

# OMNES

## "Retraite et Pénibilité"

Mardi 6 juillet 2010

[Le paysage européen des retraites](#)

*Antoine Rémond*  
*Economiste au Centre Etudes & Prospective du Groupe Alpha, chercheur associé au Centre d'économie de Paris-Nord*  
*Auteur de "Les retraites en question"*

**M. RÉMOND.-** Je vais vous présenter la réforme des retraites en France avec des éléments de comparaison sur les réformes ayant lieu en ce moment dans d'autres pays européens.

Dans un premier temps, je reviens sur les motifs de la réforme en France. La principale raison officielle avancée pour cette réforme, c'est le Président de la République en 2009 qui annonce devant le congrès réuni à Versailles : *"je ne serai pas le président qui laissera notre système de retraite aller à la faillite"*. C'est une surprise pour la plupart des Français dans la mesure où le candidat **Sarkozy**, à l'élection présidentielle de 2007, avait affirmé : *"Le financement est résolu jusqu'en 2020. C'est quelque chose qui n'est contesté par personne. Le financement des retraites est équilibré jusqu'en 2020"*.

Si on se penche sur le solde des principaux régimes de retraite, en 2009, au moment où a été annoncée cette décision, on constate que le régime général qui concerne tous les salariés du secteur privé est en déficit de 7 milliard d'euros dont plus de la moitié est imputable à la perte de recettes induite par l'augmentation du chômage.

Les régimes complémentaires, ARRCO, AGIRC, fonctionnent également en répartition et sont des régimes professionnels gérés par le patronat et les syndicats. Ils sont en léger déficit, -0,3 milliard pour l'ARRCO, -1 milliard pour l'AGIRC, mais c'est la première année car les années précédentes, ils avaient accumulé des réserves. Par ailleurs, dans la mesure où ces régimes sont gérés par le patronat et les syndicats, ils échappent au champ de la réforme que propose le Gouvernement.

Autre régime, celui de la fonction publique d'Etat. C'est un régime un peu particulier étant donné qu'il est toujours équilibré. C'est l'Etat qui paye à la fois le traitement des agents et les pensions des retraités. Par ailleurs, l'emploi dans la fonction publique est largement indépendant de la conjoncture économique.

Un autre régime, le fonds de solidarité Vieillesse qui prend en charge les prestataires non contributifs, c'est-à-dire la validation des trimestres au titre du chômage, de la maladie ou de la maternité. Evidemment, ce régime est en déficit en 2009 de 3 milliards, lié à l'augmentation du chômage.

Quand on regarde le panorama des différents régimes, on s'aperçoit que l'essentiel du déficit est lié à la crise. Voici un tableau qui reprend les différents soldes.

Le problème du déficit public est un problème plus large que le financement des retraites. La part du déficit public liée aux retraites n'est pas plus forte aujourd'hui qu'il y a quelques années. Elle est de 10,9 % en 2009 ; elle était de 20 % en 2007. Il n'y a donc pas de dérive du déficit public lié aux retraites. Des rapports établis par la Cour des Comptes ont notamment montré que 15 % à peu près de la dégradation du déficit résulte de mesures fiscales prises avant et pendant la crise. Je ne reviens pas sur ces mesures concernant différentes baisses d'impôt, des mesures fiscales et notamment la baisse de la TVA sur la restauration.

Par conséquent, faut-il une réforme aujourd'hui ?

On peut estimer que non, car dans la mesure où le déficit est lié à la crise, toute mesure aggraverait la situation. Une hausse des cotisations salariales pèserait sur le pouvoir d'achat des ménages ; une hausse des cotisations patronales fragiliserait les entreprises ; une baisse des pensions, c'est déjà le cas aujourd'hui avec les réformes de 1993 et 2003, engendre une baisse du taux de remplacement.

Une augmentation de la durée d'activité est inefficace dans un contexte de chômage de masse. Nous avons approximativement +700 000 chômeurs en France depuis le deuxième trimestre 2008. Cette mesure d'augmentation de la durée d'activité aboutirait à une baisse des retraites, faute de pouvoir se maintenir en emploi. Les économies générées sur le versement des retraites seraient partiellement perdues du fait de l'augmentation du nombre des bénéficiaires de l'assurance chômage. Alors, il pourrait y avoir des économies en sacrifiant les jeunes qui n'ont pas encore travaillé et qui ne bénéficient pas du régime d'assurance chômage.

La CFDT est également sur cette position, non pas qu'elle justifie qu'il ne faut pas de réforme aujourd'hui, mais du seul point de vue des déséquilibres transitoires liés à la crise, elle estime que c'est un problème de solidarité et que le manque de cotisations doit être pris en charge par l'Etat.

Du coup, pourquoi cette réforme ? On n'a pas encore vraiment la réponse.

Un calendrier, fixé par la réforme des retraites de 2003, prévoyait des rendez-vous tous les 4 ans : en 2008, en 2012, en 2016.

A l'automne 2008, les lignes se mettent en place pour la négociation ARRCO, AGIRC, dans les régimes complémentaires, qui doit s'ouvrir début 2009. Il existe un point de blocage entre le patronat et les syndicats sur le financement de l'AGFF (Association Générale du Fonds de financement), qui prend en charge les départs dans les régimes complémentaires avant 65 ans. En France quand l'âge légal de la retraite a été abaissé à 60 ans en 1982, il est resté à 65 ans dans les régimes complémentaires. Du coup, pour permettre effectivement aux salariés de partir lorsqu'ils avaient obtenu tous leurs trimestres, on a créé une structure complémentaire qui prend en charge les départs entre 60 et 65 ans. C'est sur le financement de cette structure qu'il y a un blocage. Un front syndical souhaitant augmenter les cotisations tandis que le MEDEF exige un recul de l'âge de départ à la retraite.

Le MEDEF anticipe un échec des négociations fin 2008, se défaussant sur le ministre du Travail de l'époque, **Xavier Bertrand**, en lui reprochant de ne pas avoir suffisamment réformé les retraites lors du rendez-vous de 2008 qui vient de se terminer, alors que le MEDEF réclamait une vaste remise à plat, et notamment un recul de l'âge légal de la retraite à 61 ou 62 ans.

Le 2 décembre 2008, alors que les mesures du rendez-vous prises dans la loi de financement de la Sécurité Sociale ne sont pas entrées en vigueur, le MEDEF demande au Gouvernement une réforme des retraites en 2010. Le 27 janvier 2009, c'est l'ouverture de la négociation. Le 23 mars 2009, c'est un échec : après 5 séances de négociations tendues, les règles sont reconduites pour un an et une nouvelle négociation doit s'ouvrir en décembre 2010.

A partir de là, cela s'enchaîne assez rapidement. Début avril 2009, Bercy demande un recul de l'âge légal. J'ai relevé cette phrase que j'ai trouvée tout à fait intéressante : *"La technostucture pousse à ce que le débat sur l'âge de la retraite soit relancé, afin d'attirer l'attention sur le fait qu'il y a des économies à faire"*.

Le 14 juin 2009, le ministre du travail – qui a changé depuis, c'était alors **Brice Hortefeux** – demande un recul de l'âge légal. Le 15 juin 2009, le premier ministre, **François Fillon**, qui a pourtant évoqué le premier en France, la possibilité d'une faillite de l'Etat, estime que le relèvement n'est pas une question tabou mais précise, vu le caractère sensible, que cela mérite un grand débat national dans le cadre d'une élection présidentielle ou d'une élection législative.

Deux avantages à cette position. Elle aurait le mérite de respecter le calendrier prévu par la réforme des retraites de 2003 et de clarifier un processus de réforme qui, en France, n'est ni clair ni assumé. Elle permettrait également de respecter l'engagement du candidat **Nicolas Sarkozy**, lors de la

campagne pour l'élection présidentielle. Mais le 22 juin, une semaine plus tard, le Président de la République annonce devant le congrès une réforme en 2010 et fixe trois priorités : l'âge de la retraite, la durée de cotisation et la pénibilité au travail.

Un rapport a alimenté le débat en France, celui du Conseil d'Orientation des Retraites. Cette institution qu'est le Conseil d'Orientation des Retraites dans lequel siègent des membres du patronat, des syndicats, des experts et des représentants des pouvoirs publics, avait son propre programme de travail qui a été chamboulé par cette réforme car il a fallu faire un rapport actualisant les projections réalisées en 2007.

Évidemment, il a fallu également tenir compte du fait que le COR, pour ses projections, utilise des hypothèses démographiques et des projections démographiques établies par l'INSEE. Lui-même réalise ses projections économiques. Dans la mesure où l'INSEE devait actualiser ses projections démographiques en 2010, elle n'a pas bouleversé ses travaux. Du coup, on obtient un rapport un peu "tronqué", avec des hypothèses démographiques datant de 2007. Au niveau économique, on a trois scénarios :

- Un scénario A, optimiste, qui est le rattrapage intégral de la perte de production engendrée par la crise, avec un taux de chômage à long terme de 4,5 % et une productivité du travail en hausse de 1,8 % par an.
- Un scénario B, moins favorable, avec un taux de chômage à long terme de 4,5 et une productivité du travail de +1,5 %.
- Un scénario C, pessimiste, avec un taux de chômage de 7 % et une productivité du travail de +1,5 %.

Le retour vers la situation de long terme doit s'effectuer en 2022 ou 2024, selon les hypothèses de chômage, alors que dans les projections de 2007, le chômage était supposé rejoindre son niveau de long terme en 2015. Ce décalage s'explique par les délais de résorption des effets à court terme de la crise.

Il y a deux horizons dans le rapport. A moyen terme 2015-2020, quelque soit le scénario retenu, les perspectives financières du système de retraite apparaissent avant tout marquées par les effets de la crise sur l'emploi qui s'ajoutent aux effets du vieillissement de la population. La plus grande partie de la dégradation aurait lieu en 2009 et 2010 avec un besoin de financement de 1,7 point de PIB. En 2015, 1,8 ; en 2020, selon les scénarios, cela évolue entre 1,7 et 2,1 points de PIB de financement.

Dans le scénario de base des projections de 2007, le besoin de financement est de 0,7 point de PIB en 2015 et de 1 point de PIB en 2020. La crise coûte donc 0,7 point de PIB par an dans le scénario A ; 0,9 point dans le scénario B ; et 1,1 point dans le scénario C.

A plus long terme, en 2050, les effets directs de la crise économique sur la situation des régimes se réduisent. Le besoin de financement du système de retraite en 2050 dépend davantage de la croissance et du chômage à long terme.

Voici un tableau vous détaillant ce que je viens de vous dire : les trois scénarios et la comparaison avec le scénario de base de 2007.

Ensuite, le COR met au point ce qu'on appelle un abaque, qui donne le choix entre différentes mesures pour financer les retraites. Dans le scénario de 2007, il fallait faire baisser le taux de remplacement de 18 % en 2020 pour équilibrer le système, ou augmenter les prélèvements de 4 points, ou reculer l'âge effectif moyen (l'âge de départ constaté sur le marché du travail), de 4 ans. Là aussi, on voit que les trois scénarios permettent de mettre en évidence les effets de la crise sur chaque type de mesure.

J'en viens maintenant au contenu de la réforme. Tout comme les motifs ne sont pas clairs, les justifications de cette réforme sont tout à fait contradictoires. Je vous donne un exemple. Le 15 juin 2010, le Président de la République déclare :

"La question qui nous est posée est simple alors que depuis 1950, nous avons gagné 15 ans d'espérance de vie, le *statu quo* est-il possible ? La réponse est non, ce serait irresponsable. Face à un défi démographique, la réponse démographique relève du bon sens. Si on vit plus longtemps, on doit travailler plus longtemps."

A cela, plusieurs commentaires. Déjà, il y a une erreur sur l'indicateur employé. Quand on parle de retraite, l'espérance de vie à la naissance n'est pas le bon indicateur. L'espérance de vie à la naissance, c'est la durée que peuvent espérer vivre les bébés qui naissent actuellement. On peut regarder cette évolution. Si on prend en compte l'espérance de vie à 60 ans qui donne l'espérance de vie, pour faire simple, à la retraite, on constate que de 1950 à 2000, elle n'a pas augmenté de 15 ans, mais de 4,8 ans pour les hommes et de 7 ans pour les femmes. De 1995 à 2000, elle a augmenté de 2,5 ans pour les hommes et de 2,1 ans pour les femmes.

Si on a en tête les réformes qui ont été faites au cours des dernières années, on s'aperçoit que les gains d'espérance de vie ont été absorbés par l'augmentation de la durée de cotisation, puisqu'elle a augmenté de 3 ans depuis 1993. Par ailleurs, depuis la réforme des retraites de 2003, il existe une règle d'allongement automatique de la durée de cotisation. Prendre en compte les évolutions démographiques est donc déjà le cas. On voit bien là, une double imposture. De plus, si l'espérance de vie augmente, c'est aussi grâce à la retraite, parce que celle-ci permet de souffler un peu dans un contexte où les conditions de travail sont particulièrement difficiles. Si on ajoute à cela que le défi à moyen terme n'est pas démographique mais économique, alors on se rend bien compte que cette justification ne tient absolument pas !

Dans les mesures envisagées du projet de loi, il y a le maintien de la règle d'allongement automatique de la durée de cotisation. La décision est donc prise aujourd'hui d'augmenter à 41,5 ans la durée de cotisation sans attendre 2020.

Je vous explique en deux mots en quoi consiste cette règle d'allongement automatique. En 2003, on a fait le rapport entre le temps passé en activité et celui passé à la retraite. On a décidé que ce rapport devait être fixe au cours des prochaines années. Ainsi, si l'espérance de vie augmente, pour maintenir fixe ce rapport, on aura une augmentation de la durée d'activité et du temps de retraite.

Ce ratio devait être examiné tous les 4 ans. Il devait y avoir un rapport public et le Gouvernement devait trancher si la durée de cotisation allait augmenter ou pas. Mais comme les rendez-vous quadriennaux qui offraient la possibilité de ne pas s'engager ont été supprimés...

La réforme acte le fait qu'on passe aujourd'hui à 41,5 ans en 2020 sans éventuel ajustement du calendrier.

Ensuite, la mesure la plus importante concerne le recul de l'âge d'ouverture des droits à la retraite à 62 ans en 2018, alors qu'il est aujourd'hui de 60 ans, à raison de quatre mois par an à partir du 1er juillet 2011. Cette mesure s'accompagne d'un recul de l'âge du taux plein à 67 ans en 2023 pour maintenir ce décalage de cinq ans, et d'un relèvement parallèle de l'âge d'ouverture des droits à la retraite pour les fonctionnaires en catégorie active. Ce sont ceux qui, pour l'essentiel, ont des métiers pénibles et qui peuvent partir plus tôt. Ceux qui peuvent partir à 50 ans partiront à 52 ans. Ceux qui peuvent partir à 55 partiront à 57 ans.

Il est prévu également un relèvement des régimes spéciaux à partir de 2017.

On peut dire que cette mesure est un recul très rapide. Un passage de 60 à 61 ans et 8 mois, en trois ans et demi. C'est plus rapide que le rythme demandé par le MEDEF en 2009 dans la négociation pour les régimes complémentaires. C'est plus rapide que lors des précédentes réformes intervenues en France où l'allongement de la durée de cotisations augmentait d'un trimestre par an. C'est évidemment plus rapide que dans les autres réformes européennes.

Cette mesure pénalise les salariés qui ont atteint leurs annuités à 60 ans et avant. Globalement, ceux qui ont commencé à travailler avant 21 ans. Elle pénalise l'ensemble des salariés, plus particulièrement ceux qui ont eu des carrières incomplètes, à savoir les jeunes dont l'âge moyen d'entrée dans la vie active est de 22-23 ans et celui du premier CDI est de 28 ans. Elle pénalise également 33 % des femmes obligées d'attendre 65 ans, car elles n'ont pas atteint la durée d'assurance requise pour le taux plein.

Cette mesure permet de réaliser des économies pour la CNAV, estimées à 3,7 milliards d'euros en 2015 ; 9,3 milliards d'euros en 2020. Elle couvre le déficit de 28 % en 2015 et de 50 % en 2020. Elle ne règle donc pas à elle seule le problème du déficit anticipé par les pouvoirs publics.

Vient également un élargissement et un durcissement du dispositif "carrière longue" qui permettait aux salariés ayant commencé à travailler jeunes de partir à la retraite avant 60 ans.

En contrepartie, pour la retraite des femmes, l'indemnité journalière perçue pendant le congé de maternité est intégrée dans le salaire de référence pour calculer la pension. Autre contrepartie, l'augmentation du nombre de trimestres validés pour la première période de chômage non indemnisé. Elle était de 4 trimestres et passe à 6 trimestres. Le Gouvernement estime que 6 000 personnes pourraient être concernées. La raison invoquée est la difficulté d'insertion des jeunes.

Quelques commentaires sur cette mesure. Pour en bénéficier, il faut avoir au préalable, cotisé au régime général. En 2009, 1 027 personnes ont bénéficié de ces quatre trimestres à la CNAV. Il y a vraiment un scepticisme face aux 6 000 personnes escomptées.

Entre la génération 1950 et la génération 1970, il y a une diminution de 7 trimestres validés avant 30 ans. Quand on passe de 4 à 6 trimestres, on ne couvre pas cela.

On peut aussi s'interroger sur le chômage des seniors, parce qu'en reculant l'âge légal, avec les problèmes d'emploi en général et celui des seniors en particulier, un grand nombre de seniors vont se retrouver en fin de droits indemnisés par l'assurance chômage et vont basculer dans les minima sociaux. Le Gouvernement avait envisagé, dans un document d'orientation en mai 2010, un dispositif spécifique d'indemnisation du chômage des seniors. Il ne fait pas partie du projet de loi.

Un ensemble de ressources sont envisagées, notamment des contributions sur les hauts revenus et sur les revenus du capital. Au total, ces différentes mesures rapportent 3,7 milliards d'euros. L'essentiel provient en fait, me semble-t-il, de l'annualisation des allègements généraux de cotisations sociales pour deux milliards. Tout le reste est un ensemble de petites mesures qui rapportent quelques millions et qui clairement ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Ces différentes taxes et impôts vont de toute façon servir à financer le Fonds de solidarité vieillesse, qui prend en charge les cotisations non contributives, à savoir la validation des trimestres au titre du chômage de la maladie et de la maternité, mais absolument pas les régimes en eux-mêmes (CNAV, le régime des fonctionnaires, etc.). Le problème également, c'est que rien ne garantit le caractère pérenne de ces ressources. On a vu, par le passé, le Fonds de solidarité Vieillesse se faire dépecer d'une partie de la CSG, prélèvement qui l'alimentait.

Ensuite, un élément important du débat qu'on trouve dans les autres pays européens, concerne la prise en compte de la pénibilité. Le Gouvernement retient une approche dite par exposition à des

facteurs de pénibilité, regroupés en trois catégories. Ces trois catégories avaient été définies par le patronat et les syndicats qui avaient engagé une négociation sur la pénibilité entre 2005 et 2008. Ils étaient parvenus, notamment, à reconnaître les facteurs de pénibilité mais la négociation bloquait sur le fait que le MEDEF n'était pas d'accord pour envisager une réparation de cette pénibilité. Ensuite, la prise en compte de ces facteurs se fera selon les individus. On est dans une logique d'individualisation. Les effets de la pénibilité seront constatés par une commission médicale qui va regarder l'état d'usure des salariés et estimer s'ils sont aptes ou non à poursuivre leur activité. Ce n'est pas décidé en fonction de l'espérance de vie.

Les salariés ayant une incapacité physique supérieure ou égale à 20 %, auront le droit de partir à la retraite à 60 ans, c'est-à-dire comme actuellement.

Le Gouvernement estime que 10 000 personnes seraient concernées, c'est-à-dire très peu. Ce dispositif n'est ni plus ni moins qu'un aménagement du dispositif d'invalidité qui existe actuellement avec un abaissement du seuil de 50 à 20 %.

Sur l'emploi des seniors, leur coût est jugé trop élevé et comme le principal frein à l'amélioration des taux d'emploi. Du coup, une aide aux entreprises égale à 14 % du salaire brut plafonné a été décidée. Par ailleurs, l'utilisation des fonds de la formation professionnelle doit prendre en charge le salaire des seniors qui assurent une fonction tutorale. Cela a été un peu la surprise, car au cours des dernières années, il était de bon ton de dire que les problèmes d'emploi des seniors résultaient d'une insuffisance de formation. Là, en fait, le Gouvernement prend les fonds de la formation pour payer une partie du salaire des seniors. Donc, le problème de formation n'est-il en fait qu'un problème de coût ? On ne sait pas. Ce n'est pas assumé en tant que tel dans le projet.

Paradoxalement, il faut bien voir que si le problème des seniors est un problème de coût, c'est que certaines politiques publiques peuvent accroître le coût des seniors dans l'entreprise, avec notamment tout le désengagement de la Sécurité Sociale, et le transfert de la prise en charge des dépenses de santé de l'assurance maladie vers les mutuelles. Les entreprises qui ont une pyramide des âges un peu vieillissante auront alors tendance à réduire en priorité l'emploi des seniors puisqu'elles devront avoir des charges supplémentaires au titre de la mutuelle, de la prévoyance, etc.

Ensuite, il y a des mesures spécifiques à la fonction publique. On a décidé notamment, de façon totalement arbitraire, de faire converger les taux de cotisation salariale de la fonction publique sur les salariés du privé. A la limite, si on fait converger, faisons converger tous les éléments de rémunération. Dans la fonction publique, il existe un intéressement sur lequel il y a une cotisation. Dans le secteur privé, on se refuse à mettre une cotisation sur l'intéressement. Pourquoi aligner sur le régime général alors qu'il existe des taux différents dans l'ensemble du système de retraite ? Le taux de cotisation à la SNCF est de 7,85 %. Pourquoi ne bouge-t-il pas ? Pourquoi n'aligne-t-on pas sur le taux de la RATP qui est de 12 % ? Il n'y a aucune justification à cela, c'est une mesure complètement arbitraire !

Autres éléments, la fermeture du dispositif de départ anticipé sans condition d'âge pour les parents de trois enfants ayant 15 ans de service, à partir de 2012, et une modification de la règle d'obtention du minimum garanti. On décide d'aligner les règles sur le minimum contributif.

Les mesures spécifiques à la fonction publique. C'est un point un peu technique. L'Etat paie à la fois les salaires et les retraites des fonctionnaires. Il n'y a pas de caisse de retraite même si cela a fait partie à un moment du projet de créer une caisse de retraite des fonctionnaires. Du coup, si le régime est toujours équilibré, il n'y a pas de déficit par définition. Donc, quand on fait les projections à l'horizon 2020, il faut établir une convention.

On a donc décidé qu'on figeait en 2000, les cotisations salariales et la subvention d'équilibre de l'Etat. Entre 2000 et aujourd'hui, puisque le taux de cotisation salariale n'a pas évolué, la subvention d'équilibre de l'Etat, elle, a varié, puisqu'il y avait plus de départs en retraite. Donc, on estime que cet effort de l'Etat de 2000 à 2010 est de 15 milliards.

Aujourd'hui, dans le projet de loi, le Gouvernement affirme que de 2010 à 2020, l'effort de l'Etat va être gelé, c'est-à-dire que l'augmentation des départs en retraite qui se produiront au cours de cette période ne sera pas prise en charge par l'Etat.

Cela fait 15 milliards à peu près. C'est peut-être annonciateur d'éléments de rigueur supplémentaires dans la fonction publique d'Etat. On voit là aussi, comme pour le régime général, que les mesures qui sont prises ne règlent absolument pas les besoins de financement tels qu'ils sont estimés par le Conseil d'orientation des retraites, puisqu'il restera un solde négatif de 9 milliards en 2015, 7 milliards en 2020. Je passe sur les positions syndicales. On pourra y revenir plus tard.

Je vous donne quelques éléments d'un sondage relativement intéressant, puisqu'il porte sur des opinions de chefs d'entreprise, ce qui est assez rare en France. En période de réforme, on a plusieurs sondages par semaine. Sur un échantillon de 400 chefs d'entreprise, il est intéressant de voir que concernant les mesures qui pourraient faire partie de la réforme, sur l'augmentation de l'âge légal de départ à la retraite, 62 % des chefs d'entreprise estiment que la mesure est indispensable et 34 % seulement la souhaitent. A la limite, c'est sans surprise. Sur la diminution du montant des allègements de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises, 60 % des chefs d'entreprise estiment qu'elle est indispensable et près de la moitié la souhaitent. Au niveau de la taxation accrue de l'épargne salariale, des primes de départ des stock-options, 58 % des chefs d'entreprise estiment qu'elle est indispensable et 41 % la souhaitent. Augmentation des cotisations patronales : 38 % estiment qu'elle est indispensable, 11 % la souhaitent. Les chefs d'entreprise interrogés sont également très sceptiques sur la possibilité de maintenir en emploi les gens au-delà de 60 ans dans de bonnes conditions.

Sur l'évaluation de cette réforme, on peut dire que les effets sur les besoins de financement ne règlent pas les problèmes. On voit que de 2010 à 2018, le système reste en déficit et on ne vise l'équilibre qu'en 2018. Je vous rappelle qu'on a décidé d'avancer la réforme, on a bouleversé tout le calendrier, pour finalement ne rien régler aujourd'hui !

De 2010 à 2018, les déficits accumulés vont être intégralement transférés à une structure qui s'appelle la CADES<sup>1</sup>, qui reprend tous les déficits des régimes sociaux y compris l'assurance maladie et qui, pour se financer, bénéficie de certains prélèvements dont la CRDS, mais émet aussi des emprunts sur les marchés financiers. Pour éviter que la CADES n'émette trop d'emprunts dans ces périodes de turbulences, le Gouvernement a prévu qu'elle absorbe le Fonds de réserve des recettes qui avait été mis en place à la fin des années 90, pour accumuler des réserves en vue d'une augmentation du départ à la retraite des générations du baby boom à partir de 2020.

Du coup, le Gouvernement utilise le Fonds de réserve des retraites d'ici 2018, il ne résout pas le problème d'ici 2018 et il fragilise le financement du système pour après 2018.

C'est une réforme qui est très politique, que l'on peut qualifier sans crainte d'idéologique, tant que l'emploi des seniors n'est pas plus élevé, de la bouche même des membres du Gouvernement. **Xavier Bertrand**, lorsqu'il était ministre du Travail déclarait :

---

<sup>1</sup> CADES : Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale

"Le véritable enjeu, c'est que l'âge réel de départ des salariés atteigne 60 ans. Pour cela, il faut que les entreprises se mobilisent davantage. Aujourd'hui, les salariés partent en moyenne avant 59 ans. Cela ne sert à rien de débattre de manière idéologique de l'âge légal."

Le Président de la République, lui-même, s'était engagé à ne pas reculer l'âge légal.

Au niveau de l'emploi des seniors, l'amélioration est insuffisante et aucune disposition contraignante n'est prévue dans la loi, alors même que le Premier ministre, dans une interview en début d'année, avait affirmé : "Si besoin, nous prendrons de nouvelles mesures et pourquoi pas un bonus/malus sur les cotisations sociales ?"

On voit bien qu'entre l'opinion des chefs d'entreprise, qui ne se limite pas au point de vue du MEDEF naturellement, et les positions des différents membres du Gouvernement, aujourd'hui, le débat pourrait être un peu plus nourri et différent.

L'emploi des seniors est abordé uniquement du point de vue du coût, sans lien avec la problématique de l'emploi en général ni l'emploi des jeunes en particulier. On constate pourtant que se focaliser sur l'emploi des seniors, aujourd'hui, conduit justement à nier complètement ce qui se passe pour d'autres catégories de salariés, en particulier les jeunes. Pour la première fois, depuis la crise, on constate que le taux d'emploi des seniors a augmenté alors qu'il a baissé pour les salariés de moins de 25 ans et ceux de 25 à 49 ans.

A court terme, peut-on alors accepter socialement ce choix ? A moyen terme, l'emploi des seniors et des jeunes est complémentaire. A court terme, ce n'est pas le cas, tout simplement parce que lorsqu'une entreprise décide de diminuer ses effectifs, cela crée une file d'attente. On prend en compte les différentes personnes qui se présentent et on détermine l'ordre des départs en fonction. Si un jeune part pour maintenir un senior dans l'emploi et inversement... Bref. Des mesures dans les années 80 permettaient de compenser le départ en préretraite d'un senior par l'embauche d'un jeune.

C'est une réforme qui frappe tous les salariés et qui ne prend pas en compte la pénibilité. Là-dessus, elle a un caractère totalement arbitraire. Le ministre du Travail, **Xavier Darcos**, affirmait en début d'année que le seul critère qui devait nous guider dans la prise en compte de la pénibilité, c'était l'impact sur l'espérance de vie. Cette réforme réduit aussi la liberté de choix, en étant clairement en contradiction avec la rhétorique sarkozyste de la liberté. Et pour les fonctionnaires et le pilotage du système, on en a parlé tout à l'heure.

Il est intéressant de constater, aujourd'hui, que le Gouvernement se retrouve, pour des raisons idéologiques, bloqué par le fait qu'il ne veut pas augmenter les ressources des régimes. Cela risque de conduire, comme les dispositions précédentes, à un maelstrom fiscal.

Je pense notamment au fait que le Gouvernement décide, de 2010 à 2018, de laisser filer les déficits, de les transférer à la CADES et pour limiter le déficit de la CADES de trouver de nouvelles ressources en envisageant une augmentation du forfait social. Donc, une taxe sur l'intéressement et la participation pour procurer des ressources évaluées à 2 ou 3 milliards pour la CADES, alors que la plupart des syndicats réclament que les ressources portent directement sur l'intéressement et la participation pour financer les régimes. Le Gouvernement dans une optique de ne pas augmenter les prélèvements, transfère les déficits et met des prélèvements pour boucler... C'est complètement absurde !

Je passe sur ce tableau sur l'évolution des différentes réformes et j'en viens aux réformes en Europe.

La réforme aux Pays-Bas, où les éléments de débats sont un peu les mêmes. Le relèvement de l'âge de départ à la retraite était une question présente avant la réforme mais qui était rejetée. Le thème

qui dominait le débat social, comme en France, était l'augmentation du taux d'emploi des seniors et la prolongation de la vie professionnelle.

En 2006, le Conseil Economique et Social interrogé sur les mesures à prendre pour encourager le travail après 65 ans, rejette également le relèvement de l'âge de la retraite. En novembre 2006, à l'issue des élections, la question du relèvement de l'âge est discutée entre les partis travailliste et chrétien-démocrate et faute de consensus, elle ne figure pas dans l'accord de Gouvernement.

Aux Pays-Bas, la conduite de la réforme est quand même assez différente de la situation française dans le sens où le processus laisse sa place au débat. En France, le projet du Gouvernement a été publié le 16 juillet et la réforme sera adoptée en septembre.

Fin 2008-début 2009 aux Pays-Bas, on envisage le relèvement de l'âge de la retraite dans le plan gouvernemental de lutte contre la crise. En mars 2009, le ministre des Affaires sociales évoque le relèvement de l'âge de la retraite comme un élément de consolidation des finances publiques. Il est prévu d'augmenter de 65 à 67 ans l'âge dans le régime de base, l'AOW qui permettrait d'économiser 0,8 point de PIB par an en 2040.

Le 24 et le 25 mars 2009, on a un double accord constitué de la prolongation de l'accord de Gouvernement de 2007. Les économies budgétaires sont donc reportées à 2011 et le relèvement de l'âge de départ est renvoyé au Conseil Economique et Social, à qui on donne un délai de 6 mois pour trouver une alternative à cette mesure contestée notamment par les syndicats. Avec deux conditions : l'avis du Conseil doit être unanime et l'amélioration des finances publiques doit être équivalente à celle anticipée pour le relèvement de l'âge légal.

L'autre élément de ce double accord est un accord entre syndicats, patronat et Gouvernement, sur l'allongement du délai de redressement de la situation des fonds de pension. Le 16 octobre 2009, c'est la présentation du projet. Le 31 octobre, échec de la concertation. Le 16 décembre, envoi à la deuxième chambre d'un premier projet. Et en février 2010, c'est la chute du Gouvernement et le gel du projet.

Des thèmes de débat sont communs à ceux exprimés en France, notamment sur le marché du travail. Les partisans de la réforme estiment que le relèvement à 67 ans est nécessaire notamment pour transformer les normes et les attentes des employeurs et des salariés. L'idée étant que l'emploi des seniors n'augmentera pas puisque l'âge de la retraite est trop proche. Les employeurs ne sont donc pas incités à investir dans la formation notamment, et les salariés sont démotivés car ils attendent la retraite. Autre argument : ce recul de l'âge est un moyen de libérer des moyens pour financer de la formation ou des mesures de conciliation des vies personnelles.

Les opposants à la réforme, comme en France, estiment que c'est une négation de la réalité du marché du travail ; que l'augmentation du taux d'emploi des seniors, qui est beaucoup plus importante aux Pays-Bas qu'en France, est insuffisante malgré tout ; que les conditions de travail en fin de carrière sont mauvaises et que la situation des seniors sur le marché du travail est trop fragile. Ce sont les premiers licenciés et ils constituent une part importante des chômeurs de longue durée.

Au niveau de la démographie, les partisans de la réforme, comme en France, utilisent l'argument de l'augmentation de l'espérance de vie et les opposants au contraire estiment que l'espérance de vie en bonne santé doit prévaloir et mettent en avant les inégalités sociales devant l'espérance de vie.

Enfin, on a un troisième type d'arguments qui concernent l'équité intergénérationnelle. Le relèvement à 67 ans, pour les partisans de la réforme, est une mesure qui permet de diminuer les inégalités entre les générations.

Le projet du 16 octobre 2009 prévoit un relèvement de l'âge d'accès à la retraite de base de 66 ans en 2020, 67 ans en 2025. On voit bien que le calendrier est beaucoup moins rapide qu'en France. On a l'instauration d'une flexibilisation limitée de l'âge de l'AOW à 65 ou 66 ans, accessible aux personnes ayant travaillé pendant 42 ans et au moins trois jours par semaine, moyennant une réduction de l'allocation de 8 % pour un an d'anticipation et de 15 % pour deux ans.

Pour la prise en compte de la pénibilité, le projet néerlandais prévoit l'obligation d'un reclassement sur un poste plus léger pour le salarié ayant eu pendant 30 ans un métier pénible. Ce n'est pas tout à fait la même chose, on va voir que le projet a évolué entre temps, mais on a un peu la même idée qu'en France, à savoir que l'on refuse les départs anticipés. On propose aux salariés ayant eu des métiers pénibles un aménagement des postes en fin de carrière.

On a également l'instauration d'un dispositif de transition destiné à protéger jusqu'à 67 ans les individus au chômage ou en inaptitude, et une diminution à partir de 2020, des facilités fiscales pour les cotisations de retraite professionnelle. Clairement, c'est une mesure qui contraint les syndicats et le patronat à revoir les règlements des fonds de pension.

Comme en France, on a cette interpénétration entre les décisions dans les régimes de base et dans les régimes complémentaires.

Évidemment, les syndicats sont opposés à ce projet. Il y a eu plusieurs journées de mobilisation, ce qui a été dénoncé et qui était inacceptable pour les syndicats, c'était notamment la prise en compte de la pénibilité telle qu'elle était proposée dans le projet.

Un projet de loi complémentaire a été proposé le 23 décembre 2009. Globalement, il s'agit de lister les emplois pénibles et de tenir compte des emplois dont le taux d'entrée en invalidité est supérieur à la moyenne. L'essentiel du projet sur la pénibilité ne change pas.

Du coup, des propositions ont été faites pour trouver des équivalents fonctionnels à la notion de pénibilité, notamment par le syndicat FNV Bondgenoten qui propose de définir la pénibilité par le critère des bas salaires. L'accès à la retraite à 65 ans, sans minoration, serait possible en dessous d'un plafond de rémunération de 35 000 € ; ce qui concernerait à peu près 90 % des métiers pénibles sous ce plafond. Il me semble que le patronat ne s'est pas frontalement opposé à cette proposition mais a estimé que ce seuil de 35 000 € était trop élevé et a proposé un seuil inférieur de 32 000 €. Une autre proposition est de prendre en compte la durée de la vie active pour maintenir un accès à la retraite de base à 65 ans.

En Espagne, la réforme a été annoncée dans le programme de stabilité 2009-2013, qui prévoit un plan de rigueur budgétaire et l'annonce de projets de réforme déjà à l'agenda, à savoir le marché du travail et le système de retraite. On a essentiellement deux dispositions dans le texte : le passage de 15 à 25 ans du nombre d'années prises en compte dans le calcul du salaire de référence pour déterminer le montant de la pension et le recul de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans. Le problème, c'est que c'était une réforme annoncée mais que ces deux mesures ont été annoncées dans le programme de stabilité sans aucune concertation ni annonce publique. Du coup, les syndicats s'en sont indignés.

C'est aussi une rupture avec la tradition consensuelle d'adoption des réformes des retraites qui résulte d'une procédure longue de consultation et de négociation en Espagne. Avec notamment l'engagement, pris au cours des années précédentes et des précédentes réformes, de rechercher l'équilibre financier des régimes de retraite par la constitution de réserves dans un fonds de réserve en période favorable, et la révision régulière des paramètres de financement suivis par une commission parlementaire.

Le projet a été présenté le 29 janvier avec l'affirmation d'une volonté de consensus parlementaire et la recherche de l'appui des syndicats.

L'augmentation de la durée d'activité est toujours prévue avec un recul progressif de l'âge légal de 2 ans. La procédure de calcul des retraites publiques sera révisée. Les mises en préretraite seront limitées et la gestion du système sera améliorée avec, notamment, la création d'une administration unique de Sécurité Sociale. Pour autant, on n'a toujours pas de compromis. Ce qui est compliqué par la décision unilatérale du ministère de l'Economie de geler les pensions en 2011. La procédure aujourd'hui en vigueur est donc un débat au sein d'une commission parlementaire qui doit faire des propositions cet été et un accord des partenaires sociaux sur ce projet pour éventuellement un accord tripartite.

L'Espagne a donc, elle aussi, annoncé de façon un peu brutale des mesures en fin d'année 2009, mais aujourd'hui, elle se donne un peu le temps de la discussion. En période de crise, c'est difficile de prendre des mesures visant notamment à reculer le départ en retraite. L'Espagne se donne le temps, comme les Pays-Bas et la Finlande. De ce point de vue, la France avec son calendrier très serré, fait exception en Europe.