



Le point sur ● ● ●

Gouvernement affaires étrangères éducation justice économie finances commerce extérieur affaires sociales

santé égalité des territoires logement intérieur écologie développement durable énergie redressement productif travail emploi

enseignement supérieur recherche droits des femmes agriculture agroalimentaire réforme de l'Etat décentralisation fonction publique outre-mer sports jeunesse éducation populaire vie associative budget réussite éducative relations avec le Parlement ville affaires européennes personnes âgées dépendance artisanat commerce tourisme économie sociale et solidaire famille personnes handicapées développement Français de l'étranger francophonie transports entreprises innovation

RESUME DU RAPPORT MOREAU

De la part de la porte-parole
Najat Vallaud-Belkacem

Vendredi 14 juin 2013

Le Premier ministre a reçu ce matin le rapport de la commission présidée par Yannick Moreau sur l'avenir des retraites. Il s'intitule « nos retraites demain : équilibre financier et justice ». En voici un résumé.

La Commission pour l'avenir des retraites a examiné les voies permettant aux Français de retrouver confiance en leur système de retraites, qu'ils soient des jeunes entrant dans la vie active, des actifs en cours de constitution de leurs droits, des seniors sur le point de cesser leur activité professionnelle ou des retraités.

1. Les enjeux posés par le rapport Moreau

Le rapport Moreau souligne que la société française doit relever **deux défis démographiques majeurs** :

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

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

Les efforts déjà consentis ont permis d'obtenir des résultats :

- **L'impact cumulé des réformes dépasse 6 points de PIB** en 2040 dans le scénario B du COR.
- **Aujourd'hui, les retraites sont à des niveaux historiquement élevés** et le système assure un bon niveau de retraite et une solidarité importante...
- ... Même s'il fait l'objet d'une demande accrue d'équité compte tenu, par exemple, du niveau de retraites des femmes.

Mais à court terme, le besoin de financement reste de l'ordre d'1 point de PIB à l'horizon 2020 et son existence et son montant dépendent, à moyen et long termes, des hypothèses économiques retenues.

La situation dégradée du marché du travail ne facilite pas l'acceptation de mesures d'âge ou de durée, ni la mobilisation nationale qu'exige l'emploi des seniors, même s'il a connu une amélioration remarquable depuis 15 ans.

2. Les objectifs à atteindre selon le rapport Moreau

Les efforts à consentir à court terme doivent permettre de stabiliser rapidement le système et le mettre en situation d'être piloté pour qu'il soit **moins sensible aux variations de la croissance et aux évolutions de la démographie**.

La recherche d'une justice accrue doit renforcer l'adhésion de toutes les catégories sociales et professionnelles à ce bien commun.

Une ambition nationale en faveur de l'emploi des seniors et la recherche d'un traitement rénové des situations pénibles doit accompagner ces évolutions.

Ces trois priorités doivent guider la recherche de solutions permettant aux citoyens et à la société dans son ensemble d'envisager avec davantage de sérénité ce progrès social et collectif qu'est l'allongement de l'espérance de vie.

2.1. Première priorité : rééquilibrer le système à court terme pour assurer sa pérennité, piloter sa trajectoire de long terme

2.1.1. Revenir à l'équilibre en 2020

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

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

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

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

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

Toutes les mesures portant sur une sous-indexation des pensions ou sur la durée de cotisation ou sur les taux de cotisation, si elles étaient retenues, devraient être transposées à l'ensemble des régimes de base.

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

La Commission a examiné les différentes hypothèses économiques de l'après 2020 en tenant pour acquis que cette période s'ouvrira par un équilibre retrouvé.

- **Dans le cadre du scénario B du Conseil d'orientation des retraites**, l'équilibre peut être atteint si les efforts ont été suffisants avant 2020. Les incertitudes restant élevées et la baisse du rapport entre pensions et salaires moyens pouvant faire l'objet de nouveaux choix collectifs, la Commission juge nécessaire de **se garantir contre ces risques en poursuivant au-delà de 2020 l'allongement prévu par la loi de 2003, qui vise à répartir entre durée travaillée et durée passée en retraite les gains d'espérance de vie.**
 - o **Si ce principe est retenu, l'allongement de la durée progressera lentement pour atteindre 43 ans à la génération née en 1975 (qui partira en retraite à partir de 2037) voire 44 ans pour la génération née en 1989 (qui partira en retraite au-delà de 2050.**
- **Dans l'hypothèse de scénarios plus dégradés**, ces mesures d'allongement de la durée doivent être renforcées ou complétées par d'autres outils. Une **révision du mode d'indexation des salaires portés au compte** peut être adaptée pour faire face à cette situation, si elle s'inscrit dans le cadre d'un système de pilotage conçu pour anticiper les aléas de la croissance et en lisser les effets.
- Dans des hypothèses de croissance favorables, le système de retraites deviendrait excédentaire une fois passée la bosse du baby-boom mais au prix d'un décrochage entre les revenus des retraités et celui des actifs qui inviterait à redéfinir les modalités d'indexation des salaires et des pensions ou à réviser les financements accordés au système.

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

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

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

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

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

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

2.2. Deuxième priorité : renforcer l'équité et la lisibilité par la convergence des droits et des organisations

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

2.2.1. Remédier aux inégalités dans l'accès aux droits

La Commission a envisagé des mesures visant à mieux prendre en compte les carrières heurtées, notamment celles des jeunes en cours d'insertion sur le marché du travail.

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

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

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

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

- **Améliorer les droits des apprentis** par des modifications de leur assiette de cotisations ;
- **Faciliter l'ouverture de droits pour les stagiaires en entreprise** (par la suppression d'exonération de cotisation des gratifications) ;
- **Permettre la validation de trimestres pour les chômeurs qui effectuent un stage de formation professionnelle rémunéré** par l'État ou les régions.

- **Mieux coordonner les pensions des polypensionnés**

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

- Renforcer les mesures de solidarité face aux aléas de carrière

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

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

2.2.2. Moderniser et faire converger les règles de calcul

- Sur les droits familiaux

Les avantages familiaux (majoration de durée d'assurance, assurance vieillesse des parents au foyer, majoration de pension pour trois enfants et plus⁽²⁾) **jouent un rôle central pour réduire les inégalités de pension**. Ces avantages familiaux **n'ont pas intégré la forte progression du taux d'emploi des femmes**. Une hypothèse de réforme globale a été étudiée par la Commission. Elle conduirait à modifier l'objectif assigné aux avantages familiaux : il serait non plus celui d'améliorer les durées d'assurance des femmes, puisque celles-ci se rapprochent de celles des hommes, mais de **compenser les interruptions de carrière directement liées aux jeunes enfants** d'une part, et **l'impact sur les rémunérations** (et partant sur les pensions) induit par l'éducation des enfants, assurée principalement par les femmes, d'autre part. La Commission a souligné l'intérêt de ce scénario mais a aussi étudié des ajustements plus mineurs qui pourraient être envisagés, si une refonte globale des avantages familiaux était jugée prématurée ou difficile à réaliser dans le temps prévu pour la réforme.

- Sur la simplification des procédures pour les assurés

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

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

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

- **La convergence des règles du public et celles du privé a déjà commencé** : durées d'assurance alignées, rapprochement des taux de cotisation, convergence des conditions d'attribution du minimum garanti et du minimum contributif, extinction du dispositif de départs anticipée pour parents de 3 enfants.
- **Les régimes de la fonction publique comportent encore des spécificités rendant le système peu lisible et créant des inégalités entre fonctionnaires**. La part des primes dans la rémunération des fonctionnaires ayant nettement augmenté ces dernières années, le taux de remplacement a sensiblement diminué, ces primes n'entrant pas, réserve faite du récent régime additionnel (RAFP), dans le calcul de la pension.

- La Commission estime nécessaire de mettre la politique salariale davantage en perspective avec la politique de retraites. Elle propose d'identifier un **moment de concertation triennal**.

- La Commission a examiné des hypothèses de **modification du calcul de la pension** reposant sur une plus longue durée de référence et l'intégration d'une partie des primes, afin que cette modification soit aussi neutre que possible pour les agents. Cette modification, qui n'a ni pour objet ni pour effet un gain budgétaire, permettrait à la fois de :
 - o Rapprocher davantage les règles applicables aux fonctionnaires de celles en usage dans le secteur privé, ce qui limiterait les incompréhensions existantes ;
 - o Intégrer les régimes de la fonction publique dans le mécanisme de pilotage des salaires portés au compte proposé par la Commission.

2.3. Troisième priorité : accroître le taux d'emploi des seniors et améliorer les conditions de travail

Toute réforme des retraites qui vise à l'allongement de la durée de la vie active doit permettre aussi de rendre cet allongement effectif et possible pour les personnes en fin de carrière. Dans un contexte d'augmentation de la moyenne d'âge de la population active, faciliter l'emploi des seniors est aussi un impératif au regard des objectifs d'augmentation globale du taux d'activité, d'amélioration de la compétitivité et de qualité de vie au travail. La commission a travaillé sur deux axes prioritaires :

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

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

2.3.2. Mieux prendre en compte la pénibilité au travail

- **Pour l'avenir, création d'un « compte individuel pénibilité » donnant des droits aux salariés exposés à des facteurs de pénibilité** (ayant un impact sur la qualité ou la durée de la retraite), convertibles, tout au long de la carrière :
 - o **en périodes rémunérées de formation professionnelle** (pour permettre des reconversions) ;
 - o **en périodes de temps partiel compensées financièrement** (pour aider à la gestion des fins de carrière et au maintien dans l'emploi) ;
 - o **en rachat de trimestres de retraite** (pour permettre un départ anticipé).

- **Pour les salariés ayant été exposés, par le passé, à des facteurs de pénibilité ayant un impact sur l'espérance de vie (travail de nuit et agents cancérogènes), accorder un avantage (de type majoration de trimestres) permettant un départ anticipé à la retraite. Une autre solution reposant sur des accords de branche peut être envisagée.**