

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 concerné (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 ère 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 RGPU ;
- ◆ 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 RGPU, 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 CNRACL 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 pût 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 pourrait 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 UTILISES

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
◆	DGTrésor	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
◆	FSPDIE	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	Salaires annuels moyens
◆	SMIC	Salaires 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 60

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 11^{ème} rapport « *Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060* » et son 12^{ème} 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.