Un système universel de retraite, plus simple, plus juste, pour tous

Préconisations de Jean-Paul Delevoye,
Haut-Commissaire à la réforme des retraites

DOSSIER DE PRESSE

18 juillet 2019



Pour une RETRAITE (plus simple, plus juste, pour tous

reforme-retraite.gouv.fr
#ReformeRetraite

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ
HAUT-COMMISSAIRE À LA RÉFORME DES RETRAITES

Sommaire

Éditos

01
Le système de retraite universel en 12 points clés

02
La retraite en France : quelques chiffres

03
18 mois de concertation et de dialogue avec toutes les parties prenantes

04
Les cas types

Contacts presse :

communication-retraites@retraites.gouv.fr

Elisabeth Sawicki : 06 17 58 70 80 - Martin Motte : 07 63 18 61 91

ÉDITO



AGNÈS BUZYN
Ministre des solidarités et de la santé

Un système de retraites, c'est un choix de société et le choix de la France fut, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, d'assurer la solidarité entre les générations par une assurance retraite publique et généralisée. Ministre des solidarités, j'ai à cœur de défendre ce soubassement de notre cohésion nationale ; je sais combien les Français y sont attachés mais je sais aussi les doutes et les craintes qui pèsent sur ce pilier de notre contrat social.

Pour les mesurer, il suffit de demander à un jeune actif en 2019 comment il envisage sa propre retraite. Oscillant entre résignation amusée et pessimisme incrédule, sa réponse n'en sera pas moins claire : « il n'y en aura plus ». Il faut donc redonner confiance.

Si la confiance ne se décrète pas, elle ne se gagne pas non plus par des réformes successives, courant après l'augmentation de l'espérance de vie et laissant à nos concitoyens un sentiment d'inachevé et d'inachevable. La méthode doit changer radicalement, pour créer une nouvelle solidarité, universelle, adaptée à la société qui est la nôtre.

Cette société n'est plus celle où l'on franchissait les portes d'une entreprise ou d'une administration pour y passer toute sa carrière et qui a pu justifier l'organisation professionnelle du système de retraite, dont la conséquence a été la multiplication du nombre de régimes. Les carrières linéaires ont fait place à des parcours professionnels extrêmement divers, avec des changements d'employeur et de statut, des temps d'arrêt et des reconversions.

La protection sociale du XXI^{e} siècle doit tenir compte de cette nouvelle réalité du travail et des nouvelles trajectoires qu'il engendre. Elle doit aussi veiller à ce que les Français se reconnaissent et adhèrent à un système clair et lisible. C'était un engagement de campagne du Président de la République.

Pour retrouver du sens et de la confiance, il faut refonder les principes de solidarité et d'universalité, pour les rendre à nouveau concrets et tangibles. En revenant à ces principes et en les respectant scrupuleusement, nous redonnerons à notre système de retraite les moyens d'être juste, équitable et pérenne.

Le Haut-Commissaire Jean-Paul Delevoye a mené un travail remarquable pour donner de la force politique et de la crédibilité technique à une grande réforme. Je le remercie pour les propositions qui sont faites dans ce rapport, boussole qui guidera notre action.

ÉDITO



JEAN-PAUL DELEVOYE
Haut-Commissaire à la réforme des retraites

Le Président de la République et le Premier ministre m'ont chargé, auprès de la ministre des solidarités et de la santé, de préparer la création du système universel de retraite en coordonnant les travaux nécessaires et en organisant la concertation avec les principaux acteurs.

Dans ces préconisations remises aujourd'hui au Premier ministre, je vous invite à partager les principes fondateurs du système universel de retraite tel que je le conçois à l'issue des travaux et des nombreux échanges que j'ai réalisés. Cette proposition de système universel veut contribuer à la construction de la protection sociale du XXIème siècle telle que souhaitée par le Président de la République et, conformément au cadre fixé par le Premier ministre, elle vise à renforcer l'équité entre les générations, à mieux protéger les plus fragiles, à restaurer la confiance des Français et à redonner de la valeur au travail.

Le système universel que propose ce document répond aux attentes profondes de nos concitoyens en termes d'équité, de justice, de simplification, de lisibilité, de solidité et de solidarité, mais surtout il entre en résonance avec notre société d'aujourd'hui et de demain.

---

*« La Sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes. Trouvant sa justification dans un souci élémentaire de justice sociale, elle répond à la préoccupation de débarrasser les travailleurs de l'incertitude du lendemain »***.** L'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 nous interpelle aujourd'hui avec force.

De nombreux pays ont ouvert le débat sur la protection sociale du XXI^{ème} siècle. Deux modèles s'affrontent : l'individualisation et l'assurance ou le collectif et la mutualisation.

A société nouvelle, réponse nouvelle.

Aujourd'hui, personne ne peut garantir l'avenir de sa profession dans sa pratique, son essence, sa démographie, son statut, son périmètre. Or, notre système de retraite actuel est essentiellement fondé sur des solidarités professionnelles.

Personne ne peut prévoir ce que sera la croissance économique, l'évolution du monde salarial, l'inflation, les nouvelles formes d'activité, l'impact sur l'économie des contraintes environnementales et technologiques. Or notre système de retraite actuel est très dépendant des hypothèses de croissance économique et d'emploi.

Les mutations de notre société nourrissent une interrogation sur la solidité de notre protection sociale. Or un système de retraite doit reposer sur la confiance, pour garantir aux générations qui cotisent qu'elles percevront, à leur tour, les fruits de notre système de protection.

C'est l'esprit de notre Nation de retrouver le bien commun d'une solidarité assumée entre actifs et inactifs, bien portants et malades, travailleurs et chômeurs, valides et invalides.

Les risques sont grands d'une fragmentation de notre société au nom d'intérêts catégoriels ou corporatistes. Contre le chacun pour soi, je retiens le choix d'une mutualisation collective de nos risques individuels. La solidarité nécessite aussi la responsabilité de tous les acteurs. Il n'y a pas d'un côté, les retraités et de l'autre des actifs. La force d'une nation est sa vitalité économique et sa cohésion sociale.

Dans les réformes précédentes, les gouvernements successifs et les partenaires sociaux n'ont eu de cesse de tenter d'équilibrer le système de retraite. Mais notre système reste aujourd'hui injuste, complexe, illisible, et inadapté aux défis de demain.

La reconnaissance du travail est au cœur de notre projet. Nous souhaitons aussi que le nouveau système de retraite traite équitablement les différents parcours professionnels. Si nous soutenons une redistribution au profit des assurés qui ont eu des périodes d'activités courtes ou fréquemment interrompues, cela passera par une contribution des carrières ascendantes et longues. Cela nous paraît juste.

Le système universel nous offre la possibilité de réduire l'écart des pensions entre les précaires et les plus aisés, entre les hommes et les femmes, et pour soutenir les familles, d'apaiser la crainte du veuvage. Nous allons aussi favoriser l'acquisition des points dès les premiers stages rémunérés pour les jeunes et permettre aux retraités d'acquérir des points avec le cumul emploi-retraite.

Le système universel offrira la possibilité de choisir la date de son départ en fonction de son niveau de retraite. Le calcul en points évite les « droits inutiles » de l'ancien système, ne pénalise plus les poly-pensionnés et rend les droits acquis chaque année plus visibles pour les assurés.

Le niveau de retraite sera aussi lié à l'évolution de l'âge de départ. Maintenir un âge minimum à 62 ans, c'est maintenir un plancher afin d'éviter de partir trop tôt avec des retraites trop petites. Consolider le système, c'est vous accompagner à partir, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, à 63 ans ou 64 ans avec des incitations moins contraignantes que le système actuel. Le système universel évitera aussi que les plus défavorisés qui ne valident pas la durée d'assurance, soient dans l'obligation de partir à 67 ans. C'est le cas aujourd'hui de nombreuses femmes.

Les préconisations qui figurent dans le rapport que je remets au Premier ministre sont des propositions construites à partir de travaux approfondis. Ces propositions sont destinées à nourrir le débat politique qui, ainsi que les choix qui en résulteront, donneront au système universel ses propriétés définitives.

Ce projet est le vôtre, nous avons mobilisé l'intelligence de tous, citoyens, parlementaires, partenaires sociaux, administrations. Que tous ceux qui ont participé à ce travail considérable par leur réflexion et le temps qu'ils nous ont donné en soient ici sincèrement remerciés, et en particulier Madame la ministre des solidarités et de la santé qui a apporté son concours personnel et tout le soutien de son ministère à cette démarche.

Jean-Paul Delevoye
Haut-Commissaire à la réforme des retraites

01

Le système de retraite universel en 12 points clés

Plus de 18 mois de concertation et de dialogue avec les partenaires sociaux, les citoyens et les acteurs de la retraite ont nourri les préconisations du Haut-Commissaire à la réforme des retraites pour bâtir un système universel. Ce projet de société est porté par des objectifs forts en termes d'équité et de lisibilité. Il implique une solidarité qui ne dépendra plus des statuts et des professions mais qui s'inscrira dans un pacte collectif entre les générations. Cette solidarité sera le fondement d'un système construit pour préserver durablement nos retraites et pour restaurer la confiance des jeunes générations dans un système de protection sociale adapté au XXI^{e} siècle.

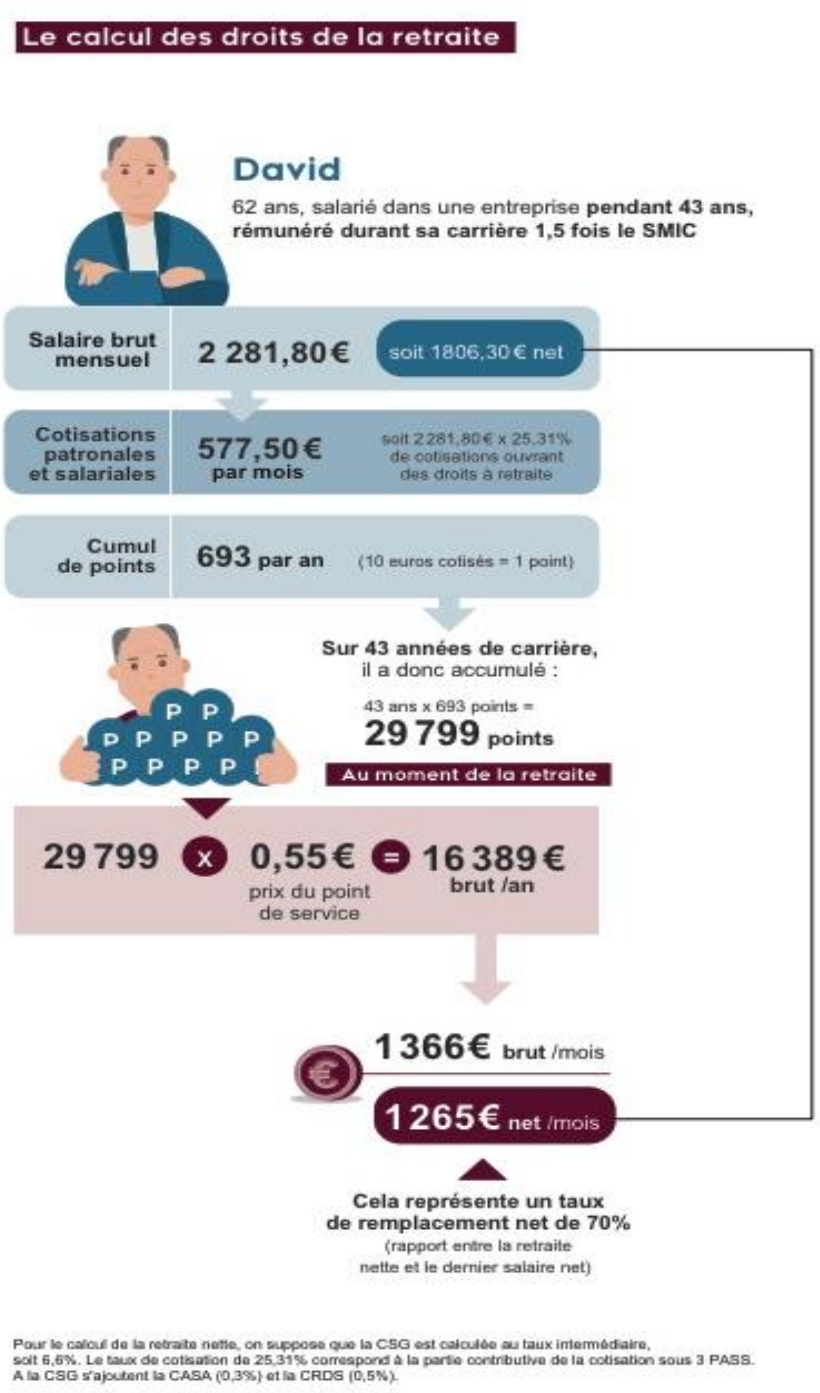
Le système universel de retraite tel qu'il est proposé résulte de travaux approfondis. Ces préconisations, remises au Premier ministre, constituent les propositions formulées par Jean-Paul Delevoye et sont soumises au débat.

1 • Un système en points qui sera plus simple et commun à tous les Français

- **Le système universel de retraite** remplacera les 42 régimes de retraite actuels.
- Le système reposera sur des **règles communes à tous** : salariés du privé et du public, fonctionnaires, indépendants, professions libérales, agriculteurs, parlementaires etc. **Les régimes spéciaux seront fermés**.
- Le système sera financé par **répartition** : comme dans le système actuel, les cotisations versées par les actifs d'aujourd'hui financeront les pensions des retraités d'aujourd'hui.

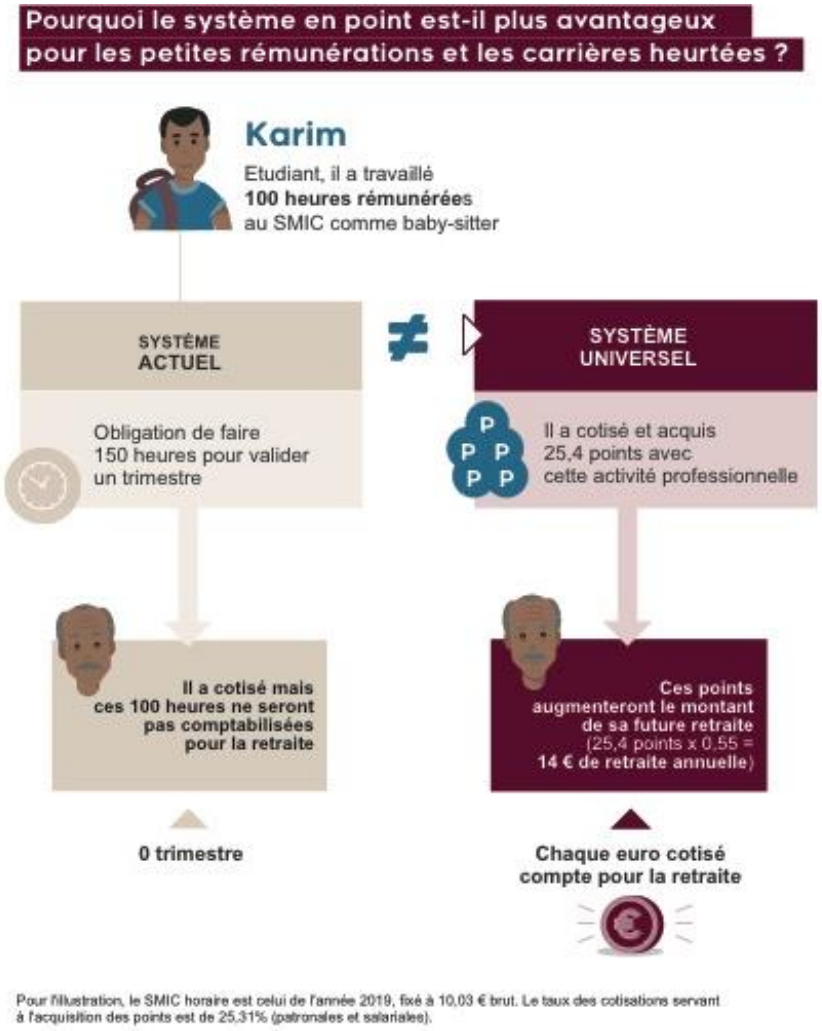
2 • Un système plus juste où « 1 € cotisé vaudra les mêmes droits pour tous »

- **Chaque jour travaillé permettra d'acquérir des points.**
- Un euro cotisé permettra d'acquérir le même nombre de points, quel que soit le statut professionnel et le moment où il a été cotisé.
- Les points s'accumuleront tout au long de la carrière sur un compte et, le moment venu, seront transformés en retraite. Un compte unique de retraite permettra à chaque Français de connaître le nombre de points dont il dispose, pour pouvoir choisir le moment de son départ en retraite.
- **Chaque point permettra d'augmenter le niveau de sa retraite**.
- Les assurés qui n'ont pas été en capacité de faire une carrière complète ne seront pas pénalisés comme dans le système actuel qui les contraint à travailler jusqu'à l'âge de 67 ans pour annuler la décote. Ces inconvénients seront corrigés.



- **Il n'y aura plus de trimestres inutiles** (trimestres ne donnant pas lieu à augmentation de la retraite car le taux plein est déjà atteint ou les 4 trimestres annuels sont déjà acquis).
- Les salariés du privé, des régimes spéciaux et les fonctionnaires auront des **cotisations identiques**. Il est proposé que le taux de cotisations soit de 28,12 %, partagé entre l'employeur (60 %) et le salarié (40 %), proche du niveau actuel des salariés du privé.
- 100 % des primes des fonctionnaires et des salariés des régimes spéciaux seront désormais prises en compte dans le calcul de la retraite. Ainsi, les fonctionnaires et les assurés des régimes spéciaux se constitueront désormais des droits sur la totalité de leur rémunération, primes comprises.
- Jusqu'à 40 000 €, il est proposé que le taux de cotisations des indépendants soit de 28,12 % pour être de 12,94 %[1] de 40 000 € à 120 000 € et **préserver ainsi l'équilibre économique de leur activité**.
- Il est proposé qu'une assiette « brute » soit définie pour les indépendants. Elle se rapprochera davantage de celle des salariés. En contrepartie d'une hausse de la cotisation retraite, les indépendants paieraient ainsi moins de CSG.

[1] correspond aux seules cotisations acquittées par les salariés.



3 • Un système qui garantira un haut niveau de protection sociale

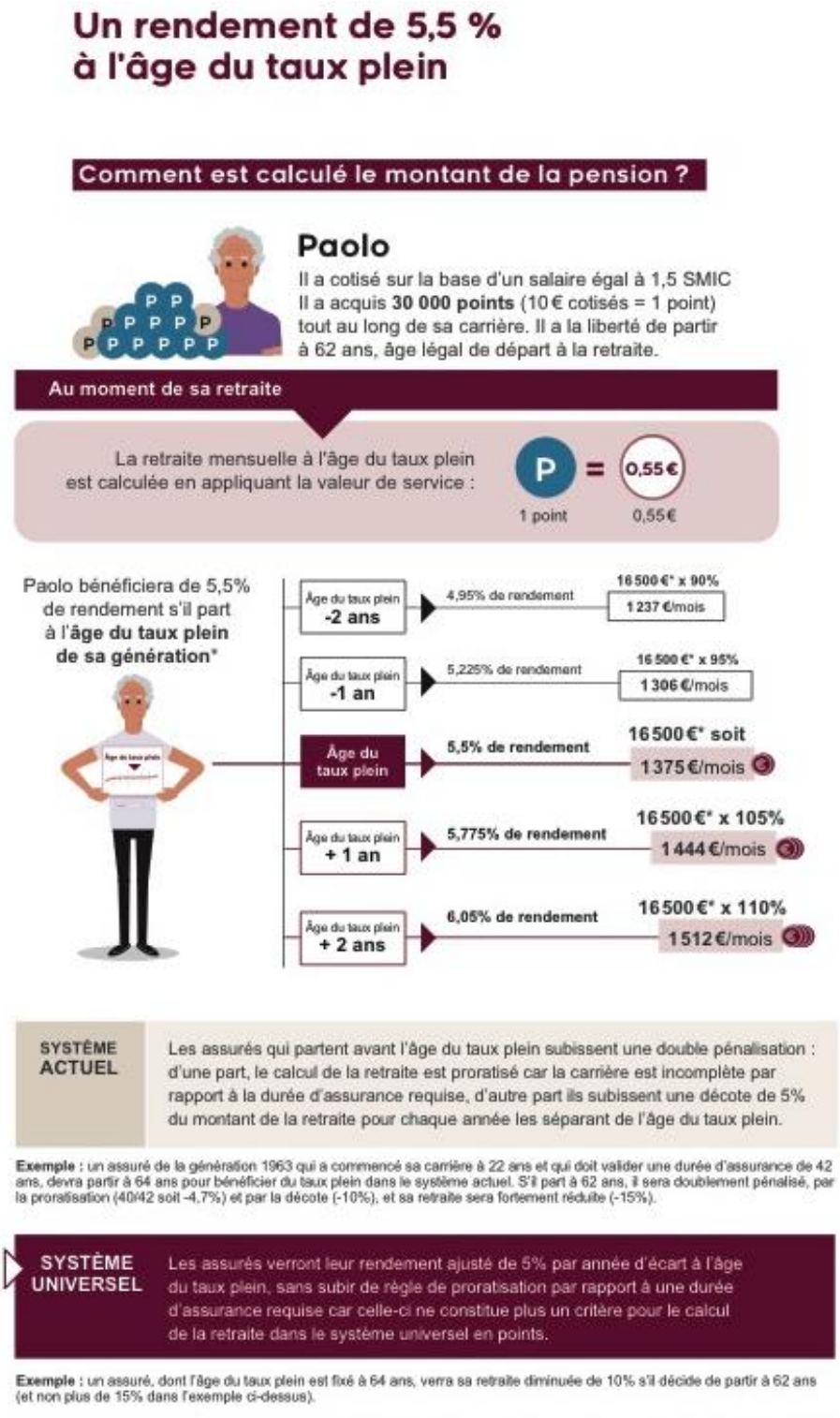
- **100% des actifs** seront couverts par le système universel, et s'ouvriront des droits sur la **totalité de leur rémunération** (dans la limite de 3 plafonds de la sécurité sociale, soit jusqu'à 120 000 €).
- Chacun pourra compléter sa couverture retraite s'il le souhaite. Les employeurs et les salariés qui le souhaiteront pourront compléter leur retraite par la mise en place de dispositifs collectifs d'épargne retraite. Il en sera de même pour les indépendants.
- Une cotisation « déplafonnée » de 2,81 % sera due sur la totalité des revenus pour participer au financement du système de retraite. Elle ne sera pas directement créatrice de droits et participera au financement de la solidarité.

4 • Un système qui valorisera l'activité

- Comme aujourd'hui, **les assurés auront la liberté de partir en retraite à 62 ans**, conformément à la promesse présidentielle.
- L'âge minimal ne peut toutefois pas constituer la référence de départ, sauf à remettre en cause l'équilibre du système et le niveau des retraites. L'âge de départ moyen à la retraite en 2018 est déjà de 63,4 ans[2].
- **Le système universel conservera également un dispositif de « taux plein »,** assorti comme aujourd'hui, d'une décote et d'une surcote. Ce taux plein correspondra à la pension complète.

[2] Source CNAV - Hors départs anticipés

- Le système universel incitera donc au prolongement de l'activité.
- Le Haut-Commissaire propose que l'âge du taux plein soit le même pour tous, contrairement à aujourd'hui où il est compris entre 62 et 67 ans en fonction de la durée travaillée, pénalisant ainsi les personnes ayant eu des carrières courtes ou hachées. L'âge du taux plein permettra aux Français de bénéficier du rendement optimal du système, soit 5,5 % en fonction des hypothèses en vigueur aujourd'hui (**pour 100 € cotisés, un retraité percevra 5,5 € par an pendant toute sa retraite**), sachant que celui-ci ne pourra être défini qu'en 2024.
- Il est proposé que, pour la génération 1963, l'âge du taux plein soit fixé à 64 ans : il s'agit en effet de l'âge moyen auquel cette génération partira à la retraite d'après les projections actuelles du Conseil d'orientation des retraites. **C'est donc l'âge d'équilibre du système**.
- L'âge du taux plein évoluera comme l'espérance de vie.

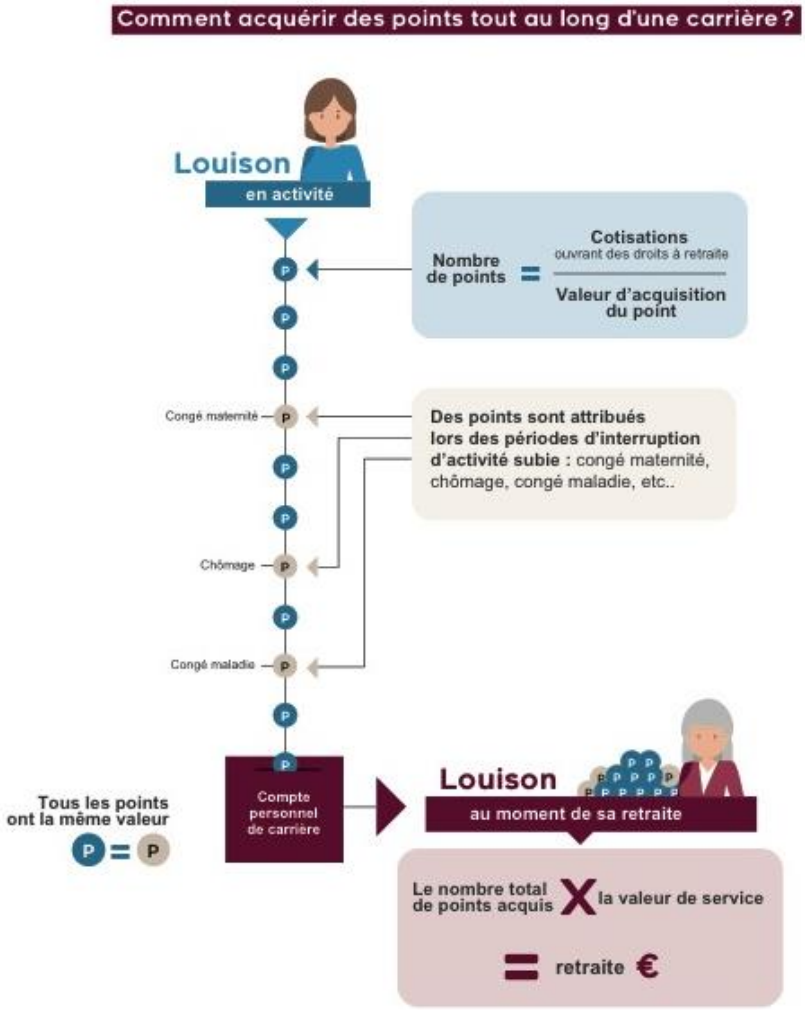


5 • Un système qui sera plus solidaire notamment vis à vis des femmes

Dans le système universel, la solidarité représentera comme aujourd'hui **25 % des droits à retraite**. Elle sera identifiée dans un Fonds de solidarité vieillesse universel financé par l'impôt.

Des points de solidarité pour les périodes d'inactivité subie

- Dans le système universel, **les périodes de chômage indemnisé, maternité, invalidité et maladie donneront droit à des points de solidarité** : ils auront la même valeur que les points attribués au titre de l'activité. Ils seront systématiquement valorisés au moment de la retraite, contrairement à ce qui peut exister dans le système actuel (trimestres inutiles ne donnant pas lieu à augmentation de la retraite).



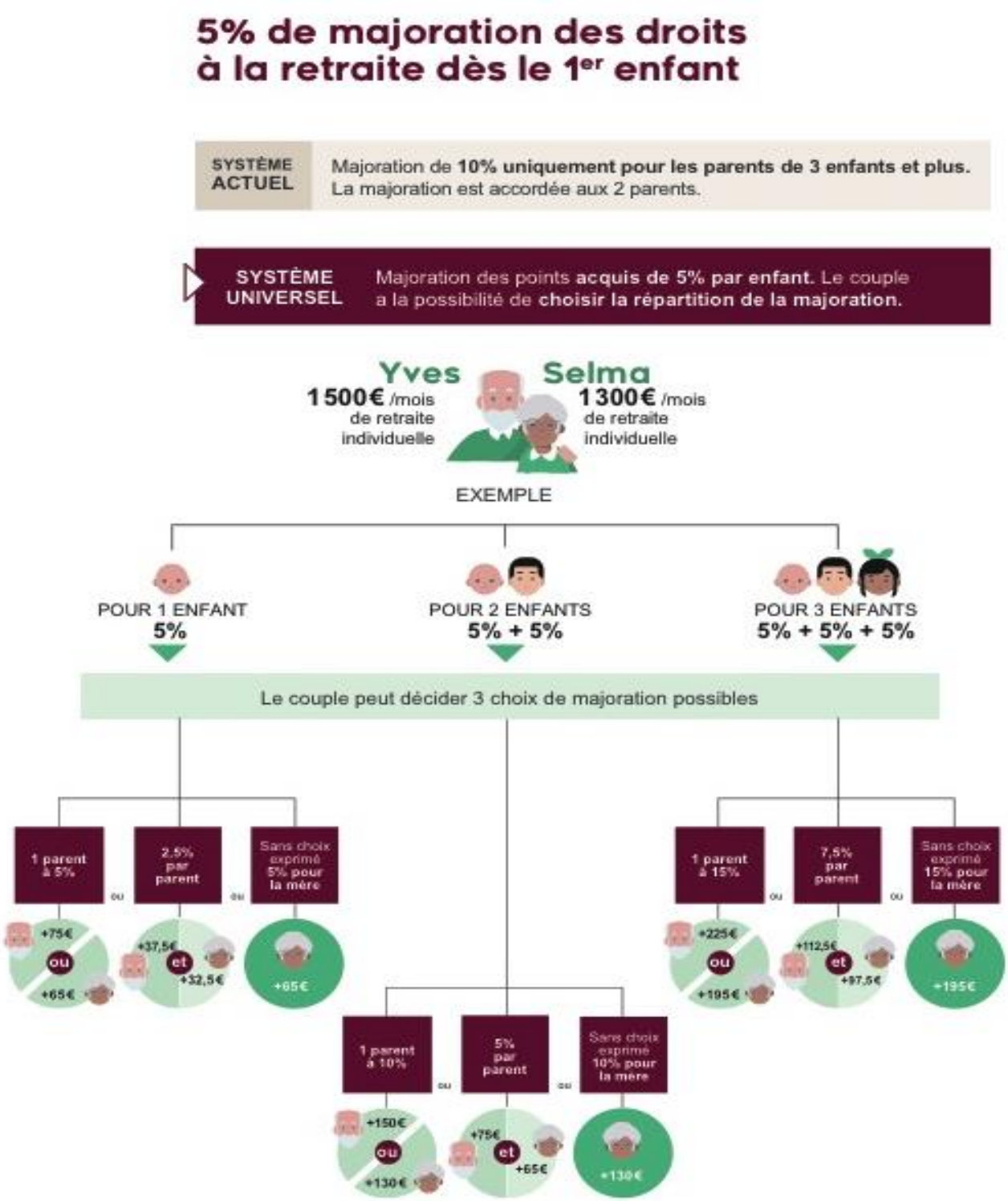
Un minimum de retraite augmenté à 85 % du Smic net

- Le système universel garantira un minimum de retraite pour tous ceux ayant eu des carrières professionnelles à revenus modestes. Dans le système universel, le minimum de retraite sera nettement supérieur au niveau actuel. **Il s'élèvera à 85 % du Smic net, contre 81 % pour les salariés dans le système actuel et 75 % pour les agriculteurs.**
- Ce niveau permettra de valoriser le travail, avec un écart plus significatif qu'aujourd'hui avec le minimum vieillesse, qui a fait l'objet d'une valorisation exceptionnelle par le gouvernement pour atteindre 900 € par mois en janvier 2020.
- Ce nouveau minimum de retraite bénéficiera notamment aux **exploitants agricoles** (**40 % d'entre eux verront leur pension sensiblement s'améliorer et leurs prélèvements légèrement diminuer**), aux artisans, aux commerçants et aux personnes, souvent des femmes, qui ont durablement travaillé à temps partiel.

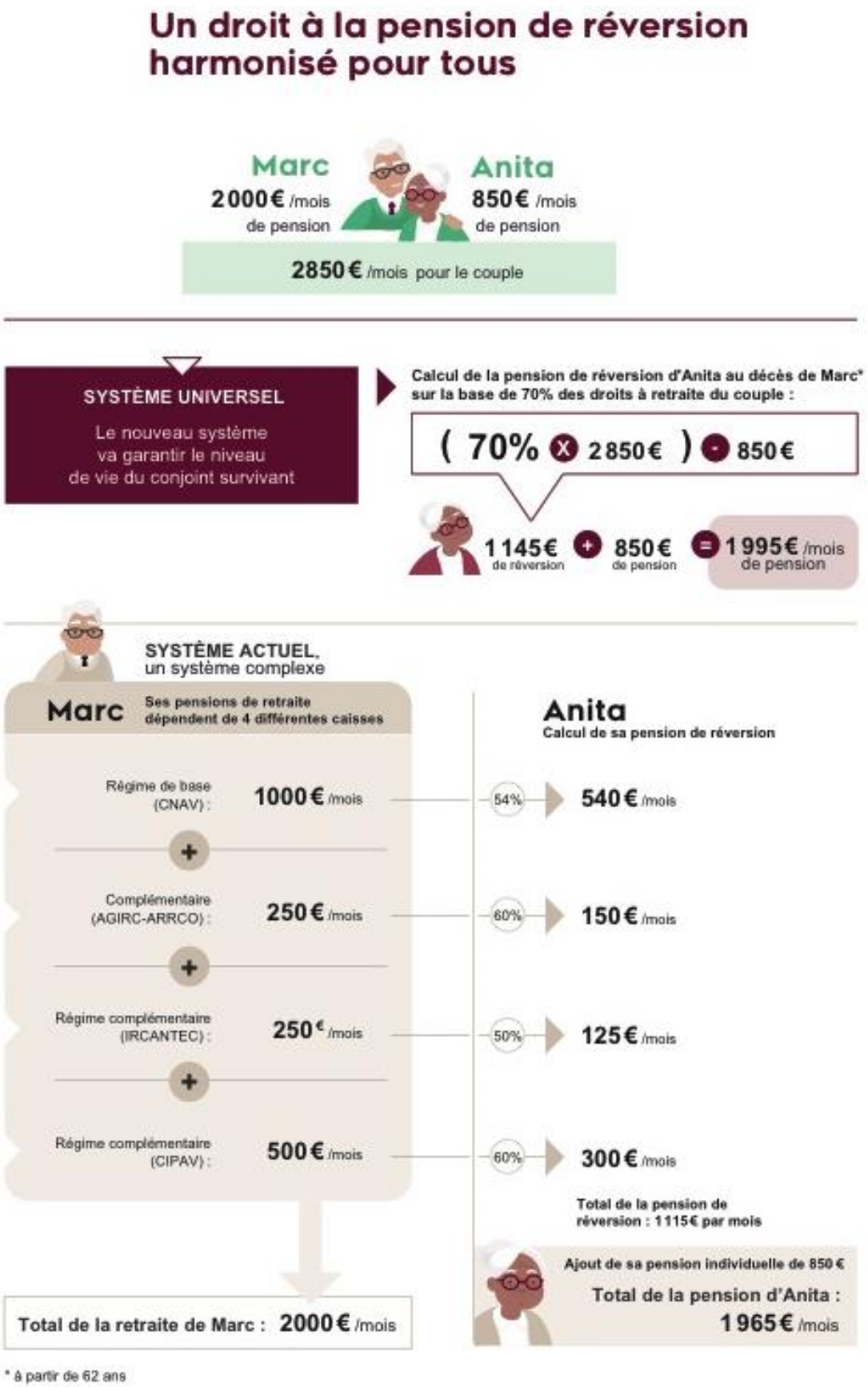
Des droits familiaux adaptés aux évolutions de la société

Aujourd'hui, les **femmes ont une pension moyenne inférieure de 42 % à celle des hommes**. Elles doivent donc être les principales bénéficiaires des mesures de solidarité liées aux droits familiaux :

- **Il est proposé une majoration des points de 5 %, attribuée dès le 1er enfant et pour chaque enfant**. Ces points pourront être partagés entre les parents, et seront par défaut attribués à la mère. Cette mesure permettra de **revaloriser les droits attribués aux foyers d'1 ou 2 enfants**, notamment les familles monoparentales, désavantagés dans le système actuel. Les familles nombreuses pourront aussi bénéficier d'une majoration au-delà des droits actuels. Elle sera par exemple de 25 % pour 5 enfants.



- **Il est proposé qu'un dispositif de réversion** unique soit mis en place pour tous, à la place des 13 règles différentes existant actuellement. Il devrait garantir pour le conjoint survivant, le plus souvent les femmes, un niveau de vie à hauteur de **70 % du total des retraites perçues par le couple.** Les règles applicables aux retraités actuels ne seront pas modifiées.



6 • Un niveau des retraites qui sera sécurisé dans le temps

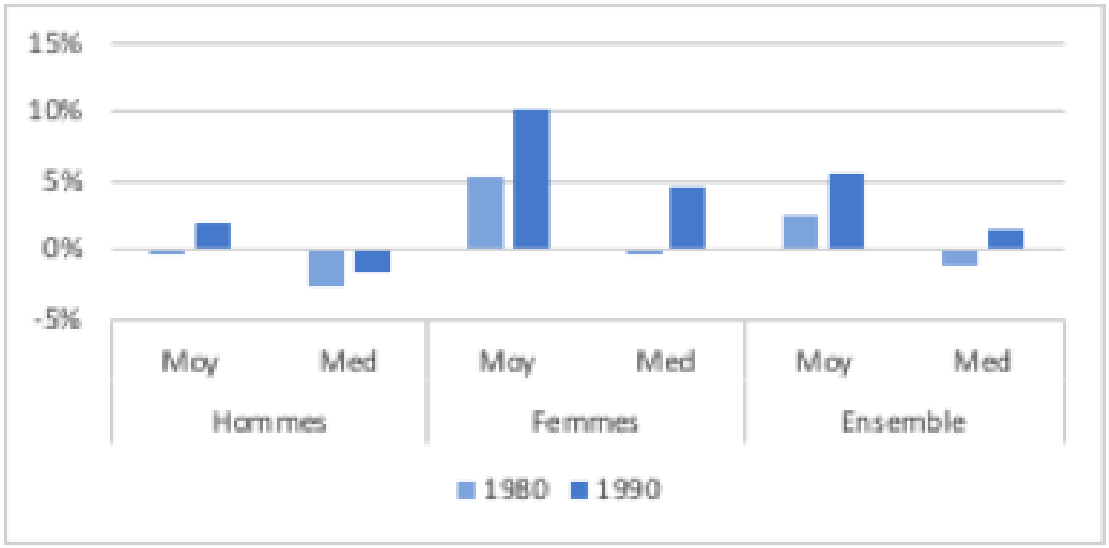
- **La valeur du point ne pourra pas baisser dans le temps.** Sa revalorisation tiendra compte de l'évolution des revenus moyens en France, plus favorable que l'inflation
- Une fois les points transformés en retraite, les pensions seront revalorisées selon l'inflation pour le maintien du pouvoir d'achat des retraités, comme c'est le cas aujourd'hui.
- Un Fonds de réserve universel permettra de garantir l'équilibre du système et de **garantir la valeur du point** face aux aléas démographiques et économiques.

7 • Un système qui réduira les inégalités entre les retraités

Grâce à une redistribution accrue, le système universel sera plus avantageux pour les personnes ayant connu des durées d'activité courtes, ou fréquemment interrompues ou encore aux personnes n'ayant pas connu de fortes évolutions de leurs revenus dans le temps :

- Les **futurs retraités ayant les revenus les plus modestes et des carrières difficiles bénéficieront d'une hausse significative** : le système universel améliorera fortement la retraite des 40 % d'assurés ayant les retraites les plus faibles. Les écarts entre les retraites seront ainsi réduits.
- Le système **réduira légalement l'écart entre les retraites des hommes et des femmes**. Aujourd'hui, l'écart entre la pension moyenne des hommes et celle des femmes est de **42%**.
- **Il ne sera plus nécessaire d'atteindre 67 ans**, **l'âge d'annulation de la décote** en cas de carrière incomplète. **L'atteinte de l'âge du taux plein (64 ans pour la génération 1963)** permettra un départ plus précoce pour les plus modestes. Cette mesure bénéficiera notamment aux femmes : 19 % d'entre elles (contre 10 % des hommes) doivent aujourd'hui attendre 67 ans pour partir à la retraite du fait d'un travail à temps partiel ou d'une carrière courte.

Simulation de l'effet redistributif du système universel par sexe



CNAV, Prime 2019

8 • Un système qui reconnaîtra la pénibilité et les spécificités de certains métiers

- **L'âge légal de 62 ans s'appliquera de façon identique entre salariés du public et du privé pour un métier similaire.** Ainsi, les départs anticipés des régimes spéciaux et de la fonction publique, notamment ceux des emplois classés en « catégorie active », seront progressivement fermés.
- Le système universel **garantira toutefois les départs anticipés à 60 ans** pour les assurés ayant effectué une carrière longue, comme aujourd'hui.
- La pénibilité sera également prise en compte avec la possibilité de partir avant 62 ans à la retraite. Le **compte professionnel de prévention**, qui permet d'acquérir jusqu'à 2 années de départ anticipé à la suite de l'exposition à un risque professionnel, **sera étendu aux fonctionnaires et aux régimes spéciaux**. **Le départ anticipé pour incapacité permanente leur sera également étendu.**
- Des départs anticipés seront conservés pour **les militaires et les fonctionnaires ayant des fonctions dangereuses** dans le cadre de missions régaliennes. L'engagement des militaires dans le cadre de certaines opérations sera valorisé par des points supplémentaires.

9 • Un système qui sera mieux adapté aux réalités du monde du travail

- Le système actuel ne tient pas suffisamment compte de la diversité des parcours professionnels et des formes d'emploi, notamment des indépendants. Le système universel accompagnera mieux les mobilités professionnelles, notamment par l'existence d'un compte unique de retraite accessible en ligne.
- Le système universel pourra **valoriser le début de carrière des jeunes actifs**. Cette question sera examinée dans le cadre de la concertation.
- Des **points de solidarité seront également attribués aux proches aidants**.

10 • Des dispositifs de transition emploi-retraite qui seront plus attractifs

- Dans le système universel, les actifs proches de la retraite auront la possibilité de diminuer leur activité en passant à temps partiel tout en commençant à toucher une partie de leur retraite, comme aujourd'hui.
- Les personnes déjà retraitées pourront désormais reprendre une activité sans plafond ni limite à compter de l'âge du taux plein. Ces personnes se **constitueront de nouveaux droits à retraite** sur la base de cette activité, ce qui n'est pas possible dans le système actuel.

11 • La transition vers le nouveau système sera très progressive

Les générations concernées

- Le système universel pourra s'appliquer au plus tôt aux personnes nées en 1963. D'autres options sont possibles et seront soumises à concertation.
- **Le système garantira 100 % des droits acquis** au 1er janvier 2025. Ils seront comptabilisés selon les règles des anciens régimes et transformés en points à l'euro près.

La convergence des paramètres

- Les transitions seront adaptées à chacun des régimes.
- Elles seront achevées **environ 15 ans** après l'entrée en vigueur du système.

12 • Une gouvernance qui sera innovante

Un système conçu à l'équilibre en 2025

- Le système devra être à l'équilibre en 2025 au moment de la mise en place du nouveau système. Le projet devra être enrichi pour proposer les modalités de convergence vers l'équilibre financier en 2025 dans le cadre du projet de loi portant création du système universel. **Ces modalités seront concertées avec les partenaires sociaux.**

Un pilotage dans le respect d'une règle d'or

- Le système universel est conçu à **enveloppe constante** : au moment de l'entrée en vigueur du système universel, le poids des recettes du système sera maintenu constant, de même que celui des dépenses. **Le poids de la solidarité dans les dépenses de retraite restera stable**.
- Une règle d'or d'équilibre sera mise en place pour **garantir la pérennité de la trajectoire financière** du système de retraite : cette règle devra garantir un solde cumulé positif ou nul par période de 5 années avec un horizon de long terme (40 ans).

Une association élargie des parties prenantes

- Une **caisse nationale de retraite universelle** sera créée pour la mise en place et la gestion opérationnelle du système universel.
- Pour exercer ces missions, le conseil d'administration pourra être composé de **13 représentants des assurés et de 13 représentants des employeurs et des indépendants**. Dans le cadre de la trajectoire définie par le Parlement et le Gouvernement, il pourra se prononcer sur le pilotage du système.
- Le cadre du pilotage du système universel de retraite sera défini dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.
- Une Assemblée générale regroupera l'ensemble des assurés et des employeurs. Elle aura pour mission principale d'émettre un avis concernant le pilotage du système et la qualité du service rendu aux assurés.
- Les citoyens seront pleinement associés au pilotage du système. Un **Conseil citoyen fera chaque année des propositions du conseil au conseil d'administration et au Gouvernement**.
- Un **comité d'expertise indépendant des retraites** sera créé. Il sera chargé de l'analyse de la situation du système au regard des objectifs financiers et sociaux.

02

La retraite en France : quelques chiffres

1 • Un système de retraite protecteur

Le budget des retraites, 1er poste de dépenses de protection sociale

- **325 milliards €** de dépenses en 2017 dont 23 % de dispositifs de solidarité.
- 40,5 % des dépenses de protection sociale[3].
- 13,8 % du PIB[4].

Une augmentation continue du nombre de retraités

- **16,2 millions de retraités en 2017** soit 708 000 nouveaux retraités par rapport à 2016.
- **25 %** de la population française.
- En projection, le ratio entre les actifs et les retraités passerait de 1,7 à 1,3 en 2070. Il y avait 2 retraités pour 1 actif en 2000.

Un niveau de vie favorable pour les retraités, avec toutefois des disparités

- **1 547 € de retraite** nette en moyenne en décembre 2017 contre 1 521 € en 2016.
- **21 930 € annuels : niveau de vie** médian des retraités en 2016, contre 20 520 € pour le reste de la population[5].
- **1,08[6] :** ratio du niveau de vie des retraités par rapport au reste de la population française, contre 0,95 dans l'Union européenne.
- Un taux de pauvreté de **6,8%** chez les retraités contre **14%** pour l'ensemble de la population et **19,8%** chez les moins de 18 ans[7] en 2016.
- Le « cœur » du système de retraite actuel (hors dispositifs de solidarité) accentue l'écart des salaires (règle de calcul en annuités) :
    - Pour les salariés nés entre 1955 et 1964, le rapport entre les 10 % de salariés ayant les plus hauts revenus et les 10 % ayant les plus bas revenus (rapport interdécile D9/D1) atteint 5,85 pour les salaires perçus au cours de la carrière, mais il vaut 6,66 pour les retraites du cœur du système de ces assurés (hors dispositifs de solidarité).
    - Seuls, les dispositifs de solidarité permettent de retrouver une redistribution et de ramener le rapport interdécile des retraites de 6,66 à 4,10.
    - En particulier, beaucoup de retraités perçoivent des petites pensions : fin 2016, 38 % des femmes et 22 % des hommes touchent moins de 1 000 € par mois de pension totale brute.
    - Un différentiel de **42 %** entre la pension moyenne des femmes et celles des hommes.

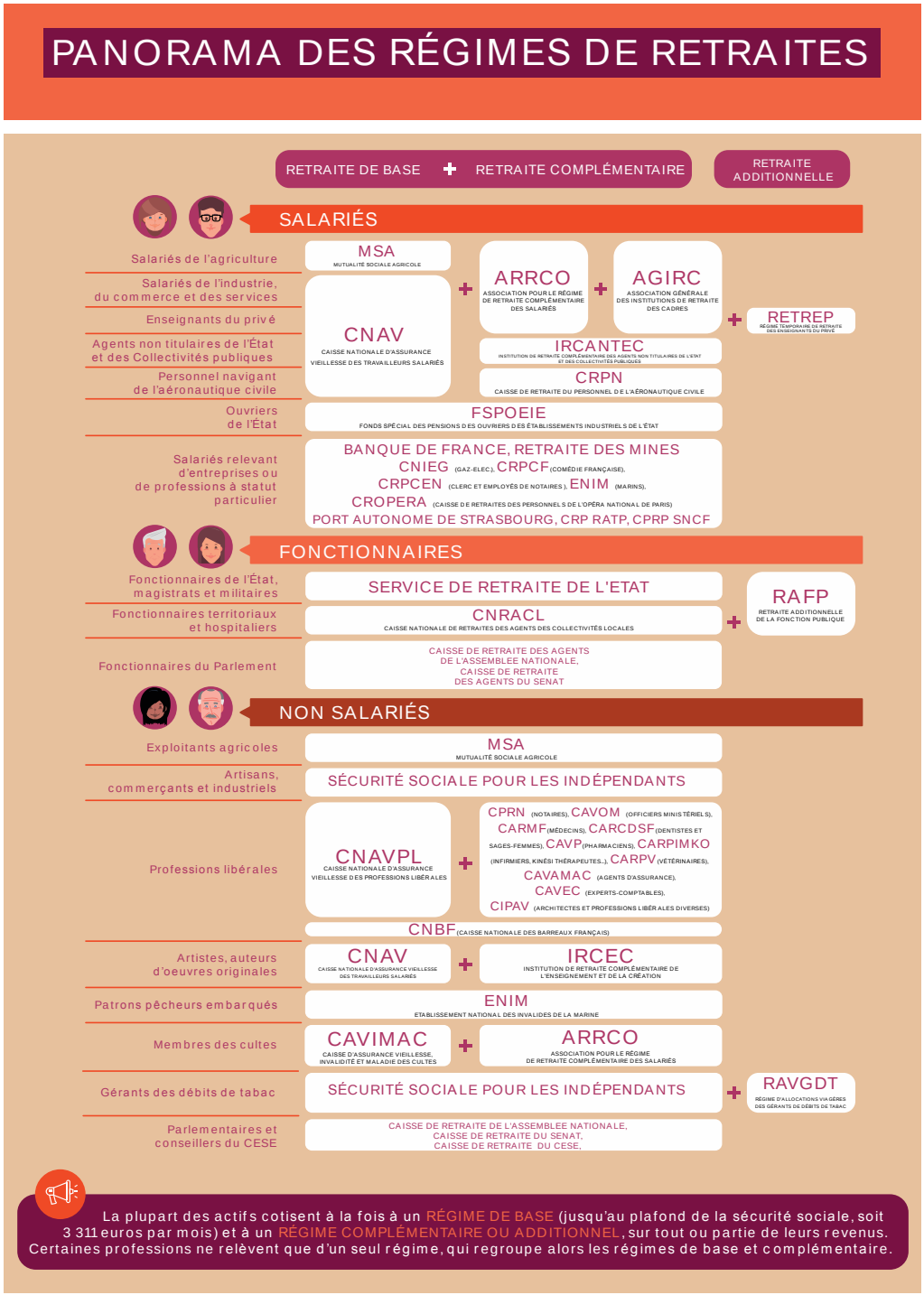
- **19 %** des femmes contre **9 %** des hommes doivent attendre 67 ans pour pouvoir partir à la retraite sans décote.

[3] Panorama, La protection sociale en France et en Europe en 2017, DREES, Edition 2019
[4] Panorama, Les retraités et les retraites, DREES, édition 2019
[5] INSEE
[6] L'indicateur de niveau de vie ne compare pas seulement la pension moyenne (pour les retraités) et le revenu d'activité moyen (pour les actifs). Il intègre également les revenus du patrimoine.
[7] Chiffres 2016 - COR Rapport annuel 2019

Un âge de départ supérieur à 62 ans sans diminution de la durée de vie en retraite

- **63,4 ans : âge moyen de départ** à la retraite en 2018 (hors départs anticipés)[8].
- Plus de 6 départs sur 10 concernent des personnes de 62 ans ou plus, soit + 1 an et 7 mois depuis 2010[9].
- **27,6 ans pour les femmes et 23,2 ans pour les hommes** à 60 ans en 2018 : c'est l'espérance de vie (+ 2,3 ans pour les femmes et + 3,2 ans pour les hommes depuis le début des années 2000).

2 • Le système actuel présente d'importantes faiblesses



8 Source CNAV-SNSP

9 DREES 2019

Un système difficilement lisible et générateur d'injustice

- **42** régimes différents, avec leurs règles propres, organisés par profession et par statut, composent notre système de retraite.
- **Plus de 3 régimes** en moyenne aujourd'hui par assuré.
- Aujourd'hui, des règles hétérogènes qui créent des différences de traitement et des inégalités, à titre d'exemple :
  - Avoir des enfants ne donne pas toujours les mêmes droits : la naissance d'un enfant génère 8 trimestres de majoration de durée d'assurance dans le privé, contre 2 trimestres dans le public.
  - Pour un même métier, des régimes différents : selon son statut ou celui de son employeur, un infirmier peut dépendre de 5 régimes de retraite différents.
  - 13 règles différentes pour les pensions de réversion : un mode de calcul complexe dépendant de nombreux facteurs.
  - Aujourd'hui, le temps partiel est inégalement pris en compte entre le public et le privé : les retraites varient selon le statut et le moment où intervient le temps partiel dans le parcours professionnel.

Un système qui pénalise les assurés ayant eu des périodes d'activités courtes ou fréquemment interrompues

- Les régimes de base fonctionnent aujourd'hui en annuités (sauf pour les professions libérales).
- Le calcul de la pension est fonction de la durée d'assurance et d'un salaire de référence (25 meilleures années pour les salariés et les 6 derniers mois de traitement hors primes pour les fonctionnaires).
- Ces règles de calcul **augmentent les écarts de niveau de pension au détriment des salariés aux carrières courtes,** incomplètes, parmi lesquels les femmes sont surreprésentées.

Un système qui n'est plus en phase avec les réalités du monde du travail

- Aujourd'hui, les actifs sont susceptibles de changer plusieurs fois de statuts au cours de leur carrière – de passer de salariés à indépendants, de travailler dans le secteur privé puis dans le secteur public – voire de cumuler plusieurs statuts en situation de pluriactivité.
- Parmi les retraités de la sécurité sociale des indépendants (SSI), on dénombre 90 % de « poly-pensionnés » (DREES 2019). La figure de l'indépendant a considérablement changé en 30 ans : on dénombre actuellement 3 millions de travailleurs indépendants, soit 12 % des actifs occupés. Le travail indépendant a connu un renouveau essentiellement dans les services. L'activité d'indépendant est de plus en plus une activité complémentaire, notamment en fin de carrière. Un tiers des salariés pensent que la suite de leur carrière passera par le travail indépendant (Opinion Way 2016). Inversement, le salariat a progressé dans les métiers d'indépendants traditionnels (professions juridiques et médicales).

Un système instable et difficilement pilotable

- Le système dépend **trop des solidarités professionnelles** : quand une profession évolue fortement ou disparaît, les pensions des retraités de cette profession sont fragilisées contrairement à un système universel mutualisé où la solidarité joue. A titre d'exemple, 85 %[10] des retraites des agriculteurs sont financées grâce à la solidarité nationale. Pour mémoire, ils représentaient 16 % de l'emploi en France en 1962 contre 1,8 % en 2018[11].
- Il est difficile d'assigner des objectifs sociaux et financiers communs à l'ensemble du système et de vérifier que ces objectifs sont réalisés effectivement dans un système qui comporte autant de régimes et de gouvernance associée.

[10] Commission des comptes de la sécurité sociale - part des cotisations / prestations dans les comptes du régime.
[11] 50 ans de mutations de l'emploi, INSEE, 2010

Une confiance dans le système ébranlée, notamment chez les plus jeunes

- 69 % des non-retraités pensent que leur niveau de vie à la retraite sera plus faible que celui de l'ensemble de la population[12].
- **90 % des Français jugent le système fragile, et 85 % inégalitaire[13].**
- Alors que 64 % des actifs disent préférer un système de retraite par répartition, 52 % des jeunes de 18 à 24 ans privilégieraient un système par capitalisation pour financer leurs futures retraites.

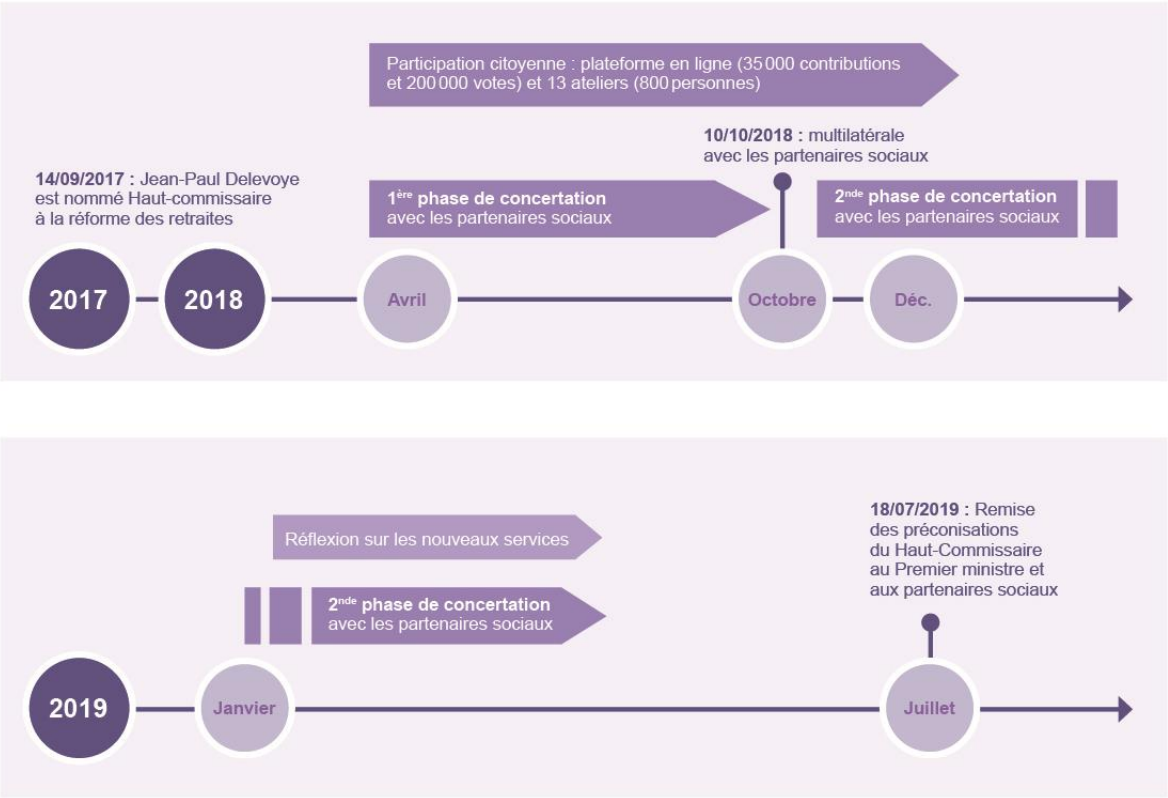
[12] Baromètre DREES de 2019

[13] Etude IFOP réalisée en octobre 2018 pour la Fondapol

03

18 mois de concertation et de dialogue avec toutes les parties prenantes

Chargé par le Gouvernement de conduire la concertation sur l'instauration d'un système universel de retraite, Jean-Paul Delevoye, Haut-Commissaire à la réforme des retraites, a souhaité une méthode ouverte, associant largement et directement les différentes parties prenantes à ce projet.



1 • Le dialogue constructif avec les partenaires sociaux

Le Haut-Commissaire a engagé à partir de mars 2018 un dialogue nourri avec les 8 organisations patronales et syndicats de salariés représentatifs au niveau interprofessionnel (U2P, CPME, MEDEF, CGT, FO, CFDT, CFTC, CFE-CGC), ainsi que l'UNSA et la FNSEA. La FSU a été associée dans un format adapté.

Le premier cycle de concertation s'est conclu en octobre 2018 par la présentation des grands principes retenus pour la création du futur système universel de retraite : un système commun à tous les Français, financé par répartition, pérenne, contributif et solidaire.

Le second cycle de concertation s'est déroulé de novembre 2018 à mai 2019. Dans ce cadre, ont notamment été abordés avec les partenaires sociaux les conditions d'ouverture des droits, la prise en compte de la pénibilité, les droits au titre de la solidarité, la gouvernance et le pilotage du futur système universel, etc. Les échanges se sont déroulés de façon transparente et ont nourri les préconisations présentées dans ce rapport.

2 • De nombreuses réunions de dialogue sectoriel

A côté des partenaires sociaux représentatifs au plan interprofessionnel, le Haut-Commissaire et ses équipes ont reçu des représentants des professions libérales (médecins, chirurgiens-dentistes, pharmaciens, avocats, etc.), les fédérations des trois fonctions publiques, des représentants des employeurs et des salariés des industries électriques et gazières, de la SNCF, de la RATP, des marins, des clercs et employés de notaires, des artistes-auteurs, etc.

L'élaboration des préconisations a également été enrichie d'échanges avec des représentants des organisations étudiantes et de jeunesse.

3 • Des citoyens associés à l'élaboration du projet

Une importante démarche de participation citoyenne a été mise en œuvre de mai à décembre 2018.

Lancée par l'atelier de prospective participative, *En 2040, Tous égaux devant le nouveau système de retraite* », le 31 mai 2018, la démarche s'est déployée au travers de plusieurs dispositifs.

De mai à octobre 2018, une plateforme en ligne a permis aux citoyens de réagir aux grands enjeux associés à la mise en place du nouveau système et de faire des propositions. Plus de 35 000 contributions ont été déposées et 230 000 votes enregistrés. La complexité et les iniquités dans le système actuel ont été des constats très partagés. Le principe d'universalité et celui de garantie d'un minimum de pension ont concentré le plus grand nombre de contributions.

Entre septembre et octobre 2018, 8 ateliers participatifs (Montreuil, Lorient, Arras, Strasbourg, Toulon, Angoulême, Dijon et Toulouse) ont réuni plus de 800 personnes. L'objectif de ces journées : identifier les attentes des participants et réfléchir aux objectifs du futur système de retraite solidaire.

Fin 2018, 15 citoyens se sont réunis sur une période de 3 semaines pour remettre un avis citoyen sur le système de retraite (annexé au rapport du Haut-Commissaire). Organisé par la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP), cet atelier a identifié plusieurs déterminants de la confiance des citoyens envers le système de retraite :

- L'universalité : le système doit être régi par les mêmes règles de calcul, pour assurer l'équité entre les assurés,
- La solidarité : dans un système par répartition, la retraite est un pacte entre les générations et entre les actifs,
- Une information transparente et accessible à tous : pour avoir confiance, il faut pouvoir comprendre,
- La stabilité : associer les citoyens et les partenaires sociaux à la gouvernance doit permettre de protéger le système de retraite des alternances politiques et des décisions électoralistes,
- La nécessité d'une transition entre le système actuel et le système universel claire et définie.

La démarche a été conclue par un évènement de restitution le 13 décembre, en présence de la ministre des Solidarités et de la Santé, Mme Agnès Buzyn.

4 • Des parlementaires impliqués très en amont de la loi

Entre avril 2018 et mars 2019, deux colloques au Sénat et un colloque à l'Assemblée nationale ont permis de mettre en débat le projet du système universel. Le groupe de travail transpartisan à l'initiative de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a restitué ses travaux fin juin 2019, après de nombreuses auditions. Plus de 40 parlementaires, « ambassadeurs de la retraite », ont organisé des ateliers partout en France, permettant à leurs concitoyens d'exprimer leurs points de vigilance et les attentes concernant le futur système universel de retraite.

5 • Un débat éclairé par les laboratoires d'idées, les experts et la recherche

Le Haut-Commissaire a bénéficié de nombreux entretiens avec des experts et des chercheurs, économistes, sociologues, démographes, politistes, historiens, hauts fonctionnaires, personnalités qualifiées. France Stratégie a contribué à la réflexion avec le rapport *Les seniors, l'emploi et la retraite*, restitué au Haut-Commissaire le 1er octobre 2018, également, en organisant avec le réseau Sharers & Workers le séminaire *Nouvelles formes d'emploi et retraite* le 16 octobre 2018. Ces éclairages sur les enjeux associés à la refondation du système de retraite ont été partagés auprès d'un large public, au travers d'une série de 22 courtes vidéos thématiques, *Paroles d'experts*, réalisée avec l'appui de la Direction de l'information et de la communication des ministères sociaux.

Le Haut-Commissaire et les membres de son équipe ont participé à de nombreuses conférences et débats à l'initiative de laboratoires d'idées ou d'acteurs de la recherche. Notamment, le Haut-Commissaire a participé aux 4 rencontres-débats publics à Orléans, Niort, Montpellier et Nancy, organisés à l'initiative conjointe de la Fondation pour l'innovation politique et la Fondation Jean-Jaurès entre mars et avril 2019.

6 • 2 000 agents des caisses de retraite mobilisés pour imaginer les services de demain

Trois ateliers de co-conception associant agents et usagers des caisses de retraite ont été organisés à Besançon, Montpellier et Le Mans au printemps 2019. Un atelier mobilisant une centaine d'agents représentatifs de la diversité des métiers et des caisses de retraite a également eu lieu à Nantes.

Une consultation en ligne ouverte à l'ensemble des agents des régimes de retraite obligatoires a également été déployée entre mai et juin 2019. Près de 2 000 agents se sont prononcés sur les perspectives ouvertes par le système universel de retraite en termes de services et de parcours pour les usagers.

7 • Une réflexion à l'échelle européenne

Trois voyages d'étude des systèmes de retraite, à Rome, Stockholm et Berlin, ont été réalisés au premier semestre 2018, avec l'appui de la Délégation aux affaires européennes et internationales des ministères sociaux. La comparaison a souligné l'originalité du projet français de système universel de retraite, en particulier son caractère solidaire, associé à un niveau élevé de couverture obligatoire.

04

Les cas types

Cas type au salaire moyen (SMPT)

Marine est née en 1980 et a commencé sa carrière à 22 ans, en tant que développeuse web dans une entreprise. Tout au long de sa carrière, **elle est rémunérée au salaire moyen par tête observé par année.**

Dans le système actuel, Marine est affiliée au régime général pour sa retraite de base et au régime de l'AGIRC-ARRCO pour sa retraite complémentaire de salariée du privé.

- En partant à la retraite à **62 ans,** âge légal de départ, Marine percevrait une retraite nette de **1 751 euros par mois**, ce qui représente **54,1%** de son dernier salaire.
- En partant à **64 ans,** Marine percevrait une retraite nette de **2 090 euros par mois**, ce qui représente **62,9%** de son dernier salaire.
- En partant à **66 ans,** Marine percevrait une retraite nette de **2 428 euros par mois**, ce qui correspond à **71,2%** de son dernier salaire.

Dans le système universel, Marine acquerra des points à compter du 1er janvier 2025. Les droits acquis jusqu'au 31/12/2024 dans les régimes auxquels elle était affiliée seront garantis à 100% dans le nouveau système.

- En partant à la retraite à **62 ans,** âge légal de départ, Marine devrait percevoir une retraite nette de **1 710 euros par mois,** ce qui représente **52,6% de son dernier salaire.**
- En partant à **64 ans,** Marine devrait percevoir une retraite nette de **2 069 euros par mois,** ce qui représente **62,0%** de son dernier salaire.
- En partant à **66 ans,** Marine devrait percevoir une retraite nette de **2 468 euros,** ce qui représente **72,1%** de son dernier salaire.

		Génération	1980						1990					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2052	2053	2054	2055	2056	2057
SMPT	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	1 751 €	1 918 €	2 090 €	2 271 €	2 428 €	2 555 €	1 839 €	2 026 €	2 217 €	2 417 €	2 626 €	2 789 €
		Avec système universel	1 710 €	1 884 €	2 069 €	2 263 €	2 468 €	2 683 €	1 856 €	2 052 €	2 258 €	2 476 €	2 706 €	2 947 €
	Taux de remplacement net	Hors système universel	54,1%	58,4%	62,9%	67,5%	71,2%	74,0%	49,9%	54,3%	58,6%	63,1%	67,7%	71,0%
		Avec système universel	52,6%	57,2%	62,0%	67,0%	72,1%	77,4%	50,2%	54,7%	59,5%	64,4%	69,4%	74,7%

Modèle Osiris, DSS 2019

Cas type au SMIC

Leila est née en 1980 et a commencé sa carrière à 22 ans comme assistante de direction dans une entreprise de travaux publics. **Tout au long de sa carrière dans le privé, elle est rémunérée au SMIC.**

Dans le système actuel, Leila est affiliée au régime général pour sa retraite de base et au régime de l'AGIRC-ARRCO pour sa retraite complémentaire de salariée du privé.

- En partant à la retraite à **62 ans**, âge légal de départ, Leila percevrait une retraite nette de **894 euros par mois**, ce qui représente **59,1%** de son dernier salaire.
- En partant à **64 ans**, Leila percevrait une retraite nette de **1 065 euros par mois**, ce qui représente **68,6%** de son dernier salaire.
- En partant à **66 ans**, Leila percevrait une retraite nette de **1 234 euros par mois**, ce qui représente **77,4 %** de son dernier salaire.

Dans le système universel, Leila acquerra des points à compter du 1er janvier 2025. Les droits acquis jusqu'au 31/12/2024 selon les régimes auxquels elle était affiliée seront garantis à 100% dans le nouveau système.

- En partant à la retraite à **62 ans**, âge légal de départ, Leila devrait percevoir une retraite nette de **881 euros par mois**, ce qui représente **58,0%** de son dernier salaire.
- En partant à **64 ans**, Leila devait percevoir une retraite nette de **1 065 euros par mois**, ce qui représente **68,3%** de son dernier salaire.
- En partant à **66 ans**, Leila devrait percevoir une retraite nette de **1 459 euros**, soit **91,2%** de son dernier salaire. Elle bénéfice en effet du minimum de retraite.

		Génération	1980						1990					
		Age de liquidation	62	63	64	65	66	67	62	63	64	65	66	67
		Année de liquidation	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2052	2053	2054	2055	2056	2057
SMIC	Pension mensuelle nette (€ 2019)	Hors système universel	894 €	978 €	1 065 €	1 156 €	1 234 €	1 298 €	931 €	1 026 €	1 123 €	1 223 €	1 329 €	1 412 €
		Avec système universel	881 €	971 €	1 065 €	1 165 €	1 459 €	1 551 €	946 €	1 045 €	1 150 €	1 261 €	1 377 €	1 696 €
	Taux de remplacement net	Hors système universel	59,1%	63,8%	68,6%	73,5%	77,4%	80,4%	54,1%	58,8%	63,5%	68,3%	73,3%	76,8%
		Avec système universel	58,0%	63,1%	68,3%	73,7%	91,2%	95,7%	54,7%	59,7%	64,8%	70,1%	75,6%	91,9%

Modèle Osiris, DSS 2019