

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 23 septembre 2021 à 10h00

1. Audition de M. Didier Blanchet, Président du CSR

2. Recommandations du rapport « Les grands défis économiques » face au changement démographique : Présentation de M. Axel Börsch-Supan

Document n° 1

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

1. Audition de M. Didier Blanchet, Président du CSR

2. Recommandations du rapport « Les grands défis économiques » face au changement démographique : présentation de M. Axel Börsch-Supan

1. Audition de M. Didier Blanchet, Président du Comité de suivi des retraites

Au cours de sa séance plénière le 23 septembre 2021, le COR auditionnera Monsieur Didier Blanchet, Président du Comité de suivi des retraites (CSR), suite à l'avis que ce comité a rendu en juillet dernier. Dans le cadre de la procédure de pilotage du système de retraite instaurée par la loi du 20 janvier 2014, le COR a souhaité auditionner chaque année¹ le président du CSR à la fois sur le dernier avis rendu par le comité et éventuellement sur les thèmes d'étude qu'il pourrait être utile d'approfondir dans le cadre du programme de travail du COR².

Le **document n° 2** constitue le huitième avis annuel du CSR depuis juillet 2014, remis officiellement au Premier ministre le 15 juillet 2021 à la suite du huitième rapport annuel du COR adopté le 10 juin 2021³.

Le rapport annuel du COR, ainsi que ses autres travaux et en particulier ceux de projections sur la situation financière des régimes de retraite, alimentent la réflexion du CSR, créé par l'article 4 de la loi du 20 janvier 2014, qui est chargé de remettre un avis annuel et public dont le contenu est fixé au II de l'article L. 114-4 du code de la Sécurité sociale. À travers cet avis, le CSR :

« 1° [Indique] s'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, des objectifs définis au II de l'article L. 111-2-1. Il prend en compte les indicateurs de suivi mentionnés au 4° de l'article L. 114-2 et examine la situation du système de retraite au regard, en particulier, de la prise en considération de la pénibilité au travail, de la situation comparée des droits à pension dans les différents régimes de retraite et des dispositifs de départ en retraite anticipée ;

¹ Madame Yannick Moreau, présidente du CSR a déjà été auditionnée par le COR en séance plénière le 15 octobre 2014, le 23 septembre 2015, le 28 septembre 2016, le 20 septembre 2017 et le 26 septembre 2018, respectivement suite aux premier, deuxième, troisième, quatrième et cinquième avis du CSR. Monsieur Didier Blanchet, président du CSR depuis 2019, a été auditionné en séance plénière le 26 septembre 2019 suite au sixième avis du CSR. Compte tenu de la crise sanitaire de 2020 et de ses conséquences sur le calendrier de publication du rapport annuel du COR, le CSR a rendu son avis le 21 décembre 2020. L'audition du président du CSR s'est tenue le 28 janvier 2021.

² L'audition renvoie ainsi au I de l'article L. 114-4 du code de la Sécurité sociale qui stipule : « le Conseil d'orientation des retraites, les administrations de l'Etat, les établissements publics de l'Etat, le fonds mentionné à l'article L. 4162-17 du code du travail [le fonds chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité] et les organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite légalement obligatoire ou du régime d'assurance chômage sont tenus de communiquer au comité les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui sont nécessaires au comité pour l'exercice de ses missions. Le comité de suivi des retraites fait connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans les programmes de travaux statistiques et d'études de ces administrations, organismes et établissements. ».

³ Huitième rapport annuel du COR, [Évolutions et perspectives des retraites en France](#), juin 2021.

2° [Analyse] *la situation comparée des femmes et des hommes au regard de l'assurance vieillesse, en tenant compte des différences de montants de pension, de la durée d'assurance respective et de l'impact des avantages familiaux de vieillesse sur les écarts de pensions ;*

3° [Analyse] *l'évolution du pouvoir d'achat des retraités, avec une attention prioritaire à ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté. ».*

Lorsqu'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, de ses objectifs, le CSR énonce des recommandations, rendues publiques, qu'il « *adresse au Parlement, au Gouvernement, aux caisses nationales des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse, aux services de l'État chargés de la liquidation des pensions et aux régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires* » et dont il contrôle la prise en compte : en effet, il « *remet, au plus tard un an après avoir adressé [ces] recommandations (...), un avis public relatif à leur suivi* ». Le Gouvernement, après consultation des organisations représentatives des employeurs et des salariés, doit présenter au Parlement les suites qu'il entend donner aux recommandations.

Cette dernière procédure, qui n'avait jusqu'ici pas été mise en œuvre en l'absence de recommandations du CSR dans ses trois premiers avis, l'a été pour la première fois à la suite du quatrième avis, même si le CSR apparaissait peu prescriptif dans ses recommandations, telles qu'elles ressortaient dans les conclusions générales de l'avis⁴.

Ce huitième avis du CSR intervient seulement six mois après le dernier avis dans un contexte encore incertain, même si les conditions d'un retour à une vie normale semblent désormais se dessiner.

Ainsi, d'après le comité « *[...] la priorité reste actuellement au soutien de l'activité plus qu'à une résorption précipitée des déficits. Il réitère cependant les messages des années précédentes sur « la nécessité d'équilibrer les comptes du système de retraite – qui ne peut se financer de manière durable par l'endettement –, et il essaye d'éclairer sur les critères pouvant guider le choix entre les différentes options disponibles pour ce retour à l'équilibre* ».

Comme dans les avis précédents, « *le CSR a considéré qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer en faveur de telle ou telle mesure précise, car le choix entre les différentes options est un choix politique. Il se contente d'en préciser les conséquences et d'éclairer les conditions de réalisation* ».

⁴ « *La révision des hypothèses démographiques de l'INSEE conduit, pour sa part, à dégrader à moyen terme (réduction du solde migratoire) et long terme (allongement de l'espérance de vie) le solde des régimes. Dans le scénario économique le plus favorable, le système tendrait toujours, mais dans un horizon plus lointain, vers l'équilibre financier. Il connaîtrait cependant des déficits durables en dessous d'un taux de croissance de la productivité de 1,5% et s'éloignerait significativement de son objectif de pérennité financière. Cette dépendance forte à la croissance est une caractéristique du système français.*

C'est pourquoi, le comité est conduit, en vertu des dispositions du décret du 20 juin 2014, à recommander au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires, afin de ramener le système sur une trajectoire d'équilibre. Cependant, le comité ne fait pas de recommandation précise sur le calendrier qui dépend de divers arbitrages qui reviennent au Gouvernement. »

Le comité aborde deux thématiques qui se distinguent par leur temporalité, à savoir la gestion de la « dette Covid » qui « *en l'état des projections a des effets aux toutes premières années* » et la question de la trajectoire structurelle post crise.

Les projections du COR confirment l'ampleur des effets de la crise sur la part des dépenses de retraite dans le PIB et les déficits même s'ils sont un peu plus faibles qu'estimés dans le rapport précédent. « *Le Comité insiste sur l'incertitude qui entoure ces exercices* » que ce soit sur le rythme de sortie de crise mais aussi sur l'évolution démographique et économique à long terme. En outre, « *la tâche des équipes en charge des projections est également compliquée par l'éclatement et la complexité du système et, pour ce qui est des projections de soldes, l'absence de règles de financement bien préétablies pour une part importante de ses ressources.* »

Sur la gestion du surplus de déficits issus de la crise sanitaire, le CSR a pris acte des reprises systématiques des déficits des régimes de base par la CADES, dont la durée de vie a été prolongée en conséquence. Le CSR note que « *des arbitrages différents pourront être étudiés si les effets de la crise sur les comptes sociaux s'avèrent plus marqués qu'actuellement anticipé [...]* ». « *S'agissant de la trajectoire à plus long terme du système, le Comité rappelle la nécessité que le système soit tendanciuellement équilibré. [...] Demeurer ou revenir sur une trajectoire d'équilibre suppose de convenir d'une cible de dépenses dont on soit sûr qu'elle peut être tenue sans nuire à la satisfaction des autres besoins économiques [...]* ».

Dans cette perspective, d'après le CSR, deux options principales se dessinent : soit considérer « *qu'un niveau de dépenses de l'ordre de 13,5 % est soutenable sans affecter les autres besoins sociaux* », soit considérer que « *ce niveau de 13,5 % est trop élevé au regard des autres besoins à couvrir par la dépense publique, et qu'il faut la refluer, d'une quantité à déterminer, moyennant un recul plus marqué de l'âge de la retraite et/ou un repli plus important du niveau de vie relatif des retraités.* »

Le Comité ne se prononce pas sur un des deux scénarios car « *il s'agit d'un choix politique à arbitrer en fonction d'un grand nombre de critères qui ne relèvent pas que du système de retraite* ». Le CSR précise toutefois que si la seconde option est privilégiée, « *les questions qui sont posées sont plutôt celles de l'accélération de son calendrier spontané et des moyens pour y parvenir y compris dans les scénarios de croissance moins favorables.* » L'ajustement peut combiner des mesures sur le niveau de vie relatif des retraités et sur l'âge de la retraite mais pose la question de l'équité intergénérationnelle. « *En présence d'un niveau de vie des retraités qui reste encore supérieur à celui des actifs, il n'apparaît pas illégitime qu'une part de l'accélération porte sur ce paramètre. L'ajustement peut combiner action sur le stock, avec des revalorisations nominales ne repercutant pas l'intégralité de la poussée d'inflation qu'on pourrait observer dans les années à venir, au moins pour les retraites les plus élevées, et action sur le flux, le principal instrument dont on dispose pour ce faire étant la durée de cotisation requise pour le taux plein. Ce paramètre est en général compris comme gouvernant l'âge de liquidation mais, de manière équivalente, compte tenu du dispositif de décote/surcote, on peut y voir un paramètre gouvernant le taux de remplacement offert à âge donné* ».

Dans les deux cas, le CSR indique que l'« *on ne peut que continuer à pointer l'hétérogénéité des règles entre catégories de population et les doutes qu'elle ne manque pas de nourrir quant à l'équité du système* ». « *Le Comité réitère ses observations de 2020 sur l'anomalie que constitue notamment, dans le secteur public, la gestion indirecte du taux de remplacement par l'évolution des primes, pendant que cette évolution est gouvernée dans le privé par l'interaction entre croissance et revalorisation sur les prix des vingt-cinq meilleurs salaires portés aux comptes.* » Le Comité indique être « *régulièrement interpellé sur les problèmes que soulève l'absence d'unité de compte commune aux différents régimes, qui serait seule à même d'assurer une portabilité transparente et équitable des droits.* »

Le Comité voit là des « *chantiers sur lesquels pourrait-être relancée une réflexion globale, dans l'esprit du projet de Régime universel, mais selon un calendrier qui puisse combiner partage des constats, concertation et expertises techniques approfondies* ».

2. Recommandations du rapport « Les grands défis économiques » face au changement démographique : présentation de M. Axel Börsch-Supan

La séance est également consacrée à la présentation par M. Axel Börsch-Supan du chapitre III concernant les conséquences du changement démographique du rapport « Les grands défis économiques »⁵ de la commission internationale Blanchard-Tirole publié en juin 2021⁶. Ce rapport fait suite à la saisine du Président de la République qui, en mai 2020, a demandé à 26 économistes internationaux de réfléchir à la dimension économique des trois défis que représentent le réchauffement climatique, les inégalités et le vieillissement de la population.

Le **document n° 3** présente des extraits des travaux de la commission sur les réponses à apporter au vieillissement par le système de retraite.

La commission rappelle d'abord plusieurs constats :

- Le rapport entre le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus et celui de personnes âgées de 15 à 64 ans devrait atteindre 45 % en 2040 (contre 33 % en 2020). Ce vieillissement reste modéré en France comparativement aux autres États européens et il s'explique par un allongement de l'espérance de vie, progrès sociétal majeur, et par un renflement temporaire de la pyramide des âges dû au vieillissement de la génération du *baby-boom*, alors que la fécondité continue d'assurer le renouvellement des générations.
- Ce vieillissement va exercer une pression sur les systèmes de protection sociale (santé, retraite) et sur la croissance économique, alors même que la part des dépenses retraite dans le PIB est plus élevée en France que dans les autres pays européens (à l'exception de l'Italie qui a une population plus âgée), notamment parce que le système de retraite français est plus généreux et parce que les départs à la retraite y sont plus précoces. En conséquence, le taux de cotisation moyen (prélèvement salarial et patronal) destiné à financer les retraites est relativement élevé, aux alentours de 28 % des revenus d'activité.

⁵ « [Les grands défis économiques](#) », Commission internationale présidée par Olivier Blanchard et Jean Tirole, Juin 2021.

⁶ Ce chapitre a été rédigé par Axel Börsch-Supan, Claudia Diehl et Carol Propper.

- La part des dépenses de retraite dans le PIB devrait cependant diminuer à compter de 2030 et dans les années suivantes, mais au prix d'une baisse du niveau de vie relatif des retraités et sous réserve que la croissance de la productivité du travail atteigne 1,3 %, ce que les auteurs du chapitre jugent optimiste⁷.
- Cette baisse du niveau de vie des retraités est la résultante de l'indexation des droits et des pensions sur les prix et non sur les salaires, souvent documentée dans les études académiques et les travaux du COR. Cette indexation présente trois inconvénients : 1/ la baisse relative des pensions par rapport aux salaires pourrait s'avérer difficilement acceptable sur le long terme ; 2/ la pérennité financière du système de retraite dépend de la croissance de la productivité du travail, dont l'évolution est extrêmement incertaine ; 3/ le montant de la pension est très sensible au profil de carrière individuel, ce qui implique des effets redistributifs importants mais pas toujours souhaités.
- La fragmentation actuelle du système de retraite suscite un sentiment d'injustice, les prestations n'étant pas calculées de la même façon selon le régime d'affiliation et est un facteur de coût non négligeable.
- Enfin, les taux d'emploi et d'activité sont plus faibles en France que dans les autres pays européens, ce qui constitue « le talon d'Achille de l'économie française ». En particulier, le taux d'emploi de la population âgée de 55 à 64 ans est de 56,2 % en France contre 66,6 % en moyenne en Europe, l'écart s'expliquant essentiellement par le taux d'emploi des 60-64 ans. La faiblesse des taux d'emploi provient également de moindres taux d'emploi pour les personnes souffrant de maladies chroniques et pour les immigrés. Pour les séniors, elle découlerait de contre-indications financières à travailler au-delà du taux plein⁸, mais aussi de facteurs plus qualitatifs tels que l'insatisfaction dans l'emploi et l'existence de perceptions partiellement fausses (sur l'emploi des seniors qui viendrait diminuer le taux d'emploi des jeunes et la productivité du travail qui baisserait avec l'âge).

À partir de ces constats, la commission préconise une approche globale où une réforme structurelle des retraites (détaillée ci-après) devrait être accompagnée de mesures substantielles sur le marché du travail, notamment pour augmenter les taux d'emploi. Ces mesures porteraient sur une meilleure prise en charge des maladies chroniques, la formation continue tout au long de la vie active, des aménagements qualitatifs des emplois en fin de vie active, des mesures visant à mieux valoriser les qualifications des immigrés (reconnaissance des diplômes étrangers et lutte contre la ségrégation scolaire) et la lutte contre les discriminations. Ces mesures devraient être accompagnées d'actions de communication, notamment pour s'attaquer aux « fausses croyances ». Ces mesures ne sont pas détaillées dans ce document.

⁷ De fait, la part des dépenses de retraite dans le PIB diminue également dans les dernières projections du COR sous l'hypothèse d'une croissance de la productivité de 1,0 %.

⁸ Les études disponibles montrent que la somme des prestations actualisées sur toute la durée de retraite décroît après l'âge du taux plein.

Concernant la réforme des retraites, la commission suggère de repartir du projet de loi de réforme présenté en janvier 2020, en l'occurrence la création d'un système universel par points, au sein duquel les régimes actuels fusionneraient progressivement, en proposant toutefois des modifications sur plusieurs aspects.

Un système en points et un libre choix de départ à la retraite

Conformément au projet de réforme, les droits seraient accumulés en points. Cependant, le nombre de points acquis annuellement ne dépendrait pas du taux de cotisation et de la valeur d'acquisition du point (fonctionnement des régimes complémentaires en France), mais du salaire perçu par l'assuré relativement au salaire moyen, à l'image du système de retraite allemand. Concrètement, 100 points (par exemple) seraient acquis pour un salaire égal au salaire moyen de l'année, 200 points pour un salaire égal à deux fois le salaire moyen, etc. Cette méthode de calcul revient de fait à une indexation des droits sur les salaires et permet d'atteindre l'objectif « un euro cotisé ouvre les mêmes droits »⁹. En outre, des points pourraient être attribués au titre de périodes non travaillées (maternité, chômage, etc.) comme actuellement.

Au moment de la liquidation, les points acquis seraient convertis en une pension de retraite à l'aide d'une valeur de service du point, identique pour tous les retraités une année donnée, quel que soit leur âge. Les auteurs suggèrent de fixer cette valeur de service en référence à la pension moyenne actuelle et à l'âge de 64 ans.

⁹ Dans l'hypothèse où les cotisations sont réputées stables ; si le niveau des cotisations évolue, ce principe n'est plus vérifié. Par exemple, 100 points peuvent être acquis pour 100 euros cotisés (soit 1 euro cotisé donne 1 point). En cas d'augmentation du taux de cotisation (par exemple de doublement), 100 points seraient acquis pour 200 euros cotisés (soit 1 euro cotisé donne 0,5 point).

Quant à l'âge de départ à la retraite, les membres de la commission partent du constat que la distribution des âges de départ à la retraite est particulièrement ancrée autour de l'âge du taux plein en France, âge au-delà duquel il n'y a que peu d'incitation financière à continuer à travailler. Selon eux, cette norme sociale ne permet pas de prendre en compte l'hétérogénéité des assurés sur le plan de la santé et de la satisfaction dans l'emploi. Afin de prendre en compte cette hétérogénéité, les auteurs suggèrent d'abandonner la notion « d'âge équilibre » (ou « âge pivot ») équivalent à l'âge du taux plein et préconisent plutôt de fixer une « fenêtre de départ » à partir d'un âge minimal (nécessaire dans un système de retraite en répartition). Les personnes qui travailleraient au-delà de l'âge minimal continueraient à acquérir des points et la pension serait calculée selon un barème calibré de façon à être actuariellement neutre¹⁰. La date de départ à la retraite résulterait alors autant d'un choix d'un taux de remplacement cible, variable selon la carrière et les souhaits de chacun¹¹, qu'un choix d'un âge de départ à la retraite.

Le mécanisme d'équilibrage proposé : un arbitrage entre âge de la retraite et indexation de la valeur de service du point

Afin de respecter ces conditions d'équilibre d'un système de retraite¹², les membres de la commission proposent un mécanisme d'équilibrage articulé autour de l'âge de départ à la retraite et de l'indexation de la valeur de service du point. Ils écartent la possibilité d'augmenter les taux de cotisation, soulignant qu'ils sont déjà élevés en France¹³.

¹⁰ Dans un système actuariellement neutre, un report (ou une anticipation) de l'âge de la retraite doit être compensé par un montant de pension plus (moins) élevé afin de compenser une durée de retraite moins (plus) longue et une durée de cotisation plus (moins) élevée, de telle sorte que dans les deux cas les flux de pensions cumulées et les flux de cotisations cumulées soient égaux.

¹¹ Dans ce cadre, la fixation d'un âge maximal de départ à la retraite ne serait plus nécessaire. Au contraire, employeurs et salariés devraient encourager à prolonger les contrats de travail aussi longtemps que possible, ce qui devrait passer par une adaptation de la législation et des discussions entre les partenaires sociaux des différentes branches d'activité.

¹² À taux de cotisation donné et avec un rapport entre les retraités et les cotisants (taux de dépendance démographique) constant, un système par répartition est à l'équilibre si la croissance de la pension moyenne est égale à celle du salaire moyen. Si le rapport entre cotisants et retraités n'est pas constant, l'équilibre est atteint si la croissance de la pension moyenne est égale à celle du salaire moyen corrigée de la variation du taux de dépendance.

¹³ En revanche, les auteurs n'écartent pas la possibilité de recourir à d'autres sources de financement que les cotisations afin d'élargir l'assiette des prélèvements du système de retraite.

Afin de prendre en compte l'augmentation de la durée de vie, les membres de la commission préconisent de reculer l'âge effectif de départ à la retraite, soit directement en indexant les âges légaux, tel que l'âge minimal¹⁴, soit indirectement en augmentant la surcote appliquée en cas de report, soit encore en jouant sur les deux volets à la fois. Ils proposent par exemple de reprendre la règle du 1/3 (retraite) - 2/3 (carrière) pour partager les gains d'espérance de vie à l'avenir¹⁵. Cependant, ce recul ne permettrait pas de prendre en compte les effets du vieillissement liés à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom.

C'est pourquoi, les auteurs proposent également d'indexer la valeur de service du point sur la croissance des salaires¹⁶ corrigée d'un facteur de soutenabilité basé sur les évolutions du rapport de dépendance démographique, à l'instar de ce qui est fait en Allemagne et devrait être introduit en Espagne. Ce facteur de soutenabilité permettrait de prendre en compte les deux causes du vieillissement démographique (*baby-boom* et allongement de l'espérance de vie). Cette modalité d'indexation aurait pour conséquence une baisse des taux de remplacement au fil des générations, à âge de la retraite inchangé et de freiner la croissance des pensions déjà liquidées par rapport à une indexation uniquement basée sur les salaires.

Le mécanisme d'équilibrage reposerait alors sur ces deux leviers (âge et indexation de la valeur du point), afin d'éviter de trop solliciter chacun d'eux et de permettre une meilleure acceptabilité des ajustements à venir de la part des assurés. Cette solution aurait également l'avantage d'introduire un lien direct entre le système de retraite et les politiques du marché du travail : toute augmentation du taux d'emploi (due à des mesures d'âge ou à des changements de comportements d'offre et de demande de travail) aurait des effets positifs sur la croissance potentielle et induirait une hausse plus forte des prestations (facteur de soutenabilité moins élevé).

Le poids relatif à accorder à chacun de ces deux leviers pourrait être modulé au sein d'un conseil consultatif, composé, à l'image du COR, des partenaires sociaux, de chercheurs et de tous les autres acteurs du système et en fonction des chocs, des projections financières et de la situation d'un fonds de réserve à créer.

Ce fonds de réserves, dont la taille dépendrait du degré et de la durée de stabilisation recherchée, aurait vocation à gérer les fluctuations économiques et démographiques transitoires (et non permanentes). À cette fin, sa gestion devrait être confiée à une autorité indépendante (afin que les pouvoirs publics n'aient pas la tentation d'y puiser de manière injustifiée), néanmoins en fixant des seuils (aussi bien plancher que plafond) à ne pas dépasser et au-delà desquels des ajustements seraient rendus obligatoires.

¹⁴ Alors que les auteurs recommandent la fixation d'une fenêtre de départ à partir d'un âge minimal, ils constatent cependant qu'il n'y a que peu d'éléments pour décider si les ajustements doivent être effectués autour d'un âge précis avec un système de bonus/malus ou s'ils doivent être effectués en renforçant les incitations à travailler au-delà de l'âge minimal.

¹⁵ À noter que dans les quinze prochaines années, la durée de retraite devrait rester stable compte tenu des tendances actuelles de la longévité et du recul prévu de l'âge effectif de départ à la retraite, ce qui signifie que tous les gains de longévité sont affectés à la vie active et non à la retraite. Dit autrement, la règle proposée par les auteurs revient à reculer l'âge de départ à la retraite moins rapidement qu'avec les règles actuelles.

¹⁶ Il faut rappeler que les points sont acquis en référence au salaire moyen, ce qui revient à une indexation des droits sur les salaires.

Ces propositions pour équilibrer le système de retraite ne sont cependant pas accompagnées de recommandation sur le niveau auquel pourrait se situer la part des dépenses des dépenses de retraites dans le PIB. Or, ce n'est qu'en disposant d'une indication sur cette cible qu'il sera possible de débattre du partage des efforts à faire entre les deux leviers.

L'équité intragénérationnelle

Afin de tenir compte des différences de carrière et d'espérance de vie, les membres de la commission proposent plusieurs pistes.

En premier lieu, outre la validation de points pour les périodes hors de l'emploi, la commission recommande de conserver un dispositif de retraite minimale forfaitaire et d'attribuer en plus des points gratuits supplémentaires aux personnes situées entre la retraite minimale et la retraite perçue pour des revenus inférieurs aux quatre premiers déciles. Ces points seraient calculés au moment du départ à la retraite et diminueraient selon un barème non linéaire jusqu'au quatrième décile. Ce complément permettrait de supprimer l'effet de seuil qui existe actuellement, effet qui présente deux inconvénients. D'une part, les personnes en-deçà de ce seuil peuvent ne pas être incitées à travailler plus, le minimum versé pouvant s'apparenter à une pension forfaitaire et ne dépendant alors plus des cotisations versées. D'autre part, les personnes dont le revenu ne dépasse que très légèrement celui ouvrant droit à la pension minimale se sentent selon les auteurs « en danger de pauvreté » et ce d'autant plus si le taux de remplacement est appelé à diminuer.

En deuxième lieu, les départs anticipés au titre de la pénibilité du travail pourraient être permis et relèveraient d'accords de branches entre les partenaires sociaux. Ils devraient alors être totalement financés par les branches d'activité concernées et les entreprises pourraient y déroger.

Enfin, sur la prise en compte des différences d'espérance de vie, aucun consensus ne s'est dégagé au sein de la commission. Les auteurs du Chapitre III ne proposent pas de mécanisme spécifique, notamment parce que les différences d'espérance de vie peuvent résulter de causes variables (conditions de travail, hygiène de vie, etc.) et parce qu'il leur paraît essentiel d'avoir le même âge minimal pour tous compte tenu du rôle de norme sociale joué par cet âge. Ils soulignent en outre que l'attribution de points gratuits permettrait aux personnes concernées de partir plus souvent dès l'âge minimal, ce qui compenserait en partie les écarts d'espérance de vie liés aux revenus, et ce d'autant plus que ces personnes auraient commencé à travailler plus jeunes que les personnes ayant des revenus plus élevés et ainsi accumulé plus de points à cet âge. D'autres membres de la commission auraient souhaité aller plus loin, par exemple en introduisant des barèmes de relèvement de l'âge minimal différent selon le revenu.

Une période de transition qui devrait être de l'ordre de 15 ans

Selon les auteurs, la montée en charge de la réforme doit être assez rapide, afin que le système ne soit pas confronté à une pression financière trop importante, tout en protégeant les personnes qui s'appêtent à prendre prochainement leur retraite ou l'ont déjà prise.

C'est pourquoi, ils proposent une transition de 15 ans et non pas étalée sur une génération (si les actifs d'aujourd'hui continuaient à relever de l'ancien système). La méthode proposée est celle adoptée en Suède : les droits seraient calculés en parallèle selon l'ancien et le nouveau système pour toutes les générations de la transition. À la liquidation, le montant de pension serait alors égal à la somme pondérée des pensions acquises dans chaque régime, les coefficients de pondération évoluant au fil des générations de $x/15$ fois la pension calculée dans le nouveau système et de $(15-x)/15$ fois la pension calculée dans l'ancien système avec x augmentant chaque année pour passer de 1 à 15.

Enfin, cette réforme ne concernerait pas, au moins dans un premier temps, les fonctionnaires, notamment du fait de la difficulté liée à l'intégration des primes, dont le taux est très variable d'un corps à l'autre, dans le calcul de la nouvelle pension. Les auteurs suggèrent ainsi de regrouper dans un premier temps les régimes de base et les régimes complémentaires du secteur privé (le rapport ne précise pas si les non-salariés seraient concernés) et de réformer le système de rémunération de la fonction publique parallèlement au système de retraite avant d'intégrer les fonctionnaires à la réforme des retraites.