une période de 5 ans, il définirait d'abord au niveau national les objectifs à atteindre et les actions à mener. Surtout il devra s'appuyer sur une instance de pilotage et de suivi, réunie régulièrement, qui devra élaborer un bilan précis de ces actions et de leurs effets.

Ce plan national devra se décliner et se prolonger au niveau local. Cette déclinaison devra permettre un suivi des objectifs fixés au niveau national mais également l'élaboration d'actions à mener dans les territoires. Il permettra notamment de suivre et de développer des projets menés en partenariat.

Pour accompagner la mise en œuvre de ce plan, il est proposé la création d'un **Observatoire des fins de carrières professionnelles** pour mieux connaître les mécanismes de transition emploi-retraite. Il aurait vocation, par la mutualisation des nombreuses données existantes et émanant de sources différentes, à renforcer la connaissance des acteurs et du grand public sur la nature de ces transitions, en particulier sur les causes des différentes formes d'inactivité, les situations de précarisation de la santé (invalidité, inaptitudes ou restrictions d'aptitude, absentéisme long ou répété), ainsi que, par exemple, sur la nature des changements de quotité de travail. Cet Observatoire pourra également permettre le suivi des objectifs fixés par le plan concerté et de l'impact des politiques menées. Il serait adossé à une structure existante et transversale pour permettre de mobiliser les sources et acteurs

concernés (DARES, DREES, INSEE, CNAV, Assurance maladie, Pôle emploi, COR ...). La commission propose un adossement au commissariat général à la stratégie et à la prospective qui est déjà chargé de piloter certains sujets en matière d'emploi comme les perspectives métiers et qualifications.

3.1.2. Améliorer la gestion des carrières et des compétences

3.1.2.1. Mobiliser les entreprises pour la gestion des âges, dans le cadre du contrat de génération

Depuis l'obligation de négocier des accords ou des plans seniors dans les branches et les entreprises (Loi de financement de sécurité sociale pour 2009), des dynamiques nouvelles ont été impulsées dans certaines entreprises ou branches, à la fois en mobilisant des politiques de gestion des ressources humaines déjà existantes dans ces entreprises et en développant de nouveaux outils.

Les évaluations menées montrent qu'une part importante d'accords pâtit néanmoins d'un caractère très « formel ». Parmi les objectifs choisis par les branches et les entreprises, celui du maintien dans l'emploi est beaucoup plus fréquent que celui du recrutement et les items « d'amélioration des conditions de travail et de prévention des situations de pénibilité », tout comme « l'aménagement des fins de carrières » sont moins souvent choisis. Néanmoins ce dispositif, qui prévoyait une pénalité en cas d'absence d'accord ou de plan, a permis une plus grande sensibilisation des entreprises, comme des branches, à la nécessité d'agir en faveur d'une gestion des âges, alors même que le contexte économique pouvait sembler défavorable. L'obligation de négocier, mise en œuvre en 2010 étant triennale, la plupart de ces plans d'actions sont arrivés à échéance.

Ils doivent désormais être renégociés dans le nouveau cadre, plus large, du contrat de génération qui fait évoluer la nature et le contenu de cette obligation. Désormais, l'emploi des seniors est associé à la question de l'emploi des jeunes¹⁸⁶. L'accord doit comporter des objectifs et des indicateurs chiffrés¹⁸⁷. Cette négociation est obligatoire pour les entreprises de 300 salariés et plus, à défaut l'entreprise peut être soumise à une pénalité financière. Pour celles de 50 à 299 salariés, la négociation est obligatoire pour celles qui souhaitent bénéficier de l'aide financière pour l'embauche d'un jeune.

A l'appui de cette négociation, chaque entreprise de 50 salariés et plus aura à réaliser un diagnostic qui dresse l'état des lieux de la situation des jeunes et des salariés âgés, des savoirs et des compétences clés. Ce diagnostic, dont il est prévu qu'il devra être réalisé en lien avec les actions déjà existantes en matière de pénibilité, permettra aussi de tirer les enseignements des pratiques des entreprises et des actions engagées ces dernières années.

¹⁸⁶ Les nouveaux accords d'entreprise, de groupe ou de branche doivent comporter des « engagements en faveur de la formation et de l'insertion durable des jeunes dans l'emploi, de l'emploi des salariés âgés et de la transmission des savoirs et des compétences ».

¹⁸⁷ Loi n°2013-185 du 1er mars 2013 portant création du contrat de génération. Le décret n°2013-222 du 15 mars 2013 précise que s'agissant des engagements en faveur de l'emploi des salariés âgés, les actions devront s'inscrire dans au moins deux des cinq domaines suivants : recrutement des salariés âgés, anticipation des évolutions professionnelles et gestion des âges, organisation de la coopération intergénérationnelle, développement des compétences et des qualifications et accès à la formation, aménagement des fins de carrière et de la transition entre activité et retraite.

Cette nouvelle phase de mobilisation des entreprises, dans le cadre d'une gestion des âges transversale et cohérente, des jeunes et des salariés âgés, nécessite un accompagnement des entreprises pour veiller notamment à la bonne articulation avec les plans précédents et la mobilisation de nouvelles entreprises non encore impliquées dans ce type de démarche.

Afin de faciliter le déploiement et l'appropriation par les entreprises du contrat de génération, le site internet www.contrat.generation.gouv.fr est opérationnel depuis fin mars 2013. Il conviendrait de veiller à son déploiement pour en faire un outil global d'aide à la négociation, sur les différents sujets qui doivent désormais être abordés. Ce site pourrait également, dans un second temps et suite aux évaluations menées, donner des exemples d'expériences réussies.

Dès à présent, les services des DIRECCTE sensibilisent les entreprises de 300 salariés et plus, ou qui appartiennent à un groupe de 300 salariés et plus, qui doivent, sans attendre, établir leur diagnostic et entamer une négociation, sachant que l'accord collectif ou le plan d'action doit être déposé avant le 30 septembre 2013.

Par ailleurs, afin de s'assurer de la mise en œuvre des accords et des plans d'action, les entreprises de 300 salariés et plus sont tenues d'adresser aux DIRECCTE, annuellement, un document d'évaluation, dont le contenu a été fixé par l'arrêté du 26 avril 2013, et qui permettra d'apprécier la mise en œuvre effective par les entreprises de cette démarche.

Enfin, afin de faciliter l'appropriation par les entreprises de 50 à 300 salariés de la question de la gestion des âges, et leur faciliter l'accès à une aide financière, un dispositif d'appui conseil à la mise en œuvre du contrat de génération dans les entreprises de moins de 300 salariés est mis en place¹⁸⁸.

Le Plan d'action concerté pourra permettre de suivre la mise en œuvre du contrat de génération et les mesures d'accompagnement et de suivi des entreprises.

S'agissant de l'articulation avec l'obligation de négocier sur la pénibilité, on citera également les expériences, particulièrement intéressantes, menées par l'ANACT autour du dispositif « Tempo », qui vise à aider les entreprises à mener différentes négociations (sur les seniors, l'égalité professionnelle et la pénibilité), de façon coordonnée. Il s'agit de regroupements d'une dizaine d'entreprises, dénommés « clusters sociaux », où elles sont représentées chacune par un binôme (dirigeant / représentant des salariés). L'objectif est d'accompagner les entreprises pour réaliser un diagnostic sur ces thématiques et dégager des pistes d'action¹⁸⁹. La démarche va se poursuivre, en intégrant le sujet des contrats de génération.

La question du rôle du réseau constitué par l'ANACT et les ARACT, acteurs essentiels pour l'accompagnement des entreprises dans la gestion des âges, est actuellement en discussion et a fait l'objet d'un groupe de travail tripartite, issu de la Grande Conférence Sociale de 2012. Dans ce cadre, pourrait se poser la question de son rôle éventuel en direction des fonctions publiques. De plus, la question du déploiement des actions de l'ANACT et des ARACT sur le territoire invite à réfléchir sur les moyens et les méthodes qui pourraient le rendre possible. Une mise en synergie d'acteurs-relais spécialisés dans l'accompagnement des entreprises sur

¹⁸⁸ Pour 2013, un budget de 30 M€ est prévu à cet effet.

¹⁸⁹ La première phase du dispositif a permis, avec 37 clusters sociaux, de toucher 300 entreprises, dans 18 régions, avec un taux de participation des entreprises de 50 à 300 salariés de 66%.

ces thématiques, avec le développement de référentiels communs, permettrait de démultiplier les savoir-faire.

3.1.2.2. Accompagner la deuxième partie de carrière, dans le cadre, notamment, du conseil en évolution professionnelle

S'agissant de la gestion des évolutions de carrière, de nombreux outils sont disponibles pour accompagner les salariés et leur permettre de se réorienter ou se reconvertir, notamment vers des postes moins exposés en termes de conditions de travail : c'est le cas par exemple des entretiens de deuxième partie de carrière, et de différents dispositifs de formation professionnelle (DIF, valorisation des acquis de l'expérience ...). Pourtant ces instruments sont aujourd'hui peu mobilisés par les entreprises et en particulier pour les salariés âgés. A propos des entretiens, les évaluations faites d'accords d'entreprises montrent notamment que si cette action est très fréquemment prévue dans ces accords ou plans d'action, les résultats sont faibles, en termes de nombres d'entretiens réalisés ou d'impact, y compris parce qu'ils ne font pas l'objet de demandes de salariés.

L'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 et la loi sur la sécurisation de l'emploi ont prévu la mise en œuvre de deux dispositifs qui pourraient, si la négociation à venir le décide, être mobilisés, notamment pour les salariés âgés : le conseil en évolution professionnelle et le compte personnel de formation.

Le conseil en évolution professionnelle doit permettre aux salariés de mieux anticiper les ruptures dans leur parcours professionnel ou d'être accompagnés s'ils cherchent à se reconvertir. Mis en œuvre dans le cadre du service public local de l'orientation (chargé de coordonner et de mettre à disposition une information complète sur les formations, les certifications, les métiers, les emplois et les niveaux de rémunération), il vise à améliorer l'information disponible, pour tous les salariés, sur leur environnement professionnel et l'évolution de l'activité sur leur territoire ainsi que sur les dispositifs auxquels il peuvent accéder afin de réorienter leur trajectoire professionnelle.

La prochaine conférence sociale portera notamment sur la formation professionnelle et sera suivie de négociations avec les partenaires sociaux sur ce thème. Ces prochaines étapes permettront notamment de trancher la question des modalités de mise en œuvre du **compte personnel de formation**, de sa gestion (opérateurs, financements, gouvernance) et celle de sa finalité (qualifications, employabilité, priorités, publics). La commission suggère que la place de la formation en direction des salariés âgés et expérimentés soit discutée spécifiquement dans ce cadre.

On rappellera également l'existence d'autres dispositifs qui pourraient être mobilisés, en particulier le **Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)**. D'ores et déjà bon nombre des appels à projets mis en œuvre par le FPSPP s'adressent à des publics seniors dans des proportions qui ne sont pas négligeables : entre 15% et 60% (par exemple dans le cadre de projets visant à développer la mobilité et les reconversions vers d'autres métiers, dans un contexte de crise). Ce fonds pourraient permettre de construire de nouveaux appels à projets ciblés sur certaines thématiques qui peuvent avoir un impact fort sur le maintien dans l'emploi des seniors, par exemple sur la prévention de l'exposition à des conditions pénibles et l'accompagnement des salariés exposés en lien avec des accords de branche ayant défini les besoins.

A propos de formation, on évoquera aussi, pour exemple de bonne pratique, cette banque en ligne qui forme des apprentis de plus de 50 ans pour favoriser la constitution d'équipes mixtes afin de mieux répondre aux attentes d'une clientèle vieillissante¹⁹⁰.

On pourra également s'interroger dans ce cadre, sur le développement d'actions dans la fonction publique, par exemple en y envisageant le développement de l'apprentissage pour mettre à profit le savoir et l'expérience des plus âgés afin d'assurer l'encadrement de la formation des jeunes en recherche de qualification et d'emploi.

3.1.3. Aménager les fins de carrières

Si les dispositifs de préretraites ou de préretraites progressives (qui donnaient droit à un temps partiel compensé financièrement en fin de carrière), financés par les pouvoirs publics sont en cours d'extinction, de nombreuses entreprises, et en particulier des grandes entreprises, mettent en place ce type de dispositif qu'elles financent elles-mêmes.

La commission considère qu'il ne serait pas opportun pour les pouvoirs publics d'encourager à nouveau de tels dispositifs, compensés financièrement et ouverts à tous salariés, qui iraient à l'encontre de l'augmentation de l'âge de cessation d'activité.

On notera aussi que les accords d'entreprises qui prévoient des systèmes de temps partiel de fin de carrière de droit, sans compensation salariale, suscitent généralement peu de demandes des salariés.

On pourrait par contre envisager ce type d'aménagements pour les salariés « usés » qui ne peuvent plus rester sur leur poste de travail ou dans le cadre d'un dispositif d'aménagement des fins de carrière pour des salariés exposés à la pénibilité (cf. *infra*).

Dans le cadre des actions de communication proposées par ailleurs, il conviendrait de faire connaître les dispositifs existants, notamment la possibilité de surcotiser pleinement pour la retraite, y compris quand on travaille à temps partiel (sous réserve d'accord de leur employeur).

Certains aménagements du temps de travail sont aussi possibles, par exemple, quand il existe un compte épargne temps. Pour des salariés âgés dans des situations particulières, notamment ceux en situation d'aidant familial, des dispositions particulières existent également : congé de soutien familial, temps partiel pour raisons familiales et personnelles.

Dans le cadre de l'agenda social pour la fonction publique, une concertation avec les organisations syndicales devrait être ouverte au second semestre 2013 sur la « gestion des âges de la vie ». Dans ce cadre, pourrait être posée, pour la fonction publique, la question des périodes de transition entre emploi et retraite. Pour mémoire, le dispositif de cessation progressive d'activité a été supprimé par la loi de 2010, car il était jugé trop rigide et trop complexe. Par ailleurs, les possibilités de surcotiser pour les personnes travaillant à temps partiel sont limitées à 4 trimestres. Il n'existe donc plus aujourd'hui de possibilité d'aménager spécifiquement son temps partiel en fin de carrière, ce qui pourtant peut permettre d'inciter à la prolongation de carrière. Il pourrait être envisagé de créer une possibilité de temps partiel, de droit - au moins pour des quotités de travail de 80 % ou 90 % - avec la possibilité de surcotiser sans limitation de durée jusqu'à l'âge d'ouverture des droits, et sans avantage

¹⁹⁰ Expérience menée par la banque en ligne allemande, ING DIBa. Source : site www.Planetlabor.com

de rémunération (pour éviter les effets d'aubaine). Une condition d'âge du demandeur serait fixée, mais le choix du passage à temps partiel et la quotité de travail ne seraient pas définitifs. Une condition de durée minimale d'assurance pourrait être également fixée pour éviter d'admettre au bénéfice des personnels trop éloignés de la carrière complète. Ce sujet pourrait faire l'objet de discussions avec les partenaires sociaux dans le cadre de cette concertation.

D'autres types d'aménagements de fin de carrière peuvent aussi être développés. Pour certains métiers, et dans certains secteurs, l'expérience acquise par les salariés âgés peut être valorisée en en faisant profiter plusieurs entreprises. Ainsi, se développent dans certaines entreprises des expériences de « prêt » de salarié. Des experts sont détachés de grands groupes pour intervenir sur une période donnée dans une petite ou moyenne entreprise, qui n'a pas les moyens d'attirer ce type de compétence, pour l'aider à mettre en œuvre un projet. Le dispositif des groupements d'employeurs permet aussi aux entreprises de se regrouper pour employer une main-d'œuvre qu'elles n'auraient pas, seules, les moyens de recruter.

3.1.3.1. Favoriser le retour dans l'emploi des chômeurs âgés

- ◆ Accompagnement des demandeurs d'emplois.

Le suivi des demandeurs d'emploi par Pôle emploi est désormais organisé autour de trois modalités d'accompagnement et de suivi : l'accompagnement renforcé ciblé sur les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail ou qui présentent un risque élevé d'éloignement compte tenu de difficultés de nature professionnelle et de freins périphériques à l'emploi, l'accompagnement guidé et le suivi et appui à la recherche d'emploi. La sélection des publics ne doit donc pas s'effectuer sur la base de critères tels que l'âge ou la qualification mais selon leurs difficultés individuelles d'accès à l'emploi. Dans ce cadre, il conviendra pour les pouvoirs publics de s'assurer que ces modalités de sélection des publics prioritaires permettent en pratique un accompagnement suffisant pour les seniors qui sont en mesure de retourner dans l'emploi.

- ◆ Conditions d'indemnisation spécifiques

Les modalités d'indemnisation des chômeurs de 50 ans et plus dérogent au droit commun sur plusieurs points (durée d'indemnisation plus longue, conditions d'ouverture de droits plus souples, possibilité de prolonger l'indemnisation jusqu'à l'âge du taux plein). De plus, pour l'assuré qui a atteint 55 ans et s'il justifie d'une durée d'assurance d'au moins 20 ans, jusqu'à cinq années de chômage non indemnisé peuvent être prises en compte, sous forme de périodes assimilées, dans le calcul de la durée d'assurance. Ces dispositions peuvent être discutées du point de vue de leur caractère désincitatif au prolongement de l'activité professionnelle. Cette question pourrait être abordée dans le cadre de la future négociation UNEDIC, en envisageant aussi des mécanismes d'activation des dépenses, pour inciter au retour ou au maintien dans l'emploi¹⁹¹.

¹⁹¹ En Belgique, une prime est versée par l'assurance chômage au salarié qui passe, dans la même entreprise, d'un poste exposé à la pénibilité à un autre poste, pour assurer un maintien de la rémunération.

3.1.3.2. Diversifier les transitions emploi-retraite

- Harmoniser les règles du cumul emploi-retraite.

Le nombre de bénéficiaires du cumul emploi-retraite est difficile à évaluer, mais on estime qu'il est en hausse et qu'il atteint, en 2010, près de 500 000 retraités. Aujourd'hui, on distingue deux situations.

Pour les salariés cumulant une pension de retraite avec une activité qui les conduit à cotiser dans un régime nouveau, le retraité peut acquérir de nouveaux droits dans ce régime. Il est donc dans une situation plus favorable que le retraité qui poursuit une activité entrant dans le champ de son ancien régime (ou dans un régime appartenant au même groupe), pour lequel la liquidation de sa pension est définitive. Il est proposé par la commission d'instaurer un cumul emploi retraite (CER) avec des règles identiques pour le cumul intra et inter régimes, avec obligation de liquider l'ensemble des pensions de retraite pour tous les régimes. Cette harmonisation requiert que chaque régime s'assure que l'ensemble des pensions de retraite légalement obligatoires soient liquidées par l'assuré avant la reprise d'une nouvelle activité.

Cette solution peut être complexe à mettre en œuvre puisqu'il faudrait introduire cette condition dans l'ensemble des régimes de base. Elle répond cependant à une logique d'équité entre pensionnés. Elle permettrait également une plus grande lisibilité du dispositif. Ces règles permettraient de limiter la préférence pour le présent dans la mesure où il ne sera plus possible pour les assurés de liquider tôt une pension pour exercer une autre activité dans le but de se constituer des droits dans un autre régime.

Pour les assurés en situation de cumul intra-régime mais n'ayant pas atteint le taux plein, le cumul n'est pas totalement libéralisé et les règles de plafonnement¹⁹² continuent à s'appliquer. Le cumul est possible sous la seule condition d'avoir atteint un âge minimum de 55 ans et d'avoir liquidé ses pensions dans le régime concerné. On pourrait envisager de modifier à la marge cette possibilité de cumul plafonné, en mettant en place une condition de taux plein minoré (par exemple : taux plein – 8 trimestres). Cette solution permettrait de limiter une trop forte propension des assurés à choisir le présent, tout en évitant de mettre à l'écart les personnes ayant des carrières incomplètes.

Enfin, il est proposé d'envisager la possibilité pour les bénéficiaires de l'ASPA de cumuler ce minimum vieillesse avec un revenu d'activité. Cette mesure pourrait se traduire par l'exclusion de ce revenu d'activité, totalement ou pour partie, de la base de ressources. En 2009, l'impact financier, sous hypothèse de comportement inchangé, d'un cumul intégral de l'ASPA et du revenu d'activité, dès lors que celui-ci n'excède pas un certain seuil, avait été estimé à moins de 10 M € pour le régime général.

- Encourager la retraite progressive.

Ce dispositif qui permet de cumuler, sous certaines conditions, une fraction de sa pension de vieillesse avec une activité à temps partiel, tout en continuant d'améliorer ses droits à retraite

¹⁹² La somme de la pension et des revenus ne doit pas excéder un plafond fixé à 160 % du SMIC ou au dernier salaire d'activité perçu

futurs¹⁹³, reste aujourd'hui confidentiel (2 000 bénéficiaires fin 2012 au régime général). Il est proposé de rendre le dispositif plus attractif, en revoyant certaines des conditions d'ouverture : ouvrir le dispositif aux temps partiels aménagés sur l'année, l'ouvrir aux assurés exerçant une activité auprès de plusieurs employeurs, simplifier le barème pour le rendre plus compréhensible, abaisser la condition de durée d'assurance actuellement fixée à 150 trimestres, abaisser éventuellement légèrement la condition d'âge en deçà de l'âge légal d'ouverture des droits, créer un droit opposable à la retraite progressive, au moins pour les branches comportant des métiers reconnus pénibles (cf. *infra*)¹⁹⁴, renommer le dispositif (« temps partiel-retraite »).

Sur ce dispositif, comme sur le cumul-emploi retraite, ou le dispositif de surcote, des moyens supplémentaires d'information et de communication en direction des assurés seraient utiles. L'enquête « Les motivations de départ à la retraite »¹⁹⁵ de 2012 montre que si la connaissance du cumul emploi retraite est assez importante (57 % des personnes interrogées « savent de quoi il s'agit »), elle progresse peu, par rapport à l'enquête précédente de 2010 (50 %). La retraite progressive reste elle très mal connue (22 % « savent de quoi il s'agit » et 38 % en ont « entendu parler sans bien savoir de quoi il s'agit »).

Cette information renforcée pourrait se faire notamment dans le cadre des outils du droit à l'information mis en œuvre depuis 2003, par le GIP Info retraite, ou du dispositif « Fonction conseil en entreprise » développé par la CNAV. En parallèle d'une campagne nationale d'information, articulée avec la communication décidée dans le cadre du plan d'action, une documentation adaptée pourrait par exemple être transmise aux assurés au moment de l'envoi des estimations individuelles globales.

Enfin, il faut noter qu'un tel dispositif n'existe pas dans la fonction publique. Sa transposition pourrait être débattue dans le cadre de la concertation prévue sur la « gestion des âges de la vie ».

3.2. Améliorer les conditions de travail et mieux prendre en compte la pénibilité

3.2.1. Par le développement des actions de prévention des risques professionnels

Le prolongement de la vie active impose d'agir pour limiter les situations de fin de carrière, où des salariés « usés » par certaines conditions de travail ne sont plus en mesure de travailler. Pour cela il est possible d'agir sur les conditions de travail elles-mêmes mais également de permettre aux salariés concernés d'évoluer vers des postes moins exposés.

3.2.1.1. Faciliter et anticiper les reconversions dès le début de carrière.

Des expériences menées par exemple aux Pays-Bas, prévoient pour certains métiers (dans la fonction publique territoriale), une obligation de reclassement à partir d'une certaine durée

¹⁹³ Dans le cadre de la retraite progressive, la première liquidation n'est pas définitive et l'assuré continue à acquérir des droits jusqu'à sa sortie totale de l'emploi.

¹⁹⁴ Aujourd'hui l'accès au dispositif est conditionné par l'accord de l'employeur pour passer à temps partiel.

¹⁹⁵ « Les motivations de départ à la retraite : stabilité entre 2010 et 2012 », Etudes et résultats, n°838, avril 2013, DREES, CNAV et DSS.

d'activité. Elles pourraient inspirer de nouvelles pistes d'action. La première année d'activité, un « projet de carrière » est élaboré par l'employeur et l'employé et précise les facteurs qui pourront contribuer au succès d'une deuxième carrière : évolution professionnelle visée, formation nécessaire et son coût, résultats à obtenir ...

L'idée d'anticiper dès l'embauche sur des postes particuliers, les évolutions futures, à compter d'une certaine durée, mérite de retenir l'attention. En France, des dispositifs de mutualisation pourraient être développés pour repérer au niveau des entreprises, des branches, des bassins d'emplois, les postes disponibles pour la reconversion, pour les mutualiser et les rendre accessibles aux petites entreprises.

On notera à ce propos, que l'administration et l'union des industries et des métiers de la métallurgie vont mettre en œuvre une étude dédiée aux passerelles interbranches. Il s'agit de faire connaître et de faciliter les mouvements des salariés de branches professionnelles « en déclin » ou risquant de l'être vers des branches professionnelles « porteuses ». Cette étude comprendra deux phases : 1° diagnostic de l'existant dans certains secteurs, certaines branches voire certains territoires, mise en évidence des bonnes pratiques ; 2° réalisations de 3 ou 4 expérimentations territoriales. Si ce projet ne concerne pas spécifiquement les seniors et ne vise pas spécifiquement les conditions de travail difficiles, il peut pour partie répondre à des objectifs comparables.

On pourra s'intéresser également aux exemples d'entreprises qui mettent en place des droits à reconversion pour certains postes. On citera l'exemple d'une entreprise qui a signé un accord prévoyant pour les travailleurs postés un droit de préemption d'un mois sur les postes de jour nouvellement disponibles. L'entreprise a aussi étudié les possibilités de réinitialiser des activités au sein de l'entreprise pour proposer de nouvelles activités exerçables de jour.

Le « compte-temps-pénibilité » (cf. *infra*) serait dans ce domaine une évolution majeure, puisqu'il serait très incitatif pour entreprendre des formations visant à des reconversions.

3.2.1.2. Accidents du travail et maladies professionnelles : agir en amont pour limiter la survenance de ces risques et leurs conséquences pour les salariés

Si les seniors ont proportionnellement moins d'accidents du travail (AT) que les jeunes salariés, ceux-ci ont des conséquences plus lourdes pour les salariés âgés : la durée des arrêts de travail est plus longue (20 jours en moyenne pour les salariés de 20 ans, 50 jours pour les salariés de 60 ans) et les taux d'incapacité permanente plus élevés. En ce qui concerne les maladies professionnelles, il convient de noter que plus de 78 % des troubles musculo-squelettiques pris en charge par la branche AT/MP concernent la tranche 40-59 ans, et 55 % pour les seuls 50-59 ans.

Il en résulte des difficultés plus marquées pour le salarié senior à retrouver un emploi après un accident du travail et des coûts importants pour la branche AT-MP et l'entreprise. Les actions de prévention actuelles ciblent l'ensemble des salariés et donc aussi les seniors. Néanmoins afin de prendre en compte l'allongement de la durée d'activité, la branche AT-MP développe actuellement différents projets et expérimentations pour déployer ses actions de prévention plus spécifiquement en direction des seniors.

La commission a souhaité mentionner ces projets, en cours d'élaboration et de discussions, notamment dans le cadre de la négociation de la Convention d'objectifs et de gestion, qui lui paraissent tout à fait répondre aux objectifs de maintien dans l'emploi des seniors.

Projet n° 1 : « Promotion du maintien dans l'emploi » : projet de coopération Branche AT-MP dont INRS/CNAV/ANACT.

Les objectifs de ce projet consistent à réduire, pour les seniors en particulier et l'entreprise dans son ensemble, la « sinistralité », à favoriser une plus grande soutenabilité des emplois et donc un allongement de la carrière professionnelle, à diminuer les cas de départs anticipés pour cause d'invalidité et à favoriser une plus grande prise de conscience des entreprises.

Il consiste à mettre en œuvre une nouvelle offre de services spécialement axée sur la prévention des AT/MP chez les seniors auprès d'entreprises cibles (taux élevés de salariés seniors et taux élevé de sinistralité), en parallèle des actions de sensibilisation déjà menées par la branche Retraite sur le recrutement et le maintien en emploi des seniors (dans le cadre du dispositif « Fonction conseil en entreprise »). Cette offre de services se concrétiserait sous la forme d'un diagnostic approfondi des postes de travail et des parcours des salariés âgés dans l'entreprise et l'identification des pistes de progrès (coréalisation branche AT-MP / réseau de l'ANACT) ; un dispositif de formation (branche AT-MP en liaison avec l'INRS) à destination des responsables (DRH, responsables sécurité...) ; la mise à disposition d'un expert retraite ; des modules d'information collective ou individuelle pour les salariés ; l'attribution d'une aide financière pour l'aménagement des postes de travail ; l'inclusion du(es) salarié(s) senior(s) victime(s) d'un AT grave dans le dispositif expérimental d'accompagnement des cas complexes mis en place par la branche AT/MP (cf. projet n°2).

Projet n° 2. Expérimentation d'un parcours d'accompagnement des victimes d'AT graves / complexes.

Il s'agit d'accompagner, individuellement, un nombre ciblé de personnes victimes d'accidents du travail graves, en s'inspirant d'expériences menées dans des pays ayant développé la prévention secondaire et tertiaire depuis de longues années, pour améliorer et préserver la santé et la qualité de vie des personnes et diminuer la fréquence et la gravité des complications. L'assuré victime d'un accident du travail serait orienté vers un « référent » qui l'accompagnerait vers le bon parcours médical, assurerait la coordination avec les structures médicalisées et lui proposerait un accompagnement personnalisé ainsi qu'un suivi tout au long du parcours. Dans le même temps une évaluation sociale et professionnelle serait organisée de façon précoce pour éviter un risque de désinsertion professionnelle.

3.2.1.3. Réaffectation des sommes inscrites au Fonds national de soutien relatif à la pénibilité

Créé par la loi de 2010, ce fonds est destiné à financer des appels à projets d'entreprises. Néanmoins, étant donné les critères très restrictifs imposés, peu de projets ont été déposés et financés. Ce fonds est doté de 20 millions d'euros par l'Etat et par la branche Accidents du travail et maladies professionnelles. Les critères d'attribution des financements pourraient être revus pour financer plus facilement des dispositifs de prévention.

3.2.1.4. Mobilisation des services de santé au travail dans les démarches de prévention de la pénibilité.

La prévention de la pénibilité participe des missions des services de santé au travail (article L. 4622-2 du code du travail). Les services de santé au travail pourraient ainsi être mieux mobilisés dans le cadre de l'évaluation des risques réalisée par l'employeur, notamment au moyen de la fiche d'entreprise et de l'aide qu'ils pourraient apporter à la rédaction de la fiche de prévention des expositions.

De plus, dans le cadre de la montée en charge de la réforme de la médecine du travail, il s'avère souhaitable d'organiser une meilleure coopération de manière à donner aux différents acteurs des services de santé au travail, les outils nécessaires. Les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens signés par chaque service de santé au travail, la DIRECCTE et la CARSAT pourraient par exemple comprendre une action sur la prévention de la pénibilité, qui ferait appel à toutes les compétences de l'équipe pluridisciplinaire (médecin du travail et personnel de santé, intervenants en prévention des risques professionnels, notamment ergonome).

Enfin, la question de l'élargissement de l'accès aux données contenues dans le dossier médical de santé au travail, avec l'accord de l'intéressé, à l'ensemble des médecins opérant dans la sphère professionnelle, et plus largement, aux médecins de ville et aux médecins-conseils doit être posée, dans un souci de plus grande efficacité du suivi de l'état de santé du travailleur, y compris après ses années d'activité (suivi post-professionnel). De même, il est indispensable d'améliorer la transmission du dossier médical de santé au travail entre les services de santé au travail qui assurent le suivi du travailleur tout au long de son parcours professionnel.

3.2.2. Par une réflexion sur une nouvelle prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique

Dans la fonction publique, la gestion de la pénibilité passe aujourd'hui par le classement d'emplois en catégories actives, effectué selon une logique exclusivement statutaire et pas nécessairement en lien réel avec l'emploi détenu et donc sa pénibilité. Ce dispositif se traduit par deux types d'avantages : possibilité de départ anticipé à la retraite et diverses bonifications.

Une réflexion sur la pénibilité dans la fonction publique pourrait envisager de faire évoluer ce dispositif en prenant mieux en compte la réalité de la pénibilité dans les emplois, en développant une politique plus volontaire de prévention des risques professionnels et en réfléchissant à la nature des avantages accordés.

Sur la question de la prévention, l'accord du 20 novembre 2009 « santé et sécurité au travail dans la fonction publique » a fixé un premier cadre. Un nouveau cycle de concertation et de négociation sur l'amélioration des conditions et de la qualité de vie au travail a été lancé en 2012 pour en élargir la perspective, notamment sur la pénibilité.

S'agissant de l'amélioration des conditions de travail, une réflexion pourrait avoir lieu sur les modalités d'accompagnement dans la fonction publique d'Etat, en envisageant un élargissement des compétences de l'ANACT ou du fonds national de prévention, réservé aujourd'hui aux fonctions publiques hospitalière et territoriale.

Le Fonds national de prévention (FNP) des accidents du travail et des maladies professionnelles (AT/MP), créé par la loi du 17 juillet 2001 au sein de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), est géré par la Caisse des Dépôts. Il est financé par un prélèvement de 0,1% sur le produit des contributions retraites perçues par la CNRACL. Il a pour missions d'établir, au plan national, les statistiques des accidents du travail et des maladies professionnelles constatés dans les collectivités et établissements décrits ci-dessus ; de participer au financement, sous la forme d'avances ou de subventions, de mesures de prévention arrêtées par ces mêmes collectivités ou établissements ; d'élaborer des recommandations d'actions en matière de prévention.

Enfin sur ce sujet de la pénibilité, les évolutions récentes qui ont eu lieu dans les régimes spéciaux et qui visaient à compenser la suppression des bonifications par des dispositifs de compensation individuelle de la pénibilité sont intéressantes.

3.2.3. Par la limitation et la prise en compte tout au long de la carrière, des expositions aux facteurs de pénibilité

La loi portant réforme des retraites de 2010 a créé de nouveaux outils de prévention de la pénibilité, notamment pour permettre sa traçabilité. Désormais, dix facteurs de risques professionnels - liés à des « contraintes physiques marquées, à un environnement physique agressif ou à certains rythmes de travail » - sont retenus par la loi, pour définir la « pénibilité ». Cette notion vise désormais des expositions professionnelles susceptibles de laisser des « traces durables, identifiables et irréversibles sur la santé ».

Certaines entreprises (celles de 50 salariés et plus, dont au moins 50 % de l'effectif est exposé à un ou plusieurs facteurs de pénibilité, le pourcentage étant évalué par l'employeur) ont l'obligation de négocier un accord ou d'élaborer un plan d'action, en faveur de la prévention de la pénibilité, sous peine d'une sanction financière.

La loi a également créé un dispositif de compensation pour les personnes pouvant justifier d'un taux d'incapacité permanente d'origine professionnelle d'au moins 10 %.

Ce dispositif de compensation a touché un nombre très restreint de personnes (près de 4 000 personnes fin 2012), probablement pour différentes raisons : manque d'information des personnes concernées, lourdeur des procédures, « concurrence » d'autres dispositifs plus accessibles (carrières longues, invalidité), conditions d'accès très restrictives.

Au-delà de ce constat numérique, le dispositif a posé un problème d'orientation, qui a suscité des critiques. Censé prendre en compte la « pénibilité » du parcours passé, il en soumet l'appréciation à un constat d'ordre médical, qui suppose un diagnostic de pathologie établi – qui plus est, dans une liste prédéterminée de pathologies, avec une origine professionnelle spécifique. Cela signifie d'une part que la reconnaissance de la pénibilité est subordonnée à la survenue effective d'une pathologie avant l'âge de la retraite (alors que pour l'essentiel ce sont des dégradations de la santé survenant postérieurement qui impacteront l'espérance de vie en santé, surtout dans le cas des cancers d'origine professionnelle), d'autre part que certains facteurs de pénibilité, non reconnus comme cause de pathologies spécifiques (comme le travail de nuit) sont absents du dispositif.

Encadré 3 : Les différentes notions de pénibilité

Eu égard aux multiples enjeux auxquels a renvoyé, et continue de renvoyer, la notion de "pénibilité", il est utile de distinguer trois acceptions de ce terme. :

- L'une d'elles a trait aux contraintes ou nuisances, rencontrées tout au long de la vie professionnelle, et qui peuvent avoir des effets à long terme sur la santé, y compris après la retraite, voire sur l'espérance de vie. C'est cette facette qui peut être prise en compte dans les réflexions sur de possibles départs anticipés. C'est elle aussi qui est sous-jacente au choix des dix facteurs de pénibilité qui figurent dans le Code du travail depuis la loi de 2010, dans une optique de traçabilité et de prévention.
- Une sensation de « pénibilité » du travail peut également provenir d'un état de santé déficient, en lien ou non avec le passé professionnel, dès lors que cette déficience rend insupportables, ou peu supportables, les exigences du travail actuel ; les remèdes sont alors à chercher du côté des réaffectations, des aménagements de postes de travail, ou à défaut, des dispositifs de prise en charge de l'inaptitude ou de l'invalidité.
- Enfin, la « pénibilité », au sens courant du terme, peut caractériser des conditions et des organisations du travail, mal vécues par les salariés vieillissants (entre autres), et qui influencent leur souhait de quitter ce travail rapidement, même s'ils sont, ou paraissent, en bonne santé. Les pistes d'action à promouvoir relèvent alors de l'amélioration des conditions de travail, dans une approche extensive.

Ces trois types de « pénibilité » ne sont pas sans relations entre eux, et peuvent coexister. Cependant ils ne se recouvrent que très partiellement. Par exemple, l'exposition aux produits cancérigènes en milieu professionnel (l'amiante, les goudrons, les poussières de bois,...), qui figurent évidemment parmi les facteurs de "pénibilité" du premier type, ne provoque pas de sensation de "pénibilité vécue" dans l'immédiat, dès lors que ces produits ne sont pas allergènes, irritants, ou malodorants ; symétriquement, la présence de produits désagréables est un facteur de pénibilité vécue mais n'influence pas la santé à long terme.

De façon plus générale, les causes de difficultés, les connaissances auxquelles on peut faire appel, les pistes d'action ou de négociation, les politiques publiques que cela implique, ne sont pas les mêmes dans les trois cas.

La commission s'est donc interrogée sur la façon de faire évoluer ce dispositif, tant du point de vue de la prévention que de la compensation.

L'allongement de la durée d'activité ne peut se poursuivre qu'à condition d'une amélioration globale des conditions de travail qui permette aux salariés de travailler plus longtemps et donc notamment d'une limitation, autant que possible, des situations de travail soumises à des facteurs de pénibilité. La commission souligne donc avant tout l'importance d'un approfondissement des actions préventives.

Elle estime, en outre, important de chercher s'il est possible de mettre en place une compensation des inégalités d'espérance de vie après la retraite, liées directement et de manière établie scientifiquement à des conditions de travail. Elle estime possible d'envisager de poursuivre à la fois ces deux objectifs au travers d'un unique dispositif et elle souhaite pour cela que soit examinée la proposition de créer un « compte individuel pénibilité ».

3.2.3.1. Pour l'avenir : un compte individuel pénibilité

Un « compte individuel pénibilité » serait ouvert pour chaque salarié exposé à au moins un facteur de risque professionnel cité par le décret du 30 mars 2011. Il permettrait au salarié d'accumuler des droits proportionnels à l'exposition et portables tout au long de sa carrière.

La mise en place de ce compte poursuivrait trois objectifs : contribuer à la gestion des parcours professionnels pour éviter qu'un même travailleur poursuive une activité pénible si longtemps que sa santé puisse s'en trouver dégradée à terme, de manière identifiable, durable et irréversible ; aider à la gestion des fins de carrière et au maintien en emploi des seniors exposés à la pénibilité ; permettre de partir plus tôt à la retraite, dans le respect de l'âge légal.

L'exposition aux facteurs serait appréciée par l'employeur par référence à des seuils d'exposition fixés par voie d'accord national interprofessionnel ou, en cas d'échec, par voie réglementaire, en laissant la possibilité aux branches de fixer des seuils plus favorables aux salariés.

En fonction de la durée d'exposition, le salarié acquerrait un certain nombre de points lui ouvrant les droits à :

- ◆ du temps rémunéré au cours de la carrière pour travailler sur une réorientation professionnelle vers un emploi moins exposant aux facteurs de pénibilité,
- ◆ un temps partiel de fin de carrière avec compensation de la baisse de rémunération,
- ◆ un rachat de trimestres de cotisations de retraite.

Concrètement, il s'agirait d'accumuler, tout au long du parcours professionnel exposant à la pénibilité, au titre des dix critères définis par la loi, des « points » servant à rémunérer des périodes de congés de droit ou à racheter des trimestres de cotisations à l'assurance retraite afin de :

- ◆ dégager du temps au cours de la carrière pour travailler sur une réorientation professionnelle vers un métier moins pénible, y compris grâce au suivi d'une formation.
- ◆ passer à temps partiel en fin de carrière ou cesser plus tôt l'activité professionnelle tout en restant dans la catégorie des actifs (et éviter aussi certaines évolutions vers l'inaptitude).
- ◆ partir plus tôt à la retraite.

Pour garantir la portabilité des droits en cas de changement d'entreprise, ce compte devrait être créé au niveau interprofessionnel. Il serait ouvert pour l'ensemble des salariés (mais abondé seulement pour les salariés exposés à au moins un facteur de pénibilité). Le compte à points serait crédité en fonction des situations inscrites sur les fiches de prévention des expositions prévues par l'article L. 4121-3-1 du code du travail. Son financement serait mutualisé. Les équivalences « points » / « périodes » seraient déterminées de façon à encourager l'utilisation de ces points d'abord pour financer des périodes de formation, ensuite des périodes de temps partiel de fin de carrière, enfin le rachat de trimestres pour le départ en retraite. La gestion des comptes serait confiée à un organisme gestionnaire à compétence nationale.

Le dispositif serait créé, en application de l'article L. 1 du code du travail, par un accord national interprofessionnel et/ ou une loi et mis en œuvre par le biais d'accords de branche étendus ou, à défaut, de décrets. Ces accords de branche permettraient notamment de prévoir

l'utilisation de ce dispositif dans les accords ou plans d'actions sur la pénibilité qui doivent être négociés ou décidés dans certaines entreprises et du contrat de génération, pour leurs volets développement des compétences, gestion des âges, aménagement des fins de carrière.

Différents paramètres devraient être définis pour calibrer le dispositif, notamment les seuils à partir desquels l'exposition aux facteurs définis serait prise en compte, la possibilité ou non de cumuler des points en fonction du cumul d'expositions et la détermination éventuelle d'un plafond de points maximal (pour éviter des effets « pervers » d'un dispositif qui inciterait des salariés à rester dans des emplois exposés).

A la demande de la commission, des premiers travaux de chiffrages ont été réalisés à partir de l'enquête Santé Itinéraire Professionnel pour évaluer le nombre de personnes potentiellement concernées par un tel « compte ». Néanmoins ces chiffrages sont fragiles et les sources disponibles pour l'instant limitées. La mise en place d'un système de traçabilité et son exploitation statistique pourraient combler ce manque et, in fine, contribuer au pilotage de l'ensemble du dispositif.

Les hypothèses de travail suivantes ont été posées pour faire des premiers calculs :

Pour 1 trimestre d'exposition = 1 point

- 10 points = 1 trimestre de droit à congé de formation
- 20 points = 1 trimestre de droit à passage à temps partiel avec maintien de la rémunération
- 30 points = 1 rachat possible de trimestre au titre de la retraite.

Tableau 31 : Barème de prise en compte de la pénibilité

| Points | Durée d'exposition en trimestres | Durée d'exposition en années | Type d'avantage |
|--------|----------------------------------|------------------------------|---|
| 10 | 10 | 2,5 | 1 trimestre de congé formation |
| 20 | 20 | 5 | 1 trimestre de temps partiel avec maintien de la rémunération |
| 30 | 30 | 7,5 | 1 trimestre de rachat de trimestre au titre de la retraite |

Source : Commission pour l'avenir des retraites

Ces premiers travaux font apparaître que 25% des salariés pourraient être concernés par les expositions visées (les estimations sont faites à partir des données de la DARES sur l'ensemble de la population active, y compris fonction publique, indépendants). En fonction de différentes hypothèses de taux de recours et de seuils, en première analyse, et dans un régime stationnaire, la dépense totale annuelle pourrait être de l'ordre de 2,1 milliards d'euros, répartis entre des dépenses au titre de la formation (1,2 Mds), le financement de temps partiel (0,7 Mds) et celui de trimestres de retraite (0,2 Mds).

La commission est consciente qu'un tel mécanisme peut provoquer des réticences de la part des entreprises et présenter des lourdeurs, notamment de gestion pour l'organisme, chargé de la collecte des droits et de l'attribution des financements. Elle estime néanmoins que les

premières évaluations sont suffisamment solides pour permettre d'engager sur cette question des études complémentaires et une concertation approfondie.

Ce dispositif serait mis en œuvre progressivement et pourrait prendre en compte l'exposition aux pénibilités à partir de la mise en œuvre de la réforme, pour les salariés qui débutent leur carrière aujourd'hui. S'agissant des autres salariés, qui partiront à la retraite dans les prochaines années, un dispositif temporaire est proposé.

3.2.3.2. Pour les périodes d'exposition antérieures à la création du compte individuel, prendre en compte les effets différés de certains facteurs de pénibilité en accordant des trimestres validés supplémentaires.

Dans l'attente de la mise en œuvre de ce compte individuel pénibilité, il est proposé d'envisager un dispositif transitoire permettant de compenser, autant que faire se peut, certaines expositions passées à des facteurs de pénibilité.

- Un dispositif fondé sur la négociation de branches et cofinancé par les entreprises et la solidarité nationale, pourrait être envisagé pour les personnes proches de la retraite. Ces accords de branche pourraient définir le champ d'application, les avantages accordés, les critères de pénibilité pris en compte, les conditions d'ouverture du droit pour les salariés, les conditions d'âges et le montant de la participation minimale de l'employeur.
- Il est également possible de réfléchir à un assouplissement des critères du dispositif actuel, créé par la loi de 2010.
- La commission suggère cependant de réfléchir plus particulièrement à un dispositif de compensation pour les salariés ayant été exposés à deux facteurs de pénibilité spécifiques, le travail de nuit (avec un critère d'au moins 99 nuits) ou les agents cancérogènes, pour lesquels les effets sur l'espérance de vie sont avérés.

Les données épidémiologiques, dont la synthèse est présentée dans le rapport Lasfargues, établissent les effets à long terme de diverses expositions professionnelles sur la santé. S'agissant des impacts sur l'espérance de vie, sont principalement en cause le travail de nuit et les expositions à des agents cancérogènes.

Encadré 4 : Effets de certaines formes de pénibilité sur la santé à long terme

De nombreuses études au plan international convergent pour établir que les principaux effets du travail de nuit ou en horaires alternants sont (outre des troubles du sommeil, des troubles nutritionnels et gastro-intestinaux, des symptômes neuropsychiques) une fragilisation de l'appareil cardio-vasculaire avec un risque accru de pathologies coronariennes, ainsi qu'une limitation de l'effet de traitements médicamenteux pour les affections chroniques. Ajoutons que le Centre international de recherche sur le cancer a récemment attiré l'attention sur des risques accrus de cancer, en ajoutant le travail de nuit posté à la liste des agents probablement cancérogènes (groupe 2A).

Les expositions aux toxiques, quant à elles, peuvent se traduire par un classement dans le groupe 1 (risque cancérogène certain) du CIRC. Elles sont à l'origine de maladies dont le temps de latence est souvent très long. Elles surviennent majoritairement après 65 ans. On a pu évaluer, par exemple, à 50% la part des inégalités de prévalence de cancers du poumon par catégories sociales, qui serait due aux toxiques dans l'environnement professionnel.

Parfois, ces deux aspects des conditions de travail interagissent : à travers des mécanismes chrono-biologiques, le travail de nuit est un facteur d'aggravation des effets potentiels d'expositions aux toxiques.

Il s'agirait d'accorder des majorations de trimestres aux salariés ayant été exposés à ces facteurs pendant une *durée minimale de 10 ans*, quel que soit leur état de santé en fin de vie active. Ces trimestres serviraient à *majorer la durée d'assurance pour atteindre le taux plein* dès l'âge légal. Il pourrait être également envisagé que ces trimestres facilitent l'éligibilité à la retraite anticipée carrière longue, pour permettre aux salariés de partir avant l'âge légal. L'avantage envisagé serait de *1 trimestre pour 15 trimestres d'exposition* (soit 1 an pour 15 ans d'exposition).

Une procédure d'attribution des droits pourrait être confiée à des commissions locales et collégiales. Il reviendrait au demandeur de reconstituer son parcours et d'établir la réalité des expositions. Il convient toutefois de souligner que la possibilité d'apporter la preuve d'expositions passées, s'agissant surtout des produits cancérogènes, se heurtera en pratique à de grandes difficultés, en raison des insuffisances du dispositif de traçabilité de l'exposition à ces facteurs, combinée parfois à la disparition des entreprises concernées.

Sous cette réserve, le dispositif pourrait être cofinancé par la solidarité nationale et, soit par une contribution spécifique, soit par une majoration des cotisations de sécurité sociale.

Des premiers travaux d'expertise ont été menés en appliquant ces critères, qui doivent, à ce stade, être considérés comme de simples hypothèses. Une hypothèse d'un taux de recours à 80 % a été faite, mais ce taux est difficile à estimer, certains assurés pouvant préférer recourir au dispositif carrières longues ou au dispositif actuel, prévu par la loi de 2010, qui serait maintenu pour les autres facteurs de pénibilité. En outre, ces estimations ne prennent pas en considération l'impact de ces mesures sur d'autres volets des comptes sociaux, puisqu'une partie, importante mais difficile à évaluer, des salariés concernés seraient, au moment de bénéficier de ces mesures, au chômage ou en invalidité.

Comme pour le compte individuel pénibilité, les travaux de chiffrages ont été faits à partir de l'estimation du nombre de personnes exposées, sur l'ensemble de la population active. Pour ce dispositif, le nombre de personnes exposées est estimé à 59 ans, à environ 40 000.

Ces premiers chiffrages font apparaître, dans l'hypothèse de trimestres servant à atteindre le taux plein, un coût annuel de l'ordre de 610 M€ pour le régime général¹⁹⁶, auquel s'ajouterait la première année (pour rattrapage) un coût de 1,4 Md€.

Dans l'hypothèse où les trimestres validés pourraient être aussi réputés cotisés au titre du dispositif de départ anticipé pour carrière longue, le coût serait estimé autour de 470 M€ au titre des seuls trimestres supplémentaires de retraite dont bénéficieraient les assurés (soit 1,5 an en moyenne)¹⁹⁷. Ce coût ne s'additionne pas avec celui présenté plus haut, une partie des bénéficiaires potentiels étant les mêmes.

On notera enfin qu'une condition de durée plus restrictive de 1 trimestre validé pour 20 trimestres d'exposition pourrait réduire le coût d'environ 25%.

Pour permettre le passage de ce dispositif provisoire au compte individuel pénibilité, un mécanisme de transition pourrait être envisagé : cette majoration de durée d'assurance pourrait être accordée exclusivement dans les 5 ans suivant l'entrée en vigueur de la loi ; passée cette date, et sous réserve d'une bonne information par les caisses, les assurés ne pourraient prétendre faire valoir leurs droits à réparation au titre des années antérieures à la loi. Ils bénéficieraient du compte individuel pénibilité pour les périodes d'exposition postérieures à la loi.

Par exemple, un assuré qui a 40 ans aujourd'hui et qui a travaillé de nuit pendant 20 ans, devrait se tourner vers son régime de base dans les 5 ans suivant l'entrée en vigueur de la loi afin de demander l'attribution des 5 trimestres de majoration auxquels il estime avoir droit ; pour sa carrière future, s'il était toujours exposé à des facteurs de pénibilité, il bénéficierait du compte individuel pénibilité.

¹⁹⁶ Cette estimation se fonde sur le coût de rachat d'un trimestre de retraite selon le barème en vigueur pour les versements pour la retraite mis en place en 2003, selon l'option dite « taux seul ». Il correspond à un effectif de l'ordre de 33 000 assurés bénéficiant chaque année du dispositif dans les années à venir (en l'attente d'un dispositif plus structurel).

¹⁹⁷ Le coût est estimé selon une méthode plus fruste : les trimestres supplémentaires de retraite sont valorisés sur le court terme (1,5 an de retraite supplémentaire), sans prise en compte ni de l'âge de l'assuré au moment de son départ (et donc de son espérance de vie), ni de paramètres d'actualisation de ce coût.

CONCLUSION

Invitée par le cahier des charges qui lui a été remis à traiter de nombreux sujets, la Commission n'a pas pu tous les traiter de manière aussi approfondie. A fortiori, elle n'a pas examiné des sujets qui ne faisaient pas partie de ce cahier des charges comme l'épargne retraite.

La Commission a concentré son examen sur des questions qui lui paraissaient essentielles sans chercher à proposer une réforme bouclée et d'un seul tenant. Les pistes de réforme présentées constituent une invitation au débat et à la concertation, dans les formes que choisira le Gouvernement.

Pour autant, les membres de la Commission, avec leur sensibilité et leurs parcours propres de spécialistes des questions sociales, d'universitaires, de responsables d'entreprises, ont acquis au fil de ces travaux des convictions profondes qu'ils souhaitent partager.

Le sentiment de défiance envers notre système de retraite est compréhensible mais excessif. Il s'explique par des déséquilibres financiers trop fréquents qui doivent être corrigés. Le premier impératif est d'assurer l'équilibre financier à l'horizon 2020.

La complexité des règles et la multiplicité des régimes ne doivent pas masquer les mérites réels de notre système notamment en matière de niveau de retraite et de redistribution.

Lorsque l'espérance de vie s'allonge significativement, il est souhaitable de faire évoluer les âges de départ. Ceci n'a de sens que dans une société qui s'organise pour permettre l'emploi des seniors.

Une fois l'équilibre rétabli à l'horizon 2020, son maintien est possible. Les questions ne seront pas uniquement financières. Le système de retraite évolue dans un monde en mutation : entrées plus tardives dans la vie active, nouvelles trajectoires professionnelles, développement du travail féminin sans que l'égalité salariale progresse au même rythme. Le système de retraite ne peut pas tout résoudre mais le débat doit tenir compte de ces dimensions.

Les choix sur les âges de départ sont la source de gains financiers significatifs et permettent de maintenir une augmentation de la population active. Ils devraient être faits avec une meilleure connaissance des trajectoires de fin de vie professionnelle. Les solutions que nous devons trouver face aux défis auxquels est confronté le système doivent concilier justice et équilibre financier. Elles doivent procéder d'un débat collectif et régulier.

Le renforcement du pilotage du système que propose la Commission n'a pas d'autre finalité : il s'agit d'examiner régulièrement les résultats du système par rapport aux objectifs sociaux et économiques que lui assignent les pouvoirs publics et par rapport aux attentes de nos concitoyens et de proposer, de manière anticipée et réactive, les ajustements qui permettront à froid de corriger d'éventuels déséquilibres en cours de développement.

Les réformes des retraites entendant soigner ou guérir le système proposaient des évolutions profondes et parfois brutales : il s'agit désormais de développer une action plus préventive et plus ciblée, dans le cadre d'un processus permanent d'examen exigeant de notre système.

Les contraintes qui pèsent sur notre pays dans cette phase de forte évolution démographique et d'incertitude économique pour les pays développés ne permettent pas de faire toutes les améliorations que l'on pourrait souhaiter. Elles n'interdisent pas des adaptations à condition que le financement en soit prévu, ni des réformes comme celles que peut inspirer le souhait d'apporter une vraie réponse à la pénibilité.

ANNEXES

ANNEXE N°1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE N°2 : LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES UTILISES

ANNEXE N°3 : LETTRE DE MISSION ET CAHIER DES CHARGES

ANNEXE N°1

PERSONNES RENCONTREES PAR LA COMMISSION

PERSONNES RENCONTREES PAR LA COMMISSION

Président de la République

- François Hollande, Président de la République

Gouvernement

- Jean-Marc Ayrault, Premier ministre
- Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé
- Michel Sapin, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
- Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique

Cabinet du Président de la République

- Emmanuel Macron, secrétaire général adjoint
- Nicolas Revel, secrétaire général adjoint
- Sandrine Duchêne, conseillère politique économique et finances publiques
- Michel Yahiel, conseiller travail, emploi et protection sociale
- Pierre-Yves Bocquet, conseiller technique

Parlement

- Claude Bartolone, président de l'Assemblée nationale
- Michel Issindou, député
- Denis Jacquat, député, et des membres du groupe d'étude « Enjeux du vieillissement »

Cabinet et services du Premier ministre

- Christophe Chantepy, directeur de cabinet
- Christophe Devys, conseiller social
- Marie-Anne Lévêque, conseillère fonction publique

- Jean-Philippe Viquant, conseiller technique
- Serge Lasvignes, secrétaire général du gouvernement

Cabinets ministériels

- Denis Morin, directeur du cabinet de la ministre des affaires sociales et de la santé
- Bruno Maquart, directeur-adjoint du cabinet de la ministre des affaires sociales et de la santé
- Selma Mahfouz, conseillère, coordinatrice du pôle retraites et affaires sociales, cabinet de la ministre des affaires sociales et de la santé
- Yann-Gaël Amghar, conseiller comptes sociaux du cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget
- Laurent de Jekowski, directeur du cabinet de la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique
- Sophie Lebret, conseillère chargée de la fonction publique au cabinet de la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique
- Gilles Gateau, directeur du cabinet du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
- Sandra Desmettre, conseillère technique au cabinet du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Administrations centrales

- Véronique Bied-Charreton, directrice de la législation fiscale
- Jean-Denis Combrexelle, directeur général du travail et Bénédicte Legrand-Jung, sous-directrice
- Julien Dubertret, directeur du budget, Gautier Bailly, sous-directeur et Sébastien Colliat, chef de bureau
- Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale, Marianne Cornu-Pauchet, adjointe au sous-directeur, Marie-Anne Jacquet, adjointe au sous-directeur et Renaud Villard, chef de bureau
- Ramon Fernandez, directeur général du Trésor, Claire Waysand, directrice générale adjointe, chef économiste du ministère de l'Économie et des Finances et Michel Houdebine, chef de service
- Antoine Magnier, directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques et Sébastien Roux, sous-directeur
- Jean-Yves Raude, directeur du service des retraites de l'Etat
- Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE
- Jean-François Verdier, directeur général de l'administration et de la fonction publique, Thierry Campeaux, directeur adjoint et Nicolas de Saussure, sous-directeur
- Franck Von Lennep, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
- Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Autres organismes publics et privés

- Marguerite Bérard-Andrieu, directrice générale adjointe en charge de la stratégie, BPCE
- Raphaël Hadas-Lebel, président du Conseil d'Orientation des Retraites
- Yves Guegano, secrétaire général du Conseil d'Orientation des Retraites
- Mireille Elbaum, présidente du Haut conseil du financement de la protection sociale
- Louis Gallois, commissaire général à l'investissement
- Anne-Sophie Grave, directrice des retraites et de la solidarité, Caisse des dépôts et consignations et Vincent Delsart, directeur du développement et des relations institutionnelles
- Raphaël Haefinger, directeur d'Eurogip
- Hervé Lanouzière, directeur général de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
- Dominique Martin, directeur des risques professionnels (CNAMTS)
- Jean-Marie Palach, directeur du Gip Info retraite

Juridictions, corps de contrôle et d'inspection

- Pierre-Louis Bras, inspecteur général des affaires sociales
- Michel Braunstein, conseiller maître à la Cour des comptes
- Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes
- Jean-Michel Charpin, inspecteur général des finances
- Delphine Corlay, inspectrice des affaires sociales
- Michel Duraffourg, inspecteur général des affaires sociales
- Antoine Durrleman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes
- Agnès Jeannet, inspectrice générale des affaires sociales
- Nicolas Kanhonou, inspection des affaires sociales
- Michel Laroque, inspecteur général des affaires sociales
- Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d'Etat
- Jacky Richard, président adjoint de section au Conseil d'Etat
- Julien Rousselon, inspecteur des affaires sociales
- Bernard Verrier, inspecteur général des affaires sociales

Partenaires sociaux

- Thierry Lepaon, secrétaire général de la CGT et Eric Aubin, secrétaire confédéral chargé de la protection sociale
- Laurent Berger, secrétaire général de la CFDT, Jean-Louis Malys, secrétaire national responsable de la politique des retraites et Yves Canevet, secrétaire confédéral chargé des retraites
- Jean-Claude Mailly, secrétaire général de FO et Philippe Pihet, secrétaire confédéral chargé des retraites
- Philippe Louis, président confédéral de la CFTC, Pascale Cotton, secrétaire générale et Patrick Poizat, secrétaire général adjoint

- Carole Couvert, présidente de la CFE-CGC, Bernard Van Craeynest, ex-président de la CFE-CGC, Danièle Karniewicz, secrétaire nationale
- Bernadette Groison, secrétaire générale de la FSU, Anne Feray, responsable SNES-FSU et Didier Horus, responsable SNUIPP-FSU
- Luc Bérille, secrétaire général de l'UNSA, François Joliclerc, secrétaire national, Dominique Corona, secrétaire national et Jean-Louis Besnard, conseiller national
- Denis Torbet-Delof, secrétaire national de Sud solidaires, Annick Coupé, porte-parole
- Laurence Parisot, présidente du Medef, Michel Guilbaud, directeur général, Jean-François Piliard, président de la commission protection sociale et Julien Guez, chef économiste
- Jean-François Roubaud, président de la CGPME, Geneviève Roy, vice-présidente chargée des affaires sociales, et Jean-Pierre Hutin, responsable de la commission sociale
- Jean-Pierre Crouzet, président de l'UPA, Pierre Burban, secrétaire général
- Xavier Beulin, président de la FNSEA
- Michel Chassang, président de l'UNAPL, Michel Giordano, président de la commission affaires économiques et fiscales, Christian Guichardon, président de la commission retraites et prévoyance, Romain Mifsud, conseiller du président

Caisses de sécurité sociale

- Gérard Rivière, président de la CNAV, Pierre Mayeur, directeur général
- Gérard Quévillon, président du RSI
- Gérard Pelhate, président de la CCMSA et Michel Brault, directeur général
- Philippe Vivien, président de l'AGIRC, Philippe Pihet, président de l'ARRCO et Jean-Jacques Marette, directeur général de l'AGIRC-ARRCO
- Frédéric Buffin, directeur de la CPRP-SNCF
- Nathalie Droulez, présidente de la CRP-RATP
- Robert Cosson, directeur de la CNIEG
- Jean-Luc Izard, directeur de la CRPCEN
- Jacques Escourrou, président de la CNAVPL et de la CIPAV et Jean-Marie Saunier, directeur général de la CNAVPL
- Guy Morel, président de la CARCDSF
- Bernard Lagneau, président de la CAVP
- Pascal Renaud, président de la PREFON et Christian Carrega, directeur général

Universitaires et organismes de recherche

- Antoine Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques
- Jean-Olivier Hairault, professeur des universités à Paris I
- Annie Jolivet, chercheuse (IRES, CREAPT)
- Florence Legros, professeur des universités à Paris Dauphine
- Bruno Palier, directeur de recherches au CNRS à Sciences Po (CEE)
- Henri Sterdyniak, directeur du département économie de la mondialisation (OFCE)
- Pierre-Henri Tavoillaud, maître de conférences à Paris IV
- Xavier Timbeau, directeur du département analyse et prévision (OFCE)
- Danielle Schwartz, doctorante à Paris IV

Directeurs des ressources humaines

- Philippe Dorge, directeur des ressources humaines, PSA
- Marianne Laigneau, directrice des ressources humaines, EDF
- François Nogue, directeur général délégué ressources humaines, SNCF
- Paul Peny, directeur général adjoint et directeur du département gestion et innovation sociale, des ressources humaines et du dialogue social, RATP
- Jean-Christophe Sciberras, président de l'Association nationale des directeurs des ressources humaines

Experts européens

- Ronald Koeman, chef de service des retraites, Ministère des affaires sociales, Pays-Bas
- Ole Settegren, directeur de la recherche et du développement, agence suédoise des pensions

Associations

- François Bellanger, président de la Confédération française des retraités et Sylvain Denis, vice-président de la Confédération française des retraités
- François Fondard, président de l'Union nationale des associations familiales et Christiane Basset, vice-présidente de l'Union nationale des associations familiales
- Sarah Leclerc-Croci, présidente de la Jeunesse ouvrière chrétienne
- Patrick Quinqueton, conseiller d'Etat, président de l'Union nationale pour l'habitat des jeunes
- Olga Trostiansky, secrétaire générale du Laboratoire de l'égalité et Hélène Kloeckner, chargée du développement, Laboratoire de l'égalité

ANNEXE N°2

Liste des sigles et acronymes utilisés

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES UTILISES

| | | |
|---|----------|---|
| ◆ | AAH | Allocation adultes handicapés |
| ◆ | ACOSS | Agence centrale des organismes de sécurité sociale |
| ◆ | AER | Allocation équivalent retraite |
| ◆ | AGFF | Association pour la gestion du fonds de financement |
| ◆ | AGIRC | Association générale des institutions de retraite des cadres |
| ◆ | ANACT | Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail |
| ◆ | ANI | Accord national interprofessionnel |
| ◆ | ARACT | Agence régionale pour l'amélioration des conditions de travail |
| ◆ | ARE | Allocation d'aide au retour à l'emploi |
| ◆ | ARRCO | Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés |
| ◆ | AS-FNE | Allocation spéciale du fonds national pour l'emploi |
| ◆ | ASPA | allocation de solidarité aux personnes âgées |
| ◆ | ASS | Allocation de solidarité spécifique |
| ◆ | ASSO | Administrations de sécurité sociale |
| ◆ | ASV | Allocation supplémentaire vieillesse |
| ◆ | ATMP | Accidents du travail et maladies professionnelles |
| ◆ | AVPF | Assurance vieillesse des parents au foyer |
| ◆ | CAATA | Cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante |
| ◆ | CADES | Caisse d'amortissement de la dette sociale |
| ◆ | CANCAVA | Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans |
| ◆ | CARCDSF | Caisse autonome de retraite des chirurgiens-dentistes et sages-femmes |
| ◆ | CARMF | Caisse autonome de retraite des médecins de France |
| ◆ | CARPIMKO | Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes |
| ◆ | CARPV | Caisse autonome de retraites et de prévoyance des vétérinaires |
| ◆ | CARSAT | Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail |
| ◆ | CAS | Compte d'affectation spéciale |
| ◆ | CATS | Cessation anticipée de certains travailleurs salariés |
| ◆ | CAVAMAC | Caisse d'allocation vieillesse des agents généraux et des mandataires non salariés de l'assurance et de la capitalisation |
| ◆ | CAVEC | Caisse d'assurance vieillesse des experts comptables |
| ◆ | CAVOM | Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels |
| ◆ | CAVP | Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens |
| ◆ | CCMSA | Caisse centrale de la mutualité sociale agricole |
| ◆ | CER | Cumul emploi retraite |
| ◆ | CICE | Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi |
| ◆ | CIPAV | Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse |
| ◆ | CIRC | Centre international de recherche sur le cancer |

| | | |
|---|-----------|---|
| ◆ | CLCA | Complément libre choix d'activité |
| ◆ | CNAVPL | Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales |
| ◆ | CNAVTS | Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés |
| ◆ | CNBF | Caisse nationale des barreaux français |
| ◆ | CNRACL | Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales |
| ◆ | CNRSI | Caisse nationale du Régime social des indépendants |
| ◆ | COG | Convention d'objectifs et de gestion |
| ◆ | COPILOTOR | Comité de pilotage des régimes de retraite |
| ◆ | COR | Conseil d'orientation des retraites |
| ◆ | CRDS | Contribution pour le remboursement de la dette sociale |
| ◆ | CRN | Caisse de retraite des notaires |
| ◆ | CRPCEN | Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires |
| ◆ | CRPN | Caisse de retraite du personnel navigant |
| ◆ | CSG | Contribution sociale généralisée |
| ◆ | CSP | Catégorie socio-professionnelle |
| ◆ | CSSS | Contribution sociale de solidarité des sociétés |
| ◆ | DADS | Déclaration annuelle des données sociales |
| ◆ | DARES | Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques |
| ◆ | DGAFP | Direction générale de l'administration et de la fonction publique |
| ◆ | DGEFP | Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle |
| ◆ | DGFIP | Direction générale des finances publiques. |
| ◆ | DGT | Direction générale du travail |
| ◆ | DGTTrésor | Direction générale du Trésor |
| ◆ | DIF | Droit individuel à la formation |
| ◆ | DIREECTE | Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi |
| ◆ | DPAE | Déclaration préalable à l'embauche |
| ◆ | DRE | Dispense de recherche d'emploi |
| ◆ | DREES | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques |
| ◆ | DSN | Déclaration sociale nominative |
| ◆ | DSS | Direction de la sécurité sociale |
| ◆ | EIC | Echantillon inter-régimes de cotisants |
| ◆ | EIG | Estimation individuelle globale |
| ◆ | EIRR | Echanges inter-régimes de retraites |
| ◆ | ENIM | Etablissement national des invalides de la marine |
| ◆ | FNPAT | Fonds national de prévention des accidents du travail |
| ◆ | FPSP | Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels |
| ◆ | FRR | Fonds de réserve des retraites |
| ◆ | FSPOIE | Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat |
| ◆ | FSV | Fonds de solidarité vieillesse |
| ◆ | GIP | Groupement d'intérêt public |
| ◆ | IEG | Industries électriques et gazières |

| | | |
|---|----------|---|
| ◆ | IGAS | Inspection générale des affaires sociales. |
| ◆ | IGF | Inspection générale des finances |
| ◆ | INRS | Institut national de recherche et de sécurité |
| ◆ | INSEE | Institut national de la statistique et des études économiques |
| ◆ | IR | Impôt sur le revenu |
| ◆ | IRCANTEC | Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques |
| ◆ | LFSS | Loi de financement de la sécurité sociale |
| ◆ | MDA | Majoration de durée d'assurance |
| ◆ | MICO | Minimum contributif |
| ◆ | MIGA | Minimum garanti |
| ◆ | MSA | Mutualité sociale agricole |
| ◆ | NIR | Numéro d'inscription au répertoire des personnes physiques |
| ◆ | OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| ◆ | ORGANIC | Organisation autonome d'assurance vieillesse de l'industrie et du commerce |
| ◆ | PA | Période assimilée |
| ◆ | PASS | Plafond annuel de la sécurité sociale |
| ◆ | PIB | Produit intérieur brut |
| ◆ | PLF | Projet de loi de finances |
| ◆ | PLFSS | Projet de loi de financement de la sécurité sociale |
| ◆ | PMR | Pension minimale de référence |
| ◆ | PRP | Préretraite progressive |
| ◆ | RAFP | Régime additionnel de la fonction publique |
| ◆ | RATP | Régie autonome des transports parisiens |
| ◆ | RCI | Régime complémentaire des indépendants |
| ◆ | RFR | Revenu fiscal de référence |
| ◆ | RGCU | Répertoire général des carrières unique |
| ◆ | RIS | Relevé individuel de situation |
| ◆ | RNCPS | Répertoire national commun de la protection sociale |
| ◆ | RSA | Revenu de solidarité active |
| ◆ | RSI | Régime social des indépendants |
| ◆ | SAM | Salaire annuel moyen |
| ◆ | SMIC | Salaire minimum interprofessionnel de croissance |
| ◆ | SNCF | Société nationale des chemins de fer |
| ◆ | UC | Unité de consommation |
| ◆ | UE | Union européenne |
| ◆ | UNAPL | Union nationale des professions libérales |
| ◆ | UNEDIC | Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce. |
| ◆ | UPA | Union professionnelle artisanale. |
| ◆ | URSSAF | Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales. |

ANNEXE N°3

LETTRE DE MISSION ET CAHIER DES CHARGES



Le Premier Ministre

Paris, le 26 février 2013

Madame la Présidente,

Lors de la Grande conférence sociale des 9 et 10 juillet, le Gouvernement a défini une démarche pour préparer les décisions assurant l'avenir des régimes de retraites.

Elle repose sur des objectifs partagés avec les partenaires sociaux :

- préserver notre système de retraite par répartition, solidaire et pérenne financièrement, et garantir un niveau de pension satisfaisant pour toutes les générations ;
- conforter l'équité, notamment au regard des disparités entre les hommes et les femmes, de la pénibilité – tant en termes de prévention que de réparation – ou de la situation des jeunes et des personnes en situation de handicap ;
- améliorer la lisibilité du système afin de conforter la liberté de choix ;
- assurer la confiance de nos concitoyens dans les régimes par répartition, en les inscrivant dans un cadre financier durablement équilibré, et améliorer le pilotage du système de retraite.

L'évolution de notre système de retraite nécessite une réflexion globale, combinant prise en compte des priorités de financement et enjeux en matière d'équité et de justice du système, à court comme à long terme, et intégrant l'ensemble des régimes, de base et complémentaires, dans le respect des prérogatives de chacun.

La démarche engagée par le Gouvernement impliquait une phase de diagnostic et d'état des lieux de notre système de retraite et de ses perspectives financières, confiée au Conseil d'orientation des retraites (COR).

Un premier rapport a été adopté le 19 décembre 2012, intitulé « *Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060* ». Il fait apparaître que le besoin de financement du système de retraite est important à court terme, à un point de PIB en 2020 (soit 22 Mds€ d'euros), puis se stabilise voire se réduit à moyen et long terme grâce au dynamisme démographique de la France et au retour de l'économie à sa croissance potentielle.

Mme Yannick MOREAU
Conseiller d'Etat, Présidente de Section honoraire
Conseil d'Etat
Place du Palais Royal
75100 PARIS SP

Hôtel de Matignon - 57, rue de Varenne - 75007 Paris - Tél : 01 42 75 80 00

Le second rapport adopté le 22 janvier 2013, « *Retraites : un état des lieux du système français* », montre que notre système remplit relativement bien ses objectifs, en particulier en matière d'équité entre les générations et de solidarité. Il réduit fortement les inégalités entre retraités, au profit des femmes notamment, mais pourrait être plus juste. Certaines règles défavorisent les personnes à carrière courte ou heurtée, ou à salaire faible. En revanche, certains dispositifs de solidarité ne sont pas assez bien ciblés et remplissent mal leurs objectifs. Le système ne prend pas, ou mal, en compte certaines situations, par exemple en matière de pénibilité ou de carrière des personnes polypensionnées. Enfin, le système reste éclaté et complexe, ce qui nuit à sa compréhension par les Français.

La feuille de route prévoyait qu'à partir des travaux du COR, sur la base d'un cahier des charges négocié avec les partenaires sociaux, une commission serait mise en place pour préparer la concertation et les décisions.

Je souhaite vous confier la présidence de cette commission pour l'avenir des retraites qui est composée de Mesdames Anne-Marie Brocas, Sylvie François, Florence Parly et Cécile Van de Velde, et de Messieurs Didier Blanchet, Daniel Cohen, Dominique Libault, Didier Tabuteau et Serge Volkoff.

Vous serez chargée, en cette qualité, d'identifier les différentes pistes de réforme permettant d'assurer l'équilibre des régimes de retraites à court, moyen et long terme, et d'en renforcer la justice, l'équité et la lisibilité pour les assurés, sur la base d'un cahier des charges qui vous sera adressé à l'issue des échanges en cours avec les partenaires sociaux.

Vous conduirez vos travaux en menant les auditions et les consultations des acteurs que vous jugerez utiles.

Vous recevrez, pour l'accomplissement de cette mission, l'assistance des administrations de l'Etat, des caisses nationales d'assurance vieillesse des différents régimes, ainsi que de l'Inspection générale des affaires sociales.

Vous me rendrez régulièrement compte de l'avancement de vos travaux, dont les conclusions devront m'être remises en juin 2013.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'expression de mes respectueux hommages.



Jean-Marc AYRAULT

Commission pour l'avenir des retraites

Cahier des charges

La Commission pour l'avenir des retraites, prévue par la feuille de route adoptée au cours de la grande conférence sociale de juillet 2012, a pour mission de faire, après consultation des acteurs concernés, des propositions pour la modernisation de notre système de retraites.

Le diagnostic établi par le Conseil d'orientation des retraites (COR), notamment dans son 11ème rapport « *Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060* » et son 12ème rapport « *Retraites : un état des lieux du système français* » fournit une base de travail solide sur laquelle la Commission pourra s'appuyer.

Les travaux du COR font en particulier apparaître le double enjeu de la modernisation de notre système de retraite : un défi financier, d'une part, des questions de justice, d'autre part.

Les travaux menés par la Commission et les propositions qu'elle formulera s'inscriront dans le cadre des grandes orientations suivantes :

- Le choix de la répartition, qui est au cœur du pacte social entre les générations, comme principe fondateur de notre système de retraite.

- Le respect des valeurs, notamment de solidarité et d'universalité, qui ont présidé à sa création, tout en le faisant évoluer de manière à assurer sa pérennité et à tenir compte des transformations économiques et sociales survenues depuis.

- La prise en compte du fait que les évolutions du système de retraite ne peuvent être pensées indépendamment des évolutions de la situation de l'emploi, du travail et de la réalité des parcours professionnels.

- L'affirmation que la réflexion sur notre système de retraite ne peut se limiter à la seule question de son équilibre financier et doit chercher également les voies permettant de rendre ce système plus juste.

Dans le cadre fixé par ces orientations générales, les propositions de la Commission prendront en compte les objectifs suivants :

1) Consolider notre système de retraites par répartition pour toutes les générations en assurant son équilibre financier

Notre système de retraite a pour objectif principal d'assurer, pour toutes les générations, un niveau de retraite satisfaisant en regard notamment du niveau de vie précédant la cessation de l'activité

professionnelle, tout en faisant face aux évolutions démographiques et économiques qui viennent en modifier l'équilibre.

L'équilibre du système constitue un préalable à l'atteinte de cet objectif.

Les propositions de la Commission permettront un retour à l'équilibre de notre système de retraite qui soit à la fois rapide, afin de lui permettre de faire face à ses besoins de financement immédiats, et durable, pour renforcer la confiance notamment des plus jeunes générations dans la solidité et la pérennité de notre système par répartition.

La Commission proposera donc des mesures permettant d'assurer l'équilibre de notre système à la fois à court terme, en lien avec la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics et à long terme (20-25 ans), correspondant à l'horizon de pilotage d'un système de retraite, mais aussi à l'horizon dans lequel nos concitoyens peuvent se projeter en matière de retraite. Nos concitoyens aujourd'hui au milieu de leur vie active doivent en effet pouvoir anticiper les conditions dans lesquelles ils pourront partir à la retraite. Les pistes de réforme proposées permettront d'inscrire notre système de retraites dans une trajectoire durablement équilibrée à l'horizon 2040.

La Commission devra pour cela examiner les différents leviers susceptibles de consolider notre système de retraites par répartition et proposer des pistes correspondant aux trois principales variables qui en conditionnent l'équilibre :

- la durée moyenne observée d'activité, par rapport à la durée de retraite, en garantissant une liberté de choix et la prise en compte de l'espérance de vie. S'il est légitime qu'un accroissement de l'espérance de vie se traduise en partie par un allongement de la durée effective d'activité, la réalité et la diversité des carrières professionnelles doivent pouvoir être prises en compte dans un cadre offrant plus de liberté aux assurés et une meilleure reconnaissance des parcours morcelés ; l'exercice de cette liberté implique également que l'accès à l'emploi (ou le maintien en emploi) soit facilité, tant pour les salariés âgés que pour les plus jeunes ; la commission examinera à cet égard les pistes permettant d'améliorer la transition entre emploi et retraites ainsi que l'emploi des seniors ;
- le niveau des ressources, ce qui suppose d'examiner les moyens de consolider et de diversifier le financement de notre système de retraite, en assurant une juste répartition des efforts, mais aussi de relever l'emploi et la productivité, qui déterminent l'évolution de l'assiette des cotisations ;
- le niveau relatif des retraites, en prenant en compte le fait que si notre système de retraite permet aujourd'hui de garantir un niveau de vie moyen des retraités proche de celui des actifs, et légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population, ces situations moyennes recouvrent d'importantes différences au sein des retraités eux-mêmes.

La Commission fera également des propositions visant à améliorer le pilotage du système de retraite de façon à donner de la visibilité dans la durée sur la pérennité financière et sur le niveau des retraites.

2) Rendre notre système de retraite plus juste

Notre système de retraite comporte de nombreux mécanismes de solidarité, tout en étant dans son principe contributif, puisque la retraite prend en compte la carrière professionnelle. Il convient toutefois de s'assurer de la bonne articulation de ces deux dimensions et de vérifier que les instruments utilisés pour chacune d'elles sont bien adaptés aux objectifs visés.

La Commission caractérisera notamment les situations pour lesquelles il apparaît pertinent de renforcer la solidarité, tout en reconnaissant que le système de retraite ne peut corriger toutes les différences de situation. A cet égard, elle examinera en particulier la situation relative des hommes et des femmes au regard des systèmes de retraite ainsi que la situation des personnes ayant des parcours professionnels morcelés ou marqués par la précarité.

Elle proposera des évolutions des règles de calcul des pensions, relevant du coeur du système ou des dispositifs de solidarité, afin d'améliorer l'équité globale de notre système de retraite, et de mieux prendre en compte les évolutions économiques, sociales, professionnelles et familiales survenues depuis un demi-siècle, notamment en ce qui concerne les conditions d'entrée dans la vie active des jeunes et de déroulement des parcours professionnels.

Enfin, la Commission devra examiner les pistes relatives à la pénibilité au travail. En effet, l'espérance de vie et donc la durée de retraite sont largement dépendantes des conditions de travail pendant la vie active et nos systèmes de retraite se doivent de prendre en compte cette dimension de pénibilité. Cette prise en compte doit s'opérer d'abord dans la perspective de prévenir et réduire les situations où la santé des travailleurs est altérée sur le long terme. Elle doit aussi intégrer le fait que des mécanismes de compensation sont également nécessaires face à certaines situations. La Commission formulera donc des propositions susceptibles de répondre à ce double objectif de compensation et de réduction de la pénibilité, notamment par la traçabilité des expositions.

3) Améliorer la cohérence entre les régimes de retraite et la lisibilité du système de retraite

Notre système de retraite est construit à partir d'une pluralité de régimes. Cette diversité, résultat de notre histoire, vise l'adaptation des régimes aux situations de diverses catégories socioprofessionnelles. Elle est toutefois source de complexité pour les assurés et peut nourrir des interrogations quant à l'équité globale du système.

La Commission veillera à caractériser les domaines où il apparaît pertinent d'assurer une meilleure cohérence entre les régimes, dans leurs principes, dans leur pilotage comme dans leur gestion. Elle a vocation à examiner les propositions qui contribueraient à cette cohérence.

Elle examinera les propositions permettant d'assurer une convergence entre les régimes, dans le but notamment de garantir un rapprochement des objectifs et un socle commun de droits. Elle étudiera les moyens de réduire les écarts entre la situation des poly-pensionnés et des mono-pensionnés.

Elle fera toutes suggestions susceptibles d'offrir aux assurés un service de meilleure qualité, en allant plus loin notamment vers un guichet unifié permettant aux assurés de n'avoir qu'un seul interlocuteur dans leurs relations avec l'ensemble des régimes obligatoires dont ils dépendent.

*

**

Sur la base de ces orientations, la Commission proposera plusieurs scénarios de réforme visant les objectifs précités, en s'attachant à en examiner la faisabilité et la montée en charge envisageable ainsi que le degré d'acceptation auprès des acteurs concernés. Elle indiquera pour chaque scénario à la fois son impact financier et son impact sur les assurés, en distinguant notamment entre les hommes et les femmes, entre les jeunes actifs et ceux qui sont proches de la retraite et selon les niveaux de pension. Les conclusions de la Commission devront être remises au gouvernement en juin 2013.