

Vendredi 14 juin 2013

La Commission présidée par Yannick Moreau a remis son rapport au Premier ministre¹. Il fait suite à la saisine du Premier ministre du 26 février dans laquelle le chef du Gouvernement lui demandait « d'identifier les pistes de réforme permettant d'assurer l'équilibre des régimes de retraites à court, moyen et long termes et d'en renforcer la justice, l'équité et la lisibilité pour les assurés ». Ce flash analyse les principales lignes de force de ce rapport.

1. Retour sur les réformes passées : un bilan globalement positif

Le rapport de la Commission débute par une mise en perspective utile des réformes passées (1993, 2003, 2008, 2010). Contrairement à une thèse parfois avancée, celles-ci ont bien produit, et produiront à l'avenir, des économies d'ampleur : en effet, selon la Commission, **la masse des pensions dans le PIB aura été réduite de plus de 6 points à partir de 2040 par rapport à ce qu'elle aurait été sans réforme**. La décomposition de cet effort est la suivante : 4,4 points de PIB du fait de la réforme « Balladur » de 2003, 1,8 point suite aux modifications intervenues entre 2002 et 2009 (essentiellement liées à la réforme « Fillon » de 2003) et 0,5 point suite aux changements de législation entre 2009 et 2012 (y compris mesure positive d'extension des « carrières longues » décidée par le Gouvernement Ayrault). Bien qu'insuffisantes (voir point suivant), le rapport établit donc la nécessité de ces réformes et juge que « *la société française a accompli une partie du chemin nécessaire pour faire face à son vieillissement* ».

Compte tenu de leur nature, ces réformes auraient pu dégrader les taux de remplacement (soit le rapport entre le montant de la pension de retraite à la liquidation et le salaire de fin de carrière) servis aux retraités et, partant, rendre moins favorable leur situation par rapport à celle des actifs. Or le rapport montre bien que ces deux craintes ne se sont pas matérialisées : ainsi, les résultats font apparaître une stabilité du taux de remplacement médian pour les générations 1934 à 1942. Pour les salariés du privé, la légère baisse du taux de remplacement assuré par le régime général a été plus que compensée par la hausse du taux de remplacement servi par les régimes complémentaires (AGIRC-ARRCO). Au final, **le taux de remplacement médian assuré par les pensions de retraite a augmenté de 2 points pour les salariés du privé à carrière complète**. Par ailleurs, au-delà de la question du montant moyen de la pension de retraite totale (1 440€/mois, 1 749€/ mois pour les hommes et 1 165€ pour les femmes), il est important de rappeler que **les retraités ont désormais un niveau de vie équivalent à celui des actifs**. Ceci résulte, d'une part, de la détention du patrimoine, dans laquelle les retraités occupent une place importante et, d'autre part, de la plus faible taille des ménages (1,4 unité de consommation en moyenne pour les plus de 65 ans contre 1,8 unité pour les actifs). En outre, certaines dispositions fiscales (notamment un taux réduit de CSG) permettent de réduire les écarts avec les actifs. Cette évolution historique est due à la fois à la montée en puissance des régimes d'assurance-vieillesse, à l'amélioration des carrières professionnelles et aux revalorisations des pensions.

| Niveau de vie moyen (€ 2006) | Sans patrimoine | Avec patrimoine sans loyers imputés | Avec patrimoine avec loyers imputés |
|------------------------------|-----------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Actifs | 18 700 | 21 600 | 23 500 |
| Retraités | 15 800 | 21 200 | 23 800 |
| Ratio Retraités sur Actifs | 0,85 | 0,98 | 1,01 |

Source : rapport Moreau, d'après le Conseil d'orientation des retraites.

¹ « Nos retraites demain : équilibre financier et justice », rapport au Premier ministre, juin 2013.

2. Les propositions pour la réforme à venir

Rappelant le **besoin de financement à l'horizon 2020** mis en évidence par le Conseil d'orientation des retraites en décembre 2012 (un point de PIB, soit **20Md€**), le rapport confirme la sensibilité des résultats aux hypothèses économiques retenues. Ceci est particulièrement vrai à moyen (2035) et long termes (2060), qui sont les horizons de pilotage naturels d'un système de retraite. D'un point de vue institutionnel, un principe majeur a été posé par le législateur lors de la réforme de 2003 consistant à partager les gains d'espérance de vie à 60 ans entre durées d'activité (pour les deux tiers) et de retraite (pour un tiers)². La loi du 9 novembre 2010 a reconduit ce principe jusqu'à la génération 1960. Dans ses projections les plus récentes, le COR fait donc l'hypothèse que la durée d'assurance est fixée à 41,75 ans pour toutes les générations à partir de 1958 et au-delà. La Commission a travaillé sur les propositions suivantes³ :

En matière de dépenses, une **désindexation** des pensions est envisagée, avec trois options différentes : désindexation portant sur les seules pensions soumises aux taux de 6,6 % et de 3,8 % de CSG (1,3Md€ de rendement dès 2014), différenciée selon le taux de CSG (2,8Md€, mais en 2020), sous-indexation tenant compte du montant total des pensions perçues (non chiffrée et soumise à des difficultés juridiques et de gestion). Par ailleurs, les mesures structurelles (âge, durée de cotisation) sont étudiées, la Commission estimant « *indispensable de prendre en compte cette question dans les scénarios de moyen et long termes* ». S'agissant de **l'âge de départ**, le rapport montre les limites à court terme d'un nouveau relèvement des bornes d'âge : passer de 62 à 63 ans (pour l'âge d'ouverture des droits) et de 67 à 68 ans (pour l'âge d'annulation de la décote) à raison d'un trimestre supplémentaire par génération entre les générations 1956 et 1959 générerait une économie de 600M€ pour la CNAV à compter de 2018. Concernant la **durée de cotisation**, que semble privilégier le Gouvernement, une accélération du calendrier d'allongement pourrait produire des effets (entre 500M€ et 1,4Md€ en 2020) à condition de relever la durée d'assurance (par exemple d'un trimestre par génération pour les personnes nées à partir de 1957). A long terme, ces deux leviers produiraient toutefois des effets plus importants.

En matière de recettes, plusieurs pistes sont avancées : un alignement du taux maximal de CSG applicable aux pensions sur celui des revenus d'activité des actifs (1,8Md€ en 2014), la remise en cause de l'abattement de 10 % pour frais professionnels sur les pensions (3,3Md€ si suppression totale), la fiscalisation des majorations de pension attribuées aux parents de trois enfants et plus (900M€). Le recours aux **cotisations sociales** est également envisagé par le biais d'une augmentation de la cotisation déplafonnée de 0,1 point par an pendant quatre ans (partagée entre parts salariale et patronale, soit 0,7Md€ en 2014). Le rapport indique toutefois que, si cette voie était suivie, elle aurait à moyen terme **l'impact le plus défavorable sur l'activité** par rapport aux autres mesures.

Après les prévisions du Conseil d'orientation des retraites, le rapport Moreau constitue une seconde étape importante sur le chemin menant au projet de loi qui sera examiné au second semestre de l'année. Sa publication clôt l'important travail technique mené au cours des derniers mois et ouvre une nouvelle phase, politique, au cours de laquelle le Gouvernement va devoir procéder à des arbitrages difficiles mais nécessaires. Le premier d'entre eux concerne le pilotage financier à court, moyen et long termes qui, à son tour, conditionne les mesures à prendre. Le choix de celles-ci découle assez naturellement de trois faits objectifs : une espérance de vie en hausse continue, une entrée dans la vie active de plus en plus tardive et un niveau de vie des retraités qui a rejoint celui des actifs. A contrario, une nouvelle hausse des prélèvements sur les actifs serait contreproductive.

² La valeur initiale du ratio (1,79) est un plancher à partir duquel est déterminé, par génération, le déclenchement ou non de la hausse de la durée d'assurance. La part de l'allongement destinée à la retraite est déterminée en effectuant le calcul suivant : $1/1+1,79$. Voir le tableau en annexe pour une présentation synthétique.

³ On laisse ici volontairement de côté les mesures « positives » proposées (création d'un compte individuel pénibilité, jeunes actifs, poly-pensionnés...) compte tenu de la contrainte financière.

Annexe : principaux éléments de législation applicable en matière de retraite⁴

| Génération.... | 1943 | 1948 | 1949 | 1950 | 1951 | 1952 | 1953 | 1954 | 1955 | 1956 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|-------------|-------------|
| ...atteignant 60 ans en... | 2003 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Durée d'assurance avant allongement (1) | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| Espérance de vie à 60 ans en N-5 (2) | 22,39 | 23,03 | 23,21 | 23,28 | 23,52 | 23,74 | 24,1 | 24,25 | 24,42 | 24,52 |
| Ratio tendanciel (=1/2) | 1,79 | 1,74 | 1,72 | 1,72 | 1,70 | 1,68 | 1,66 | 1,65 | 1,64 | 1,63 |
| Durée d'assurance taux plein (3) | 40 | 40 | 40,25 | 40,5 | 40,75 | 41 | 41,25 | 41,25 | 41,5 | 41,5 |
| Ratio après allongement (=3/2-(3-1)) | 1,79 | 1,74 | 1,75 | 1,78 | 1,79 | 1,80 | 1,81 | 1,79 | 1,81 | 1,80 |
| Effets de la réforme de 2010 | | | | | | | | | | |
| Age d'ouverture des droits | | | | | 60 ans et 4 mois* | 60 ans et 9 mois | 61 ans et 2 mois | 61 ans et 7 mois | 62 ans | 62 ans |
| Départ à partir de.... | | | | | 2011-2012 | 2012-2013 | 2014-2015 | 2015-2016 | 2017 | 2017 |
| Age d'annulation de la décote | | | | | 65 ans et 4 mois* | 65 ans et 9 mois | 66 ans et 2 mois | 66 ans et 7 mois | 67 ans | 67 ans |
| Départ à partir de | | | | | 2016-2017 | 2017-2018 | 2019-2020 | 2020-2021 | 2022 | 2022 |

*: 60 et 65 ans pour les personnes nées au cours du premier semestre 1951

Source : Afep à partir du programme de qualité et d'efficacité « Retraites » annexé au PLFSS pour 2013, législation nationale.

⁴ Pour les affiliés des régimes de base (régime général, non-salariés, fonctionnaires des catégories dites « sédentaires »...). Les fonctionnaires des catégories dites « actives » (policiers, surveillants pénitentiaires...) et les affiliés des régimes spéciaux (RATP, SNCF...) sont soumis à des règles différentes mais sont bien concernés par le relèvement de deux ans des bornes d'âge de la réforme de 2010 (pour l'ouverture des droits, de 50 à 52 ans et de 55 à 57 ans selon les cas). Par ailleurs, ce tableau ne traite pas des différents cas de cessation anticipée d'activité (pénibilité...).