

Trois problématiques structurent les propos du président de la République, de la ministre Marisol Touraine et font l'objet des propositions du rapport Moreau :

- La « responsabilité » de rétablir l'équilibre financier à court terme (2020), afin de « s'inscrire dans la trajectoire définie pour les finances publiques ».
- La visibilité à moyen terme, aussi appelée « pilotage »<sup>1</sup>.
- La justice et la simplification.

### **Rétablir l'équilibre financier à l'horizon 2020**

Le rapport Moreau évalue le besoin à 7 Mds € pour le régime général. L'évaluation du COR de décembre 2012 (4,5 Mds €) est donc revue à la hausse pour intégrer les conséquences de la dégradation profonde de l'emploi. Le rapport étudie diverses dispositions, qui devraient être transposées à l'ensemble des régimes (on atteint alors les 20 Mds €, soit 1 point de PIB). Certaines de ces propositions sont ensuite organisées en deux scénarios<sup>2</sup> selon que l'effort repose plus ou moins sur les actifs. Dans tous les cas, la caractéristique de ce rendez-vous est que l'effort concerne l'ensemble des salariés : actifs et retraités, privé et public.

Parmi celles qu'elle a expertisées, la commission a retenu les mesures suivantes :

- pour les retraités-: sous indexation des pensions (variable selon le taux de CSG acquitté), alignement du taux de CSG de 6,6% sur celui des actifs (7,5%), d'autres mesures fiscales (baisse du plafond de l'abattement de 10%, fiscalisation des majorations de pensions pour 3 enfants ou plus) ;
- pour les actifs : sous indexation des salaires portés au compte<sup>3</sup> ; accélération de l'allongement de la durée d'assurance pour les générations 1957 et suivantes ; hausse des cotisations répartie pour moitié entre les salariés et les employeurs.

#### **Des « salaires portés au compte »... au pilotage**

L'évaluation du salaire annuel moyen (SAM) des 25 meilleures années nécessite la collecte de l'ensemble des salaires ayant donné lieu à cotisation (ce sont les « salaires portés au compte » ou SPC) et leur actualisation, en vue de donner au salaire de chacune des années une valeur théorique jugée équivalente pour l'année de liquidation. Il faut par exemple convertir un salaire exprimé en francs de 1980 en euros de 2013. Le coefficient de conversion correspond à différents choix.

A l'origine, les salaires portés au compte étaient revalorisés selon l'indice d'évolution des salaires (à partir des cotisations perçues par le régime). Depuis 1987, les SPC sont revalorisés sur les prix. On estime que cette modification explique 70% du recul du niveau des pensions liquidées au régime général.

Le rapport Moreau souligne que la poursuite d'une indexation des SPC sur les prix serait source d'inéquité en cas de croissance économique (« *on redistribuerait relativement moins aux retraités lorsque le pays s'enrichit davantage* ») et propose de remédier à la situation. Cependant, elle estime que le retour à la règle d'avant 1987 n'est pas crédible. Il propose un nouveau mode d'indexation sur « Prix + (salaires réels – 1,5 ou 1,3%) ». Une telle formule testée dans les projections a bien l'effet attendu par la commission : on reste dans l'équilibre

<sup>1</sup> Les propositions de la commission Moreau à ce sujet, si elles sont moins explicitées dans le débat public que les autres aspects, n'en sont pas moins redoutables.

<sup>2</sup> Chacun de ces scénarios comporte deux variantes.

<sup>3</sup> Cette mesure, peu visible, est lourde de conséquences sur le niveau des pensions versées par le régime général.

financier projeté en cas de croissance faible, et dans l'hypothèse d'une croissance plus forte, la pension moyenne décroche moins du salaire moyen.

Afin de généraliser ce mécanisme de pilotage, il faut disposer de « salaires portés au compte » dans chacun des régimes, ce qui n'est pas le cas actuellement pour les fonctionnaires.

Toutefois, une autre piste est proposée par la commission, applicable à chacun des régimes même sans salaires portés au compte. Les SPC seraient, pour le régime général, indexés sur les salaires puis on appliquerait un coefficient d'abattement au moment de la liquidation dès lors que le ratio actifs/retraités se dégraderait. Le même coefficient serait appliqué dans chacun des régimes.

### **La visibilité à moyen ou long terme et le pilotage.**

Le rapport Moreau souligne les effets de l'indexation des pensions sur les prix en terme de décrochage du niveau de vie des retraités par rapport à celui des actifs. Il propose de revenir à l'indexation sur les salaires pour les minima. Cependant pour l'ensemble des pensions, et raisonnant toujours sur le régime général, il suggère une nouvelle indexation des salaires portés au compte. La formule proposée (voir encart) est censée assurer la trajectoire d'équilibre des comptes. Elle doit pouvoir s'appliquer à chacun des autres régimes et explique de fait la proposition de calculer la pension des fonctionnaires par référence aux traitements (ou à la rémunération comportant une partie des primes) des dix dernières années : « *la convergence des règles du calcul des régimes de la Fonction publique* » aurait 3 objectifs principaux dont « *un objectif de pilotage : le mécanisme de pilotage (...) nécessite le report de salaires portés au compte* ». Cette disposition, si elle était retenue, pourrait se faire progressivement de 2015 à 2025.

Le pilotage est complété par le travail d'une commission d'experts qui s'assure de la trajectoire et formule le cas échéant des recommandations. Le COR en débat, formule un avis ou non et c'est au gouvernement qu'il revient de décider de transposer les mesures préconisées en loi de financement de la sécurité sociale.

Fondamentalement, le pilotage proposé inverse la logique qui prévaut actuellement avec des calculs de pensions à prestations définies (par exemple un taux de remplacement de 75%) pour ajuster les pensions aux ressources disponibles. On passe alors à un système de retraite à « cotisations définies », même si le rendez-vous annuel peut permettre d'agir sur les ressources pour ne pas s'écarter des objectifs sociaux de la retraite.

### **Les mesures de justice et de simplification**

Dans les propos du Président de la République, de la ministre ou de la présidente de la commission pour l'avenir des retraites, le levier principal pour permettre l'équilibre financier des régimes de retraite est celui de l'allongement de la durée de cotisation. Ils rencontrent en cela les positions de la CFDT partagées par l'UNSA.

Dans son discours d'ouverture de la conférence sociale, F Hollande a créé une surprise en évoquant « l'allongement de la période des études ». « *(première option : augmenter l'âge légal). L'autre option, c'est de prolonger la durée de cotisation, c'est la mesure la plus juste, à condition de l'appliquer à tous, et à tous les régimes, et de tenir compte de la pénibilité des tâches, mais aussi d'un autre élément qui doit être dans la discussion, qui est l'allongement de la période des études et qui appellera nécessairement un effort contributif, calculé d'une manière différente d'aujourd'hui.* ». Dans la table ronde, la ministre a circonscrit le sujet à l'amélioration du décompte des trimestres pour les apprentis et les stagiaires de la formation professionnelle.

Les pistes du rapport Moreau

- Remédier aux inégalités liées à l'acquisition des droits dans les régimes alignés. Par exemple, l'acquisition des trimestres à partir du nombre d'heures travaillées dans l'année civile permettrait d'améliorer les droits des apprentis, des stagiaires et des salariés exerçant à temps partiel.

- Corriger les inégalités dont sont victimes les polypensionnés ; des propositions qui ne concernent que les polypensionnés du régime général et des régimes alignés, excluant donc les fonctionnaires polypensionnés.
- Sous certaines conditions, remise à plat globale des avantages familiaux : suppression des majorations de durée d'assurance pour enfants (2 ans dans le régime général, six mois sous conditions dans la FP) à partir de 2014 au profit d'une majoration de pension forfaitaire liée à l'accouchement, à l'adoption ou au titre d'une interruption de carrière d'au moins 6 mois dans les 3 premières années de l'enfant. La commission n'a pas disposé du temps nécessaire pour proposer une piste de réforme des pensions de réversion.
- Poursuivre la convergence des règles de calcul entre régimes avec 3 objectifs : lisibilité, équité, pilotage. Organiser un rendez vous triennal de négociations sur les retraites des fonctionnaires. Plafonner le montant des pensions à 75%, c'est-à-dire supprimer la règle du code des pensions qui permet de porter le taux maximum à 80 %.
- Pénibilité : création d'un compte individuel « pénibilité » en fonction de la durée d'exposition devant permettre, par ordre décroissant de priorité, d'obtenir un congé formation, du temps partiel avec maintien de la rémunération (1 trimestre pour 5 ans d'exposition), des trimestres de retraite (1 trimestre pour 7,5 ans d'exposition). Un dispositif transitoire pourrait être construit pour permettre des départs anticipés en raison d'une exposition à deux facteurs (travail de nuit ou exposition à des produits cancérigènes), 15 ans d'exposition permettant un départ anticipé d'une année.

## **Pour revenir sur quelques questions importantes pour nos professions**

### **1. Le rapprochement public / privé**

Le rapport Moreau, à la suite du COR, pointe l'équivalence des taux de liquidation. Cette situation est désormais présente dans les propos du président de la République et du gouvernement. *« Les modalités - c'est vrai - de liquidation de la retraite sont différentes. Mais la durée, comme le taux de cotisation sont les mêmes. Et surtout - et c'est ce que le rapport fait apparaître- le taux de remplacement servi aux fonctionnaires est équivalent à celui d'un salarié du secteur privé. Et si je regarde l'évolution depuis quelques années, elle est moins favorable pour les fonctionnaires que pour les agents du secteur privé. Il ne s'agit donc pas de faire silence sur le sujet, mais de regarder objectivement la réalité, et de voir les conclusions qu'il convient d'en tirer. »*<sup>4</sup>

La pression subsiste encore pour passer du calcul de la pension en référence au traitement des six derniers mois à un calcul sur les dix meilleures années, intégrant une partie plus ou moins importante des primes. La pression de la droite, du patronat, des libéraux dans une campagne fréquemment relayée par les médias et qui pèse sur les représentations dans l'opinion. Et qui s'appuie aisément sur le taux implicite de « cotisation de l'Etat employeur ».

Le pilotage proposé par la commission Moreau élaborant des mesures pour le régime général qu'il faut pouvoir transposer aux autres régimes représente un risque sérieux du choix de la mesure par le gouvernement.

Fondamentalement, le code des pensions a un défaut important pour ceux qui défendent le choix de contenir les dépenses des retraites publiques à 14% du PIB : Il affiche l'objectif de 75% des six derniers mois pour une carrière complète.

### **2. La décote / surcote**

Dispositif très largement absent des débats. La commission Moreau continue de le présenter comme un élément de la liberté de choix. C'est dans nos professions une question déterminante très liée à l'allongement de la durée d'assurance. L'alliance avec les collectifs jeunes, avec les étudiants est certainement un atout. Les propos de F. Hollande à l'ouverture de la conférence sur l'allongement de la durée des études est un révélateur du problème que rencontre cette orientation parmi les organisations de la jeunesse.

### **3. Le pilotage**

---

<sup>4</sup> Discours de F Hollande à l'ouverture de la conférence sociale.

La réflexion progresse parmi les pouvoirs publics. Présente en 2008 (réforme de l'IRCANTEC), en 2010 (création du COPILOR), elle semble progresser substantiellement avec le rapport Moreau. La CGT y répond en avançant « la maison commune des régimes de retraite », lieu de solidarité entre les régimes et qui doit assurer « l'égalité réelle entre cotisants », devant favoriser la gouvernance. La CFDT défend la réforme systémique mais avec une transition, pas de « bing-bang ».

Pour la FSU, nous avons dit que la qualité des travaux statistiques et des outils de projection devaient permettre de retenir les objectifs décidés par la société pour les régimes publics de retraite comme horizon du pilotage.

#### **4. La remise à plat de droits familiaux et conjugaux**

Les évolutions sociales, celles de la famille comme celle du travail féminin, peuvent conduire légitimement à interroger la pertinence de ces dispositifs.

Les évolutions possibles conduisent à une redistribution des droits, rien n'assurant même la stabilité des enveloppes. La pression exercée contre les dépenses publiques ouvre à des redéploiements importants. Nos collègues sont d'autant plus sensibles à ce risque qu'il se présente dans un contexte général de recul de leurs droits.

Il est clair que nous allons être confrontés à un discours visant, au nom de la justice, à concentrer certaines dispositions vers les plus faibles revenus ou pensions sans que des ressources suffisantes soient mobilisées par ailleurs.

#### **5. Les positionnements syndicaux<sup>5</sup>**

**Sur la pénibilité** : FO demande une approche par profession. Les autres OS voient dans la proposition du rapport Moreau le moyen de sortir de la médicalisation du système mis en place en 2010, mais contestent toutes le caractère restrictif des propositions avancées tant par l'étroitesse des critères retenus que par la faiblesse quantitative des droits ouverts.

Si la CFDT considère l'allongement de la durée de cotisation comme le levier le plus juste, elle considère que cela doit intervenir de manière limitée et accompagnée. L'UNSA partage cette position en précisant « de manière douce et en réglant les situations qui doivent l'être ». La CFDT s'oppose à la non indexation des pensions des régimes de base, qui constituent l'apport le plus important pour les petites pensions.

CFDT et UNSA ont indiqué leur accord avec l'alignement du taux de CSG de 6,6% sur celui des actifs (7,5%) mais leur désaccord à l'affectation de cette collecte au financement des retraites, considérant qu'elle doit l'être à celui de la perte d'autonomie. De même, les mesures fiscales proposées ne peuvent être mobilisées spécifiquement pour les retraites. La CFDT indique que la hausse du taux de cotisation ne fait pas partie de ses demandes.

La CGT rappelle qu'elle défend un système par répartition, solidaire et à prestations définies. Elle pointe le risque que le pilotage ne conduise à un système à cotisations définies. Elle se propose dans sa campagne d'insister sur le refus de la baisse des pensions.

FO est pour le court terme favorable au relèvement des cotisations.

Solidaires tient à une définition de la pension comme un pourcentage garanti du salaire.

#### **6. Méthode et calendrier de concertation**

Des réunions bilatérales pendant l'été débiteront les 4 et 5 juillet par la réception de chaque organisation par JM Ayrault, entouré de M Sapin, M Touraine et M Lebranchu.

Elles se poursuivront par des contacts avec les cabinets ministériels autant qu'il sera nécessaire au cours du mois de juillet, et s'il le faut en août.

Le projet de loi sera connu début septembre pour le débat parlementaire de l'automne.

Le calendrier très resserré ne laisse pas de place au débat sur le bilan, alors que les travaux du COR et du rapport Moreau apportent des éléments pour mener le débat public, pas plus qu'au débat sur les impacts des mesures qui seront proposées au vote du Parlement.

Monique Daune, Anne Féray

---

<sup>5</sup> Lors de la table ronde de la conférence sociale, les interventions des OS n'ont pas forcément cherché à se positionner en réaction aux propositions du rapport Moreau.