

# Note économique

*N° 124*

*MARS 2009*

---

**POUR UNE « MAISON COMMUNE  
DE LA RETRAITE »**

**COMMENT GARANTIR LA RETRAITE DE  
CHAQUE SALARIE**

*la*  
**cg**t

Centre confédéral d'études économiques et sociales

# S O M M A I R E

<b>Une posture offensive .....</b>	<b>3</b>	<b>Quelle réforme structurelle ? .....</b>	<b>6</b>
<b>Les trois principaux défis .....</b>	<b>5</b>	<b>Pour une maison commune de la retraite.....</b>	<b>9</b>
<i>Premier défi : faire face à la dégradation de la situation de l'emploi.....</i>	<i>5</i>	<b>Renouveler le contrat intergénérationnelle.....</b>	<b>11</b>
<i>Deuxième défi : allongement de la durée de vie.....</i>	<i>5</i>		
<i>Le troisième : solidarité .....</i>	<i>6</i>		

Six ans après les faits sont là : la Loi Fillon de 2003 sur les retraites<sup>1</sup>, malgré les sacrifices demandés aux salariés, n'a nullement garanti l'avenir des pensions<sup>2</sup>. Elle a prolongé et amplifié les mesures décidées par Édouard BALLADUR en 1993 sans pour autant rétablir l'équilibre financier de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. C'est au bas mot 10 milliards d'euros qui vont manquer à la CNAVTS en 2009. Cela ne peut pas être mis sur le seul compte de la crise financière : avant l'intégration des effets de la crise économique, il manquait déjà 6 milliards d'euros pour boucler les comptes pour 2009 ! Pire, en programmant une baisse continue du taux de remplacement du salaire par la retraite, cette réforme provoque une crise de confiance dans le système.

L'inquiétude est particulièrement forte dans les nouvelles générations. Parmi les moins de 35 ans, seul 1 jeune sur 4 « pense toucher plus tard une retraite satisfaisante »<sup>3</sup>. Cet effondrement de la confiance ouvre un nouvel espace aux manœuvres du MEDEF. Certes la crise financière réduit les marges de jeux des assurances et les banques qui prétendaient assurer un complément de retraite aux salariés pouvant épargner. Mais dès lors le patronat adapte sa stratégie. Sans abandonner le refrain de « l'épargne retraite » il met plus fortement l'accent sur le recul de l'âge du droit à la retraite et sur le blocage de toute augmentation de cotisation. La crise est même appelée à la rescousse dans l'argumentation<sup>4</sup>.

La même logique se retrouve dans la plupart des pays européens. On assiste bien, malgré les déboires actuels de la capitalisation, à une nouvelle fragilisation du système par répartition.

---

<sup>1</sup> Note rédigée à partir du débat au stage retraite confédéral, Institut du Travail de Strasbourg, novembre 2008.

<sup>2</sup> Se référer notamment au dossier du COR : *Retraites. 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous 2008. Cinquième rapport du COR*, novembre 2007, La Documentation française.

<sup>3</sup> Enquête IFOP pour la CNAVTS, décembre 2008.

<sup>4</sup> Propos de Jean-René Buisson, président de la commission « protection sociale » du Medef. AEF n°106273 du 12/12/2008.

## || Une posture offensive

Les réformes régressives imposées ces quinze dernières années reposent sur des hypothèses discutables appliquées aux 30 prochaines années. Le Conseil d'orientation des retraites l'a maintes fois souligné. Nous sommes dans un univers incertain où varient individuellement état de santé, productivité et environnement socio-économique et démographique. Malheureusement toutes les variables ont été mises sur le même plan et considérées comme des données sur lesquelles la politique économique ne peut agir. Restait alors le seul jeu sur les « paramètres » et la mise au point d'une loi générique destinée à programmer sur le long terme les variables internes au système de retraite (âge d'ouverture des droits, niveau de pension, niveau de cotisation). C'est ainsi que l'on a durci les conditions d'acquisition des droits et anticipé une baisse importante du niveau des pensions. Cela a donné la « loi Fillon » du 23 août 2003.

Face à cette situation, il est important de s'opposer à la réforme de régression sociale, mais on ne peut se contenter, comme certains, de rassurer en prétendant qu'il n'y a pas de problèmes nouveaux à affronter<sup>5</sup>. Nous estimons tout au contraire qu'il faut développer la contre-offensive et répondre aux questions que se posent les salariés. Celles-ci sont nombreuses et se regroupent autour de 3 préoccupations :

1) *Comment va-t-on garantir l'acquisition des droits ?* La logique actuelle est le durcissement généralisé des contraintes qui accroît les inégalités.

Il est nécessaire de revenir sur la construction des droits à la retraite dans un contexte d'emploi déstructuré et donc s'interroger sur ce qui est assimilable à des périodes contributives et ce qui fait l'objet de validation pour le calcul des droits.

2) *Comment s'assurer de la solidité du pacte intergénérationnel, clé de voûte du système par répartition ?* La tentation est aujourd'hui de revenir à une approche assurantielle et plus individualiste.

---

<sup>5</sup> « Le mythe du trou de la sécu », Julien Duval, *Raison d'agir*, 2007.

Il est indispensable de notre côté de retravailler sur le principe de justice qui fonde cette solidarité entre les générations.

- 3) *Comment financer durablement le système de retraite ?* Le gouvernement et le Medef ne cessent de plaider en faveur d'un allongement sans fin de la durée d'activité escamotant d'autres réponses.

L'élargissement de l'assiette des cotisations, la modulation des cotisations et l'action sur les politiques d'emploi des entreprises, doivent faire vraiment irruption dans le débat. Il faut affirmer qu'un partage de la valeur ajoutée plus juste est indispensable et qu'il faut concrètement l'organiser.

Il ne s'agit donc pas de défendre la retraite telle qu'elle s'applique aujourd'hui. Nous avons besoin de faire progresser le système de garantie sociale mis en place à La Libération qui continue à représenter soixante ans après sa création, un progrès considérable. Basé sur l'idée de socialisation des risques (maladie, vieillesse...), s'appuyant largement sur la logique salariale et les cotisations, il doit faire face à de nouvelles réalités donc à de nouveaux besoins.

Tel est le sens des revendications syndicales avancées notamment par la Cgt. Celles-ci ne datent pas de 2003. Elles ont fait dans leur principe l'objet d'une contribution critique de la confédération aux travaux officiels du Commissariat général du Plan quelques mois avant le grand mouvement social et revendicatif d'octobre-novembre 1995<sup>6</sup>. Malheureusement, c'est une direction opposée qu'a choisi ensuite le gouvernement. La difficulté d'avancer est donc réelle. Mais il est encore temps de remettre cette question sur le métier. Les choix gouvernementaux ne sont pas inscrits dans le marbre. D'autant que malgré les reculs imposés aux salariés, ces choix sont bien loin de répondre aux problèmes financiers tels qu'ils avaient été chiffrés. D'autres perspectives sont

envisageables et nous ne sommes pas les seuls à les mettre en avant<sup>7</sup>.

Tout en combattant le catastrophisme qui ne peut servir que les tenants des fonds de pension, il est indispensable de bien mesurer l'ampleur des problèmes auxquels nous sommes confrontés ainsi que l'attente des salariés et des citoyens. C'est un point majeur au moment où vont se manifester en même temps les conséquences de l'instabilité de l'emploi, celles des perturbations de carrière qui s'amplifient depuis 25 ans comme celles liées à la difficulté des nouvelles générations de rentrer dans un emploi stable ou celles qui résultent de l'allongement des durées d'études.

Il faut donc revenir sur le caractère fondamental de la retraite : personne ne peut être privée d'un droit à un revenu à un moment de sa vie où il ne peut plus subvenir à ses besoins. Ce qui est aujourd'hui le cas d'un salarié sur 2 à 59 ans parce qu'il est définitivement chassé de son emploi. La retraite est un élément clé du droit du travail. Il est normal qu'elle ait intégré une logique contributive. Mais elle est aussi un droit humain fondamental, ce qui justifie le développement de mécanismes de redistribution. Tout doit être fait pour que la période de la retraite qui s'allonge progressivement, ne soit pas à nouveau vécue comme un risque avec ses corollaires, inégalités, exclusions, pauvreté, qui feraient ainsi leur réapparition.

La protection sociale ne peut être réservée aux seuls salariés ayant un emploi stable. Le syndicat défend les salariés qui ont acquis des droits, mais doit aussi prendre en compte la situation des millions de personnes qui ont été exclues, partiellement ou totalement, durablement ou temporairement du marché du travail et qui se trouvent renvoyées vers les systèmes d'assistance. Il doit solidariser les jeunes qui connaissent des parcours professionnels heurtés, et les générations qui peuvent se prévaloir de carrières longues et complètes.

<sup>6</sup> « Protection sociale : relever les défis des besoins, de la solidarité et de l'efficacité ». Contribution de la Cgt au rapport, Commissariat général du Plan, juillet 1995, La Documentation française.

<sup>7</sup> « Retraites, les scénarios de la réforme », Samia Benallah, Pierre Concialdi, Michel Husson, Antoine Math, *La Revue de l'IREs*, n°44, 2000 4/1, p. 67 à 118.

## || Les trois principaux défis

Éclairer les différentes facettes du dossier est véritablement une priorité de l'heure ! La Cgt n'a eu de cesse depuis 15 ans de mettre toutes les questions principales dans le débat public. En fait, il n'y a pas un seul problème de la retraite, mais trois défis principaux.

*Premier défi : faire face à la dégradation de la situation de l'emploi*

Le premier défi auquel est confrontée la retraite par répartition est celui de la dégradation de la situation de l'emploi. Moins il y a d'actifs au travail plus l'emploi est précaire, plus le financement de la retraite est problématique et moins les salariés n'acquièrent de droits.

Depuis 2005, le nombre annuel de départs à la retraite s'est accru de 40 %. C'est la conséquence du « baby-boom », ces naissances nombreuses concentrées dans l'immédiat après-guerre. Face à un tel « choc démographique », la situation actuelle où persiste un fort chômage va se révéler dangereuse pour les régimes par répartition. La capitalisation qui immédiatement exigerait plus d'épargne quant à elle n'est d'aucun secours et aggraverait sans doute les problèmes. Pour les prochaines années, la variable clé est celle de la population réellement active.

Les chiffres établis par le Conseil d'Orientation des Retraites, comme par certains groupes d'experts publics et privés, montrent qu'à l'échéance de 2020 la réduction du chômage est un élément incontournable de l'équilibre des comptes du système de retraite. L'accroissement des recettes et la diminution des dépenses liées au sous-emploi dans une hypothèse d'une réduction sensible du taux de chômage, permettent même de dégager de substantielles marges de manœuvre<sup>8</sup>.

La réponse à ce premier problème est principalement dans la politique économique et

---

<sup>8</sup> Il ne faut pas oublier que le financement des retraites qui est passé de 6 points de PIB à 12 points en 30 ans, a été essentiellement assuré, malgré un fort taux de chômage, par un accroissement régulier de la population active de 200 000 actifs supplémentaires par an.

donc essentiellement en dehors du système de retraite lui-même. Mais il en fait partie pour ce qui est de l'acquisition des droits.

*Deuxième défi : l'allongement de la durée de vie*

Le deuxième défi tient à l'allongement de la durée de vie. L'espérance de vie s'accroît en moyenne de 1,7 mois tous les ans. Il est vrai avec de fortes inégalités suivant les catégories sociales. Hier, cet allongement s'effectuait par la baisse de la mortalité infantile. Désormais, il s'opère par diminution du taux de mortalité aux âges les plus élevés et provoque donc une augmentation du nombre de retraités. Comme on n'a sans doute pas atteint le plafond de longévité, ce mouvement devrait se poursuivre. L'espérance de vie à 60 ans a augmenté de 4 ans depuis 1980. La durée moyenne de la retraite se trouve accrue relativement à la période d'activité. Pour compenser ce que certains appellent « déséquilibre », un « faux bon sens » repris par de nombreux experts depuis 20 ans, conduit à préconiser « toutes choses égales par ailleurs » l'allongement de la durée d'activité et le recul de l'âge de départ à la retraite. Dans les faits, la mesure aboutirait avant tout à diminuer le niveau des retraites car il est peu probable que des jeunes entrés plus tardivement dans un emploi aient accumulé des droits complets au moment où ils aspireront à cesser leur activité. Ou alors il faudra repousser l'âge de départ à la retraite à 70 ans ou plus ! Ce serait bien sûr impraticable.

L'allongement de la durée de la vie après 60 ans, qui est une bonne chose, pose en fait un problème d'organisation des temps sociaux et des âges de la vie, celui d'une nouvelle conception de la vie professionnelle et sociale tout au long de l'existence<sup>9</sup>. Il est indispensable d'ouvrir les débats correspondants.

Face à l'allongement de la durée de vie, il est nécessaire d'augmenter la durée d'activité moyenne des salariés. Mais cela peut être obtenu non pas en allongeant la durée de cotisation exigée pour toucher une retraite, mais en cherchant à relever le taux permanent d'activité dans la population active. Il s'agit de

---

<sup>9</sup> *Les temps de la vie. Emploi et retraite*, X. Gaullier, Éditions Esprit, Collection Société, 1999.

favoriser l'intégration des jeunes, de limiter les mises à l'écart anticipées des salariés âgés, de prendre en compte les périodes de formation, d'offrir à des centaines de milliers de salariés à temps partiel la possibilité (qu'ils revendiquent) de passer à plein-temps. C'est ce dont on a tout juste commencé à discuter dans l'organisation syndicale après la bataille de 2003.

Au-delà, il y a la nécessité de repenser les rapports travail/hors-travail dans le cycle de vie. La séquence « formation, activité, retraite » a été largement inspirée par les contraintes de gestion de la production industrielle et les exigences des directions d'entreprise. Dès le début du siècle, cela faisait débat dans le mouvement social. Il y a encore plus de raisons aujourd'hui de remettre en cause ce carcan en ouvrant des possibilités de choix individuels ou collectifs répondant mieux aux besoins ressentis<sup>10</sup>.

*Le troisième défi : la solidarité.*

Les disparités se creusent à nouveau. Après un progrès pour tout le monde, la retraite devient plus inégalitaire. D'abord l'espérance de vie par catégorie sociale s'accroît d'autant plus qu'elle était déjà élevée. L'évolution se fait au détriment des catégories ouvrières. Les réformes engagées dans le secteur privé vont aussi conduire à un recul inacceptable du niveau relatif des retraites par rapport aux revenus d'activité, qui, quels que soient les garde-fous, pénalisera les plus basses pensions. Le nombre de pensions liquidées au minimum contributif a ainsi été multiplié par 10 en 20 ans passant de 420 000 en 1985 à 4,25 millions aujourd'hui. Enfin, au sein d'un même secteur, se mettent en place, dans les entreprises les plus prospères, des régimes supplémentaires de retraite par capitalisation relativement avantageux. L'inégalité s'insinue ainsi partout, et non seulement entre secteur public et secteur privé.

Une plus grande solidarité entre régimes ne peut consister à aligner les plus favorisés sur une situation dégradée, ce qui aboutirait à ouvrir un boulevard aux fonds de pension. Il faut récuser toute harmonisation par le bas. La

<sup>10</sup> Contribution d'Anne-Marie Guillemard, *Où va la protection sociale ?* PUF, 2008.

priorité est de stopper les formes les plus graves de dégradation qui sont enclenchées dans le secteur privé et qui risquent de conduire à une « retraite peau de chagrin ».

## || Quelle réforme structurelle ?

C'est dans ce contexte que certains avancent l'objectif d'une réforme structurelle du système de retraite par répartition : le Sénat en a désormais posé le principe et commandé une étude au COR pour 2009; le patronat a affiché la couleur avec le début de la négociation AGIRC-ARRCO. Deux experts ont produit un projet élaboré qui a connu une certaine publicité et qui a été repris tant par des politiques de gauche comme de droite<sup>11</sup>. La CFDT a fait un premier pas en ce sens avec son Conseil national d'avril 2008 qui n'a plus exclu « la possibilité d'aller vers un régime unique par points »...

L'idée commune à ces prises de position, est celle de l'unification des régimes de retraite autour d'un mécanisme unique par points pour le calcul des droits. Robert Holzmann, expert de la Banque Mondiale s'en est fait depuis de longues années l'ardent propagandiste<sup>12</sup>. La proposition qui s'appuie sur une critique pertinente de défauts du système actuel ne peut pas être rejetée d'un revers de main. Elle oblige en tous cas à revenir sur les fondements même du système et les choix de réforme.

Qu'attendent les salariés de leur système de retraite ? Ils souhaiteraient savoir quelle retraite ils toucheront, l'âge auquel ils pourront la percevoir et son niveau relatif par rapport aux rémunérations des salariés en activité à ce moment-là. C'est la question sur laquelle fait totalement l'impasse la réforme suédoise si en vogue actuellement<sup>13</sup>. En basculant sur un système hyper-technocratique de « comptes

<sup>11</sup> Antoine Bozio et Thomas Piketty, « Retraites pour un système de comptes individuels de cotisations », Editions de la rue d'Ulm, octobre 2008.

<sup>12</sup> « Les promesses et les perspectives offertes par les systèmes de comptes individuels ». R Holzmann dans *Les retraites, libres opinions d'experts*. Sous la direction de Florence LEGROS, Economica, 2007.

<sup>13</sup> Cf. 2<sup>ème</sup> rapport du COR, *Les réformes en France et à l'étranger*, chapitre 3, la Documentation Française, 2004.

notionnels », elle efface pour le salarié tant le repère de l'âge de la retraite que la référence à un niveau de pension, cible collectivement acceptée. Certes, le salarié a l'apparence d'une « totale liberté » pour choisir son âge de départ à la retraite. Mais c'est sous contrainte d'un niveau de pension en recul. La certitude de percevoir une bonne pension à un âge donné n'existe plus pour le salarié comme le démontrent parfaitement deux experts finlandais qui ont examiné les conséquences de l'application du modèle suédois des comptes notionnels à leur pays. Ils concluent leur études par cette mise-en-garde : « avant d'appliquer [ce modèle] nous recommandons de le tester et de le simuler plus loin et plus à fond que cela n'a jamais été fait »<sup>14</sup>.

Pour assurer un bon niveau de pension, il y a trois options concurrentes qui sont loin de donner les mêmes résultats :

- 1) bâtir la retraite sur le patrimoine, c'est-à-dire faire dépendre la retraite des capacités d'épargne de chacun, au risque de profondes inégalités et de déstabilisation par les conséquences des crises financières, comme cela se vit en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande mais aussi au Chili et en Argentine;2) :
- 2) on peut aussi compter sur l'État et son système de redistribution, au risque d'être confronté à un État désargenté qui limite la retraite à un système d'assistance, sorte de filet de sécurité à minima ;
- 3) enfin, on peut choisir de conforter un système autonome s'appuyant directement sur des contributions spécifiques, issues majoritairement de l'entreprise et gérées par les représentants des assurés.

On doit dès lors s'interroger afin de savoir dans quelle mesure chacune de ces options répond ou ne répond pas aux problèmes posés ? L'objectif assigné aux systèmes de retraite obligatoires et collectifs tels que nous les connaissons en France et dans la quasi-totalité des pays de l'Europe continentale, est triple. Il se décompose en fait en trois fonctions qui se sont imbriquées dans des systèmes institutionnels souvent complexes.

---

<sup>14</sup> « Mettre un frein suédois sur les retraites », Jukka Lassila et Tarno Valkonen dans *Les retraites, libres opinions*, op. cit.

Quelle est la combinaison que les salariés souhaitent ? Quel degré de liberté souhaitent-ils voir se développer ? Ce sont les questions auxquelles nous devons collectivement répondre.

*La notion d'« assurance » fait référence à un risque, la vieillesse, et à sa réalisation probable. Le caractère obligatoire de l'affiliation protège les assurés contre leur propre imprévoyance. Le risque est mutualisé en contrepartie d'une cotisation. C'est la logique du système mis en place à la Libération pour les salariés du privé. L'âge de la retraite d'alors, 60 ans dans les premières ordonnances du nouveau gouvernement, porté à 65 ans en 1947 en contrepartie d'une hausse du taux de remplacement, correspond à peu près à l'espérance de vie moyenne d'un ouvrier à cette époque.*

*L'idée de « report » ou de « salaire différé », analyse la retraite comme un élément du cycle de vie. La retraite prolonge le versement de la rémunération d'activité. Le salarié a implicitement accepté une moindre rémunération immédiate de son travail en contrepartie de sa future retraite garantie par son employeur. C'est la logique sur laquelle s'appuient les régimes spéciaux de fonctionnaires et d'agents publics.*

Ces deux premières fonctions sont étroitement liées à une logique commune d'assurance. Même si le paiement des pensions se fait par prélèvement sur les richesses créées par les actifs des plus jeunes générations, ces deux fonctions correspondent à un système de comptabilité actuarielle. Les cotisations versées – ou la moindre rémunération nette d'activité – sont censées équilibrer les prestations reçues lorsque chaque assuré fait un bilan prévisionnel au moment où il commence à cotiser, compte tenu d'une espérance de vie moyenne.

*Mais, heureusement, il est rare que les systèmes sociaux s'arrêtent à ces deux premières fonctions. Ils sont aussi redistributifs. La plupart créent des transferts sans contrepartie de cotisations entre classes de revenus, groupes sociaux mais aussi entre générations. C'est la solidarité qui renvoie à des mécanismes permettant de corriger des*

situations sociales désavantageuses que la société a voulu reconnaître<sup>15</sup>.

Ces trois dimensions sont toujours présentes dans les différentes composantes des systèmes sociaux de retraite, même si l'histoire propre des régimes en privilégie plutôt l'une ou l'autre. Ainsi en est-il de la fonction « report » qui est à la base du régime historique des pensions de l'État et des industries électriques et gazières. Mais ces régimes n'ignorent pas les fonctions « solidarité » et « assurance ». A l'inverse, les régimes complémentaires du privé comme l'AGIRC et l'ARRCO sont d'abord fondés sur l'assurance mais incluent cependant des dimensions solidaires. Plus globalement, se combinent dans notre système français de retraite un régime de base à caractère redistributif et des régimes complémentaires plus contributifs.

Cet équilibre est d'autant plus important que les inégalités s'accroissent fortement :

- tout d'abord, celles liées à l'espérance de vie en bonne santé qui s'amplifient malgré l'allongement moyen de la durée de vie à la retraite ;
- ensuite, celles liées aux parcours professionnels qui induisent de fortes disparités dans l'acquisition des droits ;
- en troisième lieu, les inégalités de genre puisque l'écart de niveau des pensions entre hommes et femmes est de plus d'1/3 ; 600 000 femmes de plus de 65 ans vivent en dessous du seuil de pauvreté.

La logique assurantielle par nature s'avère incapable de contrecarrer ces inégalités croissantes.

Les réformes successives depuis dix ans poussent au renforcement, dans le secteur privé et public, de la logique d'assurance, de plus en plus voisine de l'approche contributive en œuvre dans les régimes complémentaires. Cette approche contributive est en train de prendre le pas sur les deux autres dimensions. Tout d'abord l'État a isolé la fonction de solidarité au sein d'un « fonds de solidarité vieillesse » prenant en charge les avantages non contributifs relevant de la solidarité

nationale. Ensuite, l'État a allongé la période de référence pour le calcul des droits à retraite des dix aux vingt-cinq meilleures années, faisant baisser le niveau garanti des retraites privées, d'où un éloignement par rapport à la notion de « retraite prolongement de la rémunération d'activité ». Enfin, la réforme ARRCO-AGIRC a cherché à éliminer les principaux avantages sociaux qui avaient été antérieurement reconnus dans ces régimes tout en durcissant les conditions d'accès aux droits.

L'allongement de la durée de cotisation, en durcissant les conditions d'obtention des droits, va dans le même sens au risque de pénaliser les populations les plus fragiles et d'accentuer les clivages sociaux.

Il paraît évident qu'il ne faut ni basculer dans un système purement assurantiel, ce qui générerait plus d'inégalité, ni dans un système purement solidaire qui nous conduirait à l'assistance. C'est pourquoi la critique du déséquilibre financier des régimes de retraite au nom des « charges indues » est dangereuse. Le risque est que ce discours justifie la mise en place de deux systèmes qui s'adresseraient chacun à une fraction de la population : d'un côté, le système solidaire auquel auraient accès les citoyens les plus modestes et les salariés précaires et, de l'autre, le système assurantiel qui serait réservé aux couches sociales dont la situation est stable et aux secteurs professionnels les plus favorisés.

**A propos de la proposition de mise en place de comptes individuels de cotisations financés par répartition**

La proposition d'Antoine BOZIO et de Thomas PIKETTY doit être discutée au fond d'autant qu'elle a été reprise par des politiques se réclamant tant de la gauche que de la droite. Elle peut être débattue sur le plan technique mais doit aussi être abordée sur le terrain des finalités. Elle pose en effet le problème de la conception de la justice que nous investissons dans un système comme celui de la retraite.

La proposition telle qu'elle a été formulée par les auteurs appelle de notre part 3 remarques :

**1. On est en accord avec nombre de critiques formulées à l'encontre du système actuel.**

<sup>15</sup> *Age, générations et contrat social*, sous la direction de Jacques Véron, Sophie Penneç, Jacques Legaré, Éditions de l'INED, 2004.

Retenons 4 points :

- les auteurs expliquent, comme nous, que les réformes entreprises depuis 15 ans n'ont pas réglé les problèmes de financement des régimes ;
- ils mettent en cause la perte de lisibilité du système pour les assurés (pluralité de régimes, calculs complexes du montant des pensions...);
- ils soulignent les inégalités qui se creusent ;
- ils mettent en valeur la difficulté de pilotage global du système.

## **2. Certaines propositions vont dans le sens de ce que nous revendiquons.**

C'est le cas notamment sur 2 points essentiels :

- maintien de la répartition ;
- réindexation des retraites sur les salaires via l'évolution de la masse salariale.

## **3. En revanche, il y a tromperie et danger sur plusieurs questions décisives.**

Nos désaccords se ramènent à 3 problèmes de fond :

- les deux auteurs évacuent toute dimension de solidarité du système principal de retraite. Celle-ci sera prise en charge par les budgets publics et la fiscalité ;
- la question du financement est escamotée de deux manières :
  - a) le besoin de financement lié à l'allongement de la durée de vie est automatiquement traduit en allongement de la durée de cotisation ou en baisse du niveau des pensions ;
  - b) le besoin de financement lié au « choc démographique » n'est pas non plus pris en compte puisque les auteurs travaillent sur un système à l'équilibre dans plus de 20 ans.

- il y a enfin effacement des repères collectifs que représente l'objectif d'un taux de remplacement à un âge déterminé. Même si les auteurs s'en défendent, nous pensons qu'au vu du principe de régulation exposé, ce qui est proposé ressemble terriblement à un système à cotisations définies.

Le modèle proposé est donc un système plus nettement assurantiel, évacuant l'approche de la retraite en termes de rémunération socialisée et qui ne répond pas à la question immédiate de dégager les ressources indispensables pour équilibrer les régimes de retraite au cours des 20 prochaines années.

## **|| Pour une maison commune de la retraite**

La demande sociale adressée aujourd'hui au système de retraite n'est donc cohérente ni avec la conception de la retraite, « pur salaire différé », ni avec celle d'une « simple assurance contre la perte de revenu ». Il s'agit en fait d'articuler de manière nouvelle la nature contributive et individualisée de la retraite et l'élargissement du champ des droits non contributifs : périodes de formation, temps de chômage, parcours précaires, périodes consacrées à l'éducation des enfants, assujettissement à des travaux pénibles... Nous avons besoin de construire la retraite comme un « vrai salaire socialisé » dans un système institutionnel à nouveau stabilisé et prévisible.

Le système suédois tant vanté est lui-même très loin de constituer un système intégré puisqu'il s'appuie sur deux autres piliers : une pension garantie dite « de base » pour tous les habitants ayant travaillé et résidé un certain nombre d'années en Suède et une pension complémentaire par capitalisation acquise dans l'entreprise. La pension dite « générale », bâtie sur les comptes notionnels, n'assurera que 60% des retraites versées.

Il ne s'agit pas, à l'opposé du système suédois, de récuser les possibilités de choix individuels. Mais au contraire de les rendre véritablement possibles dans un cadre collectif qui serait conforté.

Une fois précisée la nature du système, **si l'on ne veut pas une stratégie du chacun pour soi, il faut mettre la garantie d'un taux de remplacement au cœur du nouveau pacte intergénérationnel.** Bien qu'il s'agisse d'un indicateur instantané, il donne une mesure de la capacité d'un régime à protéger ses affiliés d'une chute de leur niveau de vie au moment du départ à la retraite. **Il constituerait les bases d'une gestion convergente et solidaire des différents régimes de retraite qui elle-même pourrait se matérialiser institutionnellement dans une sorte de « maison commune de la retraite ».** C'est-à-dire une institution de « sécurité sociale » à part entière qui n'effacerait pas l'identité de chaque régime mais organiserait leurs solidarités autour d'un certain nombre de principes communs.

Cette institution nouvelle, fonctionnant sur la base d'une représentation des assurés, garantirait la viabilité de notre système de retraite et gèrerait les règles de la compensation entre régimes ainsi que la future politique de décaissement du Fonds de Réserve des Retraites.

Outre la garantie d'un taux de remplacement, il s'agirait d'assurer la mise en œuvre d'un certain nombre de principes communs :

- une définition précise de la notion de « carrière complète » qui permette à un salarié d'acquérir l'ensemble des droits nécessaires avec un âge commun d'ouverture des droits (60 ans) et la prise en compte des pénibilités au travail ;
- une période de référence pour le salaire retenu pour le calcul des droits à la retraite dans les régimes de base, prenant en compte les meilleures années de salaires ou les dernières rémunérations pour le secteur public et la fonction publique. Si on allonge la durée de référence on baisse le niveau moyen du salaire pris en compte ;
- une indexation de la base de référence sur le salaire moyen au moment de la liquidation. Il faut en effet actualiser la référence. Si l'indexation se fait sur l'évolution des salaires, le résultat sera favorable. Ce sera l'inverse si l'indexation s'opère sur les prix ;
- et conjointement, une indexation des pensions liquidées sur les salaires nets de

cotisations pour la retraite. Pendant la durée de retraite la pension est désormais indexée sur les prix, ce qui garantit le pouvoir d'achat mais entérine un décrochage par rapport à l'évolution des salaires qui est généralement supérieure.

Aujourd'hui le taux de remplacement demeure en moyenne relativement élevé puisqu'il dépasse encore les 70%. Il est supérieur pour un ouvrier alors qu'il est plus bas pour un cadre, ce qui est la marque d'un système redistributif puisque les inégalités sont ainsi réduites.

Mais ce taux de remplacement a commencé à chuter brutalement pour toutes les catégories. C'est la conséquence de l'accumulation de mesures prises depuis plus de quinze ans tant dans le cadre du régime général que des régimes complémentaires<sup>16</sup>.

Le développement de fonds d'épargne de retraites dont la conception même fait problème, est-elle susceptible d'offrir la garantie complémentaire attendue ? A l'évidence, non !

Le développement des systèmes d'épargne individuelle est d'emblée dangereux<sup>17</sup>. La Cgt récuse l'idée de fonds de pension. La retraite doit demeurer une notion collective propre à la répartition, différente de la logique patrimoniale. La Confédération refuse la piste d'un « troisième étage » des régimes de retraite en capitalisation qui « cannibaliserait » forcément la répartition. Cela dit, pris dans l'ensemble, les ménages mettent chaque année de 60 à 70 milliards d'euros dans une épargne financière, souvent sous forme d'assurance vie, pour transmettre un patrimoine aux générations suivantes ou compléter leurs revenus. Ces sommes, investies sur les marchés financiers, servent souvent plus à financer les États-Unis qu'à renforcer la production en France.

Les employeurs consacrent bon an mal an 1,5 à 2 milliards d'euros sous forme d'abondements

---

<sup>16</sup> Effets des lois Balladur et Fillon et des accords AGIRC-ARRCO sur le droit à la retraite, Vlady Ferrier, Supplément au numéro 105 *d'Analyse et Documents économiques*, juin 2007.

<sup>17</sup> « Retraites, fonds de pension et épargne salariale », Jean-Christophe Le Duigou, *La Pensée*, n°319, juillet-août-septembre 1999.

des plans de retraite d'entreprise et des PERCO alors qu'ils refusent toute augmentation des cotisations<sup>18</sup>.

Il faut éviter le développement de telles pratiques, redonner confiance dans le système par répartition pour que les gens ne se précipitent pas vers les produits comme l'assurance vie.

Les réformes engagées du système de retraite, loin d'apporter des réponses aux problèmes posés, fragilisent le pacte intergénérationnel. La clé est de pouvoir articuler les mesures immédiates qui relèvent de la gestion de la transition démographique, et les mesures structurelles qui correspondent à l'architecture souhaitée d'un régime par répartition pérenne. La gestion d'un avenir incertain suppose un débat social transparent sur lequel les salariés et les citoyens peuvent avoir réellement prise<sup>19</sup>. C'est celui-ci qu'il va falloir reprendre sans tarder.

L'une des clés assurant la pérennité d'un système de retraite est la confiance que les générations successives placent dans le respect des droits et des obligations imbriquées. Celle-ci est désormais ébranlée.

La solidarité d'un système par répartition tient dans la garantie successive que se transmettent les générations. Si un doute s'installe sur cette garantie, les actifs vont désertier le système au profit de solutions individuelles ou d'entreprises. On aura nécessairement un accroissement fantastique de disparités à l'image du système britannique dans lequel plusieurs millions de retraités vivent au-dessous du seuil de la pauvreté. Les jeunes sont particulièrement concernés.

## **Renouveler le contrat intergénérationnel**

Il est dès lors légitime de se projeter loin dans l'avenir, non pour établir des prévisions

<sup>18</sup> « L'épargne salariale en 2006 ». Dares, *Premières informations*, juin 2008, n°25-3.

<sup>19</sup> « La socialisation du risque vieillesse : un processus sous nouvelle contrainte démographique », Alain Parant dans *Les retraites. Genèse, Acteurs, Enjeux*, sous la direction de Florence Legros, Armand Colin, 1995.

hasardeuses mais pour éclairer les scénarii sociaux possibles. Se référer au passé est indispensable mais ne suffit pas. Les réformes keynésiennes appliquées au lendemain de la Seconde guerre mondiale ont été efficaces dans un contexte particulier. Après l'ébranlement dû à la guerre, le pacte intergénérationnel de la Libération a été relativement facile à mettre en place. Outre qu'il a bénéficié d'une exceptionnelle période de croissance, il ne concernait en fait que deux générations : celle qui avait 20 ans en 1945 et qui a commencé à prendre sa retraite en 1985, et la génération suivante qui est encore active pour 5 à 10 ans. Le problème aujourd'hui est plus compliqué car il faut organiser une solidarité s'allongeant sur une période de près d'un siècle. Une troisième génération, qui s'est heurtée à beaucoup d'obstacles pour s'intégrer au marché du travail, est entrée dans le système dans les années 1970. Une quatrième génération y participera en coexistence avec la première génération. Notre tâche est de construire ce nouveau pacte entre quatre générations.

Cela veut dire qu'il faudra bien augmenter les contributions au financement des retraites, problème qui n'a pas vraiment été posé mais point sur lequel une majorité de Français est d'accord. Sinon, il faut dire clairement que l'on fait le choix de l'appauvrissement des retraités. Cette logique critiquable d'un point de vue social, n'est pas plus acceptable dans une approche de l'équité intergénérationnelle comme le montre très bien le récent rapport du conseil des prélèvements obligatoires.<sup>20</sup>

Macro-économiquement, comme s'accordent à le dire la plupart des experts, le problème de financement n'est pas insurmontable. Il demeure cependant important et nul n'a intérêt à en minimiser le volume (6 points de PIB selon nos estimations) si l'on veut effacer les principales conséquences des réformes engagées. La mise en œuvre concrète d'une solution est aussi complexe d'autant qu'il faudra parallèlement financer la dépendance. Il faut en effet un système qui à la fois favorise le développement économique car la croissance

<sup>20</sup> Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. Novembre 2008 cf. annexe : « Equité et redistribution intergénérationnelle : le cas de la retraite » (pages 365 à 416).

sera le principal atout, et qui ne génère pas d'importantes inégalités sociales justifiant des fuites devant les prélèvements. Il faut une nouvelle institution, garante de ces principes, d'où notre proposition de créer une « Maison commune de la retraite ».

Il faut organiser l'augmentation de la part du revenu national consacrée aux retraites de telle sorte qu'elle soit acceptée et qu'elle n'ait pas d'impact négatif sur l'activité. D'où les propositions que nous formulons d'une mise en cause des exonérations de cotisations sociales patronales, d'une taxation des revenus financiers des entreprises et d'une modulation de la cotisation en fonction de l'évolution des salaires et de la valeur ajoutée des entreprises<sup>21</sup>.

L'Europe ne s'est pas jusqu'à aujourd'hui donnée les moyens de préserver les systèmes de retraite par répartition. Au contraire, puisque la volonté constante de la Commission, ces dernières années, a été de promouvoir le développement des fonds de pension.

Cette démarche impulsée dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination (MOC) est extrêmement dangereuse alors que l'organisation au sein du grand marché intérieur européen pousse à la concurrence. Tous les pays européens sont aujourd'hui engagés dans des processus de réforme<sup>22</sup>. Mais nombre d'entre eux l'abordent avec beaucoup plus de prudence et de modération qu'on ne le pense. Notamment l'Allemagne qui, jusqu'à présent, a refusé d'accepter un effondrement du taux de remplacement assuré par les systèmes par répartition.

Il n'est pas question d'accepter que le niveau garanti des retraites continue à être un élément de concurrence dans l'Union ; cette position implique de mettre en commun un certain nombre d'objectifs sociaux en matière de retraite.

Il faut donc, comme cela a été fait en 1945, refonder le système de répartition pour le siècle à venir sans refuser de lui octroyer les moyens correspondant à l'augmentation du nombre de retraités et à l'amélioration de la couverture des besoins. Reste que le niveau de vie des retraités, comme celui des salariés, dépendra de la capacité collective à créer plus de richesses et à les mettre au service des besoins individuels et collectifs. ■

---

<sup>21</sup> Voir les propositions de la Cgt, « Le défi de 2008 », Jean-Christophe le Duigou, *Analyses et Documents Économiques*, supplément au n°105, juin 2008, p. 4 à 8.

<sup>22</sup> *Les retraites dans l'Union Européenne*, Emmanuel Raynaud, L'Harmattan, 1998.