



N° 4074

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 octobre 2016.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

*sur la mise en **application de la loi n° 2014-40** du 20 janvier 2014
garantissant l'**avenir** et la **justice** du système de **retraites**,*

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. MICHEL ISSINDOU ET DENIS JACQUAT,

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE BILAN D'APPLICATION DE LA LOI DU 20 JANVIER 2014	7
A. ÉTAT DES LIEUX DES TEXTES D'APPLICATION	7
B. LES RAPPORTS DUS PAR LE GOUVERNEMENT AU PARLEMENT	8
C. LES ORDONNANCES PRÉVUES PAR LA LOI	9
1. L'externalisation des régimes à prestations définies mis en place par l'employeur	9
2. L'application de la réforme à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon	11
II. LE PILOTAGE GLOBAL ET LA GOUVERNANCE RÉNOVÉE DU SYSTÈME DE RETRAITES	13
A. LE PILOTAGE DU SYSTÈME DE RETRAITES	13
B. L'ACCÈS À L'INFORMATION ET AUX DROITS	16
1. L'accès à l'information en matière de retraites	16
2. L'accès aux droits des polypensionnés	19
3. La préservation des droits en cas de mobilité à l'étranger	21
C. LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE DES CAISSES DE RETRAITES ..	21
1. Le pilotage des caisses de retraites	22
2. Les critères d'affiliation à un régime de retraite complémentaire des salariés	25
III. LES DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ ET DE JUSTICE	27
A. LE SOUTIEN À L'EMPLOI DES SÉNIORS	27
B. LA SOLIDARITÉ EN FAVEUR DES FEMMES, DES ASSURÉS À CARRIÈRES HEURTÉES ET DES JEUNES ACTIFS	29
1. L'amélioration des droits à retraite des femmes et des couples de même sexe	29
2. Le soutien aux assurés à carrière heurtée	30
3. Le renforcement des droits des jeunes assurés	32

C. LA RÉNOVATION DES DROITS À PENSION DES NON-SALARIÉS AGRICOLES	33
D. LA RECONNAISSANCE DES DROITS DES ASSURÉS HANDICAPÉS ET DE LEURS AIDANTS.....	34
IV. L'ENJEU SPÉCIFIQUE DE LA PÉNIBILITÉ	36
A. L'ENTRÉE EN VIGUEUR D'UN NOUVEAU DISPOSITIF DE PRISE EN COMPTE DE LA PÉNIBILITÉ	36
B. DU DISPOSITIF INITIAL AUX AMÉNAGEMENTS DE 2015	38
1. Les conditions d'ouverture et d'utilisation du compte	38
a. Les modalités d'ouverture, d'abondement et d'utilisation du compte.....	38
b. La définition des facteurs de risques et des seuils associés	40
2. La déclaration de l'exposition des salariés aux facteurs de pénibilité.....	42
3. Le financement des droits liés au compte.....	44
4. La mesure de l'exposition aux facteurs de pénibilité.....	46
5. Les modalités de contrôle et de réclamations ouvertes au salarié et à l'employeur	48
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	51
ANNEXES	66
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS	66
MISE EN APPLICATION DE LA LOI DU 20 JANVIER 2014 GARANTISSANT L'AVENIR ET LA JUSTICE DU SYSTÈME DE RETRAITES.....	68

INTRODUCTION

Près de trois ans après sa promulgation, la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites est aujourd'hui effective.

Si, aux termes de l'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale, le rapport sur la mise en application d'une loi est présenté « *à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi* », les rapporteurs ont fait le choix de bénéficier du recul qu'offrent deux années pleines d'application de la réforme.

Un tel recul se justifie doublement.

D'une part, l'ampleur du chantier réglementaire ouvert par la loi du 20 janvier 2014 aurait conduit, six mois après sa promulgation, à un exercice purement formel. Certains actes d'application ont rendu nécessaires de larges concertations et des travaux préparatoires approfondis, en lien avec la technicité des dispositions régissant le système de retraites. D'autres actes ont été modifiés dans le cadre des adaptations effectuées ultérieurement par le législateur – notamment celles issues de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi. Avec la publication de 98 % des textes réglementaires prévus par la loi, le travail de suivi de la mise en application de la loi apparaît aujourd'hui plus pertinent.

D'autre part, les rapporteurs ont souhaité analyser la mise en application de la loi à l'aune de la pratique, qu'il s'agisse notamment de la publication des premiers travaux du comité de suivi des retraites ou de l'entrée en vigueur du compte personnel de prévention de la pénibilité. Les auditions menées ont permis de nourrir cette analyse de manière concrète.

S'il facilite une analyse objective et étayée de la mise en application de la loi, le temps n'efface toutefois pas les sujets de divergence qui avaient été actés lors des débats parlementaires. Face à ce constat, le présent rapport n'a pas pour objet de débattre du bien-fondé ou de la pertinence des différents dispositifs. Il se consacre, à l'inverse, à un bilan aussi objectif et précis que possible de l'état d'application de la réforme, en retraçant le contenu des soixante textes réglementaires pris en application des cinquante-deux articles de la loi.

Il s'agira en particulier de préciser les modalités de mise en œuvre et d'accès aux principaux dispositifs prévus par le législateur et articulés autour de trois objectifs principaux : la pérennité financière, l'équité et la simplification du système de retraites.

I. LE BILAN D'APPLICATION DE LA LOI DU 20 JANVIER 2014

La mise en œuvre de la loi du 20 janvier 2014 repose en premier lieu sur la publication des nombreuses mesures d'application auxquelles elle renvoie. À l'exception de douze articles considérés comme d'application directe ou renvoyant à un texte d'application en tant que de besoin, chaque disposition appelait la publication d'un acte réglementaire, la remise d'un rapport au Parlement ou une habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance.

A. ÉTAT DES LIEUX DES TEXTES D'APPLICATION

La loi du 20 janvier 2014 a tout d'abord ouvert un important chantier réglementaire. Deux ans et demi après sa promulgation, la loi est aujourd'hui pleinement effective, une dernière étape ayant été franchie avec l'entrée en vigueur des six derniers facteurs de risques professionnels le 1^{er} juillet 2016. **À ce jour, 98 % des textes d'application prévus par le législateur ont ainsi été publiés.**

Plusieurs décrets méritent une attention particulière au regard du dispositif qu'ils mettent en œuvre ou des droits auxquels ils donnent accès :

– les décrets n° 2014-653 et 2014-654 du 20 juin 2014 relatifs au comité de suivi des retraites concrétisent l'entrée en vigueur du nouveau pilotage annuel de suivi du système de retraites. Les rapports respectifs du conseil d'orientation des retraites et du comité de suivi des retraites doivent permettre de garantir l'adéquation du système de retraites aux objectifs que lui assigne la loi, aboutissant le cas échéant à des recommandations de correction ;

– le décret n° 2014-1159 du 9 octobre 2014 relatif à l'exposition des travailleurs à certains facteurs de risque professionnel au-delà de certains seuils de pénibilité et à sa traçabilité a posé les fondements de la mesure de l'exposition à la pénibilité, ouvrant droit à l'acquisition de points sur le compte personnel de prévention de la pénibilité. La mesure de l'exposition aux risques et son entrée en vigueur ont ensuite été ajustées par le décret n° 2015-1888 du 30 décembre 2015 relatif à la simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité et à la modification de certains facteurs et seuils de pénibilité ;

– le décret n° 2014-1702 du 30 décembre 2014 relatif aux droits à retraite des personnes handicapées et de leurs aidants familiaux précise les conditions d'accès à la retraite anticipée des travailleurs handicapés et les conditions dans lesquelles ces personnes peuvent prétendre à une retraite à taux plein et à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) dès 62 ans ;

– le décret n° 2015-123 du 4 février 2015 relatif au traitement de données à caractère personnel dénommé « *échanges inter-régimes de retraite* » met en place ce répertoire destiné à simplifier les démarches administratives des assurés

et à faciliter le calcul par les régimes de retraite des avantages servis aux pensionnés.

Au-delà de ces textes d'application prévus par la loi du 20 janvier 2014 au sens strict, plusieurs textes réglementaires ont également été publiés en lien direct avec les dispositions contenues dans la loi. Ces dispositions sont de deux ordres. Il s'agit, d'une part, des décrets de transposition de la réforme aux régimes spéciaux, dès lors que les règles de ces régimes relèvent du domaine réglementaire. Il s'agit, d'autre part, de décrets annoncés par le Gouvernement lors des débats parlementaires et liés aux mesures figurant dans la loi, s'agissant par exemple de la revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ou de la modification des taux de cotisations d'assurance vieillesse.

À l'inverse, un texte d'application est aujourd'hui en attente de publication. L'article 20 relatif à la simplification du cumul emploi-retraite en cas de dépassement renvoie à un décret la définition des conditions de réduction de la pension lors du dépassement du plafond de revenus. Ajusté par l'article 50 de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016, ce dispositif doit encore être précisé par un décret aujourd'hui en attente de publication.

Les rapporteurs soulignent l'ampleur du travail d'application mené par les différents services ministériels compétents, malgré la complexité liée à la diversité des sujets abordés en 2014 et aux règles héritées de chaque régime ou caisse et répondant à leur propre logique.

B. LES RAPPORTS DUS PAR LE GOUVERNEMENT AU PARLEMENT

La loi du 20 janvier 2014 prévoit la remise par le Gouvernement de dix rapports au Parlement, retracés en annexe.

À ce jour, seuls deux rapports ont été remis :

– le rapport sur la situation des personnes exclues du bénéfice de l'allocation transitoire de solidarité, d'une part, remis en novembre 2014 ;

– le rapport sur l'évolution des droits familiaux de retraite, d'autre part, remis en février 2015 par M. Bertrand Fragonard, président du Haut conseil de la famille.

Si l'absence de remise de rapports prévus par le législateur n'est pas rare, ce que les rapporteurs regrettent, elle atteint toutefois une proportion particulièrement importante s'agissant de la loi du 20 janvier 2014. Or l'absence de publication des rapports prévus nuit à l'appropriation par le législateur de sujets largement débattus lors de l'examen parlementaire du projet de loi et pouvant appeler des modifications législatives ou réglementaires.

Ainsi, huit rapports sont aujourd’hui en attente de la publication, s’agissant de :

- l’âge du taux plein et de la décote ;
- l’évolution des conditions de pénibilité ;
- la reconversion des salariés déclarés inaptes ;
- les pensions de réversion ;
- l’ouverture des droits à retraite au titre des études ;
- les retraites des salariés agricoles de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion ;
- la mise en place d’un « compte handicap travail » ;
- l’application des conventions bilatérales en matière de retraite.

À l’exception du rapport relatif à l’évolution des conditions de pénibilité, dont la remise est prévue tous les cinq ans à compter de la promulgation de la loi, l’ensemble des rapports étaient dus avant la présentation du présent rapport, dans les délais indiqués en annexe.

C. LES ORDONNANCES PRÉVUES PAR LA LOI

Deux articles de la loi du 20 janvier 2014 habilite le Gouvernement à légiférer par voie d’ordonnance, dans les conditions prévues à l’article 38 de la Constitution :

– l’article 50, d’une part, vise la protection des intérêts des salariés et des retraités en matière de prestations de retraite supplémentaire d’entreprise, en cas d’insolvabilité de l’entreprise ;

– l’article 52, d’autre part, est consacré aux mesures d’harmonisation destinées à adapter la législation en matière d’assurance vieillesse à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Trois ordonnances ont été publiées en application de ces articles.

1. L’externalisation des régimes à prestations définies mis en place par l’employeur

L’**article 50** de la loi du 20 janvier 2014 apporte de nouvelles garanties au cadre juridique des régimes à prestations définies gérés par les entreprises afin de protéger les assurés et de mettre ce régime juridique en conformité avec le droit de l’Union européenne.

Cette mesure s'inscrit dans la lignée des réformes précédentes ayant visé la réduction de ce nombre de régimes. L'interdiction de créer des régimes à prestations définies gérés en interne par l'entreprise a ainsi été inscrite dans la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010. Néanmoins, de tels régimes existent aujourd'hui encore, n'offrant ainsi aucune protection aux salariés en cas de liquidation de l'entreprise. Le projet de loi initial prévoyait que les rentes versées au titre de ces régimes sont gérées exclusivement par une institution de prévoyance, une mutuelle ou un assureur. Les débats parlementaires ont finalement conduit à substituer à cette disposition une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance afin d'engager une réflexion plus large sur la protection des intérêts des salariés.

L'article 50 de la loi du 20 janvier 2014 prévoit que le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toute mesure permettant de « *protéger les intérêts des travailleurs salariés et des personnes ayant déjà quitté l'entreprise ou l'établissement de l'employeur à la date de la survenance de l'insolvabilité de celui-ci* » concernant leurs droits à retraite supplémentaire dans le cadre du régime à prestations définies.

L'ordonnance n° 2015-839 du 9 juillet 2015 relative à la sécurisation des rentes versées dans le cadre des régimes de retraite mentionnés à l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale apporte ainsi de nouvelles garanties aux droits constitués par les salariés. Cette ordonnance prévoit que les droits à retraite liquidés au titre des régimes à prestations définies mis en place par l'employeur sont sécurisés à hauteur d'au moins 50 %. Pour ce faire, l'entreprise doit avoir recours à au moins l'un des trois dispositifs suivants : des contrats souscrits auprès d'une institution de prévoyance, d'une mutuelle ou d'un organisme d'assurance, des fiducies ou des sûretés réelles ou personnelles.

L'obligation de proportion sécurisée des engagements doit entrer progressivement en vigueur entre 2017 et 2030. Le non-respect de cette obligation entraîne l'application d'une pénalité annuelle acquittée par l'employeur. Cette pénalité est fixée à 30 % de la différence entre les engagements représentatifs des droits à retraite liquidés devant être garantis et les engagements effectivement garantis. La vérification de cette obligation est effectuée *via* la transmission par l'entreprise aux unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) d'un état, dans les trois mois suivant la clôture de l'exercice comptable, faisant apparaître le montant des engagements et celui des garanties afférentes.

L'ordonnance aménage, enfin, le régime de changement d'option pour les régimes concernés. L'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale consacré à ces régimes à prestations définies distingue plusieurs assiettes de contribution, sur option de l'employeur : les rentes versées aux bénéficiaires, les primes versées à une institution de prévoyance, une mutuelle ou un organisme d'assurance, ou les dotations aux provisions ou les montants des engagements mentionnés en annexe au bilan pour leur fraction correspondant au coût des services rendus au cours de

l'exercice. L'article 5 de l'ordonnance étend ainsi la possibilité pour l'entreprise de changer d'option en cas d'externalisation du régime afin de retenir comme assiette de contribution les primes versés aux organismes et institutions précités.

Complétant ces modifications, la loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015 a créé une contribution additionnelle à la charge de l'employeur perçue sur les rentes excédant huit fois le plafond annuel de la sécurité sociale et applicable quelle que soit l'option exercée par l'employeur. Fixée à un taux de 45 %, cette contribution a toutefois été déclarée inconstitutionnelle à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité⁽¹⁾. Le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que cette disposition créerait « *une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* » en raison d'un effet de seuil excessif résultant de l'imposition principale et de l'imposition additionnelle. Seules les contributions principales d'ores et déjà prévues à l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale sont donc maintenues.

2. L'application de la réforme à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon

L'adaptation de la législation en matière d'assurance vieillesse à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon est prévue à l'**article 52** de la loi du 20 janvier 2014.

S'agissant de Mayotte, tout d'abord, l'ordonnance n° 2015-897 du 23 juillet 2015 relative au régime d'assurance vieillesse applicable à Mayotte étend à ce territoire plusieurs dispositions applicables en métropole en modifiant l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte. Ainsi, sont désormais prises en compte pour le calcul des droits à pension les périodes de volontariat de service civique ou de stage. Les majorations de durée d'assurance pour les aidants familiaux de personnes handicapées sont également applicables. Les modalités du droit à l'information des assurés sont, par ailleurs, renouvées, en particulier dans le cadre de la mise en place du service en ligne donnant accès au relevé individualisé et actualisé de situation. Enfin, le justificatif d'existence devant être fourni par les bénéficiaires d'une pension de retraite versée par le régime de retraite de Mayotte et résidant hors de France ne peut être exigé plus d'une fois par an.

Cette ordonnance a fait l'objet d'un projet de loi de ratification déposé au Sénat le 30 septembre 2015.

S'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon, l'ordonnance n° 2015-896 du 23 juillet 2015 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon rapproche les dispositions aujourd'hui en vigueur de celles applicables en métropole. Ainsi, la loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon est modifiée afin d'adapter les règles applicables en matière notamment de

(1) *Décision n° 2015-498 QPC du 20 novembre 2015.*

financement des assurances vieillesse et veuvage, de conditions d'ouverture et de liquidation des droits ou d'accès à l'information dans le cadre du relevé de situation individuelle.

Cette ordonnance a fait l'objet d'un projet de loi de ratification déposé au Sénat le 13 janvier 2016.

II. LE PILOTAGE GLOBAL ET LA GOUVERNANCE RÉNOVÉE DU SYSTÈME DE RETRAITES

La loi du 20 janvier 2014 a rénové les modalités de pilotage et de gouvernance du système de retraites. La mise en place du comité de suivi des retraites, la création du groupement d'intérêt public (GIP) « Union Retraite » ou la simplification de la gouvernance des caisses de retraites en constituent autant d'exemples dont l'application est aujourd'hui effective.

A. LE PILOTAGE DU SYSTÈME DE RETRAITES

Le **titre I^{er}** de la loi du 20 janvier 2014, destiné à « *assurer la pérennité des régimes de retraites* », contient cinq articles procédant à des ajustements dans les dépenses d'assurance vieillesse et rénovant les mécanismes de pilotage du système de retraite.

- Quatre articles sont d'application directe.

Il s'agit, tout d'abord, des mesures déterminant les conditions d'obtention d'une retraite à taux plein et de revalorisation des pensions :

– l'**article 2** allonge d'un trimestre tous les trois ans la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une retraite à taux plein à compter de 2020 ;

– l'**article 5** décale de 6 mois – du 1^{er} avril au 1^{er} octobre – la date de revalorisation annuelle des pensions de retraites de tous les régimes de base ;

– l'**article 6** découple la revalorisation des pensions des marins de celle du salaire forfaitaire, en alignant cette revalorisation sur celle du régime général.

Il s'agit, par ailleurs, de l'**article 3** prévoyant la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement relatif à l'âge du taux plein et à la décote. Dû avant le 1^{er} janvier 2015, ce rapport n'a pas été remis à ce jour.

• L'**article 4** prévoit, quant à lui, la publication de plusieurs mesures d'application destinées à assurer la mise en place du nouveau mode de pilotage annuel du système de retraite.

Ce pilotage repose sur la définition de plusieurs étapes devant être suivies chaque année par le conseil d'orientation des retraites (COR), le comité de suivi des retraites et le Gouvernement.

Le COR doit tout d'abord publier, au plus tard le 15 juin, un rapport annuel sur le système de retraite fondé sur les indicateurs de suivi définis par décret en fonction des objectifs énoncés à l'article 1^{er} de la loi du 20 janvier 2014.

Le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites a défini ces indicateurs propres à chacun des quatre objectifs :

– l’objectif de versement des pensions corrélé aux revenus tirés de l’activité est mesuré par le taux de remplacement projeté sur dix ans ;

– celui d’un traitement équitable des assurés quels que soient notamment leur sexe, leur régime de retraite ou leur génération est mesuré par la durée moyenne de versement de la pension projetée sur vingt-cinq ans et par le taux de remplacement projeté sur dix ans d’un assuré ayant effectué toute sa carrière comme agent sédentaire de la fonction publique de catégorie B ;

– l’objectif de solidarité se mesure à la fois au sein d’une génération et entre générations. S’agissant de la solidarité intragénérationnelle, d’une part, l’indicateur retenu est celui du rapport, par génération de retraités, entre la valeur de la pension des 10 % de retraités les moins aisés et la valeur moyenne des pensions de l’ensemble des retraités. S’agissant de la solidarité intergénérationnelle, d’autre part, l’indicateur correspond au niveau de vie des retraités rapporté à celui de l’ensemble de la population ;

– s’agissant enfin de l’objectif de pérennité financière du système de retraite par répartition, l’indicateur retenu est le solde comptable annuel des régimes de retraite légalement obligatoires pour l’année en cours et projeté sur 25 ans.

Une fois le rapport annuel du COR publié, le comité de suivi des retraites – créé par le même article 4 de la loi du 20 janvier 2014 – doit publier au plus tard le 15 juillet un avis indiquant s’il considère que le système de retraite s’éloigne significativement des quatre objectifs précités. Cet avis s’accompagne de recommandations destinées à assurer le respect de ces objectifs et portant notamment sur l’évolution de la durée d’assurance requise pour le bénéfice d’une pension sans décote, sur le niveau du taux de cotisation d’assurance vieillesse ou sur l’affectation d’autres ressources au système de retraites. L’avis du comité de suivi doit également contenir une analyse de la situation comparée des femmes et des hommes au regard de l’assurance vieillesse et retracer l’évolution du pouvoir d’achat des retraités.

Le comité de suivi des retraites

Le comité de suivi des retraites est une instance chargée d’émettre des recommandations publiques qui s’adressent au Parlement, au Gouvernement et aux régimes de retraite, y compris complémentaires, destinées à corriger les éventuels écarts entre le système de retraite et les objectifs fixés à l’article 1^{er} de la loi du 20 janvier 2014.

Ses missions, son fonctionnement et sa composition ont été définis par voie réglementaire.

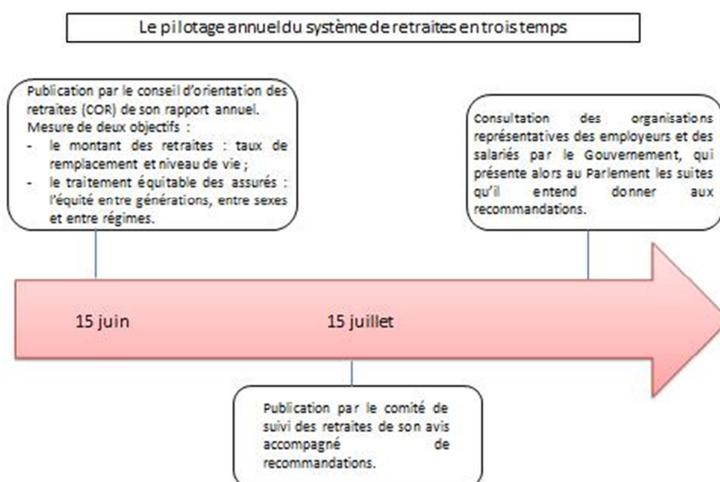
S'agissant de ses missions, tout d'abord, le décret n° 2014-653 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites prévoit que le comité est chargé de rendre l'avis annuel prévu par la loi, d'émettre des recommandations et de réunir et consulter un jury citoyen. Le décret n° 2014-654 précité encadre les recommandations du comité, qui ne peuvent tendre à augmenter le taux de cotisation d'assurance vieillesse, de base et complémentaire, au-delà de 28 % ni à réduire le taux de remplacement assuré par les pensions en deçà de deux tiers.

S'agissant de son fonctionnement, ensuite, le décret n° 2014-653 précité prévoit que le comité se réunit sur convocation de son président et s'appuie sur un secrétariat assuré par la direction de la Sécurité sociale. Le décret n° 2014-654 précité définit, par ailleurs, les modalités de tirage au sort du jury citoyen, effectué par le secrétariat du comité parmi les personnes âgées de plus de 18 ans. Exerçant leurs fonctions pour une durée de trois ans, les neuf femmes et neuf hommes du jury citoyen débattent des orientations et des recommandations du comité de suivi.

S'agissant de sa composition, enfin, l'article L. 114-4 du code de la sécurité sociale prévoit que le comité est constitué de deux femmes et de deux hommes désignés en raison de leurs compétences en matière de retraite, nommés pour cinq ans par décret, et d'un président nommé par décret en conseil des ministres. Ces nominations ont été effectuées avec la publication de deux décrets en Conseil des ministres du 26 juin 2014 portant nomination des membres du comité de suivi des retraites.

Enfin, le Gouvernement présente au Parlement les suites qu'il entend donner à ces recommandations, après avoir consulté les organisations représentatives des employeurs et des salariés.

Deux ans après la promulgation de la loi du 20 janvier 2014, ce nouveau pilotage du système de retraites en trois temps a été appliqué à trois reprises.



S'agissant de la troisième année de mise en œuvre de ce processus, l'avis annuel du comité de suivi des retraites, remis au Premier ministre le 11 juillet 2016, souligne le « *très net rétablissement de notre système de retraites* ». Estimant que les objectifs définis par la loi du 20 janvier 2014 sont « *tenus* », il ne propose pas de mesures correctives pour 2016. Élargissant la réflexion, il souligne toutefois l'extrême dépendance de l'équilibre et des prévisions à la croissance et aux gains de productivité. Face à ce constat, le comité préconise notamment une révision des modes d'indexation des salaires pris en compte dans le calcul des pensions afin d'assurer « *une moindre sensibilité du système à la croissance* ».

B. L'ACCÈS À L'INFORMATION ET AUX DROITS

La loi du 20 janvier 2014 a également renforcé les modalités d'information et d'accès aux droits en matière de retraite.

Le **chapitre I^{er}** du **titre III** de la loi du 20 janvier 2014 contient sept articles destinés à « *simplifier l'accès des assurés à leurs droits* ».

À l'exception de l'**article 42** relatif à la réduction de quinze à deux ans de la durée de services effectifs nécessaire pour obtenir une pension militaire, l'ensemble des articles appellent une mesure d'application.

1. L'accès à l'information en matière de retraites

La loi du 20 janvier 2014 contient trois articles destinés à faciliter la consultation des droits relatifs à l'assurance vieillesse par chaque usager et ainsi renforcer la publicité et la clarté des informations concernées.

● L'**article 39** de la loi procède à la création d'un nouveau service en ligne donnant aux usagers un accès permanent à leurs informations en matière de retraite. Ce compte individuel de retraite en ligne garantit l'accès des assurés aux données relatives à leur régime et aux droits qu'ils ont acquis. Il a notamment pour objectif de faciliter la dématérialisation des démarches administratives, afin d'éviter la multiplication des demandes sous format papier.

Cet article renvoie son entrée en vigueur à deux mesures d'application.

D'une part, il crée un dispositif spécifique d'accompagnement des assurés envisageant un projet d'expatriation. L'article L. 161-17 du code de la sécurité sociale prévoit ainsi que l'assuré bénéficie, à sa demande, d'une information « *sur les règles d'acquisition de droits à pension, l'incidence sur ces derniers de l'exercice de son activité à l'étranger et sur les dispositifs lui permettant d'améliorer le montant futur de sa pension de retraite* ».

Le décret n° 2014-815 du 17 juillet 2014 relatif au droit à l'information sur la retraite à destination des assurés ayant un projet d'expatriation définit les

modalités d'organisation de cet entretien. Organisé au plus tard trois mois après la demande de l'assuré, cet entretien vise notamment à l'informer sur les dispositifs lui permettant de cotiser volontairement à l'assurance vieillesse et sur les modalités de prise en compte des activités professionnelles accomplies dans un État de l'Union européenne ou dans un État ayant conclu une convention bilatérale de sécurité sociale avec la France.

D'autre part, il prévoit une entrée en vigueur de ses dispositions à une date fixée par décret, au plus tard :

– le 1^{er} juillet 2014 s'agissant de l'extinction du GIP « Info Retraite », absorbé par l'Union des institutions et services de retraite ;

– le 1^{er} juillet 2017 s'agissant de l'accès de l'assuré au compte individuel de retraites en ligne lui donnant accès à tout moment à son relevé actualisé et lui permettant d'effectuer ses démarches administratives.

Selon les informations communiquées aux rapporteurs, l'accès des assurés à un portail commun inter-régimes sera mis en œuvre fin 2016. Ce portail donnera accès à un site d'information et à un espace sécurisé – le compte unique retraite – constituant un point d'accès privilégié à l'information inter-régimes. Il devrait être complété par une série de services relatifs au paiement des retraites au cours de l'année 2017.

● L'**article 40** concerne, quant à lui, l'information des personnes éligibles à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Destinée à réduire le taux de non-recours à ce dispositif, l'information renforcée des personnes éligibles est effectuée directement par les caisses de retraite.

S'il ne renvoie pas expressément à une mesure d'application, cet article voit néanmoins son entrée en vigueur facilitée par la publication du décret n° 2015-123 du 4 février 2015 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « échanges inter-régimes de retraite ». De fait, l'identification des personnes éligibles à l'ASPA par chaque caisse nécessite une communication inter-régimes effective. Le décret prévoit ainsi que le répertoire « échanges inter-régimes de retraite » (EIRR) permettra *« d'effectuer des requêtes afin de sélectionner les pensionnés susceptibles de faire l'objet de mesures spécifiques en fonction de leurs montants de pensions »*. Cette prérogative apparaît particulièrement utile pour l'identification des personnes éligibles à l'ASPA.

● L'ambition de simplification de l'accès aux droits est également portée par l'**article 41** de la loi, qui procède à la mise en place d'une « *union des institutions et services de retraites* ».

Dans la lignée des missions menées par le GIP « Info Retraite », qui regroupe l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires, de base et complémentaires, la loi du 20 janvier 2014 prévoit la création d'une nouvelle structure chargée de faciliter la coordination entre régimes et la simplification des

informations transmises aux assurés, en particulier les polypensionnés. L'étude d'impact du projet de loi prévoyait ainsi de « *parvenir, à terme, à la réalisation d'une 'demande unique de retraite pré-remplie' et tous régimes, intégrant les principales données connues relatives à l'assuré et pointant les données manquantes, sur le modèle de la déclaration de revenus élaborée par la DGFIP* »⁽¹⁾. Selon les informations communiquées aux rapporteurs, la demande unique de retraite inter-régimes en ligne devrait enrichir le compte unique retraite d'ici 2019.

Le GIP « Union Retraite » voit sa composition, ses missions et les modalités de définition de ses objectifs pluriannuels définis par la loi. Le dernier alinéa de l'article L. 161-17-1 du code de la sécurité sociale renvoie néanmoins à un décret en Conseil d'État la définition des modalités d'application du présent article, « *en tant que de besoin* ». Les premiers mois d'existence du GIP n'ont pas, à ce jour, nécessité la publication d'un tel texte d'application.

En outre, l'article 41 de la loi renvoyait également à un décret la définition de la date d'entrée en vigueur du GIP « Union Retraite », au plus tard le 1^{er} juillet 2014. En l'absence d'un tel décret, cette nouvelle instance est donc en place depuis le 1^{er} juillet 2014.

Le GIP « Union Retraite » a publié en juillet 2016 son premier rapport d'activité⁽²⁾, au titre de l'année 2015. Il retrace :

- la construction de l'Union retraite, en rappelant les principales dates et en précisant le fonctionnement du GIP et la composition de son équipe ;

- la mise en œuvre de projets – notamment le répertoire de gestion des carrières uniques, le portail commun inter-régimes ou le droit à l'information –, évaluant à 40 % le taux de réalisation du contrat d'objectifs ;

- les principales réalisations en matière de modernisation et de simplification, s'agissant par exemple de l'application « conseiller Info Retraites ».

Les principaux axes de son action ont été définis dans le contrat d'objectifs pluriannuels de simplification et de mutualisation de l'assurance vieillesse 2015-2018, signé le 13 mars 2015 avec l'État. L'Union retraite a ainsi pour principaux objectifs la modernisation de l'offre de service des régimes de retraite et du droit à l'information des usagers.

Les rapporteurs rappellent l'intérêt de l'approche inter-régimes portée par cette institution pour les assurés, en particulier pour les polypensionnés. Le succès de cette approche dépendra néanmoins de la capacité de chaque régime à

(1) *Étude d'impact du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites*, p. 97.

(2) <http://www.rapportactivite.info-retraite.fr/>.

consacrer des crédits à la hauteur des enjeux de modernisation et d'adaptation à cette approche.

2. L'accès aux droits des polypensionnés

La loi du 20 janvier 2014 contient deux articles supplémentaires destinés à renforcer l'accès aux droits des assurés polypensionnés c'est-à-dire pour les assurés relevant de plusieurs régimes de retraite.

● L'accès aux droits est tout d'abord simplifié pour les polypensionnés. L'article 43 de la loi allège la demande de liquidation en calculant la pension de l'assuré comme si ce dernier avait relevé d'un seul régime.

Ainsi, lorsque l'assuré relève ou a relevé successivement, alternativement ou simultanément du régime général, du régime social des indépendants ou du régime des salariés agricoles, sa pension est calculée par un seul de ces régimes.

Répondant à un objectif de simplicité, la « liquidation unique des régimes alignés » (LURA) telle que prévue par la loi du 20 janvier 2014 implique néanmoins de franchir au préalable certains obstacles techniques de mise en œuvre. Bien qu'ils obéissent à des règles comparables, les trois régimes alignés doivent disposer de modalités de désignation du régime compétent pour procéder à cette liquidation unique ainsi que de règles de compensation financière.

Le législateur a donc renvoyé au pouvoir réglementaire la définition des modalités d'application de cet article. Deux décrets ont ainsi été publiés en septembre 2016 :

– le décret n° 2016-1188 du 1^{er} septembre 2016 relatif à la liquidation unique des pensions de retraite de base des pensionnés affiliés au régime général de sécurité sociale, au régime des salariés agricoles et aux régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales et au Fonds de solidarité vieillesse ;

– le décret n° 2016-1189 du 1^{er} septembre 2016 relatif à la compensation financière entre régimes au titre de la liquidation unique des pensions de retraite de base.

Aux termes de ces décrets, le régime compétent pour liquider la pension dans le cadre de la liquidation unique sera le dernier régime d'affiliation de l'assuré. Une fois ce principe défini, des exceptions sont également prévues lorsque des dispositifs spécifiques à certains régimes existent. Les décrets précisent également que le régime de retraite saisi en premier par l'assuré pour une demande de pension devra se mettre en relation avec les autres régimes concernés afin d'identifier le régime compétent.

Si l'article 43 de la loi du 20 janvier 2014 prévoit une entrée en vigueur de la LURA le 1^{er} janvier 2017, le ministère des Affaires sociales et de la santé a

toutefois annoncé que le dispositif entrerait en vigueur le 1^{er} juillet 2017. Ce report s'explique notamment par le temps nécessaire à chaque régime pour mettre en application les textes réglementaires récemment publiés et poursuivre l'harmonisation des pratiques de gestion. Une adaptation législative devra donc être effectuée en cohérence dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

- La loi du 20 janvier 2014 a également simplifié les modalités de versement des pensions des polypensionnés, en procédant à une mutualisation du service des petites pensions. L'**article 44** de la loi prévoit ainsi que le régime auprès duquel l'assuré justifie de la plus longue durée d'assurance peut assurer le versement de la pension due par un régime de base lorsque les droits à pension dans ce régime sont inférieurs à un seuil fixé par décret.

Le législateur a renvoyé au pouvoir réglementaire la définition des modalités de mise en œuvre de ces dispositions contenues au nouvel article L. 173-1-3 du code de la sécurité sociale, s'agissant notamment des modalités de remboursement entre les régimes concernés.

Le décret n° 2015-1872 du 30 décembre 2015 relatif à la mutualisation des pensions de retraite ayant un faible montant en a précisé les modalités d'application. Il est ainsi prévu que le régime dans lequel le salarié justifie de la plus longue durée d'assurance peut servir, pour le compte du régime de retraite de base dans lequel les droits à pension de l'assuré sont inférieurs à 200 euros, les droits à pension. Des conventions de gestion sont alors conclues entre les organismes et services de l'État assurant la gestion d'un régime obligatoire de base. Ces conventions déterminent notamment les modalités d'information de l'assuré, de transmission des informations entre régimes et de remboursement entre régimes des sommes engagées.

Ce dispositif de mutualisation du service des petites pensions peut également s'appliquer aux pensions de réversion, aux termes du second alinéa de l'article L. 173-1-3 précité. Un décret en Conseil d'État est alors prévu, en tant que de besoin, afin de définir les adaptations nécessaires, *« liées notamment aux évolutions dans le temps des pensions de réversion servies »*.

Par ailleurs, l'article 44 de la loi du 20 janvier 2014 modifie également les règles applicables aux monopensionnés, en substituant au versement forfaitaire unique un remboursement de cotisations. Tout assuré ne justifiant pas d'une durée d'assurance définie par voie réglementaire peut ainsi demander le reversement de ses cotisations d'assurance vieillesse, après application d'un coefficient de revalorisation. Cette mesure s'applique aux assurés dont la pension de retraite prend effet à compter du 1^{er} janvier 2016.

Le décret n° 2016-117 du 5 février 2016 relatif au reversement des cotisations d'assurance vieillesse aux assurés qui justifient d'une faible durée d'assurance a fixé ce plafond à huit trimestres.

3. La préservation des droits en cas de mobilité à l'étranger

L'accès aux droits en matière de retraite implique, enfin, de garantir la préservation des droits pour les assurés ayant effectué une partie de leur parcours professionnel à l'étranger. À l'heure où les mobilités au-delà des frontières se multiplient, la portabilité des droits apparaît incontournable et doit s'appuyer sur des conventions internationales bilatérales protectrices des droits. La soumission de la liquidation d'une pension à une condition de résidence dans certains pays apparaît particulièrement problématique pour les assurés ayant séjourné dans plusieurs pays.

L'article 45 de la loi du 20 janvier 2014 prévoit ainsi la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement détaillant les conditions d'application des conventions internationales bilatérales existant en matière de retraite. Ce rapport doit notamment évaluer les conséquences de mise en œuvre de ces conventions pour les Français ayants droit de systèmes étrangers et ne résidant plus dans l'État concerné. Il doit examiner, enfin, les difficultés liées à la perception d'une pension de retraite à l'étranger.

Dû avant le 31 décembre 2014, ce rapport n'a pas été remis au Parlement à ce jour. Selon les informations communiquées aux rapporteurs, ce rapport devrait être remis au second semestre 2016.

C. LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE DES CAISSES DE RETRAITES

La loi du 20 janvier 2014 a modifié, enfin, les règles de gouvernance des caisses de retraites.

Sept articles sont ainsi rassemblés dans le **chapitre II** du **titre III** de la loi du 20 janvier 2014, destiné à « *améliorer la gouvernance et le pilotage des caisses de retraites* ».

L'ensemble des articles appellent une mesure d'application, à l'exception de l'article 46, qui prévoit l'organisation d'un débat annuel sur les orientations de la politique des retraites dans la fonction publique.

Le débat sur les orientations de la politique des retraites dans la fonction publique

L'article 46 de la loi du 20 janvier 2014 prévoit que le Gouvernement organise chaque année « *avec les organisations syndicales de fonctionnaires, au sein du Conseil commun de la fonction publique un débat sur les orientations de la politique des retraites dans la fonction publique* ». L'objectif est de mettre à la disposition du public une meilleure information sur les régimes de retraites des fonctions publiques.

Ce débat a été organisé pour la première fois le 14 décembre 2014. Deux thèmes principaux y ont été abordés :

– la comparaison des assiettes et des taux de liquidation et de cotisation entre les régimes des fonctionnaires et des salariés du secteur privé, d'une part ;

– l’analyse de l’équité inter-régimes au regard de l’impact des règles de décompte des périodes travaillées et des avantages familiaux sur les retraites des femmes, d’autre part.

Pointant le rapprochement des montants des pensions et des taux de remplacement entre le secteur privé et le secteur public, les débats ont permis de souligner la convergence des deux systèmes de retraites mais aussi la persistance de règles spécifiques et difficilement modifiables à court terme, par exemple en matière de décompte des trimestres cotisés liquidables.

Les **articles 50 et 52** de la loi du 20 janvier 2014 renvoyaient, quant à eux, à la publication de trois ordonnances dans le cadre de l’habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d’ordonnance. Ces trois ordonnances sont aujourd’hui appliquées (voir *supra*).

Quatre articles du chapitre II du titre III de la loi du 20 janvier 2014 renvoyaient plus spécifiquement leur application à la publication de textes réglementaires. Ils concernent le pilotage des caisses de retraites et les règles d’affiliation à un régime de retraite complémentaire des salariés.

1. Le pilotage des caisses de retraites

La loi du 20 janvier 2014 rénove le pilotage des caisses de retraites afin de favoriser le respect des trajectoires cibles et de faciliter l’évolution des principaux paramètres des régimes concernés. Le fonctionnement du régime complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles, de la caisse des professions libérales et de la caisse nationale des barreaux français est ainsi adapté.

● Le régime complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles, tout d’abord, voit son pilotage et sa gestion rénovés à l’**article 47** de la loi. Ne se limitant plus à un simple rôle de gestion, la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) est désormais responsable du suivi de l’équilibre financier du régime. Son conseil d’administration doit ainsi adresser, tous les trois ans, un rapport détaillant « *la situation financière du régime, ses perspectives d’équilibre de long terme ainsi que les risques auxquels il est exposé* ». Ce rapport, adressé aux ministres chargés de l’agriculture, de la sécurité sociale et du budget, s’accompagne de propositions visant à faire évoluer les paramètres du régime sur les trois prochaines années et destinées à garantir l’équilibre de long terme du régime. Le conseil d’administration de la CCMSA peut ainsi proposer une évolution triennale des valeurs de service du point de retraite, des valeurs d’achat du point de retraite ainsi que des taux de cotisation. Les ministres chargés de l’agriculture, de la sécurité sociale et du budget arrêtent ensuite les évolutions de ces paramètres au regard des propositions formulées. Des propositions ultérieures de modifications peuvent être apportées, au cours du plan triennal, lorsque le conseil d’administration considère que l’évolution des paramètres « *n’est plus de nature à assurer la pérennité financière du régime* ».

Le législateur a renvoyé la définition des modalités d'application de cet article à un décret en Conseil d'État. Tel est l'objet du décret n° 2015-244 du 2 mars 2015 relatif aux modalités du pilotage du régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles.

Le rapport du conseil d'administration de la CCMISA doit notamment retracer la situation financière du régime à la clôture du dernier exercice, contenir une projection de cette situation financière sur une période de 40 ans, à réglementation constante, et formuler des propositions d'évolution des paramètres techniques du régime nécessaires à son redressement.

Le décret encadre également les propositions d'évolution des paramètres formulées en cas de remise en cause de la pérennité financière du régime au cours du plan triennal. Ces propositions ne peuvent conduire à faire varier annuellement les paramètres techniques du régime de plus de :

- 0,1 point pour les taux de cotisation ;
- 1 % pour les valeurs de service du point de retraite ;
- 1 % pour les valeurs d'achat du point de retraite.

Dans le cas où le plan triennal ne permettrait pas de garantir l'équilibre de long terme du régime, ces paramètres pourront être modifiés par décret.

● S'agissant des caisses de retraite des professions libérales, l'**article 48** de la loi confère à la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) un rôle de pilotage de l'ensemble du régime, constitué de dix sections professionnelles. La signature de conventions d'objectifs et de gestion entre la caisse nationale et les sections ainsi qu'entre la caisse et l'État est ainsi prévue.

Le législateur a renvoyé au pouvoir réglementaire la déclinaison de plusieurs dispositions contenues à cet article.

Les missions de la CNAVPL ainsi que le pouvoir de contrôle exercé par son conseil d'administration sur les sections professionnelles, tout d'abord, sont définis à l'article L. 641-2 du code de la sécurité sociale. Le décret n° 2015-889 du 22 juillet 2015 portant modification des règles relatives à la gouvernance des sections professionnelles de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales a adapté la réglementation applicable à la gouvernance des sections professionnelles de la CNAVPL et a précisé les règles communes d'élection des membres des conseils d'administration et de leurs présidents.

La composition du conseil d'administration de la CNAVPL, ensuite, est précisée à l'article L. 641-4 du code de la sécurité sociale. Ce conseil rassemble ainsi les présidents des sections professionnelles ainsi que six représentants des organisations syndicales interprofessionnelles des professions libérales. Un décret

doit alors définir les conditions de désignation de ces représentants ainsi que le nombre de voix de chacun des administrateurs.

Tel est l'objet du décret n° 2015-21 du 12 janvier 2015 relatif à la composition du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales. S'agissant des conditions de désignation des représentants des organisations syndicales interprofessionnelles, d'une part, le décret précise que les six sièges sont répartis par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale en fonction des voix obtenues par chacune des organisations aux dernières élections des membres des conseils d'administration des caisses de base du régime social des indépendants. S'agissant du nombre de voix, d'autre part, il prévoit que chacun des représentants dispose d'une voix au conseil d'administration.

Le contrat pluriannuel conclu entre l'État et la CNAVPL, enfin, est inscrit à l'article L. 641-4-1 du code de la sécurité sociale. Sa mise en œuvre fait l'objet de contrats de gestion conclus entre le CNAVPL et chacune des sections professionnelles. La périodicité, le contenu et les signataires du contrat pluriannuel et des contrats de gestion sont alors renvoyés un décret en Conseil d'État.

Le décret n° 2015-403 du 8 avril 2015 relatif au contrat pluriannuel entre l'État et la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales prévoit ainsi que le contrat pluriannuel est conclu pour une période de quatre à six ans. Il précise que ce contrat définit les objectifs du régime de retraite – notamment en matière de qualité du service aux usagers et d'amélioration de la productivité – et doit être transmis aux commissions compétentes du Parlement. Enfin, il identifie les signataires de ces contrats pluriannuels et de gestion, qui correspondent respectivement au président du conseil d'administration et au directeur de la CNAVPL.

Ce contrat a été signé par la CNAVPL et l'État le 22 juillet 2016. Conclu pour la période 2016-2019, il s'articule en trois axes : le pilotage du régime de base, l'amélioration et l'homogénéisation des services aux adhérents et l'amélioration de l'efficacité de gestion des risques et des coûts.

- S'agissant de la caisse nationale des barreaux français (CNBF), enfin, l'**article 49** de la loi modifie la procédure de recouvrement du droit de plaidoirie. Relevant jusqu'alors de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et de chaque barreau, ce droit de plaidoirie est désormais directement recouvré par la CNBF.

Si l'article 49 de la loi ne renvoie pas expressément sa mise en œuvre à un texte d'application, l'article L. 723-3 du code de la sécurité sociale modifié par ces dispositions précise toutefois, au dernier alinéa, que ses modalités d'application sont définies par un décret en Conseil d'État. Tel est l'objet du décret n° 2014-1704 du 30 décembre 2014 relatif aux droits de plaidoirie et à la contribution équivalente. Fixé à treize euros, le droit de plaidoirie est exigible

devant les juridictions administratives de droit commun et les juridictions de l'ordre judiciaire. Ce droit n'est toutefois pas dû devant certaines juridictions tels que les conseils de prud'hommes ou les juridictions statuant en matière de contentieux de la sécurité sociale.

2. Les critères d'affiliation à un régime de retraite complémentaire des salariés

La loi du 20 janvier 2014 a également précisé les critères d'affiliation à un régime de retraite complémentaire de certains salariés. Son **article 51** décline les critères applicables aux agents contractuels de droit public et aux salariés embauchés en contrat aidé, en faisant prévaloir la nature juridique du contrat de travail. Les agents contractuels de droit public sont donc affiliés à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC).

Dans le cas d'un contrat aidé, le critère retenu demeure néanmoins celui de la nature juridique de l'employeur. Ainsi, les salariés des personnes morales de droit public embauchés dans le cadre d'un contrat aidé sont affiliés à l'IRCANTEC. À l'inverse, les salariés des personnes morales de droit privé embauchés dans le cadre d'un contrat aidé sont affiliés au régime général de retraite complémentaire.

Cet article prévoit néanmoins des dispositions transitoires afin d'aménager la situation spécifique des employeurs qui ont adhéré au régime général ou à l'IRCANTEC avant la promulgation de la loi du 20 janvier 2014. Les adhésions des employeurs ainsi que les affiliations qui en résultent sont ainsi maintenues jusqu'au 31 décembre 2016, à l'exception du cas où l'employeur change de situation juridique.

Lorsque l'employeur change de situation juridique – et modifie son adhésion à un régime de retraite complémentaire –, les affiliations des salariés dont la nature du contrat n'est pas modifiée sont maintenues. Les droits acquis avant cette date sont alors conservés dans les régimes concernés. Le maintien de ces droits acquis donne lieu à des compensations financières entre régimes dans le cadre d'une convention-cadre conclue entre ces régimes et approuvée par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget.

En outre, l'article 51 de la loi du 20 janvier 2014 prévoit également le maintien des affiliations à des régimes de retraite complémentaire réalisées avant le 1^{er} janvier 2017, jusqu'à la rupture du contrat de travail des salariés concernés. Une compensation annuelle est prévue, reposant sur une convention approuvée par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget.

Le décret n° 2016-904 du 1^{er} juillet 2016, relatif à l'affiliation aux régimes de retraite complémentaire obligatoire et pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système

de retraites, a traduit cette disposition dans le domaine réglementaire. Il revient notamment à l'employeur d'informer les régimes de retraite complémentaire des salariés et l'IRCANTEC de toute opération susceptible de constituer une modification de sa situation juridique afin que soit déterminé s'il en résulte une modification de la nature juridique des contrats de travail des salariés ou des agents.

III. LES DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ ET DE JUSTICE

La loi du 20 janvier 2014 consacre plus de la moitié de ses articles aux mesures de solidarité et de justice. Ainsi, le **titre II** de la loi, qui vise à « *rendre le système plus juste* », comporte 31 articles destinés à assurer l'équité du système, à destination des retraités les plus fragiles.

Outre l'enjeu de la prise en compte de la pénibilité au travail, faisant l'objet d'un développement spécifique dans la quatrième partie du rapport, ces mesures concernent en particulier l'emploi des séniors et les pensions des femmes, des jeunes actifs, des non-salariés agricoles et des assurés handicapés.

A. LE SOUTIEN À L'EMPLOI DES SÉNIORS

Le **chapitre II** du titre II de la loi du 20 janvier 2014, destiné à « *favoriser l'emploi des séniors* », comporte quatre articles visant à faciliter l'accès à l'emploi et le maintien en activité des séniors. Si l'**article 21** était d'application directe, prévoyant l'impossibilité de cumuler une pension à taux plein et une allocation d'assurance chômage, les trois autres articles appelaient une déclinaison réglementaire.

Le législateur a notamment entendu favoriser le recours au cumul emploi-retraite et à la retraite progressive : si le premier s'est progressivement développé, le second, longtemps resté marginal, connaît un essor récent.

Retraite progressive et cumul emploi-retraite

La retraite progressive et le cumul emploi-retraite constituent deux dispositifs d'activité partielle ouverts aux actifs âgés.

La retraite progressive, en premier lieu, permet à un assuré de liquider partiellement ses droits à la retraite tout en poursuivant son activité professionnelle, à un rythme allégé. Un prorata de la pension est alors perçu dans le cas d'une liquidation totale des droits à condition d'exercer à titre exclusif une activité à temps partiel dont la quotité est comprise entre 40 et 80 % de la durée légale ou conventionnelle du travail dans l'entreprise. L'assuré poursuit alors l'acquisition de nouveaux droits à la retraite au titre de son activité.

Le cumul emploi-retraite, en second lieu, permet à un retraité de cumuler des revenus d'activité avec une pension de retraite, selon deux modalités distinctes. Le cumul emploi-retraite libéralisé – ou intégral –, d'une part, permet de cumuler intégralement ces deux sources de revenus, lorsque l'assuré a liquidé l'ensemble de ses droits à la retraite et réunit les conditions pour obtenir une retraite à taux plein. Le cumul emploi-retraite plafonné, d'autre part, applicable aux assurés ne remplissant pas ces conditions, donne lieu à un plafonnement du montant de la pension versée.

- Le soutien à l'emploi des séniors prend tout d'abord la forme d'une extension de la retraite progressive, aux termes de l'**article 18** de la loi du 20 janvier 2014. L'accès à ce dispositif est ouvert aux assurés ayant atteint l'âge légal diminué de deux ans et justifiant d'une durée d'assurance de 150 trimestres. Le dispositif n'est ainsi plus restreint aux seules personnes ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite.

Publié en application de cet article, le décret n° 2014-1513 du 16 décembre 2014 relatif à la retraite progressive conforte ce dispositif et simplifie le barème qui définit la fraction de la pension servie en fonction de la quotité travaillée – pour les salariés – ou en fonction de la diminution du revenu professionnel – pour les non-salariés.

Les premières données chiffrées soulignent le succès rencontré par le dispositif de retraite progressive depuis son ouverture. Ainsi, aux termes des données recensées dans le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de juin 2016, les attributions de retraite progressive ont augmenté de 160 % en 2015, avec 3 900 nouveaux bénéficiaires, cette dynamique semblant se confirmer en 2016.

- Le soutien à l'emploi des séniors passe également par l'harmonisation des règles applicables dans le cadre du dispositif de cumul emploi-retraite. L'**article 19** de la loi prévoit la convergence des règles de cumul intra-régime et inter-régimes et la prise en compte de l'ensemble des revenus, à l'exception des indépendants ou des professions libérales pour lesquels les caisses prennent uniquement en compte les revenus issus de l'activité indépendante ou libérale. Cet article généralise également l'absence de constitution de nouveaux droits à la retraite en cas de recours à ce dispositif, quel que soit le régime de cumul.

L'**article 20** de la loi, par ailleurs, simplifie le régime applicable en cas de dépassement du seuil prévu dans le cadre d'un cumul emploi-retraite plafonné. En cas de dépassement du plafond prévu par décret, les pensions servies aux retraités actifs ne sont désormais plus suspendues mais écartées. Cette réforme a permis, en conséquence, de mettre fin à la suspension puis au remboursement – portant sur une année entière de retraite pour les professions dont le revenu est calculé annuellement – demandé à l'assuré concerné, le plus souvent dans le cas de dépassements mineurs.

Le décret n° 2014-1713 du 30 décembre 2014 relatif au cumul d'une activité rémunérée et d'une pension de vieillesse tire les conséquences des modifications introduites par ces deux articles sur diverses dispositions réglementaires.

L'article 50 de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016 a précisé et simplifié les modalités d'application de ce dispositif, en particulier dans le cas d'un polypensionné. Une déclinaison de son application par décret est prévue, ce décret étant aujourd'hui en attente de publication.

B. LA SOLIDARITÉ EN FAVEUR DES FEMMES, DES ASSURÉS À CARRIÈRES HEURTÉES ET DES JEUNES ACTIFS

La loi du 20 janvier 2014 contient également de multiples dispositions destinées à renforcer l'équité du système de retraites en faveur des femmes, des assurés à carrières heurtées et des jeunes actifs. Le **chapitre III** du **titre II** de la loi comporte onze articles consacrés aux pensions versées à ces assurés.

1. L'amélioration des droits à retraite des femmes et des couples de même sexe

Le législateur a tout d'abord entendu favoriser et rénover l'acquisition de droits à retraite par les femmes et les couples de même sexe.

● En premier lieu, la loi prévoit la remise par le Gouvernement de deux rapports au Parlement consacrés respectivement à l'évolution des droits familiaux de retraite et aux pensions de réversion. Si le premier, inscrit à l'**article 22** de la loi, a été remis au Parlement en mars 2015, le second est aujourd'hui en attente de publication. Aux termes de l'**article 24** de la loi, ce second rapport devait être remis au Parlement dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi. Cet enjeu a toutefois été l'objet du chapitre XI du rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale publié par la Cour des comptes en septembre 2015 et ayant donné lieu à une réponse des administrations et des organismes concernés.

Les droits familiaux de retraite et le « rapport Fragonard »

Prévu par l'article 22 de la loi du 20 janvier 2014, le rapport relatif aux droits familiaux de retraite a fait l'objet d'une mission confiée par le Premier ministre à Bertrand Fragonard, président du Haut conseil de la famille. Le rapport avait pour objet d'analyser la capacité des dispositifs actuels à compenser les inégalités de pensions entre hommes et femmes et de proposer des pistes de réforme afin d'en renforcer l'efficacité et la cohérence.

La première partie du rapport est consacrée à l'analyse de la situation actuelle et aux perspectives à l'horizon 2040. Cette analyse repose sur quatre constats :

- la situation actuelle des mères de famille est caractérisée par l'infériorité de leurs droits à pension liés à leur activité professionnelle, résultant d'une moindre activité professionnelle et d'inégalités de salaire persistantes ;
- les droits familiaux viennent compenser pour partie ces moindres droits, à partir de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et des majorations de pension des familles nombreuses, le dernier dispositif – départ anticipé des parents de famille nombreuse – étant en voie d'extinction ;
- l'apport des droits familiaux est complexe : l'impact est important sur les durées validées, mais les majorations de pension relèvent davantage les retraites des pères que celles des mères ;
- au total, ces dispositifs permettent d'augmenter les pensions de droit propre des mères de 16 %.

S'agissant des perspectives à l'horizon 2040, le rapport prévoit une augmentation de 140 % du coût de ces dispositifs, tout en voyant la pension moyenne de droit propre à la liquidation des femmes nées dans les années 1970 maintenue à un niveau inférieur de 20 % par rapport à celle des hommes.

La seconde partie du rapport est consacrée aux propositions de réformes, en procédant à une analyse distincte de chaque dispositif et en soulignant la nécessité de développer en parallèle les politiques publiques de promotion de l'activité et du salaire des femmes. Dans le cas d'une réforme globale des droits familiaux, reposant notamment sur une majoration de pension attribuée aux mères de famille sous forme d'un forfait en euros dès le premier enfant, le rapport souligne la complexité à identifier précisément les effets de la redistribution en termes de « gagnants » et de « perdants » au-delà du premier effet redistributif des pères vers les mères. En termes de méthode, le rapport retient le principe d'une mise en œuvre progressive des réformes afin de ne pas modifier substantiellement la situation des ménages proches de la retraite ainsi que la nécessité de poser en préalable la question de son financement, au regard notamment de l'enjeu de sa prise en charge par les régimes de retraites ou par un tiers – la branche famille, par exemple.

- En second lieu, la loi du 20 janvier 2014 précise le fonctionnement du mécanisme de coordination entre régimes en cas de partage de la majoration de durée d'assurance au sein d'un couple de parents de même sexe. L'**article 23** de la loi renvoie au pouvoir réglementaire la définition de la règle de priorité entre régimes distincts applicable dans ce cas où les deux parents sont de même sexe. À l'inverse, lorsque les deux parents ne sont pas du même sexe, ce sont les règles du régime de la mère qui sont appliquées.

Pris en application de cet article, le décret n° 2014-1702 précité prévoit ainsi que, lorsque les deux parents remplissent au titre du même enfant les conditions pour bénéficier de la majoration, il est fait application des règles du régime spécial de retraite lorsque l'un de deux parents est assuré dans un tel régime et que l'autre parent relève du régime général.

2. Le soutien aux assurés à carrière heurtée

La loi du 20 janvier 2014 comporte également plusieurs dispositions destinées aux assurés à carrière heurtée, confrontés à des difficultés dans la constitution des droits à retraite.

- L'**article 25** de la loi, tout d'abord, modifie les modalités d'acquisition de trimestres d'assurance vieillesse. Il assouplit ainsi les règles de validation du nombre de trimestres d'assurance vieillesse au titre d'une année afin de favoriser la prise en compte des carrières à temps partiel ou à faible rémunération. Le seuil d'acquisition de trimestres est abaissé de 200 à 150 heures rémunérées à hauteur du salaire minimum de croissance (SMIC), dans la limite de quatre trimestres par année civile. Le décret n° 2014-349 du 19 mars 2014 relatif à la validation des périodes d'assurance vieillesse au titre du versement des cotisations a traduit cette disposition.

Cet article renvoyait également au pouvoir réglementaire l'application de deux autres dispositions :

– la possibilité de reporter sur une autre année civile des cotisations non utilisées pour la validation d'un trimestre, lorsque l'assuré ne justifie pas de quatre trimestres au cours de chacune de ces années ;

– la fixation par décret du plafond mensuel de cotisations retenues pour le décompte des périodes d'assurance vieillesse.

Ces deux dispositions ayant été abrogées par l'article 52 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 précitée, le renvoi de leur application à un acte réglementaire est devenu sans objet.

● **L'article 26**, ensuite, élargit à l'ensemble des périodes assimilées le champ des trimestres réputés cotisés pour le bénéfice de la retraite anticipée pour carrières longues.

Le législateur a renvoyé au pouvoir réglementaire la définition de ces périodes prises en charge par la solidarité nationale. Le décret n° 2014-350 du 19 mars 2014 relatif à la retraite anticipée au titre des « carrières longues » a identifié ces périodes. Sont ainsi ajoutés aux trimestres réputés cotisés :

- deux trimestres au titre des périodes d'invalidité ;
- tous les trimestres de majoration de durée d'assurance attribués au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) ;
- deux trimestres supplémentaires au titre du chômage indemnisé ;
- tous les trimestres liés à la maternité.

● **L'article 31** rénove le dispositif de validation des périodes de formation des demandeurs d'emploi. L'objectif est de mettre fin à la situation plus défavorable des stagiaires de la formation professionnelle en matière d'acquisition des droits à la retraite, par rapport à celle des demandeurs d'emploi.

Il inclut ainsi dans les périodes assimilées d'assurance vieillesse l'ensemble des périodes de stages de formation professionnelle donnant lieu à cotisation, en prévoyant un financement par la solidarité nationale *via* le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Le décret n° 2015-1240 du 7 octobre 2015 portant dispositions relatives au fonds de solidarité vieillesse a traduit cette évolution, en alignant le décompte de ces périodes assimilées sur celui prévu pour les demandeurs d'emploi. Ainsi, un trimestre d'assurance vieillesse est acquis au terme de cinquante jours de stage suivis au cours d'un trimestre civil.

• L'**article 32**, enfin, vise à améliorer les droits à pension des conjoints collaborateurs des chefs d'entreprise commerciale, artisanale et libérale et des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole. Il leur permet ainsi de s'affilier à l'assurance volontaire des travailleurs non-salariés en cas de divorce, de décès ou de départ à la retraite de leur conjoint, en vue d'acquérir de nouveaux droits.

Les adaptations réglementaires de cette disposition ont été effectuées par le décret n° 2015-769 du 19 juin 2015 relatif à l'assurance volontaire vieillesse des travailleurs non-salariés.

3. Le renforcement des droits des jeunes assurés

Quatre articles de la loi du 20 janvier 2014 sont consacrés au renforcement des droits des jeunes assurés, *via* une plus grande reconnaissance des études et des périodes d'apprentissage et de stage en entreprise.

• La loi du 20 janvier 2014 favorise, en premier lieu, l'acquisition des droits à retraite au titre des études.

L'**article 27** de la loi, d'une part, facilite le rachat de trimestres d'études supérieures en mettant en place un tarif préférentiel lorsque le rachat est effectué dans les dix années suivant la fin des études. Un tarif plus favorable est également prévu pour les versements effectués au titre d'années incomplètes correspondant à des périodes d'activité d'assistant maternel ou d'apprentissage.

Ces différents tarifs ont été fixés par le décret n° 2015-14 du 8 janvier 2015 relatif aux versements pour la retraite au titre de certaines périodes d'études supérieures, de périodes d'activité exercées en tant qu'assistant maternel et de périodes d'apprentissage. Ainsi, le montant forfaitaire prévu dans le cas du rachat d'une année d'étude au plus tard dix ans après la fin de la formation initiale est fixé à 670 ou 1 000 euros par trimestre, selon le choix de l'assuré d'augmenter uniquement le taux de calcul de la pension ou de voir également son versement pris en compte dans le calcul de la durée d'assurance retenu pour le montant de la pension.

Le décret précise, en outre, que le nombre de trimestres pouvant faire l'objet d'un tel abattement forfaitaire est limité à quatre.

L'**article 29** de la loi, d'autre part, prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement avant le 15 juillet 2015, « *sur les modalités d'une ouverture pour les étudiants post-baccalauréat de droits à la retraite au titre des études* ». Ce rapport n'a à ce jour pas été publié. Selon les informations communiquées aux rapporteurs, au regard des dispositions de l'article 28 consacrées à cet objet, ce rapport sera publié une fois un premier bilan du dispositif précité effectué. L'évaluation ultérieure de ce dispositif justifiera alors d'engager, le cas échéant, une nouvelle réflexion dans le cadre de ce rapport.

- Le législateur a adopté, en second lieu, plusieurs dispositions visant à faciliter la reconnaissance des périodes de stage en entreprise et d'apprentissage au titre de l'assurance vieillesse.

S'agissant des périodes de stage en entreprise, l'**article 28** ouvre la possibilité aux étudiants de verser des cotisations d'assurance vieillesse au titre de cette expérience professionnelle.

Adoptée à l'initiative du rapporteur du projet de loi, cette disposition voit son barème de cotisations et ses modalités d'application définis par le décret n° 2015-284 du 11 mars 2015 précisant les modalités et conditions de validation des stages en entreprise par le régime général d'assurance vieillesse. Ainsi, le versement pour chaque trimestre est fixé à 12 % de la valeur mensuelle du plafond prévu pour les cotisations assises sur les rémunérations des salariés et versées au titre de l'assurance vieillesse. Le décret précise également que la demande doit être formulée dans un délai de deux ans à compter de la fin du stage au titre duquel elle est effectuée. Enfin, le bénéficiaire de ce dispositif peut opter pour un échelonnement du versement en échéances mensuelles d'égal montant, sur une période d'un an ou de deux ans.

S'agissant des périodes d'apprentissage, l'**article 29** permet aux apprentis de valider l'ensemble de leurs trimestres d'apprentissage au titre de l'assurance vieillesse. Cet article substitue une assiette réelle à l'assiette forfaitaire pour les cotisations d'assurance vieillesse dues pour les apprentis et prévoit le financement d'une partie des droits par la solidarité nationale *via* le FSV lorsque la rémunération des apprentis est insuffisante.

Les adaptations réglementaires ont ensuite été précisées par le décret n° 2014-1514 du 16 décembre 2014 portant application des dispositions relatives aux cotisations de sécurité sociale des apprentis et fixant les modalités de prise en compte des périodes d'apprentissage au titre de l'assurance vieillesse.

C. LA RÉNOVATION DES DROITS À PENSION DES NON-SALARIÉS AGRICOLES

La loi du 20 janvier 2014 rénove les règles applicables aux non-salariés agricoles en matière de pension. Visant à « *améliorer les droits à pension* » de ces actifs, le **chapitre IV** du **titre II** contient trois articles adaptant les dispositifs de solidarité en vigueur.

- L'**article 33** de la loi, d'une part, élargit l'accès à la pension majorée de référence des non-salariés agricoles en supprimant l'obligation de justifier d'une durée d'assurance de 17,5 ans. Depuis le 1^{er} février 2014, tout assuré du régime des non-salariés agricoles remplissant les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein peut donc bénéficier de ce dispositif.

Les conséquences réglementaires ont été tirées par le décret n° 2014-493 du 16 mai 2014 relatif aux conditions d'ouverture du droit à la majoration des pensions de retraite de base des personnes non-salariées des professions agricoles.

• L'**article 34** de la loi, d'autre part, adapte le régime complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles afin de garantir le bénéfice d'une pension aux conjoints collaborateurs. Il instaure un versement de points gratuits aux conjoints collaborateurs et aux aidants familiaux et facilite le bénéfice de la pension de réversion versée au titre du RCO pour le conjoint survivant.

Le décret n° 2014-494 du 16 mai 2014 relatif au régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles précise les conditions d'éligibilité à ces dispositifs. Ainsi, la durée minimale d'assurance requise pour l'ouverture du droit est fixée à 32,5 années pour une personne dont la retraite a pris effet avant le 1^{er} janvier 1997 – et à 17,5 années pour les autres retraités. Le nombre maximal d'années susceptibles de donner lieu à attribution de points est fixé à 17, et le nombre de points attribués par an à 66.

Selon les informations communiquées aux rapporteurs, 470 000 personnes ont bénéficié du dispositif d'attribution de points gratuits en 2015, pour un coût de 134 millions d'euros, soit 285 euros par assuré sur une année.

• L'**article 35** de la loi, enfin, prévoit l'attribution de points de RCO aux exploitants retraités ayant une faible pension dans le cadre de la garantie « 75 % du SMIC ». Ce taux doit progressivement être atteint d'ici 2017, le législateur ayant prévu deux paliers intermédiaires en 2015 – 73% – et 2016 – 74%.

Les critères d'éligibilité à ce dispositif, identiques à ceux fixés pour l'attribution gratuite de points de RCO, sont définis par le décret n° 2015-1107 du 31 août 2015 relatif à l'attribution obligatoire d'un complément différentiel de points de retraite complémentaire aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole. Ce décret précise notamment le mode de calcul et les modalités d'attribution du complément différentiel.

L'article 35 prévoit également la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les retraites des salariés agricoles de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion. Selon les informations communiquées aux rapporteurs, ce rapport devrait être remis au second semestre de l'année 2016.

D. LA RECONNAISSANCE DES DROITS DES ASSURÉS HANDICAPÉS ET DE LEURS AIDANTS

Trois articles de la loi du 20 janvier 2014 visent à « *ouvrir des solidarités nouvelles en faveur des assurés handicapés et de leurs aidants* ». Rassemblées dans le **chapitre V** du **titre II**, ces dispositions facilitent l'accès à la retraite anticipée et à la retraite à taux plein pour les assurés handicapés et renforcent les droits de leurs aidants familiaux.

Les dispositions réglementaires d'application de ce chapitre ont été rassemblées dans le décret n° 2014-1702 du 30 décembre 2014 relatif aux droits à retraite des personnes handicapées et de leurs aidants familiaux.

● L'**article 36** de la loi, tout d'abord, élargit l'accès des travailleurs handicapés à la retraite anticipée. Conditionné auparavant à un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 % ou à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), l'accès à la retraite anticipée est désormais ouvert à tout assuré justifiant d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 50 %. Le législateur a prévu le maintien, à titre transitoire, du critère de la RQTH pour les périodes antérieures au 31 décembre 2015. Le décret du 30 décembre 2014 précité a procédé aux adaptations réglementaires résultant de cette disposition.

Cet article prévoit également la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement étudiant la possibilité de mettre en place un compte handicap travail. Devant être remis dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, ce rapport a été l'objet de premiers travaux selon les informations communiquées aux rapporteurs.

● L'**article 37**, ensuite, étend l'obtention de la retraite à taux plein dès l'âge légal d'ouverture des droits à retraite aux assurés justifiant d'un taux d'incapacité permanente défini par décret. Le décret du 30 décembre 2014 précité a fixé ce taux à 50 %. Cet article étend également aux assurés justifiant du même taux d'incapacité permanente l'éligibilité à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) dès l'âge légal de départ à la retraite.

● L'**article 38**, enfin, renforce les droits à l'assurance vieillesse des aidants familiaux de personnes handicapées ou de personnes âgées dépendantes, en supprimant la condition de ressources jusqu'alors requise pour bénéficier de l'assurance vieillesse des parents au foyer. Cet article ouvre également aux aidants familiaux assumant la prise en charge d'un adulte handicapé dont l'incapacité est supérieure à un taux fixé par décret le bénéfice d'une majoration de durée d'assurance d'un trimestre par période de trente mois, dans la limite de huit trimestres. Le décret du 30 décembre 2014 précité fixe ce taux à 80 %, en cohérence avec celui d'ores et déjà prévu dans le cadre du dispositif de majoration de durée d'assurance pour enfant handicapé (MDAEH).

IV. L'ENJEU SPÉCIFIQUE DE LA PÉNIBILITÉ

La loi du 20 janvier 2014 rénove en profondeur le cadre juridique de prise en compte de la pénibilité au travail. La multiplicité des articles de la loi consacrés à cet enjeu – au nombre de onze – et des dispositions réglementaires afférentes traduit le tournant qu'a constitué la création du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P).

A. L'ENTRÉE EN VIGUEUR D'UN NOUVEAU DISPOSITIF DE PRISE EN COMPTE DE LA PÉNIBILITÉ

La loi du 20 janvier 2014 a modifié en profondeur le dispositif de prise en compte de la pénibilité, avec la création d'un compte personnel consacré à cet enjeu et à sa mise en œuvre dans les entreprises.

Regroupées dans le **chapitre I^{er}** du **titre II** de la loi, visant à « *mieux prendre en compte la pénibilité au travail* », les dispositions relatives à la pénibilité ont fait l'objet d'une entrée en vigueur progressive, dont la dernière étape a été franchie le 1^{er} juillet 2016 avec l'application de six critères supplémentaires.

Les articles 7 à 17 de ce chapitre déclinent le contenu, le champ et les modalités d'entrée en vigueur des dispositifs de prise en compte de la pénibilité.

- Cinq articles sont d'application directe.

La loi du 20 janvier 2014 prévoit, tout d'abord, la remise par le Gouvernement de trois rapports au Parlement liés à la prise en compte de la pénibilité :

– le rapport prévu à l'**article 8** est consacré à l'évolution des conditions de pénibilité auxquelles les salariés sont exposés. Il doit notamment prendre en compte les conditions de pénibilité des métiers majoritairement occupés par les femmes. Sa remise au Parlement doit être effectuée tous les cinq ans à compter de la promulgation de la loi, après avis du Conseil d'orientation sur les conditions de travail ;

– celui prévu à l'**article 9** doit contenir des propositions en matière de reconversion des salariés déclarés inaptes, notamment des salariés âgés, ainsi que sur la coopération entre les pouvoirs publics – notamment les régions – et les partenaires sociaux. Ce rapport devait être remis au Parlement avant le 1^{er} janvier 2015. Selon les informations communiquées aux rapporteurs, cet enjeu sera l'un des objets de la mission confiée par le Premier ministre à MM. Pierre-Louis Bras, Gaby Bonnard et Jean-François Piliard relative à l'insertion du C3P dans notre système de protection sociale ;

– l’**article 17**, enfin, prévoit la remise d’un rapport relatif à la situation des personnes nées entre 1952 et 1953, inscrites à Pôle emploi au 31 décembre 2010 et exclues du bénéfice de l’allocation transitoire de solidarité. Ce rapport a été remis aux commissions des affaires sociales des deux assemblées le 10 novembre 2014.

Le rapport relatif à la situation des personnes nées en 1952 et 1953 et exclues du bénéfice de l’allocation transitoire de solidarité

Le rapport remis au Parlement présente les objectifs et les conditions de mise en place de l’allocation transitoire de solidarité (ATS) et dresse un bilan de la situation des personnes nées en 1952 et 1953 et exclues de ce dispositif.

S’agissant spécifiquement de la situation des personnes visées à l’article 17 de la loi du 20 janvier 2014, le rapport souligne le caractère résiduel de cette problématique – en cohérence avec le caractère exceptionnel de l’ATS.

Certains demandeurs d’emploi, qui ne remplissaient pas la condition du nombre de trimestres requis au titre de l’assurance vieillesse à la fin de leurs droits à l’assurance chômage, ont pu valider les trimestres manquants après avoir bénéficié de l’allocation de solidarité spécifique (ASS). Selon le rapport, le nombre de ces personnes qui auraient pu bénéficier de l’ATS en 2013 après avoir obtenu le nombre de trimestres requis au titre de l’assurance vieillesse avant d’avoir atteint l’âge légal de départ à la retraite est évalué à 907. Ces personnes ayant aujourd’hui atteint l’âge légal de départ en retraite, elles bénéficient désormais d’une pension à taux plein.

Le chapitre consacré à la prise en compte de la pénibilité contient, par ailleurs, deux articles supplémentaires procédant à des modifications rédactionnelles et n’appelant donc aucune mesure d’application :

– l’**article 11** effectue une modification de cohérence dans le code de la sécurité sociale et dans le code de l’organisation judiciaire afin de tirer les conséquences de la compétence du tribunal des affaires de sécurité sociale en matière de contentieux lié au dispositif de prise en compte de la pénibilité ;

– l’**article 15** apporte une précision rédactionnelle au sein de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites n’appelant aucune mesure d’application.

• Outre ces cinq articles d’application directe, l’**article 16** déclinant les dates d’entrée en vigueur des dispositions relatives à la prise en compte de la pénibilité prévoyait la publication d’un décret devenu sans objet et n’appelle donc aucune mesure réglementaire.

En effet, l’article 16 de la loi du 20 janvier 2014 prévoyait, initialement, l’entrée en vigueur des articles 7 à 14 à compter du 1^{er} janvier 2015, à l’exception des dispositions relatives à la transmission par l’employeur au salarié de la copie de la fiche de prévention des expositions. Cette dernière disposition devait entrer en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d’État, au plus tard au 1^{er} janvier 2020.

Or, l'article 26 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a supprimé cette fiche de prévention des expositions ainsi que, en conséquence, sa transmission au salarié. Le décret en Conseil d'État prévu à cet article n'a donc plus d'objet.

B. DU DISPOSITIF INITIAL AUX AMÉNAGEMENTS DE 2015

Les cinq autres articles constituant le chapitre I^{er} du titre II de la loi du 20 janvier 2014 prévoient la publication de plusieurs mesures d'application destinées à préciser le contenu et les modalités d'entrée en vigueur du compte personnel de prévention de pénibilité (C3P). La création du C3P implique, en effet, de préciser les modalités de déclaration de l'exposition des salariés aux facteurs de pénibilité, le contenu du compte et les utilisations auxquelles il donne accès. Ces dispositions ont toutefois été largement modifiées dans le cadre de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

1. Les conditions d'ouverture et d'utilisation du compte

Le compte personnel de prévention de la pénibilité voit ses principaux paramètres précisés à l'**article 10** de la loi du 20 janvier 2014. Cet article définit simultanément les modalités d'ouverture et d'abondement du compte, les utilisations auxquelles il donne accès et les procédures de contrôle et de réclamations.

a. Les modalités d'ouverture, d'abondement et d'utilisation du compte

Les modalités d'ouverture et d'abondement du compte sont précisées aux articles L. 4162-1 à L. 4162-16 du code travail. Le C3P est ouvert dès qu'un salarié a acquis des droits au titre de l'exposition aux facteurs de pénibilité au-delà des seuils d'exposition définis par décret. Le caractère personnel du compte se traduit par la portabilité des droits, c'est-à-dire le maintien des droits acquis jusqu'à leur utilisation ou au départ à la retraite.

Les salariés concernés sont ceux des employeurs de droit privé ainsi que le personnel des personnes publiques employé dans des conditions de droit privé. Le dispositif ne s'applique toutefois pas aux salariés affiliés à un régime spécial de retraite comportant un dispositif spécifique de reconnaissance et de compensation de la pénibilité. Le décret n° 2014-617 du 24 décembre 2014 fixant la liste des régimes spéciaux de retraite mentionnés à l'article L. 4162-1 du code du travail a identifié les dix régimes concernés.

Une fois ouvert, le compte est alimenté par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV). Le titulaire du compte est alors informé du nombre de points acquis par la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) de la circonscription dans laquelle se trouve l'établissement.

Le législateur a renvoyé au pouvoir réglementaire la définition des modalités d'abondement du compte. Le décret n° 2014-1156 du 9 octobre 2014 relatif à l'acquisition et à l'utilisation de points acquis au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité a ainsi précisé le rythme d'alimentation du compte, retrace dans le tableau ci-dessous, dans la limite de cent points au cours d'une carrière professionnelle.

RYTHME D'ALIMENTATION DU COMPTE PERSONNEL DE PRÉVENTION DE LA PÉNIBILITÉ

	Salarié exposé à un facteur de risque		Salarié exposé à plusieurs facteurs de risques	
Salarié employé durant toute l'année	4 points par an (né après le 1 ^{er} juillet 1956)	8 points par an (né avant le 1 ^{er} juillet 1956)	8 points par an (né après le 1 ^{er} juillet 1956)	16 points par an (né avant le 1 ^{er} juillet 1956)
Salarié employé une partie de l'année	1 point par trimestre (né après le 1 ^{er} juillet 1956)	2 points par trimestre (né avant le 1 ^{er} juillet 1956)	2 points par trimestre (né après le 1 ^{er} juillet 1956)	4 points par trimestre (né avant le 1 ^{er} juillet 1956)

L'acquisition de ces points ouvre alors droit à trois utilisations :

- la prise en charge de tout ou partie des frais d'une action de formation. Un point acquis au titre du C3P ouvre droit à vingt-cinq heures de formation inscrites sur le compte personnel de formation (CPF) du salarié en vue d'accéder à un emploi non exposé ou moins exposé. Les vingt premiers points inscrits sur le C3P sont réservés à cette utilisation pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1963 – seuls les dix premiers points étant concernés pour les assurés nés entre le 1^{er} janvier 1960 et le 31 décembre 1962 ;

- le financement du complément de rémunération et des cotisations et contributions sociales en cas de réduction de la durée de travail. Dix points ouvrent alors droit à la compensation pendant trois mois d'une réduction du temps de travail égale à un mi-temps ;

- le financement d'une majoration de durée d'assurance vieillesse et d'un départ en retraite avant l'âge légal de départ en retraite de droit commun. Dix points ouvrent droit à un trimestre de majoration de durée d'assurance vieillesse.

Le titulaire du compte peut, en outre, accéder à un relevé de points en ligne lui permettant de connaître son nombre de points disponibles. À partir de ses points acquis, le titulaire effectue sa demande d'utilisation des points sur le site Internet dédié en l'adressant à la CARSAT.

La CNAV a mis en place une offre de service destinée à simplifier l'accès à l'information sur leurs droits et démarches. Accessible *via* un site Internet ⁽¹⁾, cette offre repose sur un espace personnel salarié et sera complétée par un espace personnel employeur à compter de 2017. Enfin, depuis le 4 juillet 2016, le système d'envoi des relevés de points inscrits sur le C3P est effectif pour les salariés

(1) www.preventionpenibilite.fr.

déclarés exposés au titre de l'année 2015. Le salarié peut ainsi directement prendre connaissance des facteurs de risques professionnels auxquels il a été exposé et du nombre de points inscrits sur son compte. Au titre de la première année d'application du dispositif, 500 000 salariés ont bénéficié de points au titre de leur exposition aux facteurs de pénibilité et sont donc destinataires de cet envoi.

PAGE D'ACCUEIL DU SITE INTERNET CONSACRÉ AU COMPTE PERSONNEL DE PRÉVENTION DE LA PÉNIBILITÉ ⁽¹⁾

Compte Prévention Pénibilité
Tout savoir sur vos droits et démarches liés au Compte prévention pénibilité

Le Compte prévention pénibilité pleinement en vigueur

Avec l'entrée en vigueur des 6 facteurs de pénibilité le 1er juillet 2016, le dispositif est désormais en application pour l'ensemble des 10 risques prévus. Consultez les rubriques dédiées pour en savoir plus !

Information

Pour toute question relative au Compte prévention pénibilité, vous pouvez contacter le :

3882

(Service 0,09€/minute + prix d'appel)

Le service est ouvert du lundi au vendredi de 8h à 17h.

Documentation

Vous êtes employeur et souhaitez vous renseigner sur les modalités d'évaluation et de déclaration de la pénibilité ? Cliquez ici pour télécharger un document vous guidant dans vos démarches.

Multimédia

Compte prévention pénibilité

Ces modalités de mise à disposition d'informations et de services auprès des salariés titulaires du compte et des employeurs sont encadrées par le décret n° 2016-1102 du 11 août 2016 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « compte personnel de prévention de la pénibilité ». Il définit notamment les finalités de ce traitement de données, le contenu des informations y figurant et les modalités d'accès et de rectification de ces données.

b. La définition des facteurs de risques et des seuils associés

Les facteurs de risque – et les seuils associés – ont été précisés par voie réglementaire. L'article L. 4161-1 du code du travail prévoit qu'un décret détermine les facteurs de risques professionnels et les seuils au-delà desquels le salarié s'expose à « *des contraintes physiques marquées, à un environnement physique agressif ou à certains rythmes de travail, susceptibles de laisser des traces durables, identifiables et irréversibles sur la santé* ».

Le décret n° 2014-1159 du 9 octobre 2014 relatif à l'exposition des travailleurs à certains facteurs de risque professionnel au-delà de certains seuils de pénibilité et à sa traçabilité a ainsi défini dix facteurs. Ils se répartissent en trois

(1) En date du 18 juillet 2016.

catégories de risques, identiques aux facteurs arrêtés par les partenaires sociaux dans leur protocole d'accord relatif à la pénibilité discuté en 2008.

LES DIX FACTEURS DE RISQUES PROFESSIONNELS

Catégorie de facteur de risque	Facteur de risque professionnel	Date d'entrée en vigueur
contraintes physiques marquées	manutentions manuelles de charges	1 ^{er} juillet 2016
	postures pénibles définies comme positions forcées des articulations	1 ^{er} juillet 2016
	vibrations mécaniques	1 ^{er} juillet 2016
environnement physique agressif	agents chimiques dangereux, y compris les poussières et les fumées	1 ^{er} juillet 2016
	activités exercées en milieu hyperbare	1 ^{er} janvier 2015
	températures extrêmes	1 ^{er} juillet 2016
	bruit	1 ^{er} juillet 2016
rythmes de travail spécifiques	travail de nuit	1 ^{er} janvier 2015
	travail en équipes successives alternantes	1 ^{er} janvier 2015
	travail répétitif caractérisé par la répétition d'un même geste, à une cadence contrainte, imposée ou non par le déplacement automatique d'une pièce ou par la rémunération à la pièce, avec un temps de cycle défini	1 ^{er} janvier 2015

Les modalités d'entrée en vigueur et les seuils d'exposition ont également été définis par voie réglementaire.

S'agissant des modalités d'entrée en vigueur, en premier lieu, le décret n° 2014-1159 précité fixe l'entrée en vigueur de quatre facteurs au 1^{er} janvier 2015, les six derniers facteurs devenant effectifs au 1^{er} janvier 2016. Le décret n° 2015-1888 du 30 décembre 2015 relatif à la simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité et à la modification de certains facteurs et seuils de pénibilité a ensuite reporté au 1^{er} juillet 2016 l'entrée en vigueur des six derniers facteurs.

S'agissant des seuils d'exposition, en second lieu, le décret n° 2014-1159 définit pour chaque facteur de pénibilité le contenu de l'action ou de la situation, l'intensité minimale et la durée minimale. Le décret n° 2015-1888 a ensuite précisé les définitions et les seuils associés au travail répétitif, au bruit et au travail de nuit. Enfin, deux arrêtés du 30 décembre 2015 identifient les agents chimiques pris en considération dans le dispositif du C3P ainsi que la méthode permettant d'évaluer la pénibilité liée à leur exposition.

2. La déclaration de l'exposition des salariés aux facteurs de pénibilité

Prenant la forme d'une « *fiche de prévention des expositions* » aux termes de la loi du 20 janvier 2014, la déclaration de l'exposition des salariés aux facteurs de pénibilité a été rénovée et simplifiée par la loi du 17 août 2015 précitée.

● La loi du 20 janvier 2014 prévoit la mise en place d'une fiche de prévention des expositions pour tout salarié exposé à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels liés à des contraintes physiques marquées, à un environnement physique agressif ou à certains rythmes de travail susceptibles de laisser des traces durables identifiables et irréversibles sur sa santé.

Son **article 7** précisait ainsi que l'employeur consigne dans cette fiche :

- les conditions de pénibilité résultant des facteurs auxquels le travailleur est exposé au-delà de certains seuils déterminés par décret ;
- la période au cours de laquelle l'exposition est survenue ;
- les mesures de prévention mises en œuvre par l'employeur pour réduire ou éliminer cette exposition.

Le contenu de cet article a été précisé par la publication de trois décrets.

Le décret n° 2014-1158 du 9 octobre 2014 relatif au document unique d'évaluation des risques et aux accords en faveur de la pénibilité, d'une part, précise les modalités d'articulation entre la fiche de prévention des expositions et le document unique d'évaluation des risques (DUER).

Le décret n° 2015-259 du 4 mars 2015 relatif à la fiche de prévention des expositions des salariés temporaires, d'autre part, prévoit que le contrat de mise à disposition indique si le poste à pourvoir expose le travailleur intérimaire au-delà des seuils de pénibilité et doit donc faire l'objet d'une traçabilité au moyen de la fiche de prévention des expositions.

Le décret n° 2014-1156 du 9 octobre 2014 relatif à l'acquisition et à l'utilisation des points acquis au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité, enfin, dispose que cette déclaration est effectuée au terme de chaque année civile, et au plus tard le 31 janvier de l'année suivante.

• Ces modalités de déclaration de l'exposition des salariés aux facteurs de pénibilité ont ensuite été réécrites par l'article 28 de la loi du 17 août 2015.

Le législateur a ainsi substitué à la fiche de prévention des expositions une déclaration dématérialisée par l'employeur des facteurs de risques professionnels associés à la pénibilité, *via* la déclaration sociale nominative (DSN) ou la déclaration annuelle des données sociales (DADS).

Cette suppression de la fiche de prévention des expositions a rendu nécessaire l'adaptation des textes réglementaires publiés pour l'application des dispositions antérieures.

Ainsi, le décret n° 2015-1885 du 30 décembre 2015, relatif à la simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité et à la modification de certains facteurs et seuils de pénibilité, précise les modalités d'articulation entre les données relatives à l'exposition aux facteurs de risques et le DUER. L'annexe du DUER contient les données collectives utiles à l'évaluation des expositions individuelles aux facteurs de risques de nature à faciliter la déclaration de l'exposition.

Ce décret modifie également la périodicité de cette déclaration, qui doit être effectuée au titre de la paie du mois de décembre, et non plus au plus tard le 31 janvier de l'année suivante.

Il précise, enfin, les modalités de rectification par l'employeur de sa déclaration des facteurs de risques professionnels. Cette rectification peut être effectuée :

– jusqu'au 5 ou 15 avril de l'année qui suit la déclaration, selon l'échéance du paiement des cotisations applicable à l'entreprise ;

– dans un délai de trois ans, lorsque la rectification est effectuée en faveur du salarié.

À titre dérogatoire, la déclaration réalisée au titre de l'année 2015 peut être rectifiée jusqu'au 30 septembre 2016.

L'article 29 de la loi du 17 août 2015 a également renvoyé au pouvoir réglementaire les modalités d'adaptation de cette déclaration pour les travailleurs qui ne sont pas éligibles au C3P, tels que les travailleurs détachés. D'une part, le décret n° 2015-1885 précité maintient l'obligation d'élaborer une fiche pénibilité pour les travailleurs qui ne sont pas susceptibles d'acquérir des droits au titre du C3P. Cette fiche est remise au travailleur et doit être conservée par l'employeur pendant une durée de cinq ans. D'autre part, aux termes du décret n° 2015-1888 du 30 décembre 2015 relatif à la simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité et à la modification de certains facteurs et seuils de pénibilité, une amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe s'applique aux

employeurs n'ayant pas rempli ou actualisé la fiche individuelle de suivi de ces travailleurs.

Enfin, reprenant la préconisation n° 6 du rapport commun de MM. Christophe Sirugue, Gérard Huot et Michel Davy de Virville ⁽¹⁾, l'article 30 de la loi du 17 août 2015 a sécurisé le dispositif applicable aux employeurs procédant à la déclaration de l'exposition aux facteurs de risques. Ainsi, le seul fait pour l'employeur d'avoir déclaré l'exposition d'un travailleur aux facteurs de pénibilité ne saurait constituer une présomption de manquement à son obligation de sécurité de résultat.

3. Le financement des droits liés au compte

Les modalités de financement des droits liés au C3P ont été précisées à l'**article 10** de la loi du 20 janvier 2014, puis aménagées par la loi du 17 août 2015 et la publication de nouveaux textes réglementaires.

- Le financement de ces droits est assuré par un « *fonds chargé du financement des droits liés au compte* », qui rassemble dans son conseil d'administration des représentants de l'État, des partenaires sociaux et des personnalités qualifiées. L'article L. 4162-17 du code du travail renvoie alors au pouvoir réglementaire la définition des modalités de fonctionnement et du régime comptable et financier du fonds.

Le décret n° 2014-1157 du 9 octobre 2014 relatif au fonds de financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité a précisé le contenu de ces dispositions. S'agissant de l'organisation et du fonctionnement du fonds, le décret renvoie à un arrêté la désignation des trente-sept membres du conseil d'administration, désignés pour une durée de quatre ans. Se réunissant au moins une fois par an, le conseil examine la situation financière du fonds, propose au Gouvernement des mesures destinées à en garantir l'équilibre financier et approuve le rapport annuel du fonds. S'agissant de la gestion administrative, sociale et financière du fonds, la conclusion d'une convention est prévue entre le fonds et la CNAV.

- Les dépenses et les recettes du fonds sont précisées aux articles L. 4162-18 et L. 4162-19 du code du travail. Les dépenses, en premier lieu, recouvrent la prise en charge des dépenses liées aux trois utilisations potentielles du C3P – les actions de formation professionnelle, les compléments de rémunération, cotisations et contributions afférents au temps partiel ou la majoration de durée d'assurance – ainsi que de celles liées au frais d'expertises exposés par les commissions de conciliation des CARSAT et des frais exposés par les CARSAT au titre de la gestion du C3P. Les recettes, en second lieu, sont

(1) Rapport de MM. Christophe Sirugue, Gérard Huot et Michel Davy de Virville, remis au Premier ministre le 26 mai 2015, « Compte personnel de prévention de la pénibilité : propositions pour un dispositif plus simple, plus sécurisé et mieux articulé avec la prévention ».

constituées par deux cotisations, sous réserve de toute autre recette autorisée par les lois et règlements :

– une cotisation due par les employeurs au titre des salariés qu'ils emploient et qui entrent dans le champ d'application du C3P, d'une part ;

– une cotisation additionnelle due par les employeurs ayant exposé au moins un de leurs salariés à la pénibilité au-delà des seuils d'exposition prévus par décret, d'autre part.

Les taux respectifs de ces deux cotisations sont fixés par décret dans la limite de planchers et de plafonds définis à l'article L. 4162-20 du code du travail.

La cotisation due par tous les employeurs voit son taux limité à 0,2 % des rémunérations. Le décret n° 2014-1157 précité fixe ce taux à zéro pour les années 2015 et 2016, puis à 0,01 % à partir de 2017.

La cotisation additionnelle, en revanche, a vu son taux modifié à plusieurs reprises, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Dans sa rédaction issue de la loi du 20 janvier 2014, l'article L. 4162-20 prévoyait un double encadrement. En premier lieu, la cotisation additionnelle était fixée à un taux compris entre 0,3 et 0,8 % des rémunérations ou gains perçus par les salariés exposés à la pénibilité. En second lieu, un taux spécifique compris entre 0,6 et 1,6 % était prévu au titre des salariés ayant été exposés simultanément à plusieurs facteurs de pénibilité.

Le décret n° 2014-1157 précité fixe ces taux à 0,1 % pour le premier en 2015 et 2016 – puis 0,2 % à compter de 2017 – et à 0,2 % pour le second en 2015 et 2016 – puis 0,4 % à compter de 2017.

En conséquence, le double taux de la cotisation additionnelle fixé par le décret précité méconnaît les taux minimaux de 0,3 % et 0,6 % fixés par le code du travail dans sa rédaction issue de la loi du 20 janvier 2014.

L'article 31 de la loi du 17 août 2015 a ensuite abaissé les taux planchers applicables à ces deux cotisations. Ainsi, la cotisation additionnelle ne peut être inférieure au taux de 0,1 %, quand la seconde ne peut être inférieure à 0,2 %. Cet article exonère également les entreprises du paiement de leurs cotisations de base en 2015 et 2016, en cohérence avec le taux nul fixé par le décret précité.

Cette modification législative étant intervenue *a posteriori*, le Conseil d'État a annulé partiellement le décret du 9 octobre 2014, dans sa décision du 4 mars 2016, dans le cadre d'un recours engagé par le syndicat Confédération générale du travail – Force ouvrière.

Venant pallier cette annulation partielle, le décret n° 2016-953 du 11 juillet 2016 a ensuite rétabli ces dispositions en fixant de nouveau les montants

de la cotisation additionnelle due au titre du financement du C3P. Ces dispositions s'appliquent aux cotisations dues à compter de l'exercice 2015.

Taux de cotisations versés par les employeurs au titre de la pénibilité (en pourcentage des rémunérations ou gains perçus par les salariés)

	Cotisation de base	Cotisation additionnelle pour les salariés ayant été exposés à un facteur	Cotisation additionnelle pour les salariés ayant été exposés à plusieurs facteurs
Loi du 20 janvier 2014	Jusqu'à 0,2 %	Entre 0,3 et 0,8 %	Entre 0,6 et 1,6 %
Loi du 17 août 2015	Jusqu'à 0,2 %	Entre 0,1 et 0,8 %	Entre 0,2 et 1,6 %
Décrets du 9 octobre 2014 et du 11 juillet 2016	0 % en 2015 et 2016 0,01 % en 2017	0,1 % en 2015 et 2016 0,2 % à compter de 2017	0,2 % en 2015 et 2016 0,4 % à compter de 2017

Enfin, le conseil d'administration du fonds de financement du C3P est désormais installé, après la publication de l'arrêté du 10 juin 2016 portant nomination au conseil d'administration du fonds chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité. Ayant siégé pour la première fois le 8 juillet 2016, le conseil d'administration du fonds doit remettre à l'automne un rapport au Gouvernement sur les dépenses et les recettes du fonds pour les cinq prochaines années.

4. La mesure de l'exposition aux facteurs de pénibilité

Afin de faciliter la mesure de l'exposition des travailleurs aux facteurs de risques professionnels, l'article 7 de la loi du 20 janvier 2014 prévoit la mise en place d'accords collectifs de branche étendus permettant de définir des situations types d'exposition. Ces accords doivent alors faire référence aux postes occupés et aux mesures de protection collective et individuelle appliquées.

Ce dispositif a été complété par l'article 29 de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi. Il est ainsi prévu que l'accord collectif de branche étendu détermine l'exposition des travailleurs en se référant aux postes et, de manière plus large, aux métiers et situations de travail.

Des référentiels professionnels de branche homologués sont également prévus, en l'absence d'accord collectif de branche étendu. Homologués par un arrêté conjoint des ministres chargés du travail et des affaires sociales, ces référentiels sont ensuite appliqués par l'employeur qui est alors présumé de bonne foi.

En outre, l'application par l'employeur des stipulations d'un accord de branche étendu ou d'un référentiel professionnel de branche homologué pour déclarer l'exposition de ses travailleurs écarte l'application des pénalités pouvant

être prononcées en cas de déclaration inexacte et de régularisation des cotisations qui en découle.

Ces différentes modalités d'appréciation de l'exposition à la pénibilité ont été rassemblées dans une instruction du 20 juin 2016 ⁽¹⁾.

L'instruction du 20 juin 2016 relative à la mise en place du compte personnel de prévention de la pénibilité

La mesure de l'exposition à la pénibilité recouvre trois cas de figure distingués par l'instruction du 20 juin 2016 :

– lorsqu'il n'existe pas d'accord collectif de branche étendu ou, à défaut, de référentiel professionnel homologué dans la branche de l'employeur, les seuils de pénibilité sont définis en croisant un critère d'intensité et un critère de durée, évalués au regard des conditions habituelles de travail caractérisant le poste occupé ;

– lorsqu'il existe, à défaut d'accord collectif de branche étendu, un référentiel professionnel de branche homologué dans la branche de l'employeur, ce dernier peut utiliser la caractérisation des postes, métiers ou situations de travail rassemblées dans le référentiel pour déclarer l'exposition des travailleurs. L'employeur peut également choisir d'utiliser son propre dispositif d'évaluation des risques et d'identification des salariés exposés ;

– lorsqu'il existe un accord collectif de branche étendu, qui caractérise les postes, métiers ou situations de travail exposés à la pénibilité, l'employeur doit utiliser cette caractérisation pour déclarer l'exposition des travailleurs, à l'exception du cas où l'employeur aurait déjà mis en place son propre dispositif d'évaluation des risques et d'identification des salariés exposés.

Les rapporteurs soulignent l'intérêt de cette démarche qui confie aux branches professionnelles le soin d'apprécier l'exposition des salariés aux facteurs de risques. Préconisée par MM. Christophe Sirugue, Gérard Huot et Michel Davy de Virville dans leur rapport commun, cette disposition se justifie par la pertinence de l'échelle de la branche pour déterminer plus finement et en cohérence avec un secteur spécifique l'exposition des travailleurs aux dix facteurs de pénibilité. À ce jour, un seul référentiel professionnel de branche a été homologué – applicable au secteur de la distribution des boissons.

Ils insistent en particulier sur la capacité des référentiels professionnels de branche à soutenir l'élaboration des documents uniques d'évaluation des risques professionnels (DUER). Document obligatoire mais absent dans de nombreuses petites et moyennes entreprises (PME), le DUER est lié au référentiel par son objet et par son contenu. À ce titre, l'absence d'élaboration du DUER dans de nombreuses entreprises sera un frein à l'application des référentiels dans l'entreprise.

(1) Instruction n° DGT/DSS/SAFSL/2016/178 du 20 juin 2016 relative à la mise en place du compte personnel de prévention de la pénibilité.

En conséquence, les rapporteurs rappellent la pertinence de la préconisation n° 3 du rapport précité, visant à « *mettre en place une incitation financière pour valoriser les entreprises impliquées dans la démarche de diagnostic et de prévention de la pénibilité* ». Cette proposition de démarche incitative, qui n'a pas été suivie d'effets, encouragerait l'élaboration des DUER et soutiendrait les efforts effectués en matière de prévention, en particulier dans les PME.

5. Les modalités de contrôle et de réclamations ouvertes au salarié et à l'employeur

Définies par la loi du 20 janvier 2014, les modalités de contrôle et de réclamations ont été précisées par voie réglementaire et aménagées.

Les procédures de contrôle, tout d'abord, sont effectuées par les organismes gestionnaires du C3P – la CNAV et le réseau des CARSAT – ainsi que les caisses de mutualité sociale agricole. Ces organismes peuvent procéder à des vérifications de l'effectivité et de l'ampleur de l'exposition aux facteurs de risques. Ils peuvent également confier l'exercice de ces contrôles à des organismes habilités.

Au terme du contrôle, les organismes notifient le cas échéant à l'employeur et au salarié les modifications qu'ils souhaitent apporter au nombre de points inscrits sur le compte. Le législateur a précisé en 2014 que ce redressement ne peut intervenir qu'au cours des cinq années suivant la fin de l'année au titre de laquelle les points ont été ou auraient dû être inscrits. L'article 31 de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a ensuite abaissé ce délai à trois années, reprenant ainsi la préconisation n° 7 du rapport commun de MM. Christophe Sirugue, Gérard Huot et Michel Davy de Virville.

Le décret n° 2014-1155 du 9 octobre 2014 relatif à la gestion du compte personnel de prévention de la pénibilité, aux modalités de contrôle et de traitement des réclamations a défini le contenu de ces procédures de contrôle sur pièces et sur place. Il est notamment précisé qu'aucun contrôle ne peut être engagé pour les périodes d'activité ayant fait ou faisant l'objet d'une réclamation du salarié.

Les procédures de réclamation, ensuite, ont également été précisées par voie réglementaire. Le législateur avait défini les grands principes de règlement des différends, en distinguant deux cas de réclamations :

– lorsque le différend est lié à un désaccord avec l'employeur, le salarié ne peut saisir la caisse d'une réclamation qu'après l'avoir portée au préalable devant l'employeur. La réclamation peut ensuite être portée devant l'organisme gestionnaire en cas de rejet de la contestation par l'employeur. Une commission est alors chargée de délivrer un avis motivé ;

– en cas de recours juridictionnel contre une décision de l’organisme gestionnaire, le salarié et l’employeur sont parties à la cause et doivent alors produire leurs observations à l’instance.

L’action du salarié ne peut intervenir qu’au cours des deux années suivant la fin de l’année au titre de laquelle les points ont été ou auraient dû être portés au compte. Initialement fixé à trois, ce délai de prescription de l’action individuelle a été abaissé par l’article 31 de la loi du 17 août 2015 précitée.

Le déroulement de ces procédures est précisé par le décret n° 2014-1155 précité, s’agissant en particulier des délais. Ainsi, le salarié peut porter sa réclamation devant la caisse au terme d’un délai de deux mois après la décision expresse ou implicite de rejet de l’employeur – intervenant elle-même au plus tard deux mois après la réception de la réclamation. Une fois portée devant la caisse, la réclamation est réputée rejetée à défaut de réponse dans un délai de six mois. Ce délai est porté à neuf mois lorsque la caisse estime nécessaire de procéder à un contrôle sur place. Aux termes de ces délais, la décision est susceptible d’être contestée devant le tribunal des affaires de sécurité sociale dans un délai de deux mois.

Ainsi, les modalités d’accès au C3P, de connaissance de son contenu et de contrôle de son alimentation sont aujourd’hui effectives.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission des affaires sociales procède à l'examen du rapport d'application de MM. Michel Issindou et Denis Jacquat, de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, lors de sa séance du mercredi 5 octobre 2016.

M. Michel Issindou, rapporteur. À l'automne 2013, l'examen du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites nous a longuement et fortement mobilisés, aussi bien dans notre commission qu'en séance publique. Promulguée le 20 janvier 2014, la loi a fait l'objet d'un important travail de déclinaison par les administrations, puis par les caisses de retraite. À ce jour, la plupart des décrets d'application ont été pris. Il est donc indispensable que nous, législateurs, tirions les conclusions de l'application de ce que nous avons décidé ici même.

Notre démarche de rapporteurs a consisté en une analyse aussi objective et étayée que possible de la mise en œuvre de la loi. Ce rapport veut vérifier que l'esprit du législateur est bien respecté à travers l'ensemble des textes d'application publiés.

Même s'il n'est pas question de débattre à nouveau du bien-fondé du dispositif, j'ai à cœur d'en rappeler les principales mesures. Trois enjeux constituaient le cœur de cette réforme : la pérennité financière de notre système de retraites par répartition, auquel Denis Jacquat et moi-même sommes attachés, l'accès aux dispositifs de solidarité et d'équité, la simplification du système de retraites.

Sur le premier point, la réforme a acté l'augmentation progressive de la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une retraite à taux plein, en cohérence avec l'allongement constaté de l'espérance de vie. Cette mesure était absolument nécessaire à la préservation dans la durée de l'équilibre financier de notre système.

Afin de faire face à l'insuffisance de financement de la réforme précédente, il a été nécessaire d'augmenter modérément et progressivement les cotisations salariales et patronales, de 0,30 % pour les uns et de 0,10 % de façon annuelle pour les autres. Cette mesure ainsi que l'effet des dispositions de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites – dont je ne conteste pas la part dans le retour à l'équilibre – permettent d'afficher, pour la première fois depuis onze ans, un excédent du régime général. Dès l'année 2015, cet excédent s'élevait à 500 millions d'euros, et, pour 2016, les prévisions sont de 1,1 milliard d'euros. Je ne doute pas que ce retour à meilleure fortune puisse être salué sur tous les bancs de notre assemblée.

Je rappelle également que, dès 2012, une mesure de justice a permis à ceux qui totalisaient le nombre d'annuités nécessaire de partir à la retraite dès l'âge de soixante ans. En quatre ans, un million de personnes ont bénéficié de cette mesure visant les carrières longues. Que ceux qui avaient commencé à travailler jeunes puissent partir plus tôt que les autres nous semblait constituer une mesure de justice, et a d'ailleurs été perçue comme telle.

Le retour à l'équilibre est essentiel, car il devenait insupportable de transférer année après année notre dette sociale sur les générations à venir. Cette dette s'élève aujourd'hui à 150 milliards d'euros, et nous nous efforçons de l'absorber par les cotisations, notamment la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

Au-delà des comptes, cette réforme visait à introduire des dispositifs de solidarité et d'équité. Beaucoup de catégories ont été ciblées afin d'assurer à chacun une meilleure retraite au moment de la liquidation. Ces mesures avaient toutes le même objet : veiller à ce que tous les événements de la vie, heureux ou malheureux – naissance, études, chômage, handicap, formation –, soient pris en compte, soit sous forme de durée d'assurance, soit sous forme de validation de cotisations. Il fallait faire en sorte d'éviter les carrières incomplètes, qui pénalisent et obligent à travailler plus longtemps pour éviter des décotes diminuant la retraite servie. Ces mesures visaient toutes les injustices qu'un système de retraites peut générer dans le temps ; elles se sont adressées aux femmes, aux jeunes, aux actifs, aux étudiants, aux stagiaires, aux handicapés, aux apprentis, aux chômeurs, aux aidants familiaux, aux agriculteurs.

Parmi les plus significatives, figurent : l'abaissement du seuil d'acquisition d'un trimestre de 200 heures à 150 heures payées au SMIC, mesure apparemment technique, mais qui se révélera appréciable au moment de la liquidation de la pension ; la validation de trimestres d'assurance vieillesse au titre des périodes de stage ou d'apprentissage, assortie de conditions d'achat de trimestres très avantageuses ; la garantie d'un montant minimum de retraite globale de 75 % du SMIC pour les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole ; l'extension aux travailleurs handicapés de l'accès à la retraite anticipée, désormais ouverte à tout assuré justifiant d'un taux d'incapacité de 50 %, contre 80 % jusqu'alors.

Mais la mesure phare était l'instauration du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P). Cette disposition dont personne ne conteste le principe même, reconnaissant par-là que certains métiers sont particulièrement difficiles, semble encore poser problème dans son application. Les employeurs ont été entendus et des évolutions ont permis de simplifier au maximum le dispositif. La mise en place de référentiels de branches ne manquera pas d'en favoriser une application plus aisée dans les entreprises. Sur les quatre premiers critères, 500 000 personnes ont déjà acquis des points de pénibilité. Je regrette toutefois que l'opposition, parfois caricaturale, de certains complique la mise en œuvre sereine de cette disposition.

La simplification du système de retraites constitue le troisième objectif de la réforme du 20 janvier 2014. Elle trouve sa traduction la plus concrète dans la création du groupement d'intérêt public (GIP) « Union Retraite ». Succédant au GIP « Info Retraite », cette structure a pour principal objectif la modernisation de l'offre de service des régimes de retraite et du droit à l'information des usagers. La mise en place du portail commun interrégimes ou de l'application « conseiller Info-retraite » en constitue l'une des premières illustrations.

La modernisation se poursuivra demain avec la liquidation unique des régimes alignés (LURA), qui facilitera de manière très significative les démarches des retraités. Ainsi, les polypensionnés n'auront plus qu'à déposer leur demande de retraite auprès de la caisse de leur dernier employeur, et non plus, comme aujourd'hui, à déposer autant de demandes que de caisses ayant perçu les cotisations. Voilà une belle simplification rendue possible par l'informatique et la bonne volonté, particulièrement de la part des caisses des régimes alignés.

La loi du 20 janvier 2014 a modifié des pans entiers de notre système de retraites. La plupart de ses effets interviendront au fil du temps, au profit des générations futures. Cette réforme remplit les objectifs d'équité et de viabilité financière qui lui ont été assignés. Il n'est pas douteux, dans le cadre du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et dans les mois qui suivront, que le débat sur les retraites reviendra, mais le raviver n'était pas l'objet de notre rapport.

M. Denis Jacquat, rapporteur. Les cinquante-deux articles de la loi du 20 janvier 2014 renvoyaient leur application à de nombreux décrets, arrêtés ou rapports. Notre travail a consisté à mesurer cette mise en œuvre ainsi que les adaptations législatives ultérieures.

Au sens strict de la loi précitée, la quasi-totalité des textes réglementaires, soit 98 %, a été publiée. Nous n'attendons plus à ce jour que le décret d'application relatif au cumul emploi-retraite plafonné. Ajusté par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, ce décret demeure en attente de publication.

Cette seule analyse de la loi du 20 janvier 2014 aurait toutefois été incomplète si nous n'avions pas tenu compte des aménagements apportés *a posteriori* par le législateur, avec, en premier lieu, la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi puis les lois de financement successives.

Notre travail d'application a porté sur un total de soixante textes réglementaires venant rendre opérationnels les dispositifs adoptés par le législateur. Je mentionnerai plus particulièrement trois séries de décrets dont la publication était indispensable à l'entrée en vigueur de la loi.

Les décrets du 20 juin 2014, tout d'abord, ont défini les contours et les missions du Comité de suivi des retraites (CSR), nouvelle instance au cœur du pilotage du système de retraites. Ce comité analyse chaque année, au lendemain de

la publication du rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR), l'adéquation du système de retraites aux quatre objectifs fixés par le législateur : la garantie du niveau de vie, la solidarité, l'équité et la pérennité financière.

Le décret du 30 décembre 2014, ensuite, concrétise l'élargissement de l'accès des travailleurs handicapés à la retraite anticipée ainsi que, selon les cas, à une pension à taux plein ou à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) dès soixante-deux ans.

Le décret du 4 février 2015, enfin, procède à la mise en place d'un système d'échanges de données interrégimes. Ce système devrait faciliter l'accès à l'information et aux droits des assurés, en particulier pour les polypensionnés.

Notre examen de la mise en application de la loi impliquait également de porter un regard attentif à la publication des rapports dus par le Gouvernement au Parlement. Notre inventaire ne peut que nous conduire à regretter l'absence de publication de ces rapports, à l'exception de deux d'entre eux. Ces documents constitueraient pourtant une source d'information précieuse pour les parlementaires, en particulier en amont de nouvelles réformes. La richesse du rapport de Bertrand Fragonard, président du Haut Conseil de la famille, sur les droits familiaux de retraite, remis le 25 mars 2015 au Gouvernement et au Parlement, en témoigne.

Parmi les rapports particulièrement attendus, peut être mentionné celui sur la reconversion des salariés déclarés inaptes, qui fera l'objet de développements dans le cadre de la mission confiée à MM. Pierre-Louis Bras, Jean-François Pilliard et Gaby Bonnard sur l'insertion du compte pénibilité dans notre système de protection sociale. Je pense également au rapport sur l'application des conventions bilatérales en matière de retraite, qui devrait être remis d'ici à la fin de l'année. Cet enjeu est indissociable de la préservation des droits des assurés en cas de mobilité à l'étranger et de garantie des droits acquis tout au long d'une carrière.

À la demande des rapporteurs, le Gouvernement a apporté des précisions sur l'échéance de publication des rapports et sur les raisons de leur non-publication. Nous resterons vigilants au respect des indications fournies.

Au total, la loi du 20 janvier 2014 a ouvert un chantier réglementaire considérable aujourd'hui mis en œuvre dans sa quasi-totalité. Dans la lignée de notre précédent travail de 2011 sur l'application de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, nous ne pouvons que souligner l'intérêt d'une telle démarche qui nous rappelle l'étape déterminante de la mise en application d'une loi au-delà de sa promulgation. Cette analyse nous permettra sans aucun doute d'évaluer aussi précisément que possible les dernières adaptations législatives, à la veille de nouveaux débats sur l'avenir de notre système de retraites.

Mme Annie le Houerou. C'est avec le plus grand intérêt que j'ai pris connaissance des observations de nos rapporteurs, étayées par de nombreuses

auditions. C'est une grande satisfaction de constater, près de trois ans après la promulgation de la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, que celle-ci mérite bien son nom. Les mesures sont appliquées et portent leurs fruits.

Je reconnais que la loi de 2010 avait amorcé la réforme, mais la présentation des comptes de la sécurité sociale et des caisses de retraite montre qu'aujourd'hui notre système de retraites a renoué avec l'équilibre financier. Nous devrions donc observer un satisfecit général parmi les membres de notre commission.

Nous pouvons rassurer les retraités, les actifs et notre jeunesse en leur affirmant que les décisions structurelles, courageuses, ont été prises, qu'elles conduisent à l'équilibre des comptes, à plus de justice, au progrès social, car des droits nouveaux sont ouverts : c'est du concret.

Il convenait de prévenir et mieux prendre en compte la pénibilité de certains métiers. Conscient de la nécessité d'assurer la montée en charge progressive du compte personnel de pénibilité, le Gouvernement a adapté le cadre de sa mise en œuvre.

Le texte améliore les droits à retraite des femmes, des jeunes actifs et des assurés ayant connu des carrières heurtées. Pour la première fois, une réforme des retraites a mis la question de l'égalité femmes-hommes au cœur de ses objectifs, et les congés de maternité ou d'adoption sont mieux pris en compte. Ainsi, 3,5 millions de femmes travaillant à temps partiel ont-elles bénéficié de l'acquisition d'un trimestre pour 150 heures de SMIC au lieu de 200. Les apprentis et les jeunes en alternance peuvent valider tous leurs trimestres passés en entreprise ou deux trimestres au titre des stages en entreprise. Les étudiants souhaitant racheter une année d'études bénéficient désormais d'une aide. Ce dispositif de rachat aidé a aussi été étendu aux anciens apprentis et aux assistantes maternelles.

Un programme de revalorisation des petites retraites agricoles a aussi été lancé grâce à un effort de 1 milliard d'euros, conformément aux engagements pris durant la campagne présidentielle. Une pension minimale égale à 75 % du SMIC sera garantie à partir de 2017.

Cette loi ouvre des solidarités nouvelles en faveur des assurés handicapés et des aidants familiaux.

L'emploi des seniors est favorisé par la réforme de la retraite progressive. Plus de 8 500 salariés en bénéficient aujourd'hui, et le PLFSS pour 2017 ouvre ce droit à la retraite progressive aux salariés ayant plusieurs employeurs. Par ailleurs, les règles du cumul emploi-retraite ont été harmonisées et simplifiées.

Ces mesures qui pourraient ressembler à un inventaire à la Prévert constituent en fait un ensemble de nouveaux droits pour n'oublier personne. Ils

ont été créés dans un contexte budgétaire difficile, grâce aux efforts de solidarité des Français attachés à notre système par répartition, cela sans dégrader les comptes de nos caisses de retraites. De surcroît, le système est équilibré, plus simple et plus lisible pour les assurés. À la fin de l'année 2016, un compte individuel de retraite en ligne sera opérationnel pour tous les régimes, et une demande unique de retraite en ligne sera possible dès le troisième trimestre. À compter du 1^{er} janvier 2017, un calcul unique des pensions pour les assurés ayant été affiliés à plusieurs régimes au cours de leur carrière sera mis en place, et un dispositif annuel de pilotage mettra fin aux rendez-vous périodiques et anxiogènes.

Chaque année, avant le 15 juin, un rapport de suivi du Conseil d'orientation des retraites, et, avant le 15 juillet, un avis du Comité de suivi des retraites, vérifieront que le système ne s'éloigne pas des objectifs définis par la loi. Ces rapports sont effectivement rendus et leurs recommandations sont attendues. Cette année, leurs conclusions confirment le très net rétablissement des comptes de notre système de retraites. Ces comités indépendants considèrent que les objectifs déterminés par la loi sont tenus et ne préconisent pas de mesure correctrice pour l'année en cours.

Ces documents montrent que la France a su remettre son système de retraites sur la voie d'un équilibre financier durable, alors qu'en 2012, un déficit de 25 milliards d'euros à l'échéance de 2030 était annoncé. Ils soulignent que les objectifs de solidarité entre actifs et retraités, ainsi que d'équité entre les générations, entre les femmes et les hommes, entre les différents régimes existants, sont également respectés. Il n'y a donc aucune raison d'alimenter les inquiétudes sur l'avenir des retraites. Les propositions formulées par la droite de relever l'âge légal de départ à la retraite à soixante-quatre ou soixante-cinq ans, et celui de la retraite à taux plein à soixante-neuf ou soixante-dix ans sont irréalistes et infondées.

Les efforts demandés aux Français n'ont pas été vains. Des améliorations devront néanmoins être apportées pour éviter le décrochage entre l'évolution des salaires et celle des retraites, afin de garantir les équilibres contributifs des actifs et des retraités. De fait, l'inflation étant faible, le risque de décrochage est réel, et il faut trouver des solutions d'indexation.

Par ailleurs, pour vraiment gagner la confiance des Français, il faudra revoir les modes de calcul entre les différents régimes afin d'améliorer la convergence des dispositifs et donc rendre plus lisible notre système de retraite.

En tout état de cause, nous pouvons être fiers de cette loi, de son application et de son efficacité, ainsi que du travail des rapporteurs.

M. Arnaud Robinet. La loi du 20 janvier 2014 est l'un des premiers textes produits par la gauche s'attaquant à la question du système de retraites.

L'opposition a combattu ce texte qui recourait à des leviers ni pertinents ni suffisants pour assainir les comptes et bâtir un système plus équitable.

Le premier ressort choisi, après avoir été combattu en 2003 et 2010, a été l'allongement de la durée de cotisation pour tous. Même si nous sommes en partie favorables à cette mesure, elle ne saurait constituer le seul levier à actionner, car il pénalise beaucoup de retraités, singulièrement ceux qui ont le moins cotisé, comme les femmes ou les personnes handicapées. De plus, l'allongement proposé par la ministre Marisol Touraine ne rapportera les 5 milliards d'euros attendus qu'en 2030.

Si le Gouvernement peut s'enorgueillir du retour à l'équilibre du régime général, c'est en grande partie grâce aux recettes générées par le recul de l'âge légal de la retraite décidé par la loi dite « Woerth », du 9 novembre 2010, adoptée sous la précédente majorité. Le rapporteur l'a souligné. Le passage de l'âge légal de soixante à soixante-deux ans à partir de 2018 et de l'âge de la retraite à taux plein de soixante-cinq à soixante-sept ans – et non pas soixante-dix ans –, a permis de dégager près de 6 milliards d'euros. De fait, le levier de l'âge a un effet beaucoup plus rapide que celui de l'allongement de la durée de cotisation.

Malgré les effets de la réforme de 2010, les résultats et prévisions concernant notre système de retraites ne sont pas bons, et je n'adhère absolument pas au discours qui voudrait nous faire croire que tout est réglé. La France détient le record mondial du temps passé en retraite – vingt-trois ans pour les hommes, vingt-sept ans pour les femmes – et le ratio actifs-retraités devrait encore se dégrader, à 1,6 en 2030.

Par-delà la pertinence des moyens choisis par le Gouvernement, on constate leur insuffisance. Le rapport insiste sur la traduction de dispositions dans les textes réglementaires, 98 % des textes d'application ayant été adoptés, mais ce délai a été très long. La loi du 20 janvier 2014 aura mis trois ans pour être effective.

Sur des sujets essentiels, les délais demeurent trop longs. Nous sommes toujours en attente d'un rapport du Gouvernement sur la mobilité internationale des assurés, en principe prévu pour le second semestre de l'année 2016. L'harmonisation des pratiques de gestion des différents régimes de retraite est trop lente : à l'heure de la mobilité des carrières, les polypensionnés demeurent les parents pauvres de notre système.

S'agissant du compte personnel de prévention de la pénibilité, le Gouvernement n'est toujours pas au clair avec la mise en œuvre du mécanisme prévu initialement. L'Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH) nous indique que les entreprises rencontrent aujourd'hui des difficultés pour mettre en place le dispositif, notamment pour évaluer la pénibilité réelle. L'accompagnement insuffisant, le coût en ressources et la lourdeur administrative constituent d'autres obstacles. Les entreprises auraient besoin de

guides pédagogiques, d'une harmonisation des définitions et de critères calculables ainsi que d'un accompagnement par l'ensemble des acteurs. Le compte pénibilité est un frein pour les entreprises, et il fait peser sur elles des charges administratives supplémentaires sans rien résoudre des problèmes auxquels il est censé apporter une solution.

La pénibilité, comme d'ailleurs l'égalité entre les hommes et les femmes, n'est pas un critère à prendre en compte dans le cadre d'une réforme des retraites. Elle fait partie des questions à traiter dans le déroulement des carrières professionnelles. Une réforme des retraites ne peut avoir qu'un seul objectif : l'équilibre des comptes afin de garantir une retraite pour tous.

Concernant les carrières longues, en 2010, l'actuelle majorité s'était opposée à l'allongement de la période pendant laquelle les salariés ayant commencé leur carrière de bonne heure pouvait choisir de prendre leur retraite plus tôt. Aujourd'hui, vous saluez cette disposition, et nous ne pouvons que nous en satisfaire. Il n'y a que les imbéciles qui ne changent pas d'avis !

Avec trente-six régimes de retraite qui créent de l'opacité et un coût de gestion en conséquence, notre système ne peut aujourd'hui s'adapter rapidement au nouveau contexte démographique. Plus que des paramètres à modifier, c'est le système qu'il faut transformer en profondeur. Je ne doute pas qu'une telle réforme sera l'un des sujets de la campagne présidentielle, car rien n'est réglé pour les années à venir.

M. Stéphane Claireaux. Ce projet de rapport d'information dresse l'état des lieux de la mise en application de la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, que nous avons étudiée il y a exactement trois ans. On y lit, en page 7, que 98 % des textes d'application prévus par le législateur ont été publiés à ce jour. La synthèse du travail gouvernemental concernant les rapports dus au Parlement fait apparaître un ratio de 20 %, avec seulement deux rapports rendus sur dix. Il sera particulièrement intéressant de recevoir le rapport sur l'application des conventions bilatérales en matière de retraite, car nous avons pu constater au cours de nos travaux de commission que les travailleurs bougent et qu'ils sont nombreux à travailler dans un autre pays que le nôtre.

Je ne peux que me réjouir que l'ordonnance n° 2015-896 du 23 juillet 2015 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon ait permis d'étendre plusieurs avantages aux assurés sociaux de notre archipel, dont le calcul de la retraite sur la base des vingt-cinq meilleures années, le mécanisme de revalorisation annuel et automatique des pensions, ainsi que plusieurs prestations, dont l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF). Si l'application de cette ordonnance par les autorités compétentes appelle une grande vigilance et un suivi de l'ensemble des acteurs, ces dispositions constituent cependant de réelles avancées au bénéfice des Saint-Pierrais et des Miquelonnais.

Cette ordonnance a modifié la loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon « *afin d'adapter les règles applicables en matière notamment de financement des assurances vieillesse et veuvage, de conditions d'ouverture et de liquidation des droits ou d'accès à l'information dans le cadre du relevé de situation individuelle* ». Elle fait l'objet d'un projet de loi de ratification déposé au Sénat le 13 janvier 2016 ; les rapporteurs sont-ils en mesure de nous dire quand l'Assemblée nationale en sera saisie ?

Je constate avec satisfaction que beaucoup d'articles sur la pénibilité portent leurs fruits. De nombreuses interrogations nous sont toutefois remontées dans nos permanences parlementaires sur la fiche pénibilité, en particulier quant à la façon d'y reporter les tâches pénibles. Il n'empêche qu'une meilleure prise en compte de la pénibilité a été amorcée à travers onze articles de la loi, six critères supplémentaires étant entrés en vigueur le 1^{er} juillet dernier.

Je félicite nos deux rapporteurs pour leur rapport très complet. Celui-ci nous permet d'évaluer, avec un recul de plus de deux ans, l'avancement de la réforme des retraites de manière précise et concise.

Mme Monique Orphé. Je salue non seulement la qualité du travail de nos deux collègues, mais aussi les réformes mises en œuvre, notamment celles qui améliorent les retraites des femmes, et la situation des jeunes et des plus fragiles.

Je souhaite profiter de l'examen de ce rapport d'information pour sensibiliser sur le recours à l'allocation de solidarité aux personnes âgées et sur le problème des retraites agricoles.

L'ASPA permet de compléter les retraites très faibles. À La Réunion, de nombreux retraités émargent au minimum contributif en raison de l'alignement tardif – en 1996 – du SMIC et de l'absence pendant très longtemps de caisses de retraite complémentaire. Des retraités qui ont cotisé pendant quarante ans touchent aujourd'hui un minimum contributif de l'ordre de 688 euros. De ce fait, 45 % des retraités n'ont pas d'autre choix que de demander l'ASPA, mais beaucoup de ceux qui possèdent un petit bien à usage d'habitation qu'ils veulent laisser à leurs héritiers hésitent, en raison du seuil du recours sur succession, fixé à 39 000 euros. Vous évoquez dans votre projet de rapport la nécessité d'améliorer le taux de non-recours à l'ASPA. La révision de ce seuil assez bas contribuerait sans doute à lever un frein, et d'autant plus si elle était assortie d'une modulation en fonction du nombre d'héritiers, dont on ne tient pas compte aujourd'hui.

La loi a amélioré la situation des agriculteurs en leur permettant de percevoir une retraite à hauteur de 75 % du SMIC. Cependant, les critères retenus pour le versement de cette retraite agricole ne sont pas adaptés. Un rapport sur le sujet doit être remis au second semestre. Nous l'attendons avec impatience.

M. Bernard Perrut. En 2017, la branche vieillesse est excédentaire de 1,6 milliard d'euros. Cette bonne nouvelle montre que les réformes successives des retraites effectuées ces dernières années portent aujourd'hui leurs fruits.

Gardons cependant à l'esprit que la remise à niveau de la branche vieillesse est due avant tout à la réforme structurelle de 2010 qui a repoussé l'âge légal de départ à la retraite à soixante-deux ans. Il est vrai que les recettes dites « pansements » – hausse des cotisations, fiscalisation des bonus familiaux, report de l'indexation des retraites... – adoptées dans la loi de 2014 contribuent à embellir le solde à court terme. Néanmoins, c'est bien la réforme de notre collègue Éric Woerth, tant décriée à l'époque par l'actuelle ministre des affaires sociales et de la santé, qui permet aujourd'hui de présenter de bons chiffres.

La prudence s'impose cependant. La Cour des comptes met d'ailleurs en garde contre le risque d'une rechute des comptes de la branche vieillesse d'ici à dix ans. Dans l'hypothèse d'une croissance de 1,3 % par an et d'un taux de chômage de 7 %, le déficit repartirait de plus belle dès 2025, sans compter le poids de l'ensemble des mesures prises par le Gouvernement, comme la facilitation des départs anticipés ou la création d'un compte pénibilité sous-financé. Surtout, il faut avoir conscience que les bons chiffres actuels sont relatifs, car le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) reste annoncé comme déficitaire de 3,9 milliards d'euros pour 2017, alors même que la structure de son financement est fragile. Ses ressources sont, en effet, presque entièrement assises sur les revenus du capital, très sensibles à la conjoncture.

Force est de constater que les réformes engagées ces dernières années ne suffisent pas à assurer l'équilibre du système par répartition auquel nous sommes tous attachés. Nous devons donc tout mettre en œuvre pour garantir sa pérennité et le maintien du pouvoir d'achat des retraités. Cela passe par la prise en compte de l'allongement de l'espérance de vie. Bien évidemment, il faut reculer l'âge du départ à la retraite d'ici à 2022 – pourquoi pas à soixante-cinq ans. Il faut aussi harmoniser graduellement les régimes de retraite du secteur public et du secteur privé, et envisager la suppression des régimes spéciaux de retraite. Il nous faut entendre les retraités qui, il y a quelques jours encore, manifestaient dans nos rues pour demander l'amélioration de leur pouvoir d'achat. Un certain nombre d'entre eux souffrent ; beaucoup espèrent. Nous devons être attentifs à ceux qui ont fait l'activité économique de notre pays et qui éprouvent aujourd'hui des difficultés.

M. Jean-Louis Roumégas. Notre groupe s'était abstenu lors du vote du projet de loi de 2014 sur les retraites, malgré la présence de plusieurs points positifs, au premier rang desquels le compte personnel de prévention de la pénibilité. À nos yeux, la logique de l'allongement de la durée de cotisation, en même temps qu'elle contredisait les engagements pris en 2012, était injuste. D'une part, l'argument de l'augmentation de l'espérance de vie avancé pour la justifier doit être tempéré par la durée de vie en bonne santé, beaucoup de personnes arrivant malades à la retraite. D'autre part, il convient également de tenir compte de l'entrée de plus en plus tardive dans la vie active.

Nous nous étions également opposés au report de la revalorisation des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre, mesure prise ultérieurement à la promulgation de la loi. Nous avons tenté, avec les députés des groupes de la gauche démocrate et républicaine (GDR) et des radicaux, républicains, démocrates et progressistes (RRDP), d'exclure du champ de cette disposition les retraités dont les revenus étaient inférieurs au minimum contributif, situé à 1 028 euros, mais notre tentative avait échoué. En revanche, nous avons soutenu l'utile majoration de l'aide à la complémentaire santé pour les personnes âgées de plus de soixante ans.

Nous avons approuvé la création du C3P, qui a entraîné un véritable changement de paradigme. Il est heureux, contrairement à ce qu'affirme M. Arnaud Robinet, qu'une loi portant sur le financement des retraites contienne de telles mesures de justice, car les dimensions comptables et financières ne suffisent pas.

Messieurs les rapporteurs, l'inégalité d'accès aux pensions de réversion s'accroît entre les salariés du public et ceux du privé, les conditions d'âge et de ressources s'avérant plus dures pour les seconds. Il y a lieu de procéder à un alignement de ces deux régimes sur le plus favorable, à savoir celui des agents publics. Quel est votre avis sur ce sujet ?

Mme Isabelle Le Calennec. Les rapports d'application de la loi, qui analysent la mise en œuvre concrète des dispositions que nous votons, sont toujours utiles pour notre travail de législateur. Monsieur Issindou, vous avez rappelé les objectifs de cette loi que nous n'avions pas approuvée : garantir le système des retraites, assurer la pérennité financière, promouvoir l'équité et simplifier. Vous pourriez avoir l'honnêteté de reconnaître que ce sont les majorités précédentes qui ont eu le courage de mener des réformes structurelles incontournables – en 2003, avec François Fillon et en 2010, avec Éric Woerth –, malgré de nombreuses oppositions. Je ne pousserai pas la cruauté jusqu'à rappeler que vous vous étiez opposés à ces lois comme au dispositif des carrières longues.

Sur le volet financier, je relèverai seulement que le FSV accuse un déficit de l'ordre de 4 milliards d'euros. Nous nous pencherons dessus lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

Les régimes spéciaux et la différence de calcul de la retraite entre les salariés du public et ceux du privé perdurent, cette situation allant à l'encontre de l'objectif d'équité et de justice sociale, ce que supportent de moins en moins bien les retraités les plus modestes. Il convient de corriger ces inégalités.

Quand disposerons-nous du rapport sur l'évolution des conditions de pénibilité ? J'ai participé à une audition avec le mouvement des entreprises de France (MEDEF) et la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), qui continuent d'expliquer la difficulté de mettre en œuvre le compte pénibilité dans certaines entreprises et certaines branches. En outre, les besoins de financement du C3P représentent 600 millions d'euros en 2020 et 6,3 milliards en

2060. On a tiré une balle dans le pied des entreprises, qui risque de faire aussi mal que les 35 heures.

M. Pascal Cormery, président de la mutualité sociale agricole (MSA), nous expliquait ce matin que le régime complémentaire obligatoire (RCO) pour les chefs d'exploitation, instauré en 2012, avait pour objectif d'atteindre un niveau de pension de retraite net pour une carrière complète au moins égal à 70 % du salaire minimum de croissance (SMIC). Or, depuis quelques années, cet objectif n'est plus tenu et les comptes du RCO sont devenus déficitaires en 2015, avec un trou de 20,8 millions d'euros qui devrait atteindre 155 millions d'euros cette année.

M. Gérard Sebaoun. Avec Jean-Marc Germain et d'autres collègues, nous avons fait introduire le jury citoyen dans le texte, ce qui avait suscité quelques sourires. Le décret a été pris et les citoyens sont tirés au sort, puis formés par le secrétariat du comité de suivi. Ce dernier a-t-il déjà reçu des observations de citoyens composant ce jury ? Avec le délitement du rapport entre l'administration et les citoyens, cette création ne fait plus sourire, car l'idée de citoyens observant la mise en œuvre des politiques publiques s'est imposée dans le débat public.

M. Arnaud Viala. Je ne souscris pas à l'analyse développée par certains de nos collègues selon laquelle le problème des retraites serait réglé. Il faut avoir le courage de dire aux générations actives que nous avançons dans une impasse au bout de laquelle ils trouveront une espérance de vie plus longue mais sans ressources et avec des difficultés de santé. D'ores et déjà, point la question de la dépendance, qui n'a pas été traitée et qui pose des problèmes énormes, notamment dans les zones les plus défavorisées où les petites retraites se cumulent avec l'allongement de la durée de la vie. Les familles ne savent plus vers qui se tourner pour aider leurs aînés.

Nous entrons dans une période importante de notre vie démocratique, au cours de laquelle il sera essentiel de ne pas éluder les vraies questions, comme l'allongement de la durée de cotisation et la mise à plat des régimes spéciaux. Il faudra également assurer l'équilibre du RCO pour garantir la retraite des populations agricoles, qui sont loin d'être aux 35 heures et de bénéficier du C3P.

M. Michel Liebgott. L'équilibre qui a été atteint résulte, pour les uns, des réformes anciennes, pour les autres, de la loi de 2014. En général, ce sont les mesures les plus récentes qui produisent le plus d'effets, l'impact des plus anciennes ayant tendance à s'étioler dans le temps. Le débat est devenu serein sur ces questions. L'équilibre du système de retraite n'a pas été remis en cause par le droit que nous avons octroyé aux salariés ayant effectué une carrière longue de partir à la retraite à soixante ans, ni par la mise en place d'un compte intégrant le facteur de la pénibilité.

Au-delà des postures idéologiques fixant comme objectif la retraite à soixante-cinq ans – même de manière progressive comme le souhaite M. Alain

Juppé –, on voit réapparaître à droite des plaidoyers pour la capitalisation et la convergence des régimes. Si l'on veut réfléchir à cette dernière question, il faut au préalable connaître l'état exact de la situation : les retraites du privé sont-elles véritablement inférieures à celles du public aujourd'hui ? Je n'en suis pas convaincu.

M. Gilles Lurton. Le conseil d'administration du fonds de financement de la pénibilité a été mis en place en juin dernier et un rapport sera rendu à l'automne. Ce document m'intéressera, car je m'inquiète de l'explosion du coût de la pénibilité au vu du nombre de personnes concernées.

Je partage l'objectif de fixer le montant des retraites agricoles à 75 % du SMIC, surtout lorsque l'on sait le montant misérable de certaines d'entre elles. Avec la diminution du nombre d'actifs agricoles, comment financer cette hausse des pensions ? La solidarité nationale devrait participer à l'atteinte de cet objectif.

Mme la présidente Catherine Lemorton. Je m'étonne, monsieur Lurton, que vous n'évoquiez pas le coût humain, social et sanitaire de l'absence de prise en charge de la pénibilité ; il s'agit d'un autre raisonnement que seule la majorité semble avoir.

Mme Valérie Boyer. Ma première remarque porte justement sur le compte pénibilité : on a hâte de connaître les conclusions du fonds de financement de la pénibilité, car si l'on n'ignore pas le coût humain, social et sanitaire de la pénibilité du travail, on peut légitimement s'inquiéter de l'explosion financière du C3P. Les perspectives sont particulièrement inquiétantes, et il faudrait avoir le courage politique de réfléchir aux moyens de ne pas laisser une telle situation à nos successeurs. Je suis très inquiète et j'espère que le rapport attendu sera l'occasion de prendre un nouveau tournant.

Les objectifs d'équité et de justice ne sont pas remplis, notamment à cause de l'absence de modification des régimes spéciaux, qui représentent pourtant un facteur d'inquiétude et d'inégalité. Vos prédécesseurs ont mené des réformes en 2003 et en 2010, et vous devriez faire montre du même courage, car elles ont résorbé le déficit. Lorsque François Fillon et Éric Woerth les ont engagées, la situation était difficile, et il convient d'aller beaucoup plus loin aujourd'hui.

Il est urgent de régler les questions de la justice sociale et de la pénibilité sans espérer que d'autres le fassent à votre place, mesdames et messieurs de la majorité.

Mme la présidente Catherine Lemorton. Je suis toujours étonnée de la stigmatisation des fonctionnaires dans notre pays ; comment parler d'avantages énormes lorsque l'on connaît la vie des agents de catégorie C ? Ces propos s'opposent, en outre, à ceux, émanant de votre camp, qui pointent les difficultés des conditions de travail des infirmières. Vous avez sûrement rencontré des fonctionnaires qui n'ont pas bien fait leur travail pour développer tant d'anathèmes sur la fonction publique !

M. Denis Jacquat, rapporteur. C'est un rapport technique portant sur la mise en application d'un texte que nous avons rédigé avec Michel Issindou. À la veille de nouveaux débats sur l'avenir de notre système de retraite, vous avez initié, mes chers collègues, les discussions que nous aurons dans le futur. Tous les problèmes que vous avez soulevés sont importants.

Madame Le Callennec, nous avons écrit en page 9 de notre rapport que la remise du premier rapport relatif à l'évolution des conditions de pénibilité aurait lieu cinq ans après la promulgation de la loi, soit en 2019.

M. Michel Issindou, rapporteur. Nous sommes et serons exigeants sur la remise des rapports dus. Le Gouvernement rechigne parfois, quelle que soit son orientation politique, mais certains rapports sont importants pour le travail législatif. Monsieur Roumégas, je suis ainsi très attaché à ce qu'un rapport soit rédigé sur les pensions de réversion, et il faudra probablement motiver le Gouvernement pour l'obtenir. Les décrets d'application de la loi de 2014 sont pris, les circulaires sont mises en œuvre dans les caisses, mais les rapports ne sont pas encore publiés alors qu'ils seraient très utiles pour la réflexion future des députés en 2017.

Monsieur Sebaoun, le jury citoyen se réunit régulièrement depuis la promulgation de la loi, la troisième session s'étant tenue le 5 juillet 2016. Nous avons auditionné la présidente du comité de suivi qui a émis un avis assez mitigé sur son fonctionnement. Elle nous a dit que le jury n'était pas inutile, mais qu'il s'avérait difficile de former des citoyens en deux matinées, certains d'entre eux partant de très loin. La démocratie la plus directe est compliquée, comme l'on s'en aperçoit également dans les collectivités locales lorsque l'on veut en instiller une dose. Néanmoins, le jury fonctionne à peu près normalement.

Le système du C3P peut fonctionner si chacun y met un peu de bonne volonté. On a allégé les dispositifs, et les référentiels de branche permettent d'inscrire rapidement quelqu'un à l'intérieur ou en dehors du mécanisme de pénibilité. Neuf cas sur dix sont simples, et une part de mauvaise volonté subsiste chez les employeurs pour les situations présentées comme difficiles. Certains d'entre eux espèrent la suppression de ce compte, ce qui constituerait une erreur à mes yeux, car tous les syndicats y adhèrent et de nombreux salariés en bénéficient. Aujourd'hui, 500 000 salariés ont ouvert un compte et y ont accumulé des points, et il n'y a pas lieu de revoir à la hausse les prévisions de 3 millions de bénéficiaires parmi les 24 millions de salariés. On ne peut pas reconnaître l'existence de métiers pénibles et critiquer un système qui vise à prendre en compte cette charge. Je ne doute pas que des améliorations devront être apportées au fil du temps, mais conservons les principes du dispositif mis en place.

Mme la présidente Catherine Lemorton. Messieurs les rapporteurs, nous vous remercions de votre travail.

Je vous invite, mes chers collègues, à vous rendre sur le site de la Caisse nationale de l'assurance vieillesse (CNAV) pour consulter les emplois que vous avez exercés qui alimentent vos droits à la retraite. Vous y trouverez l'ensemble de votre parcours. Pour ma part, j'ai occupé des emplois comme étudiante, salariée, libérale, parlementaire et connu une période de chômage, et ce site, vraiment épatant, m'a affiché tous ces postes instantanément. Cela peut être l'occasion de redécouvrir certains aspects de votre vie que vous avez oubliés comme, par exemple, un emploi dans une colonie de vacances.

La Commission autorise à l'unanimité, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

ANNEXES

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

(par ordre chronologique)

- **M. Christophe Sirugue**, député de Saône et Loire, **M. Gérard Huot**, président honoraire de la CCI de l'Essonne, et **M. Michel Davy de Virville**, conseiller-maître à la Cour des Comptes, dans le cadre de leur rapport sur le compte personnel de prévention de la pénibilité, remis au Premier ministre en mai 2015
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)** – **M. Pol Lavefve**, président, et **M. Jean-Marie Saunier**, directeur
- **GIP Union Retraite** – **M. Jean-Luc Izard**, directeur, et **M. Thomas Tracou**, directeur de la communication
- **Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)** (*) – **M. Franck Duclos**, directeur délégué aux politiques sociales, et **M. Christophe Simon**, chargé des relations parlementaires
- **Conseil d'orientation des retraites** – **M. Pierre-Louis Bras**, président, et **M. Yves Guégano**, secrétaire général
- **Comité de suivi des retraites** – **Mme Yannick Moreau**, présidente
- **Ministère des affaires sociales et de la santé – Direction de la sécurité sociale (DSS)** – **M. Thomas Fatome**, directeur de la sécurité sociale, et **M. Erwan Le Bras**, chef du bureau Régimes de retraite de base à la 3^e sous-direction (sous-direction des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire) de la direction de la sécurité sociale
- **Table ronde de syndicats de salariés :**
 - **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** (*) – **M. Jean Louis Malys**, secrétaire national, et **Mme Virginie Aubin**, secrétaire confédérale
 - **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – **Mme Pascale Coton**, vice-présidente confédérale, et **M. Lorenzo Lanteri**, conseiller technique en charge de la protection sociale
 - **Confédération générale du travail (CGT)** – **M. Jean-Louis Butour**, conseiller confédéral

- **Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) – M. Gérard Rivière**, président, et **M. Renaud Villard**, directeur
- **Table ronde de syndicats d'employeurs :**
 - **Mouvement des entreprises de France (Medef)** (*) – **Mme Valérie Corman**, conseillère pour la protection sociale, **Mme Delphine Benda**, directrice de la protection sociale, et **Mme Marine Binckli**, chargée de mission à la direction des affaires publiques
 - **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – **M. Jean-Michel Pottier**, vice-président en charge des affaires sociales, et **M. Georges Tissé**, directeur des affaires sociales

(*) *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

MISE EN APPLICATION DE LA LOI DU 20 JANVIER 2014 GARANTISSANT L'AVENIR ET LA JUSTICE DU SYSTÈME DE RETRAITES

Article	Objet du dispositif	Textes publiés	Textes en attente	Réponse du Gouvernement
1 ^{er}	Principes et objectifs de l'assurance vieillesse	Disposition d'application directe		
Titre I^{er} : Assurer la pérennité des régimes de retraites				
2	Détermination de la durée d'assurance tous régimes	Disposition d'application directe		
3	Rapport sur l'âge du taux plein et la décote		Rapport non publié, dû avant le 1 ^{er} janvier 2015	Le rapport apparaît en contradiction avec les paramètres retenus dans les réformes des retraites. Les travaux du COR et du CSR documentent régulièrement ces éléments.
4	Mécanisme de pilotage du système de retraites	<ul style="list-style-type: none"> – Décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites – Décret en Conseil d'État n° 2014-653 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites – Décret en Conseil des ministres du 26 juin 2014 portant nomination du président du comité de suivi des retraites – Décret en Conseil des ministres du 26 juin 2014 portant nomination des membres du comité de suivi des retraites 		
5	Report au 1 ^{er} octobre de la revalorisation annuelle des pensions	Disposition d'application directe		
6	Modalités de revalorisation des pensions des marins	Disposition d'application directe		

Article	Objet du dispositif	Textes publiés	Textes en attente	Réponse du Gouvernement
Titre II : Rendre le système plus juste				
<i>Chapitre I^{er} : Mieux prendre en compte la pénibilité au travail</i>				
7	Fiche de prévention des expositions	<ul style="list-style-type: none"> – Décret en Conseil d'État n° 2014-1158 du 9 octobre 2014 relatif au document unique d'évaluation des risques et aux accords en faveur de la prévention de la pénibilité – Décret n° 2014-1159 du 9 octobre 2014 relatif à l'exposition des travailleurs à certains facteurs de risque professionnel au-delà de certains seuils de pénibilité et à sa traçabilité – Décret en Conseil d'État n° 2015-259 du 4 mars 2015 relatif à la fiche de prévention des expositions des salariés temporaires 		Suppression de la fiche individuelle au profit de la déclaration en DADS / DSN. Évolutions assurées par ailleurs dans le cadre de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.
8	Rapport sur l'évolution des conditions de pénibilité		Rapport non publié, dû tous les cinq ans à compter de la promulgation de la loi	Échéance à compter de 2019 ; des travaux sont en cours sur le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P).
9	Rapport sur la reconversion des salariés déclarés inaptes		Rapport non publié, dû avant le 1 ^{er} janvier 2015	Ces aspects, relevant du ministère du Travail, seront traités dans le cadre de la mission de MM. Bras, Bonnard et Pilliard sur l'insertion du C3P dans notre système de protection sociale.

Article	Objet du dispositif	Textes publiés	Textes en attente	Réponse du Gouvernement
10	Compte personnel de prévention de la pénibilité	<ul style="list-style-type: none"> – Décret n° 2014-1617 du 24 décembre 2014 fixant la liste des régimes spéciaux de retraite mentionnée à l'article L. 4132-1 du code du travail – Décret n° 2014-1157 du 9 octobre 2014 relatif au fonds de financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité – Décret en Conseil d'État n° 2014-1158 du 9 octobre 2014 relatif au document unique d'évaluation des risques et aux accords en faveur de la prévention de la pénibilité – Décret en Conseil d'État n° 2014-1155 du 9 octobre 2014 relatif à la gestion du compte personnel de prévention de la pénibilité, aux modalités de contrôle et de traitement des réclamations – Décret en Conseil d'État n° 2014-1156 du 9 octobre 2014 relatif à l'acquisition et à l'utilisation des points acquis au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité – Décret en Conseil d'État n° 2015-1885 du 30 décembre 2015 relatif à la simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité – Décret n° 2015-1888 du 30 décembre 2015 relatif à la simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité et à la modification de certains facteurs et seuils de pénibilité – Décret n° 2016-953 du 11 juillet 2016 fixant les taux de la cotisation additionnelle due au titre du financement du compte personnel de prévention de la pénibilité – Décret en Conseil d'État n° 2016-1102 du 11 août 2016 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « compte personnel de prévention de la pénibilité » 		

Article	Objet du dispositif	Textes publiés	Textes en attente	Réponse du Gouvernement
11	Contentieux lié au dispositif de prise en compte de la pénibilité	Disposition d'application directe		
12	Abondement du compte personnel de formation par le compte personnel de prévention de la pénibilité	Décret en Conseil d'État n° 2014-1156 du 9 octobre 2014 relatif à l'acquisition et à l'utilisation des points acquis au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité		
13	Accords en faveur de la prévention de la pénibilité	– Décret n° 2014-1159 du 9 octobre 2014 relatif à l'exposition des travailleurs à certains facteurs de risque professionnel au-delà de certains seuils de pénibilité et à sa traçabilité – Décret n° 2014-1160 du 9 octobre 2014 relatif aux accords en faveur de la prévention de la pénibilité		
14	Majoration de la durée d'assurance au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité	Décret en Conseil d'État n° 2014-1156 du 9 octobre 2014 relatif à l'acquisition et à l'utilisation des points acquis au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité		
15	Requalification des mesures de la loi du 9 novembre 2010 relatives à la prise en compte d'une incapacité permanente	Disposition d'application directe		
16	Date d'entrée en vigueur des dispositions relatives à la prise en compte de la pénibilité		Décret précisant la date d'entrée en vigueur de la transmission des fiches relatives à la pénibilité. À défaut, entrée en vigueur au 1 ^{er} janvier 2020.	Disposition devenue sans objet (article 26 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015)

Article	Objet du dispositif	Textes publiés	Textes en attente	Réponse du Gouvernement
17	Rapport sur la situation des personnes exclues du bénéfice de l'allocation transitoire de solidarité	Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la situation des personnes nées en 1952 et 1953, inscrites à Pôle emploi au 31 décembre 2010, et exclues du bénéfice de l'ATS définie par le décret n° 2013-187 du 4 mars 2013		Remis le 10 novembre 2014
Chapitre II : Favoriser l'emploi des seniors				
18	Extension de la retraite progressive	Décret en Conseil d'État n° 2014-1513 du 16 décembre 2014 relatif à la retraite progressive		
19	Cumul emploi-retraite	Décret n° 2014-1713 du 30 décembre 2014 relatif au cumul d'une activité rémunérée et d'une pension de vieillesse	Décret en Conseil d'État définissant les modalités d'application du cumul emploi-retraite pour les marins	Publication éventuelle, en tant que de besoin
20	Simplification du cumul emploi-retraite plafonné en cas de dépassement	Décret n° 2014-1713 du 30 décembre 2014 relatif au cumul d'une activité rémunérée et d'une pension de vieillesse	Décret précisant les conditions de réduction de la pension en cas de dépassement du plafond de revenus	L'article 50 de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016 a modifié la rédaction de l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale ; un décret est en préparation sur la base de cet article modifié.
21	Impossibilité de cumuler une pension à taux plein et une allocation d'assurance chômage	Disposition d'application directe		
Chapitre III : Améliorer les droits à retraite des femmes, des jeunes actifs et des assurés à carrière heurtée				
22	Rapport sur l'évolution des droits familiaux de retraite	Rapport sur les droits familiaux de retraite (« Rapport Fragonard »)		Remis en février 2015

Article	Objet du dispositif	Textes publiés	Textes en attente	Réponse du Gouvernement
23	Mécanisme de coordination entre régimes en cas de partage de la majoration de durée d'assurance au sein d'un couple de parents de même sexe	Décret en Conseil d'État n° 2014-1702 du 30 décembre 2014 relatif aux droits à retraite des personnes handicapées et de leurs aidants familiaux		
24	Rapport sur les pensions de réversion			La Cour des comptes a avancé ces travaux, qui sont devenus sans objet (chapitre XI du rapport d'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 du 15 septembre 2015)
25	Modification des modalités d'acquisition de trimestres d'assurance vieillesse	Décret en Conseil d'État n° 2014-349 du 19 mars 2014 relatif à la validation des périodes d'assurance vieillesse au titre du versement des cotisations	Décrets précisant le plafonnement des cotisations utiles pour acquérir un trimestre et la possibilité de report de cotisations d'une année civile sur l'autre	Disposition devenue sans objet (article 52 de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015)
26	Élargissement des trimestres réputés cotisés pour le bénéfice de la retraite anticipée pour carrières longues	Décret n° 2014-350 du 19 mars 2014 relatif à la retraite anticipée au titre des « carrières longues »		
27	Aide au rachat d'années d'étude à destination de jeunes actifs	Décret n° 2015-14 du 8 janvier 2015 relatif aux versements pour la retraite au titre de certaines périodes d'études supérieures, de périodes d'activité exercées en tant qu'assistant maternel et de périodes d'apprentissage		
28	Validation des périodes de stage en entreprise au titre de la retraite	Décret n° 2015-284 du 11 mars 2015 précisant les modalités et conditions de validation des stages en entreprise par le régime général d'assurance vieillesse		

Article	Objet du dispositif	Textes publiés	Textes en attente	Réponse du Gouvernement
29	Rapport sur l'ouverture des droits à retraite au titre des études		Rapport non publié, dû avant le 15 juillet 2015	La réforme du 20 janvier 2014 a conduit à faire évoluer ces dispositifs ; il est donc nécessaire d'effectuer une évaluation de leur succès avant toute nouvelle réflexion.
30	Prise en compte des périodes d'apprentissage au titre de l'assurance vieillesse	Décret n° 2014-1514 du 16 décembre 2014 portant application des dispositions relatives aux cotisations de sécurité sociale des apprentis et fixant les modalités de prise en compte des périodes d'apprentissage au titre de l'assurance vieillesse		
31	Validation des périodes de formation des demandeurs d'emploi	Décret en Conseil d'État n° 2015-1240 du 7 octobre 2015 portant dispositions relatives au fonds de solidarité vieillesse		
32	Amélioration des droits à pension des conjoints collaborateurs	Décret n° 2015-769 du 29 juin 2015 relatif à l'assurance volontaire vieillesse des travailleurs non-salariés		
Chapitre IV : Améliorer les droits à pension des non-salariés agricoles				
33	Suppression de la condition de 17 ans ½ pour bénéficier de la pension majorée de référence au régime des non-salariés agricoles	Décret n° 2014-493 du 16 mai 2014 relatif aux conditions d'ouverture du droit à la majoration des pensions de retraite de base des personnes non salariées des professions agricoles		
34	Mesures relatives au régime complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles	Décret n° 2014-494 du 16 mai 2014 relatif au régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles		

Article	Objet du dispositif	Textes publiés	Textes en attente	Réponse du Gouvernement
35	Mise en œuvre de la garantie « 75 % du SMIC » pour les non-salariés agricoles + Rapport relatif aux retraites des salariés agricoles de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion	Décret n° 2015-1107 du 31 août 2015 relatif à l'attribution d'un complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole	Rapport non publié, dû dans les six mois à compter de la promulgation de la loi	Le rapport devrait être remis au second semestre 2016.
Chapitre V : Ouvrir des solidarités nouvelles en faveur des assurés handicapés et de leurs aidants				
36	Élargir l'accès à la retraite anticipée pour les travailleurs handicapés + Rapport relatif à la mise en place d'un compte handicap travail	Décret en Conseil d'État n° 2014-1702 du 30 décembre 2014 relatif aux droits à retraite des personnes handicapées et de leurs aidants familiaux	Rapport non publié, dû dans les douze mois à compter de la promulgation de la loi	De premiers travaux ont été réalisés à ce sujet.
37	Extension de l'obtention de la retraite à taux plein dès l'âge légal pour tous les assurés justifiant de 50 % de taux d'incapacité permanente	Décret en Conseil d'État n° 2014-1702 du 30 décembre 2014 relatif aux droits à retraite des personnes handicapées et de leurs aidants familiaux		
38	Mieux reconnaître les droits à l'assurance vieillesse des aidants familiaux de personnes handicapées ou des personnes âgées dépendantes	Décret en Conseil d'État n° 2014-1702 du 30 décembre 2014 relatif aux droits à retraite des personnes handicapées et de leurs aidants familiaux		
Titre III : Simplifier le système et renforcer sa gouvernance				
Chapitre I^{er} : Simplifier l'accès des assurés à leurs droits				
39	Création d'un compte individuel de retraites en ligne	Décret n° 2014-815 du 17 juillet 2014 relatif au droit à l'information sur la retraite à destination des assurés ayant un projet d'expatriation	Définition par décret des dates d'entrée en vigueur de ces dispositions. À défaut, entrée en vigueur au 1 ^{er} juillet 2014 ou au 1 ^{er} janvier 2017 selon les dispositions.	Publication éventuelle, en tant que de besoin

Article	Objet du dispositif	Textes publiés	Textes en attente	Réponse du Gouvernement
40	Amélioration de l'information des personnes éligibles à l'allocation de solidarité aux personnes âgées	Décret en Conseil d'État n° 2015-123 du 4 février 2015 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « échanges inter régimes de retraite »		
41	Création d'une union des institutions et services de retraite		Définition par décret en Conseil d'État des modalités d'application de l'article	Publication éventuelle, en tant que de besoin
42	Réduction à deux ans de la durée de services effectifs nécessaire pour obtenir une pension militaire	Disposition d'application directe		
43	Calcul unifié de la retraite des polypensionnés des régimes alignés	<p>– Décret en Conseil d'État n° 2016-1188 du 1^{er} septembre 2016 relatif à la liquidation unique des pensions de retraite de base des pensionnés affiliés au régime général de sécurité sociale, au régime des salariés agricoles et aux régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales et au Fonds de solidarité vieillesse</p> <p>– Décret n° 2016-1189 du 1^{er} septembre 2016 relatif à la compensation financière entre régimes au titre de la liquidation unique des pensions de retraite de base</p>		
44	Mutualisation du service des petites pensions	<p>– Décret en Conseil d'État n° 2016-117 du 5 février 2016 relatif au versement des cotisations d'assurance vieillesse aux assurés qui justifient d'une faible durée d'assurance</p> <p>– Décret n° 2015-1872 du 30 décembre 2015 relatif à la mutualisation des pensions de retraite ayant un faible montant</p>	Décret en Conseil d'État précisant les adaptations nécessaires pour l'application de cet article aux pensions de réversion	Publication éventuelle, en tant que de besoin. Un décret en cours d'élaboration

Article	Objet du dispositif	Textes publiés	Textes en attente	Réponse du Gouvernement
45	Rapport sur l'application des conventions bilatérales en matière de retraite		Rapport non publié, dû avant le 31 décembre 2014	Le rapport devrait être remis au second semestre 2016.
Chapitre II : Améliorer la gouvernance et le pilotage des caisses de retraites				
46	Organisation d'un débat annuel sur les orientations de la politique des retraites dans la fonction publique	Disposition d'application directe		
47	Pilotage du régime complémentaire obligatoire du régime des non-salariés agricoles	Décret en Conseil d'État n° 2015-244 du 2 mars 2015 relatif aux modalités du pilotage du régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des non salariés agricoles		
48	Évolution des caisses des professions libérales	<ul style="list-style-type: none"> – Décret en Conseil d'État n° 2015-403 du 8 avril 2015 relatif au contrat pluriannuel entre l'État et la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales – Décret n° 2015-21 du 12 janvier 2015 relatif à la composition du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales – Décret en Conseil d'État n° 2015-889 du 22 juillet 2015 portant modification des règles relatives à la gouvernance des sections professionnelles de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales 		
49	Recouvrement du droit de plaidoirie par la caisse nationale des barreaux français	Décret en Conseil d'État n° 2014-1704 du 30 décembre 2014 relatif aux droits de plaidoirie et à la contribution équivalente		

Article	Objet du dispositif	Textes publiés	Textes en attente	Réponse du Gouvernement
50	Externalisation des régimes à prestations définies mis en place par l'employeur	Ordonnance n° 2015-839 du 9 juillet 2015 relative à la sécurisation des rentes versées dans le cadre des régimes de retraite mentionnés à l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale		
51	Critères d'affiliation à un régime de retraite complémentaire des salariés	Décret en Conseil d'État n° 2014-904 du 1 ^{er} juillet 2016 relatif à l'affiliation aux régimes de retraite complémentaire obligatoire et pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites		
52	Habilitation à prendre par ordonnance les mesures d'harmonisation nécessaires à Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte	<ul style="list-style-type: none"> – Ordonnance n° 2015-896 du 23 juillet 2015 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon – Ordonnance n° 2015-897 du 23 juillet 2015 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable à Mayotte 		

