

Rapport au Premier ministre

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

Commission pour l'avenir des retraites

Présidée par M^{me} Yannick Moreau,
Présidente de section au Conseil d'Etat

14 JUIN 2013

Contact

Emmanuelle Prouet, Pierre Lénéel

72 rue de Varenne, 75007 Paris.

01 42 75 89 59 / 01 42 75 53 20

Secrétariat : 01 42 75 58 77

Emmanuelle.prouet@pm.gouv.fr

Pierre.lenel@pm.gouv.fr

Sommaire

Synthèse du rapport	3
Fiche n° 1 Les défis démographiques pour le système de retraite : 25 ans difficiles mais un avenir plus dégagé pour les jeunes générations	9
Fiche n° 2 Un débat mieux organisé, des réformes engagées	11
Fiche n° 3 Rééquilibrer le système des retraites à court terme par des mesures justement réparties	13
Fiche n° 4 À long terme, gérer une trajectoire d'équilibre	15
Fiche n° 5 Pour un pilotage économique et social annuel du système de retraite	17
Fiche n° 6 Remédier aux inégalités dans l'acquisition des droits	19
Fiche n° 7 Harmoniser et moderniser les avantages familiaux de retraite	21
Fiche n° 8 Améliorer l'information des assurés et simplifier les démarches par une meilleure coopération des régimes	23
Fiche n° 9 Plus de lisibilité pour la comparaison de la situation du secteur public et du secteur privé	25
Fiche n° 10 Augmenter l'emploi des seniors et mieux tenir compte de la pénibilité	27
Annexes	29
Annexe 1 Présentation des membres de la commission	29
Annexe 2 Lettre de mission et cahier des charges	33

Synthèse du rapport

La Commission pour l'avenir des retraites 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.

Les enjeux

La société française doit relever deux défis démographiques majeurs :

- les départs massifs à la retraite des générations du baby-boom, jusqu'en 2035 ;
- l'allongement de l'espérance de vie, qui continuera à jouer sur le long terme.

La France est sans doute l'un des pays qui s'est le plus inquiété de sa capacité à faire face à cette nouvelle donne démographique.

Les efforts déjà consentis ont permis d'obtenir des résultats et de consolider notre système commun : l'impact cumulé des réformes dépasse 6 de points de PIB en 2040 dans le scénario B du COR⁽¹⁾. Aujourd'hui, les retraites sont à des niveaux historiquement élevés et le système assure un bon niveau de retraite et une solidarité importante, même s'il fait l'objet d'une **demande accrue d'équité** compte tenu, par exemple, du niveau de retraites des femmes.

Mais à court terme, le besoin de financement reste de l'ordre d'un point de PIB à l'horizon 2020 et son existence et son montant dépendent, à moyen et long termes, des hypothèses économiques retenues. La situation dégradée du marché du travail ne facilite pas l'acceptation de mesures d'âge ou de durée, ni la mobilisation nationale qu'exige **l'emploi des seniors**, même s'il a connu une amélioration remarquable depuis 15 ans.

Les objectifs à atteindre

- les **efforts à consentir à court terme** doivent permettre de stabiliser rapidement le système et le mettre en situation d'être **piloté** pour qu'il soit moins sensible aux variations de la croissance et aux 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'envisager avec davantage de sérénité ce progrès social et collectif qu'est l'allongement de l'espérance de vie.

(1) « Retraites : douze fiches pour l'information et le débat », Conseil d'orientation des retraites, mai 2013, fiche n°5.

Rééquilibrer le système à court terme pour assurer sa pérennité, piloter sa trajectoire de long terme

Revenir à l'équilibre en 2020

Les projections du COR de 2012 font apparaître un besoin de financement en 2020 de 20 Mds €.

L'AGIRC et l'ARRCO ont déjà pris leurs responsabilités avec l'accord du 13 mars 2013 : leurs décisions permettent de faire une partie du chemin. Le budget de l'État est conduit à couvrir le déficit des régimes de la fonction publique et des régimes spéciaux dont les déséquilibres démographiques sont aujourd'hui importants ; les décisions prises dans le cadre de la réforme viendront atténuer cette charge. Pour le régime général et les régimes alignés, le besoin de financement peut être évalué à 7 Mds € d'ici 2020.

La Commission a envisagé divers types de mesures pouvant être combinées de manière variable. Les choix consistent pour l'essentiel entre :

- **Mobiliser de nouvelles recettes** : aligner le taux maximal de CSG des retraités sur celui des actifs, réviser certains avantages fiscaux propres aux retraités, envisager une hausse des cotisations d'assurance-vieillesse
- **Agir sur le niveau des pensions** : en prévoyant une sous-indexation exceptionnelle des pensions, en modifiant l'indexation des salaires portés au compte
- **Agir sur la durée d'activité par des mesures d'âge ou de durée** : à court terme, seule une accélération du calendrier d'allongement des durées d'assurance est susceptible de produire des effets. En raison des relèvements significatifs des âges d'ouverture (62 ans) et d'annulation de la décote (67 ans) opérés par la réforme de 2010, la Commission estime peu opportun de les accroître à nouveau, l'effet étant limité à l'horizon 2020.

En combinant ces mesures, la Commission propose deux **scénarios** de répartition des efforts, avec des variantes possibles (Cf. *Fiche n°3*). La Commission recommande que les mesures les moins pénalisantes pour la croissance et le pouvoir d'achat soient privilégiées (**principe d'efficacité**) et la charge sur les revenus les plus modestes limitée (**principe de justice**).

À long terme, gérer une trajectoire d'équilibre ...

La Commission a examiné les différentes hypothèses économiques de l'après 2020 en tenant pour acquis que cette période s'ouvrira par un équilibre retrouvé (Cf. *fiche n°4*).

- Dans le cadre du scénario B du Conseil d'orientation des retraites, l'équilibre peut être atteint si les efforts ont été suffisants avant 2020. Les incertitudes restant élevées et la baisse du rapport entre pensions et salaires moyens pouvant faire l'objet de nouveaux choix collectifs, la Commission juge nécessaire de se garantir contre ces risques en **poursuivant au-delà de 2020 l'allongement prévu par la loi de 2003, qui vise à répartir entre durée travaillée et durée passée en retraite les gains d'espérance de vie.**
- Dans l'hypothèse de scénarios plus dégradés, ces mesures d'allongement de la durée doivent être renforcées ou complétées par d'autres outils. Une **révision du mode d'indexation des salaires portés au compte** peut être adaptée pour faire face à cette situation, si elle s'inscrit dans le cadre d'un système de pilotage conçu pour anticiper les aléas de la croissance et en lisser les effets.
- Dans des hypothèses de croissance favorables, le système de retraites deviendrait excédentaire une fois passée la bosse du baby boom mais au prix d'un décrochage entre les revenus des retraités et celui des actifs qui inviterait à redéfinir les modalités d'indexation des salaires et des pensions ou à réviser les financements accordés au système.

... et construire un système de pilotage de la trajectoire financière des régimes et du respect des objectifs sociaux et économiques de la politique nationale des retraites

La Commission juge nécessaire de **piloter la trajectoire financière** et de garantir l'équilibre du système par des mécanismes d'adaptation des recettes et des dépenses. Ils doivent permettre de **neutraliser les chocs économiques ou démographiques** et de mesurer **l'atteinte par le système de retraites de ses objectifs sociaux** afin de porter une ambition collective pour notre système de retraites et de rétablir le consensus et la confiance autour de nos retraites

La règle d'indexation des salaires portés aux comptes sur les prix ont permis de limiter la croissance des engagements et de préserver le maintien de la parité des niveaux de vie entre ménages actifs et ménages retraités. Mais sa capacité à faire face à la nouvelle donne démographique s'avère très tributaire de la croissance économique.

■ **La Commission propose donc de piloter la trajectoire du financement des retraites par une indexation des salaires portés au compte qui neutralise les aléas de la croissance.** Elle propose plusieurs méthodes répondant à cet objectif et précise les modalités institutionnelles possibles de ce pilotage.

■ **La décision de recourir à ces mécanismes ne serait pas automatique.** Elle interviendrait, à la discrétion du Gouvernement, sur la recommandation d'un **comité de pilotage des retraites**. Celui-ci appréciera l'évolution des principaux paramètres du système (taux de remplacement, âges effectifs de cessation d'activité, équilibre financier, justice du système) et de la conjoncture économique pour proposer d'y recourir, les pouvoirs publics restant libres, après concertation avec les partenaires sociaux, de retenir des mesures d'effet équivalent (*Cf. Fiche n°5*).

Avec cet instrument, **des ajustements permettant de corriger de manière anticipée et réactive d'éventuels déséquilibres et un meilleur contrôle du rapport entre niveau des pensions et revenu d'activité** et pourraient être promus.

Renforcer l'équité et la lisibilité par la convergence des droits et des organisations

Les dispositifs de solidarité (minima de pension, compensation de périodes d'activité réduite, droits accordés au titre des enfants, pensions de réversion), pris dans leur ensemble, jouent dans le sens d'une nette **réduction des inégalités mais leurs règles et effets sont complexes et méconnus** ; certaines situations peuvent paraître insuffisamment prises en compte.

Remédier aux inégalités dans l'accès aux droits

La Commission a envisagé des mesures visant à mieux prendre en compte les carrières heurtées, notamment celles des **jeunes en cours d'insertion sur le marché** du travail (*Cf. Fiche n°6*).

■ **Clarifier les règles d'acquisition des trimestres par l'activité**

Au régime général, l'acquisition d'un trimestre d'assurance repose sur un montant minimal (200 fois le SMIC horaire) soumis à cotisation, et non sur la quotité de travail. Un assuré faiblement rémunéré et pourtant à plein temps, comme un apprenti, pourra ne pas valider 4 trimestres dans l'année ; inversement, un assuré à forte rémunération pourra obtenir 4 trimestres en quelques mois d'activité. La Commission propose plusieurs pistes d'amélioration.

■ **Améliorer les droits à pension des jeunes actifs**

Les apprentis et des stagiaires ne valident que rarement 4 trimestres par an, alors même que les jeunes actifs, à 30 ans, ont en moyenne, acquis 11 trimestres de moins que la génération de leurs parents. La commission a envisagé trois mesures favorables :

▶ **améliorer les droits des apprentis** par des modifications de leur assiette de cotisations ;

- **faciliter l'ouverture de droits pour les stagiaires en entreprise** (par la suppression d'exonération de cotisation des gratifications) ;
- **permettre la validation de trimestres pour les chômeurs qui effectuent un stage de formation professionnelle rémunéré** par l'État ou les régions.

■ **Mieux coordonner les pensions des polypensionnés**

La commission suggère notamment un **mode de calcul unifié**, qui serait spécifique aux régimes dits alignés (régime général, artisans et commerçants, salariés agricoles), dans lesquels les règles de calcul de la pension sont extrêmement proches.

■ **Renforcer les mesures de solidarité face aux aléas de carrière**

De nombreux mécanismes de solidarité (notamment les validations de trimestres sans contreparties de cotisations, financées par la solidarité nationale) permettent d'éviter que les aléas de carrière, tels le chômage ou la maladie, ne réduisent les droits à pension. La Commission propose toutefois d'en renforcer la dimension redistributive et la cohérence :

- instaurer un report de rémunération au compte carrière, au titre de ces validations gratuites ;
- harmoniser le décompte des périodes ouvrant droit à validation gratuite.

Moderniser et faire converger les règles de calcul

■ **Sur les droits familiaux**

Les avantages familiaux (majoration de durée d'assurance, assurance vieillesse des parents au foyer, majoration de pension pour trois enfants et plus⁽²⁾) **jouent un rôle central pour réduire les inégalités de pension**. Ces avantages familiaux **n'ont pas intégré la forte progression du taux d'emploi des femmes**.

Une hypothèse de réforme globale a été étudiée par la Commission. Elle conduirait à modifier l'objectif assigné aux avantages familiaux : il serait non plus celui d'améliorer les durées d'assurance des femmes, puisque celles-ci se rapprochent de 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.

La Commission a souligné l'intérêt de ce scénario mais a aussi étudié des ajustements plus mineurs qui pourraient être envisagés, si une refonte globale des avantages familiaux était jugée prématurée ou difficile à réaliser dans le temps prévu pour la réforme.

■ **Sur la simplification des procédures pour les assurés**

Pour franchir une nouvelle étape du droit à l'information et répondre au besoin de simplification, la commission souligne l'intérêt plusieurs propositions dont :

- la création d'un « **guichet unique** » pour les assurés, concrétisé par un compte individuel de retraite en ligne, tous régimes, et servant d'interface unique entre l'assuré et ses régimes ;
- la mise en place une **demande unique de liquidation de retraite**, formulaire prérempli, à compléter en ligne.

■ **Plus de lisibilité du système de retraite et d'équité entre les fonctionnaires : un mode de calcul modifié pour la pension de la fonction publique peut être envisagé**

La convergence des règles du public et celles du privé a déjà commencé : durées d'assurance alignées, rapprochement des taux de cotisation, convergence des conditions d'attribution du minimum garanti et du minimum contributif, extinction du dispositif de départs anticipée pour parents de 3 enfants.

(2) « Retraites : douze fiches pour l'information et le débat », Conseil d'orientation des retraites, mai 2013, fiche n°9.

Les régimes de la fonction publique comportent encore des spécificités rendant le **système peu lisible et créant des inégalités entre fonctionnaires**. La part des primes dans la rémunération des fonctionnaires ayant nettement augmenté ces dernières années, le taux de remplacement a sensiblement diminué, ces primes n'entrant pas, réserve faite du récent régime additionnel (RAFP), dans le calcul de la pension.

- La Commission estime nécessaire de mettre la politique salariale davantage en perspective avec la politique de retraites. Elle propose d'identifier un **moment de concertation triennal**.
- La Commission a examiné des hypothèses de **modification du calcul de la pension** reposant sur une plus longue durée de référence et l'intégration d'une partie des primes, afin que cette modification soit aussi neutre que possible pour les agents. Cette modification, qui n'a ni pour objet ni pour effet un gain budgétaire, permettrait à la fois de :
 - ▶ rapprocher davantage les règles applicables aux fonctionnaires de celles en usage dans le secteur privé, ce qui limiterait les incompréhensions existantes ;
 - ▶ intégrer les régimes de la fonction publique dans le mécanisme de pilotage des salaires portés au compte proposé par la Commission (Cf. *fiche n°5*).

Accroître le taux d'emploi des seniors et améliorer les conditions de travail

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. Dans un contexte d'augmentation de la moyenne d'âge de la population active⁽³⁾, faciliter l'emploi des seniors est aussi un impératif au regard des objectifs d'augmentation globale du taux d'activité, d'amélioration de la compétitivité et de qualité de vie au travail. La commission a travaillé sur deux axes prioritaires :

Encourager l'emploi des seniors et améliorer les conditions de travail

- ▶ Un nouveau **plan d'action concertée pour les seniors** (comme outil de coordination des acteurs et de suivi des politiques menées), s'appuyant sur un **Observatoire des fins de carrières** (pour mieux connaître les transitions emploi-retraite et suivre l'impact des réformes).
- ▶ **Mobiliser et accompagner les entreprises**, notamment dans le cadre du contrat de générations, **mieux utiliser les outils de la formation professionnelle en direction des seniors**.
- ▶ Réduire les situations d'inactivité en fin de carrière, **clarifier les règles du cumul emploi-retraite, rendre plus attractive la retraite progressive**.
- ▶ Anticiper les reconversions éventuellement nécessaires dès le début de carrière, prévenir les risques professionnels, accompagner les salariés accidentés ou malades pour éviter la désinsertion professionnelle.

Mieux prendre en compte la pénibilité au travail

- ▶ Pour l'avenir, création d'un « compte individuel pénibilité » donnant des droits aux salariés exposés à des facteurs de pénibilité (ayant un impact sur la qualité ou la durée de la retraite), convertibles, tout au long de la carrière :
 - en périodes rémunérées de formation professionnelle (pour permettre des reconversions) ;
 - en périodes de temps partiel compensées financièrement (pour aider à la gestion des fins de carrière et au maintien dans l'emploi) ;
 - en rachat de trimestres de retraite (pour permettre un départ anticipé).
- ▶ Pour les **salariés ayant été exposés**, par le passé, à des facteurs de pénibilité ayant un impact sur l'espérance de vie (travail de nuit et agents cancérogènes), accorder un avantage (de type majoration de trimestres) permettant un départ anticipé à la retraite.

Une autre solution reposant sur des accords de branche peut être envisagée.

⁽³⁾ Cette augmentation devrait être de dix ans dans les dix prochaines années.

Les défis démographiques pour le système de retraite : 25 ans difficiles mais un avenir plus dégagé pour les jeunes générations

La situation démographique est l'un des principaux facteurs déterminant l'équilibre d'un système de retraite. Pendant 25 ans encore, les départs nombreux à la retraite des générations du baby-boom et l'allongement de l'espérance de vie conduisent à une baisse rapide du ratio démographique. Au-delà, l'avenir est plus dégagé.

Le système de retraite est au milieu de la transition démographique 1990-2035

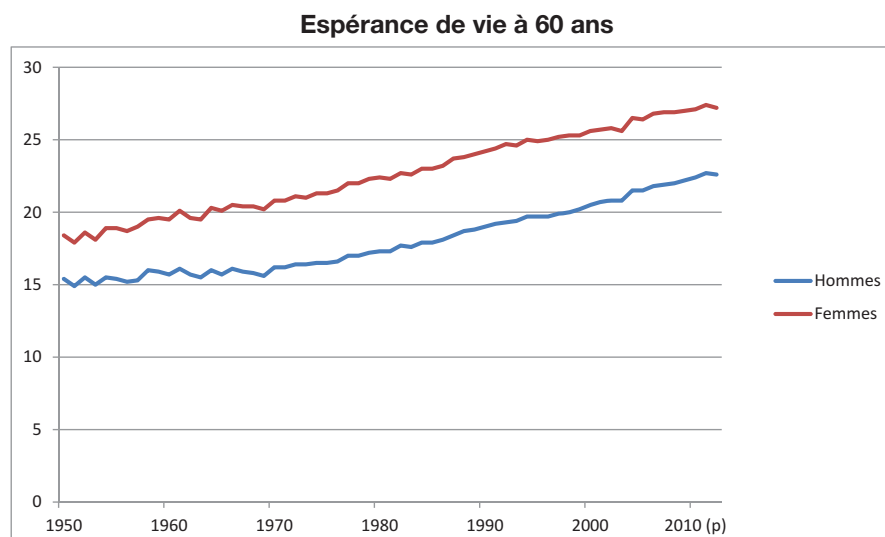
Les premières générations du baby-boom partent en retraite

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.

Ces générations partent à la retraite entre 2000 et 2035.

L'allongement de l'espérance de vie se poursuit

Entre 1994 et 2009, l'espérance de vie à la naissance est passée de 73,6 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.

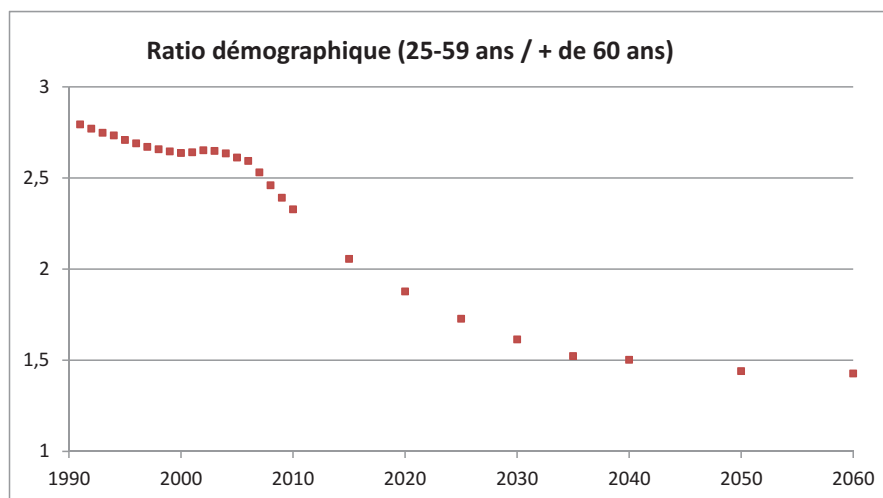


Source : INSEE

Ce sont ces deux effets conjugués qui 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 de 2,6 à 1,5 entre les années 2005 et 2035.

Après 2035, la situation est plus stable

Après 2035, une partie importante de ces générations étant décédées, le ratio démographique diminue moins fortement, essentiellement sous l'effet de l'allongement de l'espérance de vie. En 2035, les générations qui commenceront à entrer dans la vie active sont déjà nées. Les incertitudes sont donc limitées. À plus long terme, le ratio démographique devient dépendant des hypothèses de fécondité. Le graphique présenté ici correspond au scénario central de l'INSEE.



Source : INSEE

Un débat mieux organisé, des réformes engagées

Dans tous les pays, les réformes des retraites sont un sujet sensible. Non seulement la France n'échappe pas à cette tendance, mais c'est sans doute l'un des pays qui s'est le plus inquiété de sa capacité à faire face à la nouvelle donne démographique.

La succession de réformes à un rythme parfois chaotique tend à accréditer l'idée que « *la France n'a rien fait* ». Rien n'est plus inexact. Le débat a été progressivement clarifié et mieux organisé et des réformes financièrement substantielles ont été faites depuis 1993.

Clarifier et organiser le débat : du Livre blanc à la création du Conseil d'orientation des retraites

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 est publié. Pour la première fois, les enjeux du système de retraite font l'objet d'un diagnostic approfondi et public. Il est suivi d'une mission, présidée par Robert Cottave, qui donne lieu à un échange nourri avec les syndicats.
- ▶ Au cœur de l'été 1993, une réforme d'importance est faite, dont certains effets sont cependant peu explicites.
- ▶ 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 en 1999, s'avère difficile.
- ▶ La mise en place du **Conseil d'orientation des retraites** (COR) en 1999, proposée par ce rapport, a permis de progresser de manière importante vers une méthode concertée et sûre d'élaboration et d'expertise des données du débat. Il permet l'élaboration de diagnostics partagés.

Si 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.

Les réformes mises en œuvre depuis 1993

L'impact financier des réformes mises en œuvre depuis 1993 est de plus de 6 points de PIB à l'horizon 2040. Elles modèrent le rythme de progression des dépenses de retraite qui aurait résulté des améliorations des décennies 1970 et 1980 et de l'allongement de la durée de vie. Cette modération a essentiellement été réalisée par l'utilisation de deux leviers : le niveau des pensions et la durée d'activité.

Le niveau des pensions

Le mode de calcul au régime général

Le niveau des pensions a été substantiellement relevé par la réforme Boulin de 1970.

La réforme de 1993 a ensuite modifié les modes de calcul de la pension au régime général et aux régimes alignés. Elle a tout d'abord décidé et pérennisé la revalorisation des salaires portés au compte

sur les prix, et non plus sur les salaires, déjà mise en œuvre certaines années depuis 1987. Cette modification conduit, à durée d'activité et âge de départ inchangés, à une valeur du salaire de référence et donc de pension à la liquidation plus faible en période de croissance.

Elle a donc conduit à modérer le taux de remplacement (ratio pension à la liquidation/salaire avant la liquidation) de la pension de base du régime général et des régimes alignés.

Par ailleurs, la période prise en compte pour le mode de calcul de la pension a été progressivement allongée des 10 aux 25 meilleures années.

L'indexation des pensions de base

En 1993, le mode d'indexation sur les prix a également été retenu pour revaloriser les pensions après les liquidations pour les salariés du secteur privé. Il a été étendu à l'ensemble du secteur public par les réformes de 2003 et 2008.

Ce mode de revalorisation garantit le pouvoir d'achat des retraités après la liquidation, mais sans les faire participer aux augmentations de niveau de vie en période de croissance.

Les régimes complémentaires du secteur privé

Dans les régimes complémentaires du secteur privé (AGIRC et ARRCO), des ajustements importants ont été faits pour maintenir l'équilibre des régimes. Toutefois, en raison des hausses de taux de cotisation minimum réalisées en application des accords intervenus dans les années 1990, les taux de remplacement procurés par ces régimes augmentent encore.

Les taux de remplacement dans le secteur public et le secteur privé

Dans le secteur privé, le niveau des pensions continue d'augmenter sous l'effet de l'arrivée à la retraite de générations ayant eu des carrières plus complètes, de la hausse de l'activité féminine et de l'amélioration des droits à pension procurée par les régimes complémentaires.

La légère baisse des taux de remplacement procurés par la pension de base est plus que compensée par la hausse de ceux procurés par les régimes complémentaires.

Dans le secteur public, la pension étant assise sur le traitement de référence hors primes, le taux de remplacement a nettement diminué en raison de la forte hausse de la part des primes dans la rémunération⁽¹⁾.

En conséquence, le taux de remplacement des fonctionnaires civils (75,2%) est finalement très proche de celui des salariés du secteur privé (74,5%)⁽²⁾.

La durée d'activité

Compte tenu de l'augmentation de l'espérance de vie, les réformes de 1993, 2003, 2008 et 2010 se sont inscrites dans une démarche d'allongement de la durée d'activité.

La durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein a été augmentée de 37,5 à 40 ans pour les régimes général et alignés (réforme de 1993) puis pour les fonctionnaires (réforme de 2003) et les assurés des régimes spéciaux (réforme de 2008) dans une démarche de convergence progressive.

La loi de 2003 a par ailleurs prévu de poursuivre jusqu'en 2020 cette augmentation en répartissant les gains d'espérance de vie après 60 ans en 2/3 de durée d'activité et 1/3 de durée de retraite.

Les réformes de 2003 et 2008 ont également étendu les dispositifs de décote et de surcote à l'ensemble du secteur public.

La réforme des retraites de 2010 a quant à elle relevé les âges d'ouverture des droits et d'annulation de la décote de deux ans.

Ces réformes ont conduit à relever l'âge effectif de départ à la retraite pour les salariés du secteur privé, puis pour les fonctionnaires et les salariés des entreprises publiques.

(1) La création du RAFF, permettant de cotiser sur les primes dans la limite de 20% du traitement, ne change pas substantiellement cette situation, en raison de la lente montée en charge de ce régime en capitalisation récent, et de taux de cotisation faibles,

(2) Valeurs médianes observées sur la génération 1942.

Rééquilibrer le système des retraites à court terme par des mesures justement réparties

Rétablir l'équilibre financier à l'horizon 2020 : une triple exigence

- ▶ Faire face à la charge élevée à court-terme due au papy-boom
- ▶ Refuser de reporter la charge financière sur les générations futures
- ▶ Plus largement, respecter la trajectoire de finances publiques

Le périmètre retenu : l'ambition de rééquilibrer les régimes général et alignés d'ici 2020

Pour définir des scénarios de financement, la Commission a pris en compte l'ensemble des régimes de retraite obligatoires, et leur diversité de nature, de gouvernance et de financement. Elle a donc distingué :

- ▶ le régime général et les autres régimes de base non équilibrés ;
- ▶ les régimes complémentaires de l'ARRCO et de l'AGIRC, régis par des accords, dont le dernier, en date du 13 mars 2013, permet de réduire de plus de moitié le besoin de financement d'ici 2020 ;
- ▶ les régimes publics dont l'équilibre financier est assuré par une contribution de l'employeur ou une subvention publique et pour lesquels le besoin de financement peut diminuer par la transposition des mesures d'économie décidées pour les autres régimes.

En considérant les projections du COR de 2012 et les nouvelles prévisions économiques retenues début 2013, l'effort financier à court terme pour rééquilibrer le **régime général et les régimes alignés** s'élève à **7 Mds € en 2020**, une partie des mesures étant susceptibles d'avoir des effets sur les régimes publics et complémentaires

Plusieurs leviers d'action alternatifs ont été envisagés

Mobiliser de nouvelles recettes

- ▶ **Aligner le taux maximal de CSG** de 6,6% applicable aux pensions sur celui des revenus d'activité (qui s'élève à 7,5%) : cette mesure permettrait de rétablir davantage d'équité entre actifs et retraités et produirait un gain pérenne estimé à 2 Mds € à l'horizon 2020.
- ▶ **Réviser certains avantages fiscaux propres aux retraités** qui tendent parfois à aider davantage les retraités aisés. Parmi ces avantages :
 - les majorations de pension pour les parents de 3 enfants et plus, anti-redistributives car étant proportionnelles au montant des pensions, pourraient être fiscalisées. Une telle mesure produirait un gain d'environ 0,9 Md € ;

- l'abattement de 10% sur les pensions est fondé sur des critères professionnels ne concernant pas les retraités. Le taux de cet abattement pourrait être diminué de 10% à 7%, 5% ou 3%, pour produire un gain au titre de l'impôt sur le revenu variant entre 1,1 Md€ et 2,7 Mds€. Alternativement, le plafond pourrait être diminué de 3 660 € à 2 500 € ou 1 500 € par foyer fiscal, une telle mesure générant des gains de 0,5 Md€ à 1,5 Md€ selon le plafond retenu ;
- Les cotisations d'assurance-vieillesse pourraient être mobilisées, via une hausse de 0.1 point par an de la cotisation dé plafonnée pendant 4 ans, répartie à part égale entre salariés et employeurs. Une telle mesure, produisant un gain de 2,6 Mds€ pour le régime général, peut être envisagée avec des taux différents.

Agir sur le niveau des pensions

Le levier consistant à agir sur le niveau des pensions peut être utilisé :

- **en prévoyant une sous-indexation exceptionnelle des pensions.** Les niveaux de vie des retraités et des actifs étant comparables, une telle mesure, mise en œuvre par les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO (accord du 13 mars 2013), pourrait être envisagée pour le régime général, les régimes alignés et les régimes publics, **à titre transitoire**. La Commission, souhaitant préserver les pensions les plus modestes, a envisagé trois modalités :
 - une désindexation de 1 point en 2014 et 2015 sur les seules pensions soumises aux taux de CSG de 6,6% et 3,8% ;
 - une désindexation différenciée selon le taux de CSG applicable à la pension, de 1,2 point sur les pensions soumises au taux de 6,6% et 0,5 point sur celles à taux réduit de 2014 à 2016 ;
 - une sous-indexation tenant compte du montant total des pensions perçues.
- en modifiant l'**indexation des salaires portés au compte** : soit en envisageant une sous-indexation de 1,2 point de 2014 à 2016, soit en mettant en place dès 2015 le mécanisme rénové d'indexation permettant de gérer la trajectoire du système de retraite à long terme (Cf. Fiche n°5).

Agir sur la durée d'activité par des mesures d'âge ou de durée

- À court terme, une accélération du calendrier d'allongement des durées d'assurance est susceptible de produire des effets. Elle pourrait être envisagée :
 - en augmentant rapidement cette durée d'un trimestre par génération, pour la porter à 43 ans pour la génération 1962 (qui commencera à partir en retraite en 2024) et 44 ans pour la génération 1966 (qui commencera à partir en retraite en 2028) ;
 - en l'augmentant d'un trimestre toutes les deux générations, jusqu'à la porter à 42,25 ans pour les générations 1961 et 1962

Pour le régime général, le gain procuré en 2020 est de 0,6 Md€ dans le premier schéma, et de 0,2 Md € dans le second. Ces mesures auraient vocation à être transposées aux autres régimes.

- En raison des **relèvements significatifs des âges** d'ouverture et d'annulation de la décote opérés par la réforme de 2010, la Commission estime peu opportun de les accroître à nouveau.

La Commission a envisagé plusieurs scénarios

À partir des mesures présentées précédemment, la Commission a bâti deux scénarios de répartition entre actifs et retraités permettant de couvrir l'effort financier de 7 Mds € à horizon 2020 : un scénario d'effort réparti à hauteur de 2/3 pour les actifs et 1/3 pour les retraités, et un autre répartissant l'effort à parts égales. Tout en ayant conscience du caractère difficile de ces choix, la Commission recommande que les décisions retenues soient inspirées par un principe d'**efficacité** (les mesures les moins pénalisantes pour la croissance et le pouvoir d'achat devant être privilégiées) et de **justice** (en limitant la charge sur les revenus les plus modestes, qu'il s'agisse de retraités ou d'actifs).

À long terme, gérer une trajectoire d'équilibre

Soldes des régimes à long terme après rééquilibrage en 2020

Une fois l'équilibre assuré en 2020 par des mesures pérennes, les enjeux financiers varient fortement dans les différents scénarios et variantes du COR :

- ▶ Dans le scénario A (croissance de la productivité de 1,8%/an), le système est équilibré en 2040 et voit ses excédents s'accroître à plus long terme, au prix d'un décrochage des revenus des retraités par rapport à ceux des actifs ;
- ▶ Dans le scénario B (productivité de +1,5%/an), la trajectoire peut être équilibrée en 2040, et au-delà ;
- ▶ Dans le scénario C (productivité à 1,3%), le système reste durablement déficitaire (de l'ordre d'1,5 point de PIB sans correction à 2020, de 0,5 point de PIB en cas d'atteinte de l'équilibre en 2020) et requiert des mesures complémentaires d'équilibrage.

La Commission a davantage examiné les scénarios exigeant des mesures de la part des pouvoirs publics (B, C et C') et les mesures permettant d'assurer, dans ces cas, l'équilibre de long terme.

Modifier les bornes d'âge ou les durées d'assurance permet d'atteindre l'équilibre dans plusieurs scénarios

La réforme de 2003 n'a prévu des règles de partage des gains d'espérance de vie que jusqu'en 2020.

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

Poursuivre l'allongement de la durée permet en outre d'assurer l'équilibre du système dans plusieurs scénarios, y compris le scénario B, et peut permettre de ne pas recourir ou de moins recourir aux autres leviers d'équilibrage du système que sont des hausses de prélèvement accrus ou des modérations des taux de remplacement.

La Commission a notamment examiné cinq modes d'évolution possibles :

- ▶ une poursuite de l'allongement de la durée au-delà de 2020 selon les mêmes principes que la loi de 2003 : dans ce cas, la croissance de l'espérance de vie ferait évoluer la durée de 41,5 ans pour la génération 1956 à 42 ans pour la génération 1962 (qui commencera à partir en 2024), puis 43 ans pour la génération 1975 (qui partira vers 2037) et 44 ans pour la génération 1989 (qui partira après 2051) ;
- ▶ une augmentation de la durée d'un trimestre toutes les deux générations avec un plafonnement à 44 ans à partir de la génération 1975 ;
- ▶ une augmentation plus rapide d'un trimestre par génération avec un plafonnement à 44 ans à partir de la génération 1966 ;
- ▶ une augmentation des bornes d'âge de 62 et 67 ans à 63 à 68 ans.

Les propositions de la Commission face aux défis à long terme

- Dans le cadre du scénario B, et sous réserve d'un effort de redressement en début de période portant sur les 20 Mds € identifiés, l'équilibre pourrait être atteint.

Cependant, la prise en compte des irrégularités de la croissance ou le besoin de financer des mesures favorables (coups de pouces aux minima de pension ou règles de validation des trimestres plus généreuses, par exemple) pourraient faire dévier le système de cet équilibre

La Commission juge donc dans tous les cas souhaitable de **poursuivre au-delà de 2020 l'allongement de la durée de cotisation** prévu par la loi de 2003.

Cette garantie offre au système de retraites une plus grande maîtrise de son destin et aura des effets tout au long de la période, indépendamment des évolutions qui ne seront sans doute pas linéaires de la croissance.

- Dans les scénarios plus favorables, l'amélioration du solde des régimes s'accompagne d'une dégradation du ratio pension moyenne/revenu moyen d'activité qui posera la question de la part de prélèvements consacrée aux retraites et de la définition de nouveaux modes d'indexation leur permettant aux retraités de profiter des fruits de la croissance.
- Dans l'hypothèse de scénarios moins favorables, les mesures d'allongement de la durée peuvent être durcies, au-delà de l'allongement selon les règles de 2003 que recommande la mission ou complétées par d'autres actions.

La Commission n'a pas souhaité approfondir des scénarios de moyen et long termes mobilisant des ressources supplémentaires, le rééquilibrage de court-terme impliquant déjà des recettes nouvelles.

En revanche, elle a examiné de nouvelles modalités des modes d'indexation des salaires portés au compte qui pourront, joints à l'allongement recommandé, permettre de faire face aux aléas de la croissance (Cf. *fiche n°5*).

Pour un pilotage économique et social annuel du système de retraite

Les principes et objectifs d'un système de pilotage

La Commission a examiné les ajustements à apporter au système de retraites afin d'assurer un haut niveau de protection sociale et le respect de la trajectoire financière, même en cas d'irrégularités démographiques ou économiques.

Le contexte économique dégradé actuel rend d'autant plus pertinente l'instauration d'un tel mécanisme de pilotage qui permettrait à la fois de :

- garantir les objectifs assignés par la loi au système de retraites ;
- débattre des modes de rééquilibrage de la trajectoire financière selon le contexte économique.

D'autres pays disposent d'outils visant à suivre des objectifs de politique publique, qu'ils soient en points (Allemagne), en comptes notionnels (Suède) ou en annuités (Canada, Japon).

Des objectifs sociaux et d'équilibre financier

Le pilotage du système de retraite doit s'appuyer sur des objectifs, portant notamment sur :

- l'évolution des taux de remplacement et du montant des pensions ;
- l'équilibre financier du système ;
- sa lisibilité pour les assurés et son équité.

Ces objectifs doivent être associés à des indicateurs. 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 promu au sein du Conseil d'orientation des retraites.

Rendre le système de retraite moins dépendant de la croissance

Qu'il s'agisse du niveau des pensions ou de l'équilibre financier, le système de retraite actuel est très dépendant de la croissance économique en raison de l'indexation des salaires portés au compte (et des pensions) sur les prix et non plus sur les salaires :

- dans les scénarios économiques favorables, l'équilibre financier est assuré au prix d'une moindre redistribution des fruits de la croissance aux retraités et d'une dégradation du montant des pensions par rapport aux revenus d'activité ;
- en cas de faible croissance économique, ce mode d'indexation ne permet plus de contenir la part de la richesse nationale consacrée aux dépenses de retraite.

La Commission a donc examiné de nouveaux modes d'indexation des salaires portés au compte :

- une indexation permettant de rendre les taux de remplacement moins dépendants des hypothèses de croissance ;
- une réindexation des salaires portés au compte sur l'évolution des salaires accompagnée de l'introduction d'un facteur démographique.

Les premières simulations, qui devront être approfondies, montrent que ces méthodes permettent de réduire les écarts de trajectoire financière selon que la croissance est élevée ou plus faible et de mieux gérer les aléas de la croissance

Mettre en œuvre un pilotage financier et social

- **La décision de mettre en œuvre à ces mécanismes ne serait pas automatique.**

Elle interviendrait, sur décision du Gouvernement et sur la recommandation d'un **comité de pilotage des retraites**, qui apprécierait, au regard de l'évolution des principaux paramètres du système (taux de remplacement, âges effectifs de cessation d'activité, équilibre financier, justice du système) et de la conjoncture économique, l'opportunité d'y recourir et les modalités à retenir.

Ce comité utiliserait les travaux du COR et des différentes administrations statistiques.

Il présenterait ses travaux devant le COR et l'informerait de ses réflexions sur les outils de pilotage les plus adaptés.

Les pouvoirs publics pourraient ensuite, après cette phase de débat et de concertation avec les partenaires sociaux, mettre en œuvre ces mesures ou de retenir des mesures d'effet équivalent.

- **Ce pilotage permettrait de gérer de façon anticipée et réactive les aléas de la croissance et de la démographie**, et pourrait éviter que les réformes se fassent dans un contexte de crise et d'urgence.
- Il devrait être mis en œuvre, avec les modalités particulières que les différences de modes de calcul peuvent exiger, **dans les différents régimes de base**.
- Il serait associé à **un examen périodique des résultats obtenus par notre système et de ses objectifs**.

La Commission juge en effet nécessaire de préciser les objectifs économiques et sociaux de notre politique de retraites et d'y associer des indicateurs de suivi.

Elle recommande plus particulièrement que soit réaffirmé, à l'occasion de la prochaine réforme, l'objectif de **montant minimal de pension à 85% du SMIC** pour les carrières complètes.

Remédier aux inégalités dans l'acquisition des droits

À titre exploratoire, la Commission a envisagé une série de mesures destinées à mieux prendre en considération les carrières parfois heurtées, notamment celles des jeunes ; ces mesures d'équité ou de cohérence appelleraient toutefois des chiffrages complémentaires afin de pouvoir prévoir les financements nécessaires.

Clarifier les règles d'acquisition des trimestres par l'activité

Au régime général et dans les régimes alignés, l'acquisition d'un trimestre d'assurance repose sur un montant minimal (200 fois le SMIC horaire) soumis à cotisation, et non sur la quotité de travail (à la différence des régimes spéciaux). Un assuré faiblement rémunéré et pourtant à plein temps, comme **un apprenti**, pourra ne pas valider 4 trimestres dans l'année ; inversement, un assuré à forte rémunération pourra obtenir 4 trimestres en quelques mois d'activité.

La Commission propose donc d'envisager différentes pistes :

- un calcul du salaire de référence annuel favorable aux assurés, qui intégrerait le fait que ce salaire annuel n'a pas systématiquement permis de valider 4 trimestres ;
- un décompte de la durée d'assurance fondé sur la quotité de travail effective (par exemple une activité à mi-temps validant 4 trimestres), et non sur la rémunération ;
- un plafonnement de la rémunération prise en compte mobilisée pour décompter les trimestres, afin de réduire les "effets d'aubaine" potentiels liés à l'obtention de 4 trimestres en quelques mois.

Améliorer les droits à pension des apprentis, des stagiaires en entreprise et des stagiaires de la formation professionnelle

La Commission s'est notamment interrogée sur les droits à pension des apprentis et des stagiaires, qui ne valident que rarement 4 trimestres par an – alors même que **les jeunes actifs, à 30 ans, ont en moyenne, acquis 11 trimestres de moins que la génération de leurs parents**. Elle a en particulier envisagé trois mesures favorables :

- actuellement, les cotisations des apprentis ne reposent pas sur leur rémunération réelle, à la différence des salariés, mais sur une assiette réduite, au détriment de leurs droits sociaux. L'amélioration de leurs droits à l'assurance vieillesse pourrait notamment passer par une amélioration de leur assiette de cotisations, voire par une assiette spécifique, leur garantissant l'obtention de 4 trimestres par année d'apprentissage ;
- Les stagiaires en entreprise perçoivent désormais une « gratification » lorsque le stage dure plus de deux mois. Cette gratification, largement exonérée de cotisations, n'ouvre bien souvent aucun droit

à assurance vieillesse : **la fin de cette exonération permettrait a minima aux stages longs (5 mois) d'ouvrir droit à un trimestre ;**

- les chômeurs qui effectuent un stage de formation professionnelle, rémunérés par l'État ou la région, n'ouvrent pas droit à validation gratuite de trimestres, alors qu'ils se seraient ouvert de tels droits s'ils étaient restés au chômage : **la Commission examine comment mettre fin à cette inégalité de traitement, qui peut désinciter les chômeurs à suivre de telles formations.**

Mieux coordonner les pensions des poly-pensionnés des régimes alignés

La Commission considère que la coordination des règles de calcul de pension, pour les assurés qui relèvent de plusieurs régimes de retraite, pourrait être améliorée. Elle suggère notamment un mode de calcul unifié, qui serait spécifique aux régimes dits alignés (régime général, artisans et commerçants, salariés agricoles), dans lesquels les règles de calcul de la pension sont extrêmement proches.

Ainsi, **la pension d'un assuré qui aurait appartenu à plusieurs de ces régimes serait calculée comme s'il n'avait appartenu qu'à un seul.** En particulier, son salaire de référence (SAM) serait fondé sur les 25 meilleures années, quel que soit le régime ; de même, l'ensemble de ses trimestres d'une année (dans la limite de 4) seraient pris en considération globalement, afin de répondre en particulier aux difficultés parfois rencontrées par les saisonniers pour valider 4 trimestres.

Renforcer les mesures de solidarité face aux aléas de carrière

De nombreux mécanismes de solidarité (notamment les validations de trimestres sans contreparties de cotisations, financées par la solidarité nationale) permettent d'éviter que les aléas de carrière, tels le chômage ou la maladie, ne réduisent les droits à pension. **La Commission propose toutefois d'en renforcer la dimension redistributive, comme la cohérence,** à travers deux mesures :

- actuellement, ces périodes sont retenues comme des trimestres, mais elles sont considérées comme n'ayant donné lieu à aucune rémunération, ce qui diminue le salaire annuel de référence. La Commission a donc envisagé l'hypothèse d'un **report de rémunération**, fondé par exemple sur un montant forfaitaire (le SMIC) ou sur le montant du revenu de remplacement perçu ;
- harmoniser le décompte des périodes ouvrant droit à validation gratuite : actuellement, un trimestre est acquis au titre de 60 jours de maladie, 50 jours de chômage, 90 jours de chômage ou d'invalidité, dans la limite de 4 trimestres par an. **La Commission a examiné la piste d'une harmonisation, à 90 jours, du décompte des trimestres** : il s'agirait d'une mesure qui rendrait le système plus lisible. Un trimestre, quelle qu'en soit l'origine, serait toujours de 90 jours.

Harmoniser et moderniser les avantages familiaux de retraite

La Commission a constaté que les dispositifs actuels, historiquement tournés d'abord vers les femmes inactives ou peu actives, n'avaient pas intégré la forte progression du taux d'emploi des femmes. **Une réforme complète, si elle était envisagée, devrait toutefois être progressive** et concerner prioritairement les jeunes générations ; elle nécessiterait également un suivi fin des durées d'assurance des femmes et un pilotage permettant des inflexions éventuelles ; elle supposerait une convergence entre les régimes de base et les régimes complémentaires, ainsi qu'une convergence avec les régimes intégrant base et complémentaire.

Le constat

Les avantages familiaux jouent un rôle central pour réduire les inégalités de pension

Les aléas de carrière liés à la charge d'enfant sont actuellement compensés, selon les régimes, par trois dispositifs distincts qui visent à tenir compte de l'impact de l'éducation des enfants sur la constitution des droits à retraite des parents :

- des **majorations de durée d'assurance** sont accordées au titre de l'accouchement (ou de l'adoption) et/ou de l'éducation d'un enfant ; leur nombre et leurs modalités de prise en compte sont variables selon les régimes (4 trimestres au titre de l'accouchement au régime général, contre 2 dans les fonctions publiques par exemple) ;
- l'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF) 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 en bénéficient ;
- une **majoration de pension (de droit propre ou de droit dérivé) de 10% lorsque l'assuré a eu ou élevé au moins 3 enfants**. Tous les régimes de base (à l'exception de la CNAVPL) et complémentaires prévoient cet avantage ou un avantage analogue, qui est par ailleurs défiscalisé. Cette majoration proportionnelle peut dépasser 10% dans certains régimes (fonction publique, SNCF, RATP et IEG).

Ces trois avantages, qui diffèrent selon les régimes, sont cumulatifs et jouent un rôle essentiel pour réduire les inégalités entre les hommes et les femmes. Toutefois, dans certains cas, ils peuvent apparaître redondants puisque les mêmes périodes peuvent donner lieu à l'attribution de deux avantages différents.

Ces avantages familiaux privilégient toutefois les pensions élevées et les femmes inactives

La Commission a relevé quatre particularités des avantages familiaux qui pourraient appeler soit des correctifs, soit une refonte globale, mais progressive :

- la majoration de pension pour 3 enfants est doublement favorable aux pensions les plus élevées : elle est proportionnelle à la pension et non assujettie à l'impôt sur le revenu. Elle **contribue donc à accroître les écarts de pension entre hommes et femmes** ;
- la majoration de durée d'assurance repose sur des validations de trimestres : à durée d'assurance égale, **cette MDA est donc proportionnelle au montant de la pension de base**, donc non redistributive ;
- le service de l'AVPF est lié au bénéfice de certaines prestations familiales, en particulier le complément familial. Ce dernier est servi, sous conditions de ressources, aux familles de trois enfants et jusqu'aux

21 ans des enfants de plus de trois ans : ses bénéficiaires peuvent ouvrir droit à l'AVPF pendant une vingtaine d'années, **au risque d'écarter durablement le bénéficiaire, principalement des femmes, du marché de l'emploi ;**

plus généralement, les avantages familiaux continuent à compenser principalement des écarts de durée d'assurance entre hommes et femmes, alors que ces écarts se réduisent au fil des générations - **au risque de ne pas réellement réduire l'impact, en termes de montant des pensions futures, induit par l'éducation des enfants.** On observe en effet, pour les générations les plus jeunes un rapprochement des durées d'assurance validées entre hommes et femmes, en raison du fort taux d'emploi des femmes. Pour la génération née en 1978, le nombre de trimestres validés à 30 ans (hors MDA) est quasiment le même pour les femmes et les hommes.

Une hypothèse de refonte globale a été examinée

Ce scénario de réforme conduirait à modifier l'objectif assigné aux avantages familiaux : il serait non plus celui d'améliorer les durées d'assurance des femmes 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 redistribution et de convergence tous régimes qui reposerait sur les évolutions suivantes :

- créer un **dispositif unique de compensation de la réduction d'activité pour enfant** : l'AVPF serait systématiquement accordée aux bénéficiaires du complément de libre choix d'activité (CLCA), sans condition de ressources. Il s'agit donc 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 forfaitaire de pension liée à l'accouchement/adoption/congé parental** : les majorations de durée d'assurance et la majoration de 10% pour trois enfants et plus seraient transformées en une majoration unique de pension, forfaitaire pour chaque enfant, éventuellement partageable entre parents.

Ce schéma cible concernerait principalement les jeunes générations (dont les enfants sont à naître). Une transition progressive (par le plafonnement de la majoration de 10%, notamment) permettrait de faire monter en charge la majoration forfaitaire par enfant, qui aurait vocation à se substituer aux majorations existantes. Le calibrage financier global de cette réforme serait à coût constant, reposant schématiquement sur une redistribution des hommes vers les femmes, et des femmes aisées vers les femmes à petite pension.

Des ajustements de moindre ampleur peuvent aussi être envisagés

La Commission a souligné l'intérêt du scénario précédent, qui cependant, par son ambition même, peut demander un certain temps de préparation. Elle a donc aussi étudié les ajustements plus mineurs qui pourraient être envisagés, si une refonte globale des avantages familiaux était jugée prématurée :

- **plafonner ou forfaitiser la majoration pour trois enfants** et plus : le plafonnement permettrait de réduire le coût de la majoration ; une majoration forfaitaire induirait en outre une redistribution des pensionnés aisés vers les pensionnés plus modestes. Ces deux démarches, pour être pleinement efficaces, supposent toutefois une approche coordonnée entre tous les régimes ;
- **réduire le bénéfice de l'AVPF aux parents d'enfants de moins de trois ans** et/ ou conditionner son bénéfice à une réduction d'activité, afin de limiter les risques de « trappe à inactivité » des femmes liés à une AVPF trop durable ;
- **limiter très progressivement les redondances** entre AVPF et majorations de durée d'assurance accordées au titre de l'éducation, les deux dispositifs ayant le même objet.

Améliorer l'information des assurés et simplifier les démarches par une meilleure coopération des régimes⁽¹⁾

Des améliorations peuvent être apportées à l'information des assuré(e)s et aux démarches pour liquider les retraites.

Simplifier l'identification des droits acquis au cours de la carrière

La Commission propose de prolonger la démarche du « droit à l'information » en créant **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.

Elle préconise pour cela la création d'**un compte individuel retraite en ligne, tous régimes, qui puisse servir d'interface unique entre l'assuré et ses régimes**. Ce compte en ligne créé avant 2020 regroupera :

- ▶ l'ensemble 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 ;
- ▶ un 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.

Alléger les démarches administratives au moment de la liquidation de la pension

La Commission propose de **mettre en place une demande unique de retraite tous régimes dématérialisée et préremplie, à compléter en ligne par l'assuré**. Elle serait transmise à tous les régimes et fondée sur des pièces justificatives simplifiées, harmonisées et mutualisées, afin d'éviter que différents régimes ne demandent des documents identiques.

⁽¹⁾ Les propositions de la Commission sont notamment inspirées par le 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 ».

Mettre en place un “accueil unique”

Aux démarches de liquidation simplifiée pourrait s'ajouter la possibilité, pour un assuré, d'obtenir facilement des informations 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. Dans une perspective de **convergence progressive de l'accueil des assurés**, plusieurs pistes pourraient ainsi être développées conjointement :

- ▶ une polyvalence des agents des caisses pour apporter des réponses de premier niveau sur l'ensemble des régimes concernés ;
- ▶ la mutualisation des plateformes de réponse téléphonique, par l'intermédiaire d'un numéro d'appel commun ;
- ▶ 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.

Simplifier la mise en paiement et faciliter l'accès au droit

Pour la Commission, la simplification doit également permettre d'**améliorer l'accès au droit et d'éviter que des personnes qui ont droit au minimum vieillesse (ASPA) ne le demandent pas**.

Une démarche de simplification devrait aussi conduire à **éviter de multiplier les paiements** : privilégier le service des pensions de polypensionnés par un régime pivot, en particulier lorsqu'une des pensions est de faible montant.

Mutualiser les systèmes d'information afin de permettre les simplifications et de favoriser les gains d'efficacité

Les axes de simplification présentés devront donner lieu à des 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 par ailleurs.

Le rapprochement des outils de gestion de la relation client notamment est un préalable à toute mesure de simplification qui permettrait aux différents régimes de gérer de manière coordonnée les dossiers retraite en interconnectant les différents accueils. De manière plus générale, les **nouvelles technologies numériques de l'information** doivent 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,...).

Mutualiser les systèmes d'information est essentiel pour limiter les frais de gestion.

Plus de lisibilité pour la comparaison de la situation du secteur public et du secteur privé

La convergence des règles du public et du privé a grandement progressé

Les réformes de 2003 et 2010 ont initié un processus de convergence des règles du secteur public vers celles du secteur privé : la durée d'assurance a été alignée, les taux de cotisation ont été rapprochés, les conditions d'attribution du minimum garanti ont été rapprochées de celles du minimum contributif et le dispositif de départ anticipé pour parents de 3 enfants a été mis en extinction.

Les différences de mode de calcul de la pension sont mal comprises

- ▶ La pension est calculée à partir du traitement de référence des 6 derniers mois hors primes, et non pas des 25 meilleures années, ce qui est perçu comme un avantage majeur.
- ▶ Le fait que les primes ne sont pas prises en compte a une importance largement sous-estimée⁽¹⁾.
- ▶ La part des primes dans la rémunération des fonctionnaires ayant nettement augmenté ces dernières années, le taux de remplacement a diminué d'environ quatre points pour les hommes et deux points pour les femmes en huit ans.
- ▶ Les taux de remplacement sont aujourd'hui proches entre secteur privé (74,5%) et secteur public (75,2%)⁽²⁾.
- ▶ Par ailleurs, les taux de primes sont très variables entre les différents corps, les personnels enseignants ayant notamment très peu de primes.
- ▶ Le passage à une durée de référence longue impliquerait l'intégration d'une part des primes nettement supérieure à 10% du traitement, que tous les fonctionnaires n'ont pas. Il serait inenvisageable sans un très ample aménagement de la politique salariale conduit sur une longue durée.
- ▶ Il serait en revanche possible de rapprocher les modes de calcul en prenant en compte plusieurs années et une part des primes. La Commission estime que ce rapprochement ne serait pas défavorable aux fonctionnaires et limiterait les incompréhensions.

Identifier un moment de concertation triennal sur la politique de retraite

Pour la fonction publique d'État, la Commission propose d'identifier un moment de concertation triennal, associant employeurs et représentants du personnel, pour suivre l'évolution des retraites. Il permettrait d'assurer un suivi régulier et transparent des principaux indicateurs du régime : évolution des taux de remplacement, évolution moyenne des pensions, situation financière du régime...

(1) La création du RAFF, régime en capitalisation permettant de cotiser sur une partie des primes, ne change pas substantiellement cette situation, en raison de sa lente montée en charge et de taux de cotisation faibles.

(2) Valeurs médianes observées sur la génération 1942.

Augmenter l'emploi des seniors et mieux tenir 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 possible et effectif pour les personnes en fin de carrière.

Si le taux d'emploi des seniors en France (41,5% en 2011 pour les 55-64 ans), a fortement progressé depuis le début des années 2000, l'âge effectif de fin d'activité reste, en moyenne, encore faible et inférieur à celui de la liquidation de la pension de retraite.

Les situations de transition entre emploi et retraite sont encore trop souvent marquées par différentes formes d'inactivité (chômage, maladie, inaptitude, et autres formes d'inactivité...).

Encourager l'emploi des seniors

La Commission a souligné plusieurs axes prioritaires pour la poursuite d'une politique de l'emploi des seniors :

- mobiliser les acteurs à travers un **nouveau plan d'action concerté, s'appliquant au secteur privé comme au secteur public**, défini avec tous les acteurs et s'appuyant sur une instance de pilotage et de suivi, réunie régulièrement, pour élaborer un bilan précis de ses actions et de leurs effets. Ce nouveau plan visera aussi à mieux faire connaître les possibilités existantes pour faciliter le prolongement de l'activité (formations accessibles, cumul emploi-retraites, retraites progressives ...)
- créer un **Observatoire des fins de carrières professionnelles** afin de mieux connaître les évolutions des périodes de transition entre l'emploi et la retraite, et notamment les différentes situations d'inactivité, pour mesurer par exemple les effets des politiques visant à l'allongement de la durée de vie active ;
- améliorer la gestion des carrières et des compétences : mobiliser les entreprises pour la gestion des âges, dans le cadre notamment du contrat de génération, en s'appuyant et en accompagnant les nouvelles modalités de la négociation obligatoire sur la gestion des âges ;
- accompagner les deuxièmes parties de carrière, en facilitant les formations et les reconversions ;
- aménager les fins de carrières, notamment en harmonisant les règles du cumul emploi-retraite, pour appliquer les mêmes règles de liquidation définitive au cumul inter régimes et au cumul intra régimes et en encourageant la retraite progressive.

Améliorer les conditions de travail

L'**amélioration des conditions de travail**, qui dépasse largement la question de l'emploi des seniors, est un préalable pour permettre aux travailleurs âgés de poursuivre leur activité professionnelle, dans le secteur privé comme dans la fonction publique.

La Commission a mis en avant différents axes de politiques de prévention, notamment pour la réduction des risques professionnels.

Enfin, la Commission a réfléchi à la manière d'agir, en amont, pour limiter les expositions aux facteurs de pénibilité et faciliter les reconversions en cours de carrière.

Un « **compte individuel pénibilité** » permettrait, pour les actifs exposés aux facteurs de pénibilité, listés dans le code du travail depuis la loi de 2010, d'acquérir des droits, convertibles d'abord en temps de formation rémunérés, ensuite en périodes de temps partiel compensées financièrement et en dernier recours en rachat de trimestres pour la retraite.

Par exemple :

- ▶ une durée de travail de 10 trimestres, en situation d'exposition à des facteurs de pénibilité, permettrait de valider des droits pour 1 trimestre de congé formation ;
- ▶ 20 trimestres en situation d'exposition permettraient d'acquérir des droits pour 1 trimestre de temps partiel avec maintien de la rémunération ;
- ▶ 30 trimestres en situation d'exposition permettraient d'acquérir des droits pour 1 rachat de trimestre au titre de la retraite.

Ce compte permettrait d'inciter fortement et dès le milieu de la carrière, à la reconversion des personnes exposées à des facteurs de pénibilité puis à favoriser leur maintien dans l'emploi par l'aménagement des fins de carrières.

À court terme et avant la mise en place éventuelle d'un tel compte, deux pistes sont envisagées :

- ▶ la Commission suggère d'étudier la possibilité d'un dispositif compensant les expositions passées à certains facteurs de pénibilité. L'exposition avérée à ces facteurs (travail de nuit et produits cancérogènes) pourrait donner droit à des majorations de trimestres pour la retraite.
- ▶ l'hypothèse d'une négociation de branche fixant les critères de pénibilité pris en compte et les avantages accordés au regard de la retraite est également envisageable.

Présentation des membres de la commission



Yannick Moreau

- ▶ Née en 1945, Yannick Moreau est ancienne élève de l'ENA.
- ▶ Elle débute sa carrière comme auditeur au Conseil d'État.
- ▶ Nommée en 1981 conseillère technique au secrétariat général de l'Élysée, chargée des affaires sociales, elle devient en 1984 directeur de cabinet du Ministre de l'Éducation nationale.
- ▶ Elle est ensuite nommée Présidente de l'Institut de Veille Sanitaire et Présidente du Conseil supérieur de la prud'homie en 1999. Elle préside également le Conseil d'orientation des retraites de 2000 à 2006, avant de devenir présidente de la section sociale du Conseil d'État jusqu'en février 2011. Elle siège actuellement à la section de l'administration.
- ▶ Elle a été nommée au Haut conseil du dialogue social en décembre 2008 ; elle en assure la présidence des sessions.
- ▶ En septembre 2012, elle a présidé la mission chargée d'étudier les contours et le rôle d'un nouveau commissariat à la prospective et au dialogue social dont les conclusions ont été rendues le 4 décembre.



Didier Blanchet

- ▶ Didier Blanchet est né en 1957. Il a commencé sa carrière comme chercheur à l'Institut National d'Études Démographiques où il s'est spécialisé en démographie économique, thème auquel il a consacré sa thèse de doctorat (1990). Il travaille à l'Insee depuis 1993, où il a été notamment responsable de la division redistribution et politiques sociales (1993-1996), chef du département de l'emploi et des revenus d'activité (1999-2003), chef du département des études économiques d'ensemble (2003-2011). Il est actuellement rédacteur en chef de la revue *Économie et Statistique*. Il a été coordinateur de la première vague française de l'enquête SHARE (*Survey on Health, Ageing and Retirement in Europe*) de 2003 à 2005. Il est également membre du Conseil d'Orientation des Retraites, depuis 2001.
- ▶ Ses travaux portent sur l'économie des retraites et du vieillissement, le marché du travail, les méthodes de microsimulation appliquées à l'évaluation des politiques publiques, la mesure du développement durable.



Anne-Marie Brocas

- ▶ Inspectrice générale des affaires sociales
- ▶ Diplômée de l'institut d'études politiques de Paris et titulaire d'une licence de sciences économiques, ancienne élève de l'École nationale d'administration.
- ▶ Après avoir effectué une carrière consacrée aux politiques sociales dans les ministères sociaux et au ministère des finances, elle a été secrétaire générale du Conseil d'orientation des retraites de 2000 à 2006 puis directrice de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques des ministères chargés de la santé et de la solidarité de 2006 à 2012.



Daniel Cohen

- ▶ Professeur de sciences économiques, École Normale Supérieure, Paris.
- ▶ Directeur du Centre Pour la Recherche Économique et ses Applications (CEPREMAP).
- ▶ Vice-Président (et membre fondateur) de l'École d'Économie de Paris
- ▶ *Research Fellow* (et ancien co-directeur du programme de macro-économie internationale), *Centre for Economic Policy Research*

Derniers ouvrages parus

- « Homo economicus, prophète (égaré) des temps nouveaux », 2012, Albin Michel
- « 16 nouvelles questions d'économie contemporaine », avec Philippe Askenazy, recueil CEPREMAP, Albin Michel
- « La prospérité du vice », 2009, Albin Michel (traduction MIT Press et 9 autres langues).
- « Macroéconomie » avec Olivier Blanchard, Pearson, cinquième édition, 2010
- « Trois leçons sur la société post-industrielle », 2006, Seuil, République des Idées (traduction MIT Press et 7 autres langues).
- « La mondialisation et ses ennemis », 2004, Paris, Grasset (MIT Press et 8 autres langues).



Sylvie François

- ▶ Sylvie FRANCOIS est diplômée de Sciences Po, licenciée en droit et titulaire d'un DEA de droit du travail. À sa sortie de l'ENA, en 1980, elle est nommée chef de bureau à la Délégation à l'Emploi au Ministère du Travail. Par la suite, et jusqu'en 1997, elle alterne les postes en cabinet ministériel et les postes à responsabilité au sein de l'administration : conseiller technique du Ministre des affaires sociales et de la santé, Pierre BÉRÉGOVOY, en 1983, Directeur de cabinet des Secrétaires d'État à l'enseignement technique de 1985 à 1986 et de 1988 à 1989, conseiller technique chargé du renouveau du service public auprès du Premier Ministre, Michel ROCARD, entre 1989 et 1992, sous-directeur des formations au Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. En 1997, elle rejoint le Crédit Commercial de France (devenu HSBC) en qualité de Directrice des Ressources Humaines, membre du Comité exécutif. Elle occupe ce poste jusqu'en février 2008, date à laquelle elle devient Directrice des Ressources Humaines de La Banque Postale et des Services Financiers, membre du Comité Opérationnel qui appuie le Directoire de la Banque. Depuis septembre 2012, Sylvie François est Directrice Générale Adjointe du Groupe La Poste en charges des ressources humaines



Dominique Libault

- ▶ Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (1981). Licencié en droit. Ancien élève de l'École nationale d'administration (promotion « Fernand Braudel »)
- ▶ Chef de bureau à la direction de la Sécurité sociale (1987-1991)
- ▶ Chef du département de l'Éducation et du développement artistique à la délégation au développement et aux formations, Ministère de la Culture (1991-1993)
- ▶ Conseiller technique au cabinet Simone Veil (1993-1995)
- ▶ Sous-directeur à la Direction de la Sécurité Sociale (1995-2000)
- ▶ Chef de service à la Direction de la Sécurité Sociale, (2000-2002)
- ▶ Directeur de la Sécurité Sociale (2002-2011)
- ▶ Conseiller d'État (2011)



Florence Parly

- ▶ Administrateur civil à la Direction du Budget (1987-91 et 1993-97), membre de cabinets ministériels (1991-93), Florence Parly a exercé les fonctions de Conseillère pour les affaires budgétaires en 1997 au cabinet de Lionel Jospin, Premier ministre, puis de secrétaire d'État au budget (2000-02).
- ▶ Après avoir présidé le Directoire de l'Agence Régionale de Développement d'Île-de-France (2004-06), elle rejoint le groupe Air France où elle est chargée de la stratégie des investissements à la direction financière d'Air France puis nommée Directrice Générale d'Air France Cargo en 2008. Elle est désormais Directrice Générale en charge du réseau domestique depuis 2013.
- ▶ Florence Parly est diplômée de l'Institut des Études Politiques de Paris et de l'École nationale d'administration (ENA), promotion « Fernand Braudel » (1987).



Didier Roland Tabuteau

- ▶ Didier TABUTEAU est conseiller d'État et spécialiste des questions sociales. Il est depuis 2011 rapporteur à la section sociale et à la section du contentieux du Conseil d'État. Il est également responsable de la chaire « santé » de Sciences Po, professeur associé et codirecteur de l'institut « Droit et santé » à l'Université Paris- Descartes. Il a été deux fois directeur du cabinet du ministre de la santé (1992-1993 et 2001-2002) et à deux reprises directeur adjoint du cabinet du ministre des affaires sociales (1988-1991 et 1997-2000). Il a dirigé l'Agence du médicament de 1993 à 1997. En 2000, il a été chargé de la préparation du projet de loi relatif aux droits des malades et à la qualité du système de santé. De 2003 à 2011, il a dirigé une fondation dédiée à l'accompagnement et à la prise en charge des personnes malades, handicapées ou âgées et à la lutte contre l'illettrisme.

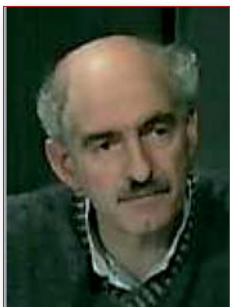
Sélection bibliographique

- La loi sur les droits des malades, dix ans après, direction avec Mireille Bacache et Anne Laude Éditions Bruylant-Larcier , 2013
- Droit de la santé, avec Anne Laude et Bertrand Mathieu, PUF, Thémis, 3^e édition 2012
- « Traité d'économie et de gestion de la santé », direction avec Pierre-Louis Bras et Gérard de Pourvoirville, Presses de Sciences Po-Éditions de santé, 2009
- Traité de santé publique, direction avec Gilles Brückner et François Bourdillon, Flammarion, 2^e édition 2007
- Les contes de Ségur, les coulisses de la politique de santé (1988-2006), Ophrys, 2006



Cécile Van de Velde

- Cécile Van de Velde est sociologue, maître de conférences à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales. Ses travaux portent sur la jeunesse, les âges de la vie et les relations entre générations en France et en Europe. Son premier ouvrage « Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe » (PUF, 2008) a obtenu le prix Le Monde de la recherche universitaire : elle y décrypte la façon dont les politiques publiques régulent les modes de passage à l'âge adulte au sein des différents modèles sociaux européens. Étendus à l'ensemble des parcours de vie, ses travaux lui ont permis d'éclairer les traits distinctifs de la jeunesse française, mais aussi les caractéristiques des différentes phases de la vie en France, de l'enfance au grand âge (« Sociologie des âges de la vie », Armand Colin, à paraître). Elle oriente actuellement ses recherches sur la façon dont évoluent les liens familiaux et sociaux entre générations face à la crise au sein des différentes sociétés européennes. Elle a également occupé d'autres fonctions parallèles, telles que conseillère scientifique au Centre d'Analyse Stratégique (2005-2006), membre du Conseil scientifique de la Ville de Paris (depuis 2008), présidente du Collège scientifique de l'Observatoire de la Vie Étudiante (depuis 2012), et membre du Haut Conseil de la Famille (depuis 2013).



Serge Volkoff

- Serge Volkoff est statisticien (administrateur de l'Insee) et ergonomiste, spécialiste des relations entre l'âge, le travail et la santé. Il a été responsable des études et statistiques sur les conditions de travail, au ministère du Travail, puis ses activités se sont orientées vers une articulation entre méthodes statistiques et ergonomie, spécialement dans le domaine du vieillissement au travail. Il a fondé en 1991 et dirigé jusqu'en 2012 le Centre de Recherche sur l'Expérience, l'Age et les Populations au Travail (CREAPT), un Groupement d'Intérêt Scientifique rassemblant sur ce thème plusieurs organismes publics, entreprises et universités. Nommé en 2001 directeur de recherche au Centre d'Études de l'Emploi, il demeure chercheur invité au sein de ce Centre depuis sa prise de retraite en décembre 2012. Il fait partie du Conseil d'orientation des Retraites depuis la création de celui-ci en 2000, et de la Commission pour l'Avenir des Retraites depuis février 2013.

Lettre de mission



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

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 11^e rapport « *Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060* » et son 12^e 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 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. À 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 cœur 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.

Annexe 2

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.

