

LA REFORME DES RETRAITES DE 2010 : QUELLES PERSPECTIVES ?

Antoine Rémond

Note du CEP

Septembre 2010

CENTRE ÉTUDES & PROSPECTIVE DU GROUPE ALPHA

LA REFORME DES RETRAITES DE 2010 : QUELLES PERSPECTIVES ?

En juin 2009, devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles, le président de la République annonce une nouvelle réforme des retraites : « *Nous serons au rendez-vous de la réforme des retraites. 2010 sera un rendez-vous capital* »¹. Il évoque alors la perspective d'une faillite du système de retraite : « *Je ne fuirai ni le débat sur la pénibilité ni le débat sur l'âge de la retraite. Je ne serai pas le Président qui laissera notre système de retraite aller à la faillite* »².

Pourtant la réforme de 2003 était censée « sauver la répartition » au point que, pendant la campagne présidentielle de 2007, Nicolas Sarkozy garantissait : « *le financement est résolu jusqu'en 2020 [...], ça, c'est quelque chose qui n'est contesté par personne [...], le financement des retraites est équilibré jusqu'à l'horizon 2020* »³ ? Difficile d'y voir clair pour qui n'est pas spécialiste de la question des retraites...

D'autant que la précédente réforme a eu lieu en 2008. Il s'agissait du premier des « rendez-vous » quadriennaux fixés par la réforme de 2003 en 2008, 2012 et 2016. Celui de 2008 s'est articulé autour de quatre types de mesures :

- clore le premier cycle de réformes avec celle des régimes spéciaux ;
- confirmer l'option du passage à 41 ans prise en 2003 ;
- favoriser l'emploi des seniors et améliorer les fins de carrière ;
- revaloriser les petites retraites.

Ces mesures ont été décidées à l'automne 2008 et inscrites dans la LFSS 2009 du 17 décembre 2008. Autrement dit, après le déclenchement de la crise, dont les conséquences économiques étaient alors prévisibles. Dès lors de deux choses l'une : soit le système était déjà « en faillite », et alors pourquoi ne pas avoir pris des mesures d'assainissement financier, si tant est que l'on considère que ce type de mesures s'impose en période de crise. Soit il ne l'était pas, et était peu ou prou équilibré, conformément aux propos du candidat Sarkozy quelques mois plus tôt, et la question qui se pose est alors la suivante : quel événement, autre que la crise, peut faire passer le système de retraite d'une situation d'équilibre à une situation de faillite en huit mois ?

¹ Déclaration du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, Versailles, 22 juin 2009.

² Entretien au *Nouvel Observateur*, 2 juillet 2009.

³ Débat entre Nicolas Sarkozy et Ségolène Royal, 2 mai 2007.

1. LES MOTIFS DE LA REFORME

LE DEFICIT : UNE RAISON OFFICIELLE INSUFFISANTE

Un des raisons officiellement invoquée pour justifier l'urgence de la réforme est le déficit du système de retraite. Le principal régime, le régime général, a affiché en 2009 un déficit de 7,2 milliards d'euros, dont plus de la moitié a été imputable à la perte de recettes induite par l'augmentation du chômage. Les régimes complémentaires sont déficitaires (l'Arrco⁴ de 300 millions d'euros, l'Agirc⁵ de 1,2 milliard d'euros), mais ils étaient jusque-là excédentaires et ont accumulé des réserves financières. Quoi qu'il en soit, ils ne font pas partie du champ de la réforme, puisqu'ils sont gérés par le patronat et les syndicats.

Concernant la fonction publique, le régime de la fonction publique territoriale et hospitalière (la Cnracl⁶) est excédentaire de 200 millions d'euros. Celui de la fonction publique d'État (FPE), quant à lui, est par définition toujours équilibré. Dans la mesure où il n'existe pas de caisse de retraite, l'État prend en charge indifféremment le traitement de ses agents et les pensions des retraités. De surcroît, l'emploi dans la fonction publique est largement indépendant de la conjoncture économique.

Les autres régimes de base bénéficient de mécanismes d'équilibrage qui tendent à ramener leur résultat annuel vers l'exercice : subvention d'équilibre pour la branche retraite de plusieurs régimes spéciaux (encadré), affectation de CSSS⁷ pour le RSI, contribution d'équilibre du FFIPSA⁸ pour le régime des exploitants agricoles.

LA SUBVENTION D'EQUILIBRE A LA SNCF

Chaque année, l'État verse une subvention d'équilibre destinée à couvrir le besoin de financement du régime de retraite de la SNCF. Celui-ci résulte de la baisse du ratio de dépendance économique « vieillesse » (nombre de cotisants/nombre de retraités) qui provient essentiellement de la réduction des effectifs sur longue période. Quasi ininterrompue, excepté lors de la mise en place des 35 heures entre 1999 et 2001⁹, celle-ci entraîne une baisse des cotisations sociales et se traduit par un déséquilibre du régime¹⁰. Entre 2002 et 2008, les effectifs ont ainsi diminué de 8,8 %, ce qui représente 15 600 suppressions de postes.

Enfin, le Fonds de solidarité vieillesse (Fsv) affiche un déficit de 3 milliards d'euros, qui s'explique principalement par la baisse de ses recettes¹¹ et l'augmentation du chômage¹². Au total, les soldes des principaux régimes de retraite estimés pour 2010 font apparaître un déficit de 22 milliards (sans

⁴ Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.

⁵ Association générale des institutions de retraite des cadres.

⁶ Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

⁷ Contribution sociale de solidarité des sociétés.

⁸ Fonds de financement des prestations sociales agricoles. Ancien établissement public administratif, actuellement en liquidation, destiné à financer les prestations d'assurance maladie, les prestations familiales et les pensions de retraite des non salariés agricoles. Il avait été créé en 2005 pour remplacer le BAPSA (Budget annexe des prestations sociales agricoles), qui était devenu caduc du fait de l'application des principes de la loi organique relative aux lois de finances (loif).

⁹ Cour des Comptes, « SNCF : réformes sociales et rigidités de gestion », *Rapport public annuel 2010*, pp. 323-344.

¹⁰ « Régimes sociaux et de retraite », *Avis sur le projet de loi de finances pour 2010*, Commission des affaires sociales du Sénat, présenté par M. Dominique Leclerc Tome III, 19 novembre 2009.

¹¹ En 2009, les recettes du FSV ont subi les effets de la conjoncture et ont été amputées de prélèvements transférés à d'autres organismes.

¹² En 2009, le montant des transferts au titre du chômage est estimé à 8,5 milliards d'euros, contre 7,2 milliards en 2008. Cette croissance de près de 20 % résulte de la forte dégradation de la situation de l'emploi.

tenir compte des subventions d'équilibre versées à la SNCF et à la RATP qui équilibrent les soldes de ces régimes) (tableau). Dans son dernier rapport, le Conseil d'orientation des retraites (Cor) évalue le besoin de financement du système de retraite à 32 milliards d'euros 2008 en 2010 (1,7 point de PIB). L'écart avec ce chiffre s'explique essentiellement par la situation de la Fonction publique d'État (encadré).

L'ÉVALUATION DU BESOIN DE FINANCEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

Il ne peut pas y avoir de déficit pour les retraites régies par le code des pensions civiles et militaires, car il n'existe pas de caisse de retraite des fonctionnaires d'État. Leurs retraites sont gérées directement par l'administration centrale. Un compte d'affectation spécial (CAS) Pensions a été créé en 2006 afin de clarifier le mode de financement des pensions. Il apporte une information précise sur les crédits budgétaires inscrits en loi de finances et établit un lien direct entre les recettes et les dépenses. Le 26 août 2009, un décret crée un Service des retraites de l'État (SRE), chargé de la mise en œuvre de la gestion administrative et financière du régime de retraite et d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'État. Le SRE n'a pas de personnalité morale. Si celle-ci lui avait été conférée, ce serait une caisse de retraite, comme la Cnracl¹³.

Or, afin de ne pas « remettre les compteurs à zéro », et éviter ainsi que le régime de la FPE n'apparaisse équilibré à chaque exercice de projection, le Cor a fixé le taux de cotisation implicite de l'État employeur au niveau de celui qui équilibrerait les cotisations et les prestations du régime en 2000. Selon cette technique, le Cor évalue le besoin de financement de la fonction publique à 11,2 milliards d'euros en 2008 et à une vingtaine de milliards en 2020, ce qui est conforme aux précédentes projections de 2007.

Solde des principaux régimes de retraite

Milliards d'euros	2006	2007	2008	2009	2010 (p)
REGIMES DE BASE					
CNAV (1)	- 1,9	- 4,6	- 5,6	- 7,2	- 9,3
Régimes alignés (2)					
Exploitants agricoles (FFIPSA)	0,0 (0,6)	0,0 (1,0)	0,0 (1,1)	- 0,8 (0,4)	- 1,3
RSI AVIC + AVA *	+ 0,3	+ 0,3	- 0,2	0,0	0,0
CRPCEN	0,0	0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,2
Fonction publique (3)					
CNRACL	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,3	+ 0,2	+ 0,2
FPE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Régimes spéciaux (4)					
CNIEG	+ 0,1	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1
RATP (subvention d'équilibre)	0,0 (0,4)	0,0 (0,4)	0,0 (0,5)	0,0 (0,5)	0,0 (0,5)
SNCF (subvention d'équilibre)	0,0 (2,6)	0,0 (2,8)	0,0 (2,9)	0,0 (3,0)	0,0 (3,0)
REGIMES COMPLEMENTAIRES **					
ARRCO	+ 3,2	+ 1,8	+ 1,4	- 0,3	- 2,0
AGIRC	+ 1,0	+ 1,0	+ 0,2	- 1,2	- 1,7
FONDS DE SOLIDARITE VIEILLESSE (5)	- 1,3	+ 0,2	+ 0,8	- 3,2	- 4,3
(1)+(2)-FFIPSA+(3)+(4)-subv. d'éq.+(5)	15,6 %	20,3 %	16,5 %	10,9 %	12,1 %
SOLDE BUDGETAIRE					

* À partir de 2009, la contribution sociale de solidarité des sociétés affectée au RSI est calculée en droits constatés de façon à équilibrer exactement le solde des régimes.

** Résultat technique après solidarité = solde technique avant solidarité + solidarité Agirc/Arrco + contribution d'équilibre de l'AGFF.

Sources : Régimes, Comptes de la Sécurité sociale 2009, PLF 2010, Lois de finances rectificatives

¹³ Le gouvernement avait envisagé de le faire dans le cadre de la réforme de 2010, mais, face à l'opposition unanime des syndicats, il y a finalement renoncé.

Le besoin de financement des retraites actuel résulte donc de causes économiques et non démographiques. Pour autant, il n'a pas provoqué de dérive du déficit public : le besoin de financement des principaux régimes de retraites représentait 20,3 % du déficit public en 2007, contre 10,9 % en 2009 et 12,1 % en 2010. Autrement dit, la dégradation du déficit public dépasse la question des retraites. C'est un problème plus général, dont une partie trouve son origine avant la crise. La Cour des comptes a ainsi indiqué que les mesures fiscales, hors plan de relance, prises avant et pendant la crise expliquent 14 % de la dégradation du déficit et 25 % de la baisse des recettes en 2009¹⁴. Cette réduction des recettes fiscales existe en réalité depuis le début de la décennie 2000. Un rapport, réalisé par la Commission des finances de l'Assemblée nationale dans le cadre du débat d'orientation budgétaire 2011, a indiqué que pendant la décennie 2000, les gouvernements, de gauche comme de droite, ont accordé au moins 70 milliards d'euros de baisses d'impôt¹⁵.

Compte tenu des déficits accumulés par les différents régimes, le système de retraite est-il proche de la faillite, comme l'a laissé entendre le président de la République ? En 2009, les déficits cumulés du système de retraite ont atteint 28,3 milliards d'euros. Ses réserves (hors Rafp¹⁶) se sont élevées à 113,4 milliards d'euros.

Déficits cumulés et réserves du système de retraite

Milliards d'euros	2006	2007	2008	2009	2010 (p)
CNAV	- 3,7	- 8,3	- 13,9	- 7,2	- 16,5
REGIMES COMPLEMENTAIRES					
ARRCO	+ 56,0	+ 59,6	+ 58,5	+ 59,5	
AGIRC	+ 16,5	+ 19,0	+ 18,9	+ 18,3	
CNRACL	+ 1,3	+ 1,8	+ 2,1	+ 2,3	+ 2,5
RAFP	+ 2,9	+ 4,7	+ 6,1		
FRR	+ 31,2	+ 34,5	+ 27,7	+ 33,3	+ 34,5
FSV	-5,0	- 4,8	- 4,0	- 3,2	- 7,5
CADES (déficits cumulés CNAV + FSV)				-17,9	-17,9

Lecture : Les déficits accumulés jusqu'à fin 2008 par la Cnav et le Fsv ont été transférés à la Cades (Caisse d'amortissement de la dette sociale) afin d'annuler leur dette. En 2009, les déficits cumulés de la Cnav et du Fsv se limitent donc à leur déficit de l'année.

Source : Régimes, Comptes de la Sécurité sociale 2009, PLFSS 2010

FAUT-IL UNE REFORME AUJOURD'HUI ?

Cette question mérite d'être posée car, étant donné que le déficit est lié à la crise, toute mesure prise, parmi les trois sources de financement du système de retraites, pourrait aggraver la situation. Une hausse des cotisations salariales risquerait de peser sur le pouvoir d'achat des ménages et une hausse des cotisations patronales de fragiliser les entreprises les plus vulnérables. Une diminution des pensions se traduirait par une baisse du taux de remplacement au-delà de celle engendrée par

¹⁴ Elles proviennent :

- d'un surcoût des allègements fiscaux de 5,2 milliards d'euros par rapport à 2008, dont 2 milliards pour les mesures TEPA, qui ont coûté 9,7 milliards d'euros en 2009 ;
- de nouvelles mesures fiscales, parmi lesquelles la baisse de la TVA dans la restauration qui prive l'État de 1,25 milliard d'euros sur les six derniers mois de 2009 et coûtera 3 milliards en 2010 ;
- d'un accroissement de 4,7 milliards du coût des niches fiscales.

¹⁵ Rapport d'information *préalable au débat d'orientation des finances publiques*, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, présenté par M. Gilles Carrez, député, 30 juin 2010.

¹⁶ Régime additionnel de la fonction publique auquel les fonctionnaires sont affiliés depuis 2005. Il s'agit d'un régime par points dont les cotisations (5 % pour la part employeur, 5 % pour la part salarié) sont assises sur les primes, dans la limite de 20 % du traitement indiciaire. Pour le moment, ce régime issu de la réforme de 2003 est dans une phase de constitution de réserves et verse peu de pensions.

les précédentes réformes et pèserait sur la consommation. Une augmentation de la durée d'activité serait inefficace dans un contexte de chômage de masse (+ 681 000 chômeurs entre le 2^e trimestre 2008 et le 1^{er} trimestre 2010). Elle aboutirait à une baisse des retraites futures pour de nombreux salariés, faute de pouvoir se maintenir en emploi. Les économies générées sur le versement des retraites seraient alors partiellement perdues du fait de l'augmentation du nombre des bénéficiaires de l'assurance-chômage. Le moyen de faire un maximum d'économies serait de sacrifier les jeunes, vu que la plupart d'entre eux n'ont pas encore travaillé et ne bénéficient donc pas du régime d'assurance chômage. Mais cette possibilité serait socialement inacceptable.

Comment évoluerait la situation faute de réforme ? Les déficits des régimes s'accumuleraient. Ceux-ci seraient alors transférés à la Cades (Caisse d'amortissement de la dette sociale). Les pouvoirs publics auraient deux possibilités : soit laisser filer ces déficits conjoncturels et émettre des obligations sur les marchés financiers pour les financer, soit trouver de nouvelles recettes à la Cades pour les réduire. Cette possibilité reviendrait donc à ce que l'État, et non les régimes de retraite, prenne en charge le manque de cotisations résultant de la crise.

Au niveau syndical, la CFDT défend l'idée que les déséquilibres transitoires liés à la crise ne justifient pas de réforme des paramètres des régimes et doivent être pris en charge par l'État dans la mesure où il s'agit d'un problème de solidarité.

LA CAISSE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE SOCIALE (CADES)

La Cades a été créée le 1^{er} février 1996 pour financer et résorber la dette du régime général de la Sécurité Sociale (Cnav, Cnam, Cnaf). Ses ressources sont constituées de la Crds (contribution au remboursement de la dette sociale) (0,5 %, soit 6 milliards d'euros en 2010) créée spécialement pour l'alimenter, et, depuis 2009, d'une partie de la Csg (0,2 point, soit 2,2 milliards d'euros en 2010) qui finançait auparavant le Fsv. Pour se financer, la Cades émet également des titres sur les marchés financiers, l'État restant responsable de ses engagements en dernier recours. La Cades obéit ainsi à une logique de « boîte étanche » : une taxe est affectée au remboursement d'un stock de dette (et non au financement d'un flux). Au 31 décembre 2009, depuis l'origine, la Cades a amorti 42,7 milliards sur les 134,6 milliards d'euros de dette reprise.

Une fois la dette résorbée, la Cades doit disparaître. Son extinction, initialement prévue en 2009, a été repoussée en 2014, puis 2021. C'est pourquoi la loi organique du 2 août 2005 relative au financement de la Sécurité sociale a décidé que tout nouveau transfert de dette à la Cades devrait dorénavant s'accompagner d'une augmentation des recettes permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale.

L'IMPOSSIBLE ACCORD DANS LES REGIMES COMPLEMENTAIRES A L'ORIGINE DE LA REFORME

La réforme des retraites de 2003 avait fixé des rendez-vous tous les quatre ans : en 2008, 2012, 2016. L'accélération du calendrier s'explique en réalité par les négociations dans les régimes Arrco et Agirc. À l'automne 2008, avant même que celles-ci n'aient débuté, leur issue est déjà fortement compromise en raison du point de blocage concernant le financement de l'Agff (Association pour la gestion du fonds de financement de l'Agirc et de l'Arrco)¹⁷ : le Medef exige un recul de l'âge de départ à la retraite, à 61 ou 62 ans, à raison d'un trimestre par an. Les syndicats font front et réclament une augmentation des cotisations.

Un point de cotisation supplémentaire rapporterait 6 milliards d'euros dès 2010. Un report de l'âge minimal de départ à la retraite sans pénalité à 61 ans en 2013 économiserait 138 millions d'euros par

¹⁷ Dans les régimes complémentaires, l'âge de départ en retraite est de 65 ans. Pour que la retraite à 60 ans dans le régime général puisse pleinement se concrétiser, depuis 1983 les départs à la retraite entre 60 et 65 ans sont pris en charge par l'Agff.

an en 2015, puis 642 millions en 2030, sans changement de comportement des assurés. Si ces derniers reportaient leur départ à la retraite, les gains annuels atteindraient alors jusqu'à 1,2 milliard en 2015 et 911 millions en 2030. Avec un âge minimal porté à 63 ans en 2021, l'économie serait de 2,4 milliards en 2030 sans changement de comportement, et jusqu'à 5,1 milliards avec changement.

Actions sur les ressources						
en millions d'euros 2007	2010		2015		2030	
	annuel	cumul depuis 2007	annuel	cumul depuis 2007	annuel	cumul depuis 2007
Situation de référence Agirc+Arrco après transfert	- 1 699	2 024	- 4 042	- 12 981	- 13 917	- 155 426
Apport d'un point de cotisation contractuelle en plus	5 844	5 844	6 200	36 078	4 848	123 689
Pourcentage d'appel d'équilibre						
Agirc	133,8 %		136,6 %		142,7 %	
Arrco	127,0 %		132,6 %		152,8 %	

Note : Les chiffres sont réalisés sous l'hypothèse du rendement décroissant (prix/salaire).

Actions sur les conditions de liquidations : âge et durée d'activité						
en millions d'euros 2007			2015		2030	
			annuel	cumul depuis 2007	annuel	cumul depuis 2007
Solde technique (après transferts) dans la situation de référence			- 4 042	- 12 981	- 13 917	- 155 426
Apport des mesures						
Âge	61 ans en 2013	sans différé	138	376	642	6 497
		avec différé	1 185	5 217	911	21 402
		avec différé et butoir à 68 ans	3 144	10 033	10 166	139 892
63 ans en 2021	sans différé	172	417	2 375	19 137	
	avec différé	1 880	6 098	5 129	79 418	
	avec différé et butoir à 68 ans	3 144	10 033	10 166	139 892	
65 ans en 2029	sans différé	172	417	3 511	23 133	
	avec différé	1 880	6 098	11 186	104 945	
	avec différé et butoir à 68 ans	3 144	10 033	18 896	175 453	
Durée d'activité	172 trimestres en 2019	sans différé	440	1 361	1 884	19 631
		avec différé	2 125	9 559	3 385	58 722

Source : Arrco/Agirc

Dans la mesure où le Medef restait sur sa position, cela excluait de fait toute possibilité d'accord avec les syndicats. Anticipant un échec des négociations, le Medef se défaisait sur le ministre du Travail, Xavier Bertrand, et lui reproche de n'avoir pas suffisamment réformé les retraites lors du « rendez-vous » qui vient de s'achever, alors qu'il réclamait une « vaste remise à plat », notamment un recul de l'âge légal de la retraite, à 61 ou 62 ans. À partir de là, le 2 décembre 2008, alors que les mesures du « rendez-vous » ne sont pas encore officiellement entrées en vigueur¹⁸, le Medef demande au gouvernement un nouveau « rendez-vous » en 2010... Un décalage de l'âge légal de départ à la retraite dans le régime général aurait en effet l'avantage de faciliter, et ce d'autant plus qu'il serait important, le raccourcissement de la période de prise en charge des dépenses de retraite par l'Agff.

Les négociations s'ouvrent le 27 janvier 2009. Après cinq séances tendues, elles échouent le 23 mars 2009. Les règles des régimes Arrco et Agirc sont reconduites pour un an. Une nouvelle négociation s'ouvrira fin 2010.

Début avril 2009, Bercy demande un recul de l'âge légal : « La technostructure 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 »¹⁹. Le 14 juin 2009, le ministre du Travail, Brice Hortefeux, demande un recul de l'âge légal de départ à la retraite. Dès le lendemain, le Premier ministre François Fillon, pourtant le premier à avoir

¹⁸ La LFSS 2009, dans laquelle elles étaient inscrites, a été promulguée le 17 décembre 2008.

¹⁹ « Bercy relance le débat sur l'âge de départ à la retraite », *Le Figaro*, 22 avril 2009.

employé le terme de « faillite » pour qualifier la situation de l'État, estime que ce n'est « *pas une question taboue* ». Mais, vu le caractère sensible de celle-ci, il précise qu'elle « *mérite un grand débat national* » et « *devrait faire l'objet d'un débat dans le cadre d'une élection présidentielle ou d'une élection législative* »²⁰. Ce qui aurait le mérite de respecter le calendrier prévu et de clarifier un processus de réforme pas toujours lisible. Ce qui permettrait aussi de respecter l'engagement, pris à plusieurs reprises²¹, du candidat Nicolas Sarkozy lors de la campagne pour l'élection présidentielle : « *Le droit à la retraite à 60 ans doit demeurer* »²².

Pourtant, une semaine après les propos du Premier ministre, le président de la République annonce devant le Congrès de Versailles une réforme en 2010, et fixe trois priorités : « *l'âge de la retraite, la durée de cotisation, bien sûr la pénibilité* ».

2. LE RAPPORT DU COR

La réforme de 2010 est venue chambouler les travaux du Cor. Celui-ci réfléchissait à la demande de la majorité UMP, doublée d'une volonté du Premier ministre, sur un scénario de passage à un système par points ou de comptes notionnels. Ces travaux ont débouché sur un rapport, publié en janvier 2010. Mais comme entre-temps le président de la République a fixé d'autres orientations, le Cor a dû actualiser ses projections pour servir de base à la réforme annoncée. Les précédentes dataient de 2007 et n'avaient pas prévu le déclenchement de la crise actuelle qui s'est traduite par une récession de 2,6 % en 2009, et une augmentation de 681 000 chômeurs entre le deuxième trimestre 2008 et le 1^{er} trimestre 2010. Les prochaines devaient être effectuées en 2011, dans le cadre du « rendez-vous » de 2012. Néanmoins, pour tenir compte des effets de la crise dans les années à venir, le gouvernement devait actualiser les projections de 2007.

LES HYPOTHESES

Les projections du Cor reposent sur des hypothèses démographiques, établies par l'Insee pour effectuer les siennes, et des hypothèses économiques. Les précédentes projections démographiques de l'Insee datent de 2006 et doivent être actualisées en 2010. Elles auraient dû servir de base aux projections que le Cor aurait dû réaliser en 2011 dans le cadre du « rendez-vous » de 2012. L'avancement de la réforme a obligé le Cor à reprendre les hypothèses de 2006 qu'il avait déjà utilisées dans son rapport de 2007.

Contrairement aux précédentes projections, fondées sur un scénario de base, auquel étaient associées des variantes illustrant la sensibilité des résultats aux principales hypothèses, celles de 2010 ont élaboré trois scénarios économiques alternatifs : un scénario optimiste, un scénario moins favorable, un scénario pessimiste. Aucun d'entre eux n'a été privilégié par le Cor.

À court et moyen terme (2013), ces trois scénarios sont cohérents avec les prévisions réalisées par le gouvernement dans le cadre du programme de stabilité et de croissance.

À long terme, les trois scénarios correspondent à trois hypothèses alternatives :

- Le scénario optimiste suppose un rattrapage intégral de la perte de production engendrée par la crise : le taux de chômage à long terme serait de 4,5 % et la tendance de la productivité du travail de 1,8 %.
- Le scénario moins favorable suppose que le taux de chômage à long terme est le même qu'avant la crise mais que le taux de croissance est plus faible : le taux de chômage à long terme serait également de 4,5 % mais la tendance de la productivité du travail serait de 1,5 %.

²⁰ Visite au salon aéronautique du Bourget, 15 juin 2009.

²¹ « Sarkozy : "Il faut que les Français en aient pour leur argent" », entretien, *Le Monde*, 23 janvier 2007.

²² « L'Abécédaire des propositions de Nicolas Sarkozy ».

- Le scénario pessimiste fait l'hypothèse qu'à long terme, le taux de croissance de la production est plus faible qu'avant la crise et le taux de chômage plus élevé : celui-ci serait de 7 % et la tendance de la productivité du travail de 1,5 %.

Le rythme de retour vers la situation de long terme (c'est-à-dire sur le rythme de résorption de l'écart de PIB) est supposé avoir lieu en 2022 ou 2024 selon les hypothèses de chômage. Dans les projections de 2007, le chômage était supposé rejoindre son niveau de long terme de 4,5 % en 2015. Ce décalage s'explique par les délais de résorption des effets à court terme de la crise.

DEUX HORIZONS DE PROJECTIONS

À moyen terme (2015-2020), quel que soit le scénario retenu, les perspectives financières du système de retraite apparaissent avant tout marquées par les effets de la crise économique sur l'emploi, qui s'ajoutent aux effets du vieillissement de la population. Ainsi, le besoin de financement du système de retraite serait de 1,8 point de PIB (40 milliards d'euros environ) en 2015 puis représenterait, à l'horizon 2020, 1,7 point de PIB dans le scénario A, 1,9 point de PIB dans le scénario B et 2,1 points de PIB dans le scénario C. La plus grande partie de la dégradation aurait lieu en 2009 et 2010, puisque le déficit estimé du système de retraite serait de 1,7 point. Lors des projections de 2007, le scénario de base aboutissait à un besoin de financement de 0,7 point de PIB en 2015 et 1 point de PIB en 2020 (tableau). La crise coûte donc 0,7 point de PIB dans le scénario A, 0,9 point de PIB dans le scénario B, 1,1 point de PIB dans le scénario C.

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

- dans le scénario A, il serait de 1,7 point de PIB (72 milliards d'euros), du même ordre que dans le scénario de base du Cor de 2007 ;
- dans le scénario B, il représenterait 2,6 points de PIB (103 milliards d'euros), soit 0,9 point de plus que dans le scénario de base de 2007 ;
- dans le scénario C, il atteindrait 3 points de PIB (115 milliards d'euros), soit 1,3 point de plus que dans le scénario de base de 2007.

Dès lors, besoins de financement cumulés du système de retraite sont plus élevés qu'en l'absence de crise. La synthèse du rapport indique ainsi que dans le scénario A, « *la somme des déficits de 2006 à 2050 représenterait ainsi 77 % du PIB de l'année 2050, contre 61 % dans le scénario de base du Cor de 2007²³ soit un écart de 16 points de PIB* ».

²³ Avec un taux d'actualisation de 2 %.

Dépenses et besoins de financement du système de retraite

En % du PIB	2006	2008	2015	2020	2030	2040	2050
Scénario de base 2007							
Dépenses de retraite	13,1		13,7	14,1	14,7	14,9	14,7
Besoin de financement	- 0,2		- 0,7	- 1,0	- 1,6	- 1,8	- 1,7
Besoin de financement (Mds d'euros 2006)	- 4,2		- 15,1	- 24,8	- 47,1	- 63,4	- 68,8
Scénario A							
Dépenses de retraite		13,4	14,4	14,3	14,6	14,6	14,3
Besoin de financement		- 0,6	- 1,8	- 1,7	- 1,9	- 1,9	- 1,7
Besoin de financement (Mds d'euros 2008)		- 10,9	- 38,3	- 40,7	- 56,3	- 69,4	- 71,6
Scénario B							
Dépenses de retraite		13,4	14,5	14,5	15,1	15,4	15,3
Besoin de financement		- 0,6	- 1,8	- 1,9	- 2,5	- 2,8	- 2,6
Besoin de financement (Mds d'euros 2008)		- 10,9	- 39,4	- 45,0	- 70,3	- 92,3	- 102,6
Scénario C							
Dépenses de retraite		13,4	14,6	14,7	15,6	15,8	15,7
Besoin de financement		- 0,6	- 1,9	- 2,1	- 2,9	- 3,2	- 3,0
Besoin de financement (Mds d'euros 2008)		- 10,9	- 40,3	- 48,8	- 79,9	- 103,0	- 114,4

Source : Cor, 5^e rapport, 2007 ; 8^e rapport, 2010

La méthode des « rendez-vous » fixée en 2003 autorise une interprétation souple des projections à l'horizon 2050, dans la mesure où elle permet d'adapter le financement du système de retraites sans se focaliser à l'excès sur ce qui pourrait se passer dans 50 ans, et, par conséquent, de retenir un horizon de moyen terme dans la conduite des réformes.

L'ABAQUE ASSOCIE AUX PROJECTIONS

L'abaque associé aux prévisions met en évidence à titre indicatif les principaux résultats suivants (tableau) :

- En 2020 : l'équilibre pourrait être atteint (dans l'hypothèse où les rendements Arrco-Agirc demeurent constants), quel que soit le scénario²⁴, par un recul de l'âge effectif moyen de départ en retraite²⁵ de près de 5 ans, une augmentation d'environ 5 points des prélèvements, une baisse d'environ 22 % du rapport entre la pension moyenne nette et le revenu moyen net d'activité ;
- En 2030, l'équilibre pourrait être atteint (avec rendements Arrco-Agirc constants), dans les scénarios A (optimiste) et B (moins favorable), par un recul de l'âge effectif moyen de départ en retraite de 7,5 ans, une augmentation de 7,5 points des prélèvements, une baisse de près de 30 % du rapport entre la pension moyenne nette et le revenu moyen net d'activité ; dans le scénario C (pessimiste), par un recul de l'âge effectif moyen de départ en retraite de plus de 7,5 ans, une augmentation de plus de 8 points des prélèvements, une baisse d'environ 32 % du rapport entre la pension moyenne nette et le revenu moyen net d'activité.

²⁴ Il n'y a pas de différence entre les scénarios dans la mesure où les besoins de financement en 2020 découlent de la crise (voir *supra*).

²⁵ Il s'agit de l'âge moyen de liquidation, qui était de 60 ans en 2008 (61,6 en 2009) dans le secteur privé, et de 56,7 ans dans la fonction publique d'État (60,7 ans pour les catégories sédentaires, 56,2 ans pour les catégories actives, 43,8 ans pour les fonctionnaires).

Conditions de l'équilibre en agissant sur un seul levier, par rapport à 2008 (hausse projetée de l'âge effectif moyen de départ à la retraite acquise*, rendements Arrco-Agirc constants)

	Pension moyenne nette / Revenu d'activité moyen net			Taux de prélèvement (en points)			Âge effectif moyen de départ à la retraite (années)		
	2020	2030	2050	2020	2030	2050	2020	2030	2050
Scénario A	- 22 %	- 30 %	- 36 %	+ 5,2	+ 7,6	+ 9,8	âge 2008 + 5	+ 7,5	+ 10
Scénario B	- 22 %	- 30 %	- 36 %	+ 5,2	+ 7,6	+ 9,8	âge 2008 + 5	+ 7,5	+ 10
Scénario C	- 23 %	- 32 %	- 37 %	+ 5,2	+ 8,2	+ 10,5	âge 2008 + 5	+ 7,7	+ 10,2
Scénario de base 2007	- 18 %			+ 4,2			âge 2006 + 4		

* Selon les résultats des projections actualisées, l'âge effectif moyen de départ à la retraite augmenterait par rapport à 2008 d'environ 1 an en 2020, 1,5 an en 2030 et 2 ans en 2050.

Source : Cor, 8^e rapport, 2010

3. DES JUSTIFICATIONS CONTRADICTOIRES

Le gouvernement estime finalement que le besoin de financement du système de retraites est d'origine démographique. Cette position sert à justifier le type de mesures à prendre lors de la réforme. L'exposé des motifs du projet de loi indique en effet qu'« *il est nécessaire de répondre à un déséquilibre démographique par des solutions démographiques* ». L'argument de l'augmentation de l'espérance de vie est de ce fait au cœur du débat, comme l'a rappelé le président de la République : « *La question qui nous est posée est simple : depuis 1950, nous avons gagné quinze années d'espérance de vie, le statu quo est-il possible ? La réponse est bien évidemment non (...), le statu quo serait irresponsable. (...) Face à un problème démographique, la réponse démographique relève du bon sens : si on vit plus longtemps, on doit travailler plus longtemps* »²⁶.

L'indicateur retenu par le président de la République est l'espérance de vie à la naissance. En 2009, celle-ci était de 77,8 ans pour les hommes et 84,5 ans pour les femmes. Depuis 1950, elle a donc effectivement augmenté de 14,4 ans pour les hommes et 15,3 ans pour les femmes. Tout comme cela fut le cas avant 1950, où pourtant la durée du travail journalière, hebdomadaire, ou tout au long de la vie n'a cessé de diminuer. Rien de très surprenant donc, ni de très nouveau : la tendance séculaire se poursuit. Depuis 1994, l'espérance de vie à la naissance a augmenté de 4,1 ans pour les hommes et de 2,6 ans pour les femmes.

Mais l'utilisation de cet indicateur est contestée. Plutôt que l'espérance de vie, il conviendrait de prendre en considération l'espérance de vie en bonne santé et les inégalités sociales face à celle-ci. En 2009, l'espérance de vie en bonne santé à la naissance était de 63,1 ans pour les hommes et de 64,2 ans pour les femmes. Depuis 1995, elle a augmenté de 3,1 ans pour les hommes et 1,8 an pour les femmes.

Le problème est que cet indicateur reste une espérance de vie à la naissance. Il n'est pas pertinent pour juger de la durée de retraite potentielle car il donne le nombre d'années que peuvent espérer vivre les bébés qui naissent aujourd'hui. Pour cela, il faut retenir l'espérance de vie à 60 ans ou 65 ans qui donne la durée moyenne qu'un individu peut espérer vivre à cet âge. Ces deux indicateurs n'évoluent pas nécessairement dans le même sens : l'espérance de vie à 60 ans peut stagner ou baisser alors que l'espérance de vie à la naissance augmente, en raison d'une moindre mortalité à des âges inférieurs à 60 ans.

En 2009, l'espérance de vie à 60 ans était de 22,2 ans pour les hommes et de 27 ans pour les femmes. Depuis 1950, elle a augmenté de 6,6 ans pour les hommes et de 8,6 ans pour les femmes.

²⁶ Intervention à Planète PME, 15 juin 2010.

Depuis 1994, la hausse est de 2,5 ans pour les hommes et de 2 ans pour les femmes. Il apparaît alors que, durant de cette période, les gains d'espérance de vie ont été absorbés par l'augmentation de la durée de cotisation (+ 3 ans entre 1994 et 2010). Si cette espérance de vie à 60 ans augmente, c'est aussi parce que la retraite permet aux salariés d'échapper à des conditions de travail particulièrement pénibles. Une étude européenne, réalisée par l'Inserm en collaboration avec des scientifiques suédois, finlandais et anglais, a ainsi montré qu'il y avait un lien entre une relation entre la santé perçue et le passage à la retraite : pendant les années qui précèdent le départ à la retraite, la proportion de personnes déclarant un mauvais état de santé ne cesse d'augmenter (pour atteindre 20 % des personnes interrogées), puis chute brusquement au moment de la retraite (pour représenter 14 %). En moyenne, les individus retrouvent après le départ à la retraite l'état de santé qu'ils déclaraient 8 à 10 ans plus tôt²⁷. L'étude montre aussi que ce sont les personnes soumises à des conditions de travail défavorables (forte demande physique, psychologique, insatisfaction au travail) qui bénéficient le plus de l'amélioration de leur santé après la retraite.

Trois remarques confirment ce « malentendu » démographique :

– Premièrement, la réforme des retraites de 2003 a instauré une règle d'allongement automatique de la durée d'assurance requise pour le taux plein. Cette règle stipule que tout allongement de la durée de retraite (induit par une augmentation de l'espérance de vie 60 ans) doit être financé par une augmentation de la durée d'activité, afin que le rapport entre la première et la deuxième, fixé en 2003, demeure constant jusqu'en 2020.

Cette règle d'allongement automatique montre deux choses : d'une part, toute augmentation de l'espérance de vie se traduit par une hausse de la durée d'activité, et non par un statu quo. D'autre part, cette règle est fondée sur l'espérance de vie à 60 ans, et non sur l'espérance de vie à la naissance.

– Deuxièmement, le rapport du Cor a montré que le défi à court et moyen terme n'était pas démographique, mais économique (voir *supra*).

– Troisièmement, concernant la question démographique, c'est le départ en retraite des générations nombreuses du baby-boom qui aura l'influence la plus forte sur les dépenses de retraite. Dans le régime général, l'incidence financière des évolutions démographiques serait évaluée à 14,6 milliards en 2013, dont 13,1 milliards d'euros au titre du « papy-boom » et 1,5 milliard d'euros au titre des gains d'espérance de vie²⁸... La question démographique de court et moyen terme relève donc essentiellement de la dimension transitoire (évolution de la structure de la population) et non de la dimension permanente (allongement de la durée de vie). Or, le gouvernement se focalise sur l'allongement de l'espérance de vie tandis que la méthode des « rendez-vous » permet d'adapter le système de retraites sans être obnubilé par ce qui se passera dans 50 ans.

Le FRR a justement pour mission d'accumuler des réserves qui seront utilisées à partir de 2020 pour contribuer au financement du régime général et du régime social des salariés et des indépendants. Ceux-ci devront faire face à des dépenses accrues car l'ensemble des générations du *baby-boom* devraient alors être à la retraite. L'abondement du FRR n'a cependant jamais été à la hauteur de sa mission. La réforme de 2008 devait être l'occasion de la préciser ainsi que la politique d'abondement au cours des prochaines années, comme le réclamait le Cor. Au lieu de cela, il a bien failli être purement et simplement liquidé, le gouvernement ayant envisagé de récupérer ses réserves pour... combler les déficits de l'assurance vieillesse. Cette tentative a été exprimée par l'interrogation du ministre du Travail de l'époque, Xavier Bertrand, en charge du dossier des retraites, au sujet de la pertinence du FRR : « *Le Fonds de réserve est prévu pour 2020, mais comment fait-on avant ?* »²⁹. En effet, comment fait-on avant ? C'est justement à cette question qu'il faut répondre clairement aujourd'hui et la confusion des horizons n'en clarifie pas la compréhension.

²⁷ « Self-rated health before and after retirement : findings from the French GAZEL cohort », *The Lancet*, Published online November 9, 2009.

²⁸ *Rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010*, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, par M. Dominique Leclerc, 4 novembre 2009.

²⁹ Entretien à *La Croix*, 4 avril 2008.

4. LE PROJET DE REFORME DU GOUVERNEMENT

Le projet de loi du gouvernement s'articule autour de six types de mesures : recul des âges légaux d'ouverture des droits et de taux plein, contreparties à ce recul, ressources nouvelles, pénibilité, emploi des seniors, et mesures spécifiques à la fonction publique. La plus symbolique, et la moins surprenante, puisque c'est à cette fin que la réforme a été décidée, concerne le recul des âges légaux. Le projet de loi abroge la méthode retenue en 2003 en supprimant les rendez-vous quadriennaux. Il vise l'équilibre du système de retraite en 2018.

LA METHODE DE LA REFORME DE 2010

La réforme des retraites a été annoncée le 22 juin 2009 par le président de la République devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles.

Début 2010, les lignes se mettent en place. La question du calendrier est alors posée. Le président de la République indique que la réforme doit être bouclée avant l'été, ce que dénoncent l'ensemble des syndicats, une telle situation signifiant l'absence de débat. Reste la possibilité d'aboutir en juillet ou août. Ce ne serait pas sans raviver alors le souvenir des réformes de 1993 et 2003 dont les lois furent votées pendant les congés d'été.

À l'issue du sommet du sommet social du 15 février 2010, le président annonce que le projet de loi sera examiné au Parlement en septembre. Certains y voient une volonté de temporiser à l'égard des syndicats. En réalité, le président de la République était obligé d'attendre le rapport du Cor actualisant les projections, rendu public le 14 avril, avant de lancer les concertations avec les syndicats et les partis politiques. Pour que la loi soit votée en juillet, il eût fallu que le projet de loi soit prêt au plus tard à la mi-mai pour arriver devant l'Assemblée fin juin, car la procédure législative impose le passage du texte auparavant devant les instances consultatives de la République. Avec les vacances parlementaires du mois d'août, tout recul de la date de présentation du projet de loi amenait nécessairement l'examen du projet par le Parlement à la rentrée.

Le 12 avril 2010, le ministre du Travail lance la concertation avec les syndicats et le patronat pour aborder « les objectifs » de la réforme des retraites et « la méthode de concertation ». Son objectif est de faire au plus vite : « *Deux mois de concertation me semblent suffisants. On ne découvre pas le problème des retraites* ». D'autres États européens, qui ne découvrent pas non plus ce problème, n'ont pourtant pas fait ce choix. À l'issue de la réunion, aux syndicats qui jugent le calendrier trop serré, il rétorque : « *On en parle depuis des années, il faut surtout passer à l'action* ». Estimant qu'« *en bilatérales, on va beaucoup plus loin* », il privilégie des réunions syndicat par syndicat aux « *grand-messes* » réunissant l'ensemble des organisations syndicales, dont son entourage a expliqué qu'elles étaient souvent le théâtre de « *surenchères stériles* ».

Des informations, destinées à rendre progressivement publiques les principaux éléments de la réforme, ont alors été communiquées jour après jour à la presse, soigneusement assorties de « *tout est sur la table* », « *rien n'est décidé* », « *rien n'est bouclé* », « *rien n'est tranché* », « *aucune décision n'a été prise* », « *aucune piste n'est fermée* », etc. De ce fait, le document d'orientation du 16 mai 2010, dont la publication avait été annoncée comme une première étape visant à donner les principes de la réforme, n'a en réalité rien apporté de nouveau. Il a seulement constitué une synthèse des informations divulguées par la presse au cours des semaines précédentes. Cette divulgation progressive s'est poursuivie durant le Congrès de la CFDT, qui a eu lieu à Tours du 7 au 11 juin, avec les annonces d'augmentation du taux de cotisation des fonctionnaires et de prélèvement sur les revenus de plus de 11 000 euros. Le secrétaire général de la CFDT, François Chérèque, a ainsi déploré « *l'intoxication de la part du gouvernement et du conseiller social du président de la République, comme quoi le gouvernement attendrait la position du congrès de la CFDT pour*

décider », et a accusé celui-ci de vouloir « pourrir le congrès de la CFDT » en « s’amus[ant] à distiller petit à petit tous les éléments de la réforme ».

Le projet de loi a finalement été rendu public le 16 juin 2010. Présenté en Conseil des ministres le 13 juillet et examiné par la commission des Affaires sociales de l’Assemblée du 20 au 23 juillet, il est discuté au Parlement depuis le 7 septembre.

AUGMENTATION DE LA DUREE D’ACTIVITE

Le projet de réforme prévoit le maintien de la règle d’allongement automatique de la durée de cotisation établie en 2003³⁰ et augmente la durée d’assurance requise pour le taux plein à 41,5 ans en 2020. Jusqu’à maintenant, cette augmentation se faisait dans le cadre des rendez-vous quadriennaux et laissait place à un éventuel ajustement du calendrier³¹.

Le projet prévoit également le recul de l’âge d’ouverture des droits à la retraite à 62 ans en janvier 2016 à raison de 4 mois par an à partir du 1^{er} juillet 2011 (puis janvier 2012) (génération née après le 1^{er} juillet 1951). Celui-ci s’accompagnerait d’un recul de l’âge du taux plein à 67 ans en 2023 pour maintenir un décalage de 5 ans entre les deux âges légaux (4 trimestres par an à partir du 1^{er} juillet 2016). Un relèvement parallèle de l’âge d’ouverture des droits à la retraite interviendrait pour les fonctionnaires en catégorie active (à 52 ans pour ceux qui pouvaient prendre leur retraite à 50 ans, à 57 ans pour ceux qui pouvaient partir à 55 ans) et pour les infirmières, ce qui modifierait le choix individuel qui leur est proposé dans le cadre de la réforme du statut :

- Rester dans la catégorie B sans augmentation de salaire et maintien d’un âge de départ en retraite à 55 ans. L’âge d’ouverture des droits serait alors progressivement relevé à 57 ans.
- Passer en catégorie A avec revalorisation salariale et recul de l’âge de départ en retraite à 60 ans. L’âge d’ouverture des droits serait maintenu à 60 ans.

À travers le projet de réforme des retraites, le gouvernement instaure une incitation supplémentaire pour les infirmières à choisir le passage en catégorie A. Pour les futures infirmières, l’âge d’ouverture des droits serait reculé de 60 à 62 ans.

Il est également prévu à partir de 2017 un relèvement de l’âge d’ouverture des droits dans les régimes spéciaux. Ainsi, seul le dispositif de retraite anticipée pour handicap à 55 ans créé en 2003 échapperait au recul de l’âge.

Le recul prévu est très rapide : l’âge d’ouverture des droits passerait ainsi de 60 ans à 61 ans et 8 mois en 3,5 ans. Il est plus rapide que le rythme demandé par le Medef en 2009 pour l’Agff (un trimestre par an). Il est plus rapide que lors des précédentes réformes (allongement durée de cotisation en 1993 et 2003 un trimestre par an). Il est plus rapide que dans les autres réformes européennes (relèvement de 65 à 67 ans entre 2012 et 2029 en Allemagne ; de 65 ans à 66 ans en 2024, 67 ans en 2034, puis 68 ans en 2044 en Grande-Bretagne).

Compte tenu de la condition de durée d’assurance requise pour le taux plein, ce recul pénalise les salariés qui l’ont atteinte, c’est-à-dire tous ceux qui ont commencé à travailler avant 21 ans, en supposant que la validation de leurs trimestres ait été continue.

Il pénalise plus largement l’ensemble des salariés, particulièrement ceux ayant eu des carrières incomplètes, à savoir les jeunes (dont l’âge moyen d’entrée dans la vie active est de 22,5 ans, et celui du 1^{er} CDI de 28 ans), et les femmes obligées d’attendre 65 ans car elles n’ont pas atteint la durée

³⁰ Cette règle prévoit que le ratio entre durée d’activité et durée de retraite doit être maintenu constant à son niveau de 2003. Autrement dit, tout allongement de l’espérance de vie à 60 ans se traduit par une augmentation de la durée d’assurance et une augmentation de la durée de la retraite, afin de maintenir constant ce ratio.

³¹ Un rapport du gouvernement élaboré sur la base des travaux du Cor devait faire apparaître notamment l’évolution de l’emploi et du taux d’activité des plus de 50 ans. Au vu de ces éléments, le gouvernement fixait par décret la durée de cotisation après avis du Cor et de la Commission de garantie des retraites (Cgr).

d'assurance requise pour le taux plein, ce qui concerne 30 % d'entre elles. Pourtant les femmes cumulent les inégalités face à la retraite³².

En 2009, 63 % des départs se font à 60 ans ou avant, et 17 % à 65 ans. Dans le premier cas, il s'agit principalement d'hommes qui ont acquis à cet âge la durée d'assurance requise pour le taux plein. Dans le second, ce sont essentiellement des femmes qui doivent attendre 65 ans pour obtenir le taux plein et ne pas être ainsi trop pénalisées par des carrières courtes. Selon les projections de la Cnav, ces proportions seraient de 38 % et 36 % en 2050, en raison de l'augmentation de la durée d'assurance requise pour le taux plein, de l'entrée plus tardive des jeunes dans la vie active, et de la progression des carrières précaires (voir infra). Autrement dit, une proportion croissante de jeunes générations devra attendre un âge du taux plein lui-même augmenté pour ne pas être trop pénalisée au moment de son départ à la retraite. L'augmentation de la part des pensions liquidées à cet âge ne devrait en effet pas résulter d'un accroissement de la durée d'assurance validée. En 2009, alors que la durée d'assurance requise était de 161 trimestres, la durée d'assurance moyenne validée par les assurés a été de 150 trimestres. En 2020, alors que la durée d'assurance exigée pour les générations 1960 et suivantes passerait à 166 trimestres (41,5 ans), la durée d'assurance validée est estimée par la Cnav à 155 trimestres. Puis elle diminuerait pour se stabiliser autour de 148 trimestres (147 pour les hommes, 149 pour les femmes) à partir de 2035. La déconnexion des paramètres du système de retraite et de la réalité du marché du travail (voir infra) ne peut alors que déboucher sur une baisse des pensions.

Le recul des âges légaux permettrait à la Cnav d'économiser 4,5 milliards d'euros en 2015 et 9,1 milliards d'euros en 2020. Le déficit prévu serait alors couvert à 35 % en 2015 et 48 % en 2020.

LES CONTREPARTIES AU REcul DE L'AGE LEGAL

Trois contreparties sont envisagées.

Première contrepartie : le dispositif carrières longues, qui permet aux salariés ayant commencé à travailler à 14, 15 et 16 ans de partir à la retraite à taux plein avant 60 ans, serait ouvert aux assurés ayant commencé à travailler à 17 ans. Ils auraient alors la possibilité de partir en retraite à 60 ans, ce qui équivaut au maintien de la situation actuelle.

CONDITIONS D'ACCES AU DISPOSITIF CARRIERES LONGUES

Plusieurs conditions doivent être réunies :

- une durée d'assurance validée supérieure de huit trimestres à la durée d'assurance requise pour le taux plein ;
- une durée cotisée spécifique : supérieure de huit trimestres à la durée d'assurance requise pour le taux plein pour un départ à 56 et 57 ans ; supérieure de quatre trimestres à la durée d'assurance requise pour un départ à 58 ans ; égale à la durée d'assurance requise pour un départ à 59 ans ;
- une durée minimale d'assurance de cinq trimestres en début de carrière : celle-ci doit être atteinte avant la fin de l'année civile des 16 ans pour un départ à 56, 57 ou 58 ans, avant la fin de l'année civile des 17 ans pour un départ à 59 ans.

Mais le projet de réforme prévoit également un durcissement du dispositif carrières longues. L'âge d'accès devrait être reculé d'un an : il passerait de 57 à 58 ans pour les salariés ayant commencé à travailler à 14 ans, de 58 à 59 ans pour les salariés ayant commencé à travailler à 15 ans, et de 59 à 60 ans pour les salariés ayant commencé à travailler à 16 ans. Leur durée d'assurance serait donc relevée d'un an, tandis que la durée d'assurance requise augmenterait de deux trimestres pour les

³² Marie-Jo Zimmerman, « Retraite : ne pas oublier les femmes », *Les Échos*, 21 mai 2010 ; « Les femmes cumulent les inégalités face à la retraite », interview d'Odile Chagny, *Metis*, 27 mai 2010.

autres assurés. Ainsi les conditions d'accès au dispositif seraient durcies car la durée d'assurance validée (44 ans) devrait alors supérieure de 10 trimestres à la durée d'assurance requise (41,5 ans). La première version du projet prévoyait un recul instantané d'un an de l'âge d'accès au dispositif, alors que le recul de l'âge d'ouverture des droits s'effectuerait, pour les autres assurés, à raison de 4 mois par an. Face aux critiques syndicales dénonçant le caractère « brutal » du procédé, le président de la République a annoncé un « lissage » du relèvement de l'âge d'accès au dispositif afin de le rendre progressif et d'éviter un décalage dans le rythme de relèvement avec l'âge d'ouverture des droits.

La Cnav estime que l'ouverture du dispositif aux assurés ayant commencé à travailler à 17 ans aurait un effet important dès 2012. En 2013, près de 90 000 personnes pourraient ainsi partir avant le nouvel âge légal qui serait alors de 61 ans, soit environ 20 000 départs de plus que si la réglementation restait inchangée. Ces flux se maintiendraient jusqu'à 2015, puis diminueraient de façon régulière car le dispositif carrières longues est amené à décliner, en raison de l'augmentation de l'âge moyen d'entrée dans la vie active³³ qui devrait se traduire par un tarissement des flux de départ à 60 ans et avant.

Deuxième contrepartie : l'indemnité journalière perçue pendant le congé maternité serait intégrée dans le salaire de référence pour le calcul de la pension.

Troisième contrepartie : le nombre de trimestres validés pour la première période de chômage non indemnisé passerait de quatre à six. Le gouvernement affirme ainsi tenir compte des difficultés d'insertion professionnelle plus nombreuses auxquelles sont confrontés les jeunes. Selon lui, 6 000 personnes pourraient bénéficier de cette mesure.

Cette mesure appelle deux commentaires.

Tout d'abord, pour en bénéficier, il faut déjà avoir occupé un emploi. Deux situations peuvent se présenter :

- Si une période de chômage non indemnisé succède à une période de chômage indemnisé, elle permet de valider des trimestres dans la limite d'un an³⁴ (renouvelable après chaque nouvelle période d'indemnisation), ou dans la limite de 5 ans si l'assuré a au moins 55 ans à la date de cessation de l'indemnisation³⁵, totalise au moins 20 ans de cotisations tous régimes, et ne relève pas à nouveau d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse.
- Si la période ne succède pas à une période d'indemnisation, la validation s'effectue dans la limite d'un an, mais elle ne peut intervenir qu'une seule fois.

Ensuite, entre les générations 1950 et 1970, le nombre de trimestres validés avant 30 ans est passé de quarante à un peu plus de trente (hors service militaire et majoration de durée d'assurance), soit une diminution de sept trimestres (neuf pour les hommes, cinq pour les femmes)³⁶. Le recul des droits validés à 30 ans a été le plus important pour les jeunes les moins qualifiés : les ouvriers de la génération 1950 avaient validé 15 trimestres de plus que les cadres. L'écart n'est plus que de 10 trimestres pour la génération 1970.

La mesure envisagée ne permet donc pas aux jeunes salariés de ne plus subir les conséquences de leur période d'inactivité dans le calcul de leurs droits à retraite. Elle ne concernerait que les « jeunes ». Pour tous les autres, la durée de validation en cas de période de chômage non indemnisé serait inchangée.

³³ Au sein de la génération 1954, 38 % des individus ont effectué une première validation à 17 ans et moins et 27 % à 18 et 19 ans. 49 % ont validé une année complète à 19 ans et avant. Concernant la génération 1970, 9 % des individus ont effectué une première validation à 17 ans et moins et 33 % à 18 et 19 ans. 44 % ont validé une année complète à 19 ans et avant. Voir Benoît Rapoport, « En début de carrière, moins d'acquisitions de droits à la retraite pour les jeunes générations », *Dossier Solidarité et santé*, n°10, 2009, pp. 24-45.

³⁴ Cette durée est portée à cinq ans lorsque l'assuré est âgé d'au moins 55 ans à la date où il cesse de bénéficier des indemnités et a cotisé au moins 20 ans.

³⁵ La durée d'indemnisation est de 36 mois à partir de 50 ans, contre 28 mois avant 50 ans.

³⁶ Olivier Bontout, Amandine Brun, Benoît Rapoport, « Les droits à la retraite des jeunes générations », *Dossier solidarité et santé*, n° 10, 2009.

DE NOUVELLES RESSOURCES

Deux types de ressources sont prévus dans le gouvernement : une taxation des hauts revenus et une taxation des revenus du capital. Celles-ci ne font pas partie du projet de loi, mais devraient être intégrées à la loi de financement de la Sécurité sociale 2011 qui sera votée fin 2010. Elles rapporteront 3,7 milliards d'euros en 2011 et 4,6 milliards en 2020, dont plus de la moitié devrait provenir de l'annualisation des allègements généraux de cotisations sociales³⁷ (2 milliards en 2011, 2,4 milliards en 2020). L'autre principale mesure concerne la suppression du crédit d'impôt sur les dividendes (645 millions d'euros en 2011, 800 millions d'euros en 2020). Les autres rapportent moins de 300 millions d'euros chacune.

Recettes nouvelles prévues par le projet (millions d'euros)

MESURE	RENDEMENT 2011	RENDEMENT 2020 (en € constants 2010)
Contributions des hauts revenus	410 M€	630 M€
Augmentation de 40% à 41% du taux marginal du barème de l'impôt sur le revenu	230 M€	290 M€
Retraites-chapeaux : suppression de l'abattement de 1 000 pour l'imposition des rentes et instauration d'une contribution salariale spécifique de 14%	110 M€	140 M€
Stock-options : passage de la contribution patronale spécifique sur la valeur des options de 10% à 14% et de la contribution salariale sur le gain de levée d'option de 2,5% à 8%	70 M€	200 M€
Contributions des revenus du capital	1 090 M€	1 340 M€
Hausse d'1 point des prélèvements proportionnels :		
- Plus-values de cessions mobilières (18% à 19%)	90 M€	110 M€
- Plus-values de cessions immobilières (16% à 17%)	45 M€	50 M€
- Prélèvement forfaitaire libératoire sur les dividendes et les intérêts (18% à 19%)	130 M€	160 M€
Suppression du crédit d'impôt sur les dividendes	645 M€	800 M€
Imposition des plus-values de cessions de valeurs mobilières au 1er euro	180 M€	220 M€
Total taxes sur les ménages	1 500 M€	1 970 M€
Annualisation des allègements généraux de charges sociales	2 000 M€	2 400 M€
Suppression du plafonnement de la quote-part pour frais et charges sur les dividendes reçus par une société mère de ses filiales	200 M€	250 M€
Total taxes sur les entreprises	2 200 M€	2 650 M€
TOTAL	3,7 Mds€	4,6 Mds€

Source : Dossier de presse « Réforme des retraites », 16 juin 2010

Ces ressources seraient destinées à financer le Fsv. Aucune ressource supplémentaire n'est prévue pour financer les régimes, excepté la hausse des cotisations des fonctionnaires... mais il n'existe pas de caisse de retraite dans la FPE et la Cnracl est excédentaire. En 2008, un point de cotisation plafonnée rapportait 4,1 milliards d'euros de recettes au régime général, un point de cotisation déplafonnée 4,92 milliards d'euros. Un point de Csg prélevé sur les revenus d'activité procurait 7,9 milliards d'euros³⁸.

LA PRISE EN COMPTE DE LA PENIBILITE

Le président de la République avait indiqué que la pénibilité constituerait une priorité de la réforme. Il n'avait guère d'autre choix dans la mesure où il voulait reculer l'âge légal de la retraite. En 2003, le gouvernement avait fait le choix d'une augmentation de la durée d'assurance requise pour une

³⁷ Le calcul des allègements généraux de cotisations patronales ne s'effectuerait plus sur une base mensuelle, ce qui permettait d'y inclure le 13^e et 14^e mois, mais sur douze mois, ce qui les en exclut. La mensualisation des allègements peut inciter les employeurs à renoncer à augmenter le salaire mensuel de base et à verser en contrepartie un 13^e ou un 14^e mois, dans la mesure où une entreprise qui paye un salarié au Smic sur 13 mois dispose du même taux d'exonération que celle qui rémunère le sien pour ce même montant, mais sur 12 mois.

³⁸ Comptes de la Sécurité sociale, rapport d'octobre 2009.

retraite à taux plein. Au nom de l'équité, il avait alors programmé une négociation sur la pénibilité entre patronat et syndicats. Les conditions de travail influent sur les espérances de vie et les incapacités, donc sur la durée passée à la retraite et l'état de santé. L'espérance de vie des ouvriers à 35 ans est inférieure à celle des cadres de 6 ans pour les hommes et de 2 ans pour les femmes ; à 60 ans elle l'est de 4 ans pour les hommes et de 2 ans pour les femmes³⁹. Au sein de cette vie plus courte, les ouvriers connaissent de surcroît une période d'incapacité plus longue. Un cycle de discussions s'est ouvert en février 2005 et s'est achevé en juillet 2008 après 18 séances de négociation... sans aboutir. Le 30 janvier 2008, au cours de l'une d'entre elles, le patronat a remis en cause le lien entre espérance de vie et pénibilité. À l'issue de celle-ci, le ministre du Travail, Xavier Bertrand s'est déclaré « *choqué* » et a précisé : « *Si syndicats et patronat se réunissent, depuis des années, sur cette question, c'est bien parce qu'il y a un lien entre la pénibilité, la santé des salariés et l'espérance de vie* ». Le ministre avait alors prévenu que ce dossier « *ne restera[it] pas enlisé* » et que, faute d'accord entre patronat et syndicats, il s'engageait à le reprendre dans le cadre de la réforme de 2008. Face à l'enlisement des négociations, le ministre avait réitéré sa mise en garde : « *Cela fait trop longtemps que les discussions sur ce sujet durent. Soit elles aboutissent à un accord, soit je l'annonce clairement, l'État interviendra. Mais les entreprises seront soumises à contribution. (...) l'espérance de vie d'un ouvrier est de sept ans inférieure à celle d'un cadre supérieur. On ne peut pas détourner le regard de cette réalité* »⁴⁰. La réforme de 2008 n'a finalement pas abordé le sujet...

LES PRINCIPES D'UNE PRISE EN COMPTE DE LA PENIBILITE DEFENDUS PAR LES SYNDICATS

Le travail pénible serait défini, non par métier, mais par exposition à trois catégories de facteurs de pénibilité réduisant l'espérance de vie :

- Efforts physiques lourds : gestes répétitifs, travail de chaîne et cadences imposées ; contraintes posturales et articulaires ; vibrations ; manutention et port de charges lourdes.
- Environnement agressif : températures extrêmes et intempéries ; bruits intenses ; poussières et fumées ; produits toxiques.
- Rythmes de travail contraignants : travail de nuit et horaires alternants, décalés, longs déplacements fréquents.

Le dispositif de réparation de la pénibilité prendrait la forme d'un droit à la retraite anticipée à taux plein. Deux conditions devraient être remplies pour y accéder : avoir au moins 55 ans et justifier d'années d'exposition à un ou plusieurs facteurs de pénibilité.

Le droit à la retraite anticipée serait collectif et résulterait d'une bonification de la durée d'assurance pouvant aller de un à trois mois par année d'exposition à un ou plusieurs facteurs de pénibilité ayant un impact négatif sur l'espérance de vie – selon les conditions d'exposition (durée, fréquence, intensité, cumul de facteurs). Le temps ainsi octroyé serait plafonné à cinq ans et stocké sur un « compte temps pénibilité ».

L'exercice de ce droit serait quant à lui individuel : la demande de reconnaissance de la pénibilité serait faite par le salarié qui en préciserait les formes : cessation anticipée d'activité ou aménagement des conditions d'emploi (notamment cessation progressive d'activité).

Deux sources de financement sont prévues :

- une contribution des entreprises à travers un système de mutualisation (destiné à impliquer les donneurs d'ordre) afin d'inciter à la prévention ;
- un financement public qui serait composé d'un redéploiement du financement d'autres dispositifs dans lesquels se retrouvent actuellement les salariés usés au travail, et d'un financement spécifique si nécessaire.

³⁹ Emmanuelle Cambois, Caroline Laborde, Jean-Marie Robine, « La double peine des ouvriers : plus d'années d'incapacité au sein d'une vie plus courte », *Population & Sociétés*, n° 441, janvier 2008.

⁴⁰ Interview au *Journal du Dimanche*, 18 mai 2008.

Le gouvernement a retenu l'approche par exposition aux trois catégories de facteurs de pénibilité issues de la négociation sur la pénibilité. L'exposition serait enregistrée dans un carnet de santé individuel. La reconnaissance de la pénibilité serait prise en compte en fonction des effets directs de ces facteurs sur les salariés. Il s'agit donc d'une logique d'individualisation. Ces effets seraient évalués par une commission médicale qui décide, en fonction de l'usure des salariés (et non de l'espérance de vie), s'ils sont aptes à poursuivre leur activité. Pour ceux qui ont une incapacité physique d'au moins 10 %, l'âge de la retraite est maintenu à 60 ans du fait d'une situation d'usure professionnelle constatée (maladie professionnelle ou accident du travail produisant les mêmes effets). Ce taux d'incapacité inclut les troubles musculo-squelettiques (Tms), qui représentent 78 % des maladies professionnelles, et laissent dans 40 % des cas des séquelles permanentes⁴¹. Le taux moyen d'incapacité qui en résulte est de 4,2 %. Trois Tms sur quatre sont reconnus pour les salariés âgés de 40 à 59 ans. Selon le gouvernement, 30 000 personnes pourraient être concernées sur un flux de départs annuels de 660 000 assurés. Un tel dispositif revient à prendre en compte la pénibilité par le dispositif d'invalidité moyennant un abaissement du taux d'incapacité (de 50 à 10 %)⁴². Il n'intègre pas les effets différés de la pénibilité sur la santé, induits notamment par les expositions à des substances cancérigènes et par le travail de nuit. Or un délai important existe en général entre l'exposition à l'agent cancérigène et l'apparition de la maladie : 70 % des cancers professionnels sont reconnus à 60 ans ou après.

Les dépenses supplémentaires engendrées par ce dispositif seront financées par une contribution de la branche accidents du travail et maladies professionnelles. Celle-ci sera alimentée par des recettes nouvelles issues des cotisations des employeurs au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles⁴³. Avant les annonces du 8 septembre faites par le président de la République, le coût était estimé à 40 millions d'euros en 2012, 100 millions en 2015, 200 millions après 2018, au terme de la montée en charge du dispositif. Selon l'étude d'impact, cela aurait représenté pour les employeurs un surcoût de l'ordre de 0,05 point, un point de cotisation représentant 450 millions d'euros. Cette majoration spécifique serait mutualisée sur l'ensemble des employeurs, mais pourrait être plus importante dans les secteurs d'activité plus particulièrement concernés par la pénibilité au travail.

Par ailleurs, les entreprises d'au moins 50 salariés (ou appartenant à un groupe d'au moins 50 salariés) employant une proportion minimale fixée par décret de salariés exposés à des facteurs de risques professionnels devra être couverte, à partir du 1er janvier 2012, par un accord ou un plan d'action relatif à la prévention de la pénibilité. À défaut, elles devront verser une pénalité fixée à 1 % au maximum des rémunérations versées aux salariés concernés au cours des périodes au titre desquelles elle n'est pas couverte par l'accord ou le plan d'action.

Enfin, à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2013, un accord de branche pourra créer un dispositif d'allègement ou de compensation de la charge de travail des salariés occupés à des travaux pénibles. Un salarié pourra bénéficier de ce dispositif à condition :

- d'avoir été exposé pendant une durée minimale définie par l'accord à l'un des facteurs de pénibilité,
- d'avoir cumulé pendant une durée définie par le même accord deux de ces facteurs,
- de ne pas remplir les conditions pour liquider sa retraite à taux plein.

L'allègement de la charge de travail pourra prendre la forme :

- d'un passage à temps partiel jusqu'à ce que le salarié puisse faire valoir ses droits à retraite, durée pendant laquelle le salarié bénéficiera d'une indemnité complémentaire fixée par l'accord ;

⁴¹ Les affections causées par l'amiante représentent 15 % des maladies professionnelles. Elles génèrent un taux moyen d'incapacité de 26 %. Pour plus de précisions, voir « L'exposition des salariés aux maladies professionnelles en 2007 », *Dares Analyses*, n° 56, septembre 2010.

⁴² Voir Antoine Rémond, *Les retraites en question*, La Documentation française, Paris, pp. 106-111.

⁴³ Les modalités de ce financement seront précisées par décret.

– de l'exercice d'une mission de tutorat au sein de l'entreprise du salarié, mission au titre de laquelle le salarié bénéficiera d'une indemnité complémentaire fixée par l'accord.

La compensation de la charge de travail pourra prendre la forme :

– du versement d'une prime ;

– de l'attribution de journées supplémentaires de repos ou de congé. Ces droits pourront être versés, le cas échéant, sous la forme d'un abondement au compte épargne-temps du salarié. Les droits affectés sur le compte épargne-temps pourront être utilisés pour permettre la cessation progressive de l'activité du salarié.

Ces dispositifs d'allègement de la charge de travail seront financés par un fonds créé par l'accord de branche au sein de celle-ci. Les modalités de la contribution à la charge des entreprises de la branche ainsi que les modalités de la mutualisation du montant de sa collecte devront être définies dans l'accord. Les entreprises de la branche couvertes par un accord d'entreprise créant un dispositif d'allègement ou de compensation de la charge de travail pour les salariés occupés à des travaux pénibles seront exonérées de la contribution à ce fonds.

L'EMPLOI DES SENIORS

Le gouvernement juge que le coût des seniors est trop élevé, ce qu'il pense être le principal frein à la baisse de leur chômage, notamment de longue durée. Le projet de réforme prévoit d'instaurer une aide d'une durée de 12 mois pour les entreprises égale à 14 % du salaire brut plafonné pour l'embauche de tout chômeur de plus de 55 ans en CDI ou CDD de plus de 6 mois. Chaque année, en moyenne, 75 000 demandeurs d'emploi de plus de 55 ans, inscrits au service public de l'emploi, retrouvent un emploi. Parmi ceux-ci, 35 000 reprennent un emploi stable et pourraient donc se voir éligibles à ce dispositif. À comportements inchangés, le coût budgétaire de cette mesure est estimé, par la Direction Générale du Trésor, à 55 millions d'euros.

Le salaire des seniors assurant une fonction tutorale serait pris en charge par les fonds de la formation professionnelle. Faut-il en déduire que le problème de la formation des seniors, considéré habituellement comme l'un des principaux obstacles, n'est finalement qu'un problème de coût ?

Paradoxalement, certaines politiques publiques peuvent accroître le coût des seniors pour les entreprises. C'est le cas notamment du transfert de la prise en charge des dépenses de santé de l'assurance maladie vers les mutuelles et les assurances, car la mutualisation s'effectue entre un nombre d'individus plus petit. Les entreprises qui ont une pyramide des âges vieillissante auront donc tendance à réduire en priorité l'emploi des seniors en cas de difficulté.

LES MESURES SPECIFIQUES A LA FONCTION PUBLIQUE

Comme pour celui des autres régimes, le besoin de financement du régime de retraite de la FPE augmente. Cette hausse est due à la progression des dépenses de retraite, liée à celle du nombre de retraités, et à la réduction du nombre des agents de l'État (non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, transfert de compétences aux collectivités locales). Néanmoins, il est toujours équilibré car il n'existe pas de caisse de retraite et l'État assure le paiement des pensions par un taux de cotisation implicite, qui varie chaque année en fonction des besoins. C'est pourquoi le Cor estime un besoin de financement en faisant comme si le taux de cotisation implicite de l'État employeur était resté à son niveau de 2000 (voir supra). Or, de 2000 à 2010, le taux de cotisation implicite de l'État employeur a régulièrement augmenté. Le gouvernement a évalué cet « effort de l'État » à 15,6 milliards d'euros. Ce qui réduit d'autant le besoin de financement de 21 milliards d'euros en 2020 projeté par le Cor, qui serait alors de 5,4 milliards d'euros. Entre 2010 et 2020, le gouvernement prévoit un gel de l'« effort de l'État ». En 2020, les mesures d'âge rapporteraient à la FPE 2,6 milliards d'euros et les mesures de convergence public/privé 2,3 milliards d'euros. Il resterait donc 500 millions d'euros qui devraient être financés d'une manière ou d'une autre par les agents civils et militaires de l'État eux-mêmes.

Parmi les mesures de convergence, le projet de réforme prévoit un alignement sur une période de 10 ans du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui du secteur privé, lequel passerait de 7,85 % à 10,55 % (régime général + régimes complémentaires). Cela représenterait une augmentation de 0,27 point par an de 2011 à 2020. Elle ne serait pas compensée par une hausse des rémunérations et diminuerait donc le pouvoir d'achat des fonctionnaires. La justification de cette mesure est peu compréhensible. S'il s'agit seulement de faire converger les taux de cotisation salariale sur celui du secteur privé, pourquoi ne le faire que pour les taux de cotisation des fonctionnaires ? Autrement dit, pourquoi n'est-il pas prévu d'augmenter celui de la SNCF – qui, comme dans la fonction publique, est de 7,85 % – et pourquoi ne pas diminuer celui de la RATP, qui est de 12 % ? Si, au contraire, la justification de cette mesure est d'apporter de nouvelles ressources à la fonction publique, pourquoi cette convergence devrait-elle se faire sur le taux de cotisation du secteur privé et non pas sur celui de la RATP, ce qui permettrait d'en procurer aussi aux autres régimes concernés ? Pourquoi la convergence ne devrait-elle se faire que sur les taux et pas sur l'ensemble des éléments de rémunération qui y sont soumis (salaire de base et primes)⁴⁴ ?

COMPARAISON DES TAUX DE COTISATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE ET DANS LE SECTEUR PRIVE

Les taux de cotisation des employeurs sont de :

- 15 % pour les employeurs privés,
- 27,30 % pour les collectivités locales et les hôpitaux,
- 60,14 % en 2009 et 62,14 % en 2010 pour l'État employeur (cotisation implicite calculée chaque année dans le projet de loi de finances).

Les taux de cotisation considérés globalement, taux employeurs et salariés confondus. Même alors les cotisations retraites paraissent être en 2009 de près de 25 % dans le privé, 35 % à la Cnracl, et 68 % pour l'État.

En fait, il est impossible de comparer des cotisations individuelles du privé, bénéficiant de nombreuses exonérations, et les cotisations globales de l'État. Le Cor, dans son rapport de janvier 2010, a recalculé les taux de cotisations globales dans le public et le privé. Ce taux réel est de 30 % dans le privé, 25 % à la Cnracl, et 46 % pour l'État. Cela reflète notamment le fait que les fonctionnaires territoriaux sont plus jeunes et ont connu plus de recrutements, tandis que les fonctionnaires d'État sont plus âgés et ont dorénavant de faibles niveaux de recrutements.

Le projet décide ensuite de mettre fin, à compter de 2012, au dispositif de départ anticipé sans condition d'âge pour les parents de trois enfants, ou d'un enfant âgé de plus d'un an et atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 %, ayant 15 ans de service, à condition qu'ils aient interrompu leur activité pour s'en occuper. Ce dispositif bénéficie essentiellement aux femmes. Les parents peuvent déposer jusqu'au 31 décembre 2010 un dossier pour un départ anticipé afin de bénéficier des conditions en vigueur avant le projet de réforme. Ce dispositif sera maintenu pour les agents qui sont à cinq ans de l'âge de la retraite. Sur les 15 000 personnes qui demandent chaque année à bénéficier de ce dispositif, 40 % seraient concernées par cette disposition.

Il existe dans la fonction publique un dispositif de solidarité qui accorde aux fonctionnaires un minimum garanti de pension. Les fonctionnaires en bénéficient dès qu'ils atteignent l'âge d'ouverture des droits (60 ans pour l'âge légal de droit), quel que soit le nombre de trimestres validés. Le régime général a aussi un dispositif de solidarité (le minimum contributif), dont les

⁴⁴ Dans le secteur privé, les taux de cotisation portent à la fois sur le salaire de base et les primes. L'intéressement, la participation et l'abondement ne sont pas soumis à cotisation. Dans la fonction publique, ils concernent le traitement indiciaire. Un second taux porte sur la partie de la rémunération non soumise à cotisation, laquelle comprend notamment les primes mais aussi l'intéressement, dans la limite de 20 % du traitement indiciaire.

conditions d'obtention sont plus restrictives : un salarié ne peut en bénéficier que s'il a atteint la durée d'assurance requise ou l'âge du taux plein. À défaut, le minimum contributif est « proratisé ». Le projet de loi entend également appliquer cette règle dans la fonction publique. Le montant applicable pour une carrière complète effectuée dans la fonction publique est maintenu.

Enfin, le président de la République a indiqué le 8 septembre que la condition de durée de service dans la fonction publique pour bénéficier d'une pension de ce régime serait ramenée de 15 à 2 ans. Actuellement, les fonctionnaires titulaires qui effectuent une carrière courte dans la fonction publique ne peuvent bénéficier d'une retraite au titre de celle-ci. Ils sont alors affiliés au régime général et au régime complémentaire des non-titulaires de la fonction publique, auxquels ils doivent verser des cotisations élevées.

5. POSITIONS SYNDICALES ET PATRONALES SUR LA REFORME DES RETRAITES

LES POSITIONS SYNDICALES

Afin de ne pas trop alourdir le texte, les positions syndicales sont présentées sous forme de tableaux.

Positions confédérales sur les pistes de réforme possibles

	SYSTEME PAR POINTS OU DE COMPTES NOTIONNELS	BAISSE DES PENSIONS	AUGMENTATION DE LA DUREE D'ACTIVITE		AUGMENTATION DES RESSOURCES	
			Recul des âges légaux	Allongement de la durée de cotisation	Prélèvements Financement de la solidarité (droits non contributifs (Fsv) et Frr)	Cotisations Financement des régimes (droits contributifs)
CFDT	Oui	Non TR ≥ 100 % du Smic net pour une carrière complète	Non	– Allongement selon constance du rapport durée d'activité / durée de retraite établi en 2003 – Dépassement du dispositif carrières longues : Possibilité de départ à la retraite à taux plein sans abattement ni condition d'âge, dès que le nombre de trimestres requis est atteint	– Contributions assises sur l'ensemble des revenus, y compris ceux du capital (redistributions du système, déséquilibre démographique conjoncturel, déséquilibres transitoires liés à la crise économique) – Augmentation de la contribution sociale de 2 % sur les revenus des capitaux (financement FRR)	Augmentation des taux de cotisation
CGT	Non	Non – TR ≥ 75 % et 100 % du Smic net pour une carrière complète – Indexation sur les salaires – Retour aux 10 meilleures années	Non	Non « Arrêter la spirale » de l'allongement de la durée de cotisation prévue par la loi Fillon : principe de partage de l'espérance de vie inacceptable et injuste (gains d'espérance de vie inégaux selon les catégories sociales)		– Élargissement de l'assiette de cotisation aux : • compléments de salaire non soumis à cotisation (intéressement, participation, primes) • revenus financiers des entreprises – Cotisations patronales : • Augmentation des taux • Modulation en fonction du ratio valeur ajoutée / masse salariale • Remise à plat des exonérations – Cotisations salariales : envisager une augmentation si nécessaire
FO	Non	Non – TR ≥ 75 % et 100 % du Smic net pour une carrière complète – Indexation sur les salaires – Retour aux 10 meilleures années	Non	Non « 40 ans c'est déjà trop » Mais poursuite de l'allongement automatique selon la constance du ratio de 2003 = « bonne nouvelle »	– Révision de l'assiette de la Csg – Réallouer au Fsv l'intégralité de sa part de Csg (1,3 %) – Instauration d'une taxe de 5 % sur les bénéfices des entreprises non réinvestis – Alimentation du Frr par une ressource pérenne, si nécessaire un prélèvement supplémentaire sur les bénéfices non investis des entreprises	– Augmentation des taux de cotisation – Élargissement de l'assiette de cotisation à intéressement, participation, stock-options – La compensation intégrale des exonérations de cotisations sociales pour la Cnav

	SYSTEME PAR POINTS OU DE COMPTES NOTIONNELS	BAISSE DES PENSIONS	AUGMENTATION DE LA DUREE D'ACTIVITE		AUGMENTATION DES RESSOURCES	
			Recul des âges légaux	Allongement de la durée de cotisation	Prélèvements Financement de la solidarité (droits non contributifs (Fsv) et Frr)	Cotisations Financement des régimes (droits contributifs)
CFE-CGC	Non	Non Bouclier retraite : engagement d'un TR minimal	Oui si : – Maintien dispositif carrières longues – Hausse du taux d'emploi des seniors (≥ 50 %)			– Changement d'assiette : TVA sociale – « Traque aux niches sociales »
CFTC	Non	Non	Non	– Hausse rapide de la Csg, dont une partie fléchée vers les régimes – Assurer des réserves suffisantes au Frr – Affecter les profits non réinvestis à un salaire différé		Élargissement de l'assiette de cotisation à intéressement, participation, stock-options, retraites chapeau
UNSA	Non	Non – Stopper la baisse des retraites – Garantir « un bon taux de remplacement »	Non	– Suppression de la loi TEPA et allocation des recettes qui en résultent aux retraites – Augmentation d'1 point de la CSG – Taxation des stock-options – Augmentation du forfait social jusqu'au taux de cotisation patronal (4 % → 15 %)		– Suppression des exonérations de cotisations sociales non compensées et reconsidérer les exonérations compensées – Augmentation de 0,3 point de la cotisation vieillesse

Positions confédérales sur certains éléments de réforme possibles

	ÉVOLUTION DE L'ARCHITECTURE DU SYSTEME DE RETRAITE (répartition)	ÉPARGNE RETRAITE	RECONNAISSANCE DE LA PENIBILITE Positions communes négociation 2005-2008	PRISE EN COMPTE DE LA REALITE DE L'EMPLOI
CFDT	<ul style="list-style-type: none"> – Réfléchir aux conditions d'unification des régimes des secteurs public et privé – Unification des régimes obligatoires des salariés du secteur privé 	<p>Généraliser l'accès à une épargne retraite collective avec abondement de l'entreprise pour l'ensemble des salariés « sans substitution de l'épargne retraite aux régimes obligatoires »</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Approche par exposition à 3 catégories de facteurs de pénibilité réduisant l'espérance de vie : efforts physiques lourds, environnement agressif, rythmes de travail contraignants – 2 conditions : <ul style="list-style-type: none"> • au moins 55 ans • justifier d'années d'exposition à un ou plusieurs facteurs de pénibilité – 2 dimensions dans la réparation : <ul style="list-style-type: none"> • Calcul collectif du droit : compte temps pénibilité plafonné à cinq ans : bonification de la durée d'assurance de un à trois mois par année d'exposition – selon les conditions d'exposition (durée, fréquence, intensité, cumul de facteurs) – à un ou plusieurs facteurs de pénibilité ayant un impact négatif sur l'espérance de vie <ul style="list-style-type: none"> • Exercice individuel du droit : Demande de reconnaissance de la pénibilité par le salarié: cessation anticipée d'activité ou aménagement des conditions d'emploi, notamment cessation progressive d'activité – 2 sources de financement : <ul style="list-style-type: none"> • contribution des entreprises : financement mutualisé (destiné à impliquer les donneurs d'ordre) incitatif à la prévention • financement public : Redéploiement du financement d'autres dispositifs dans lesquels se retrouvent actuellement les salariés usés au travail + financement spécifique si nécessaire 	<ul style="list-style-type: none"> – Les périodes de chômage et de maladie doivent faire l'objet de reports de salaire au compte retraite – Les périodes d'interruption d'activité ignorées dans le calcul des droits doivent être validées (stages, minima sociaux, chômage non indemnisé supérieur à un an) – Le régime général et les régimes alignés doivent prendre en compte les 25 meilleures années tous régimes confondus – Les droits familiaux doivent être revus pour devenir plus favorables aux femmes et aux bénéficiaires de basses pensions Les périodes d'apprentissage doivent faire l'objet d'une validation intégrale – Le rachat des périodes d'étude doit faire l'objet d'un paiement étalé dans le temps
CGT	<p>Maison commune des retraites : coordination entre régimes respectant leurs spécificités et leurs histoires :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sortir des oppositions entre salariés du public et du privé – Redonner une lisibilité aux jeunes sur leurs droits futurs – Conforter la solidarité intergénérationnelle – Résoudre des questions transversales : poly-pensionnés, carrière complète, convergence vers le haut des droits familiaux et conjugaux, compensation entre régimes, prise en compte de la pénibilité 	<p>Non</p>		<p>Revoir la notion de carrière complète : intégrer dans le calcul des droits à la retraite les périodes d'apprentissage, d'études ou de recherche d'emploi à partir de 18 ans</p>

	ÉVOLUTION DE L'ARCHITECTURE DU SYSTEME DE RETRAITE (répartition)	ÉPARGNE RETRAITE	RECONNAISSANCE DE LA PENIBILITE Positions communes négociation 2005-2008	PRISE EN COMPTE DE LA REALITE DE L'EMPLOI
FO	Non	Non	– Approche par exposition à 3 catégories de facteurs de pénibilité réduisant l'espérance de vie : efforts physiques lourds, environnement agressif, rythmes de travail contraignants	Maintenir les avantages familiaux et conjugaux
CFE-CGC	– Convergence régimes des secteurs public et privé – Maintien des régimes complémentaires		– 2 conditions : <ul style="list-style-type: none"> • au moins 55 ans • justifier d'années d'exposition à un ou plusieurs facteurs de pénibilité 	Prise en compte systématique dans la durée de validation des années d'études et de stages
CFTC	Non		– 2 dimensions dans la réparation : <ul style="list-style-type: none"> • Calcul collectif du droit : compte temps pénibilité plafonné à cinq ans : bonification de la durée d'assurance de un à trois mois par année d'exposition – selon les conditions d'exposition (durée, fréquence, intensité, cumul de facteurs) – à un ou plusieurs facteurs de pénibilité ayant un impact négatif sur l'espérance de vie • Exercice individuel du droit : Demande de reconnaissance de la pénibilité par le salarié: cessation anticipée d'activité ou aménagement des conditions d'emploi, notamment cessation progressive d'activité 	
UNSA			– 2 sources de financement : <ul style="list-style-type: none"> • contribution des entreprises : financement mutualisé (destiné à impliquer les donneurs d'ordre) incitatif à la prévention • financement public : Redéploiement du financement d'autres dispositifs dans lesquels se retrouvent actuellement les salariés usés au travail + financement spécifique si nécessaire 	

LES POSITIONS PATRONALES

Le Medef et la CGPME sont les deux principales organisations patronales qui se sont le plus exprimées sur le projet de réforme. Toutefois, un sondage sur les opinions des dirigeants d'entreprise sur les mesures qui pourraient faire partie de la réforme révèle des positions plus nuancées au sein du patronat (encadré).

LE MEDEF

Comme l'a rappelé la présidente du Medef, Laurence Parisot, le relèvement de l'âge légal est une demande patronale : « *Nous avons été les premiers à lever le tabou de l'âge légal* »⁴⁵.

Alors que, lors de la négociation sur les régimes complémentaires de 2009, le Medef exigeait un relèvement de l'âge légal à 61 ou 62 ans à raison d'un trimestre par an, maintenant que le gouvernement a retenu un relèvement de l'âge légal à 62 ou 63 ans, la présidente du Medef plaide désormais pour un recul de l'âge légal à 65 ans, à raison d'un semestre par an. L'organisation patronale est aussi favorable à une augmentation de la durée de cotisation à 45 ans. Elle a ainsi demandé au Cor deux variantes, l'une concernant l'augmentation de la durée d'activité (recul de l'âge légal à 65 ans et augmentation de la durée de cotisation à 45 ans), l'autre concernant son rythme (un semestre par an).

Le Medef est favorable à la prise en compte des situations de carrière pénibles, selon des critères objectifs, mais mesurés individuellement, au cas par cas.

Le Medef préconise un plafonnement des cotisations et devrait indiquer dans cette perspective le taux de cotisation maximum qu'il accepte « *pour préserver sur le long terme la compétitivité des entreprises françaises* »⁴⁶.

Il recommande de « *fixer un objectif de taux de remplacement que l'on considère comme juste, que nous voulons nous donner pour les salariés français* »⁴⁷.

Il encourage le gouvernement à examiner « *comment mettre en place, en plus de ce que nous pourrions garder du système par répartition, un nouveau dispositif très incitatif, voire obligatoire, de système par capitalisation* »⁴⁸. Aux yeux du Medef, c'est « *probablement la seule voie, pas simplement raisonnable, mais réaliste* ». De nombreuses pistes sont avancées : nouveaux produits d'épargne, durée de détention de l'intéressement et de la participation, abondement supplémentaire des employeurs, simplification des dispositifs pour les PME, sortie en rente ou en capital, sécurisation fiscale des dispositifs, etc.

LA CGPME

Le président de la CGPME, Jean-François Roubaud, insiste sur « *l'importance de faire une réforme acceptable et compréhensible par tous* »⁴⁹. Puisque la « *seule certitude* » est qu'il va falloir travailler plus longtemps, il estime que « *63 ans serait déjà un effort considérable* » et qu'« *un trimestre en plus par an serait déjà un rythme soutenu* ».

Concernant l'emploi des seniors, il souligne que « *les départs anticipés des seniors ont surtout été le fait des grandes entreprises* », mais que, dans le contexte actuel, les entreprises de plus petite taille ne sont pas pour autant en mesure de s'engager sur l'emploi.

Pour favoriser l'activité des seniors, la CGPME demande :

⁴⁵ RTL, 12 avril 2010.

⁴⁶ Point presse 16 février 2010.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Conférence de presse mensuelle du Medef, 18 mai 2010.

⁴⁹ « Jean-François Roubaud : "La retraite à 63 ans serait déjà un effort considérable" », *Les Échos*, 2 juin 2010.

- Un dispositif « zéro charges » qui se traduirait par l'exonération de cotisations patronales pour toute embauche en contrat initiative emploi (CIE) d'un salarié de plus de 55 ans dans les entreprises de moins de 200 salariés, et la suppression de cotisations sociales pour les entreprises qui emploient des chômeurs âgés.
- À défaut, une amélioration du tutorat, « *par exemple en rendant le temps qu'y consacre le tuteur déductible des cotisations formation* ».

LES OPINIONS DES CHEFS D'ENTREPRISE

RESULTATS D'UN SONDAGE IPSOS

Sondage Ipsos effectué pour CESI en partenariat avec Liaisons sociales et BFM (réalisé du 4 au 16 mars 2010) : L'intérêt de ce sondage est de donner le point de vue des dirigeants d'entreprise sur les mesures qui pourraient faire partie de la réforme, ce qui est rare dans les sondages, ceux-ci étant généralement effectués sur des échantillons composés soit exclusivement de salariés, soit d'individus représentatifs de la population. Dans ce second cas, l'opinion des chefs d'entreprise se trouve diluée parmi celles des autres répondants.

Le sondage livre également la position des chefs d'entreprise concernant l'emploi des seniors, les conditions de travail et certains éléments qui pourraient être intégrés dans le calcul des retraites à l'occasion de la réforme.

Mesures qui pourraient faire partie de la réforme

Les chefs d'entreprise interrogés préfèrent la taxation de l'intéressement et de la participation ainsi que la diminution du montant des allègements de cotisations sociales au relèvement de l'âge légal.

- Augmentation de l'âge légal de départ à la retraite : 62 % des chefs d'entreprise interrogés estiment qu'elle est indispensable. Parmi eux, 34 % la souhaitent.
- Diminution du montant des allègements de charges dont bénéficient les entreprises : 60 % des chefs d'entreprises interrogés pensent qu'elle est indispensable. Parmi eux, 48 % la souhaitent.
- Taxation accrue de l'épargne salariale, des primes de départ, des stock-options : 58 % des chefs d'entreprise interrogés estiment qu'elle est indispensable. Parmi eux, 41 % la souhaitent.

Age limite de maintien en activité des salariés dans de bonnes conditions

60 % des chefs d'entreprise pensent que l'âge jusqu'auquel un salarié peut rester en activité dans de bonnes conditions pour lui et l'entreprise est de 60 ans et moins (il est de 60 ans pour 39 % d'entre eux, de moins de 60 ans pour 22 %).

Ces résultats sont confirmés dans tous les secteurs retenus, excepté les services. Ils sont valables également pour toutes les CSP, y compris les cadres.

Maintien en activité des salariés au-delà de 60 ans

57 % des chefs d'entreprise interrogés estiment que le maintien en activité des salariés au-delà de 60 ans sera difficile, contre 39 % qui estiment que ce sera facile. Dans les différents secteurs, ces résultats vont dans le même sens.

Éléments à prendre en compte dans le calcul de la retraite

- 88 % des chefs d'entreprise jugent qu'il faut prendre en compte la pénibilité dans le calcul de la retraite.
- 76 % qu'il faut tenir compte de l'entrée précoce dans la vie professionnelle.
- 76 % qu'il faut inclure l'espérance de vie des salariés en fonction de leur CSP.
- 63 % qu'il faut intégrer le stress de certains métiers.
- 52 % qu'il faut retenir le nombre d'années d'études et de formation après le bac.

« L'OPINION DES EMPLOYEURS SUR LES SENIORS »⁵⁰

L'enquête de la Dares confirme le point de vue de l'échantillon de chefs d'entreprise du sondage Ipsos sur l'âge des salariés.

En 2008, l'âge moyen à partir duquel les employeurs considèrent que les salariés sont âgés est de 58,5 ans, c'est-à-dire avant l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite. 86 % des employeurs considèrent un salarié de 60 ans comme âgé en 2008. En 2001, ils étaient 91 % à le penser.

60 ans reste donc une référence forte. L'idée que les individus seraient vieux avant 60 ans est en revanche en recul : en 2001, 66 % des employeurs considéraient qu'un salarié était « âgé » à 55 ans, contre 43 % en 2008. Ainsi, les craintes des employeurs quant aux conséquences d'une augmentation de la part des salariés de plus de 50 ans dans leur établissement se sont atténuées : en 2008, 15 % d'entre eux estiment que l'augmentation de cette part a un effet négatif sur la productivité du travail, contre 33 % en 2001 ; de même, en 2008, 39 % pensent que l'augmentation de cette part entraîne un accroissement du coût du travail, contre 47 % en 2001.

Les craintes relatives au vieillissement varient selon la taille, le mode de gestion la structure de la main d'œuvre et l'activité de l'établissement. Ainsi, dans les entreprises où les employeurs prévoient de réduire les effectifs, ils sont plus nombreux à considérer qu'une augmentation de la part des seniors aurait des effets plutôt négatifs et que les seniors représentent une contrainte en termes de coût salarial. Dans celles où la part des seniors est supérieure à la médiane, bien qu'ils considèrent moins souvent les salariés comme « âgés » avant 60 ans, ils tendent à juger que les seniors présentent davantage de limites que d'atouts par rapport aux autres salariés et, comme dans le secteur industriel, estiment plus fréquemment que les départs avant 60 ans sont un moyen de gérer la pyramide des âges. Dans les grandes entreprises, ils sont plus nombreux à considérer que les salariés sont « âgés » avant 60 ans et qu'ils représentent plus de limites que d'atouts, en particulier en matière de coût salarial. Les conditions de travail et le développement de la protection sociale d'entreprise ne sont sans doute pas totalement étrangers à un tel jugement.

6. ÉVALUATION DU PROJET DE REFORME

Les dernières mesures annoncées le 8 septembre par le président de la République ne sont pas prises en compte dans l'équilibre de la réforme présenté ci-après. Elles vont engendrer un coût supplémentaire de près d'un milliard d'euros mais ne modifient pas pour autant l'évaluation du projet de réforme proposée ici, car celui-ci ne règle pas les problèmes de financement.

L'assouplissement de la suppression du dispositif de départ en retraite pour les parents de trois enfants ayant 15 ans de service dans la fonction publique coûtera 200 millions d'euros. Le « lissage » du dispositif carrières longues coûterait 350 millions d'euros. La baisse de 20 à 10 % du taux d'incapacité prévue dans l'extension du dispositif d'invalidité coûterait 350 millions d'euros supplémentaires.

UN PROJET DE REFORME QUI NE REGLE PAS LES PROBLEMES DE FINANCEMENT

Les mesures retenues dans le projet de réforme du gouvernement ne permettraient d'atteindre l'équilibre qu'à partir de 2018. À cet horizon, ni le régime général, ni celui de la FPE (en utilisant la méthode d'évaluation du Cor) n'atteindraient l'équilibre (voir supra).

⁵⁰ Marion Defresne, Pierre Marioni, Céline Thevenot, « L'opinion des employeurs sur les seniors : les craintes liées au vieillissement s'atténuent », *Dares Analyses*, n° 55, septembre 2010.

L'équilibre du projet de réforme

Champ : Tous régimes (Mds euros 2008)	2010	2011	2015	2018	2020
Solde avant réforme	- 32,3	- 35,1	- 39,4	- 42,3	- 45,0
Impact annuel mesure d'âge	0,0	1,7	9,5	18,6	20,2
Effort État net	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6
Basculement Unedic	0,0	0,0	0,4	1,0	1,4
Mesures recettes	0,0	3,7	4,1	4,4	4,6
Mesures « positives »	- 0,1	- 0,1	- 0,8	- 1,3	- 1,6
Convergence public / privé	0,0	0,4	2,7	4,0	4,9
Solde après réforme	- 16,8	- 13,7	- 7,8	0,0	0,1

Source : Dossier de presse « Réforme des retraites », 16 juin 2010

Ainsi, entre 2010 et 2018, les déficits continueraient à s'accumuler et seraient intégralement transférés à la Cades (voir supra), dont la durée de vie sera prolongée de 2021 à 2025. Afin de limiter le creusement de sa dette (qui s'élève à 86 milliards d'euros avant reprise des déficits accumulés en 2009 et 2010 par les différents régimes de Sécurité sociale, la Cades absorberait le Frr (ses réserves et ses ressources) (encadré). Cette décision fragilise le financement du système de retraites après 2018 : le Frr devait utiliser ses réserves à partir de 2020 pour contribuer au financement du régime général et du régime social des salariés et des indépendants afin d'amortir les nombreux départs en retraite des générations du *baby-boom* et de mieux répartir les efforts financiers dans le temps et entre les générations.

Le projet de réforme prévoit un basculement des cotisations d'assurance chômage vers la branche vieillesse. Il privilégie le scénario médian du rapport du Cor fondé sur un taux de chômage de 7,7 % en 2015, et 5,7 % en 2020, soit une baisse de l'ordre de 5 % par rapport à aujourd'hui. Il en résulterait un excédent du régime d'assurance chômage, qui permettrait une diminution des cotisations chômage, estimée à 1,4 milliard d'euros en 2020. Celle-ci serait alors compensée par une augmentation des cotisations à l'assurance vieillesse. Parallèlement à la réduction du chômage, 5 % d'emplois en plus devraient être créés en raison du recul de l'âge de la retraite qui se traduirait potentiellement par un surcroît de 1,5 million de personnes sur le marché du travail en 2020 (deux classes d'âge de 800 000). Au total, il faudrait donc créer 10 % d'emplois supplémentaires chaque année par rapport à aujourd'hui, ce qui nécessite une croissance économique de l'ordre de 3 %.

En revanche, à court terme, le recul des âges légaux risque se traduire par une hausse du chômage des seniors, puisqu'ils ne pourraient plus prendre leur retraite. Le gouvernement n'a pas exclu cette possibilité : « *Le report de l'âge de départ à la retraite est en revanche susceptible de pénaliser les demandeurs d'emploi les plus âgés, si cela devait conduire à les maintenir plus longtemps au chômage, en particulier non indemnisé* »⁵¹. Ils s'appauvriraient au cours de cette période car le niveau de leurs ressources serait plus faible que la pension de retraite à laquelle ils auraient pu prétendre sans la réforme. Leur pension s'en trouverait également réduite car les périodes de chômage non indemnisé ne permettent de valider des trimestres qu'à certaines conditions. Pour remédier à cette situation, un dispositif spécifique relatif au chômage non indemnisé avait été annoncé dans le document d'orientation. Il n'y en a pas de trace dans le projet de loi.

Ainsi le relèvement des âges légaux aurait un coût pour l'Unedic que le gouvernement n'a pas pris en compte lorsqu'il a chiffré les effets de son projet de réforme. Ce coût proviendrait des chômeurs qui pouvaient prendre leur retraite à taux plein à 60 ans et qui devront attendre le nouvel âge d'ouverture des droits qui s'applique à eux, ainsi que des chômeurs qui n'ont pas atteint la durée d'assurance requise à 65 ans et qui auraient pu partir en retraite à taux plein à cet âge, qui devront attendre 67 ans. L'Unedic a estimé le coût de ce second cas : en 2010, 9 500 chômeurs de 65 ans ont

⁵¹ Document d'orientation sur la réforme des retraites.

pu prendre leur retraite à taux plein, ce qui n'aurait pas été possible avec la réforme. En faisant l'hypothèse qu'ils seraient restés au chômage, l'Unedic évalue le coût à 90 millions d'euros. Avec un âge du taux plein à 67 ans, les chômeurs de 65 ans et ceux de 66 ans auraient dû attendre cet âge. 18 100 chômeurs auraient été concernés, ce qui aurait représenté un coût de 265 millions d'euros⁵². Mais ces chômeurs victimes de la réforme ont aussi un coût pour le Fsv : celui-ci a été estimé à 181 millions d'euros en 2015, et 306 millions d'euros en 2020.

Les recettes instaurées ne sont pas à la hauteur des enjeux. Certaines ne sont pas nouvelles, comme l'annualisation des allègements de charges, qui a été proposée entre autres par la Commission des finances du Sénat lors du Plfss 2010, et qui a été recommandée par le Conseil des prélèvements obligatoires. Rappelons que le besoin de financement est évalué en 2020 par le Cor à 45 milliards d'euros. À cet horizon, les ressources nouvelles pour l'ensemble du système de retraite rapporteraient 4,6 milliards d'euros par an, c'est-à-dire moins que les mesures de convergence public/privé (4,9 milliards), qui ne concernent que les deux régimes de retraite de la fonction publique. Vu que le gouvernement a annoncé un gel du taux de cotisation implicite de l'État pour financer les retraites des fonctionnaires, ils devront assumer seuls le besoin de financement non résolu (environ 500 millions d'euros en 2020). En réalité, le gouvernement a déjà prévu une augmentation de 9,27 points en trois ans (2011-2013) du taux de cotisation d'équilibre de l'État employeur⁵³, ce qui représente un surcroît de dépenses de l'État de 2,3 milliards d'euros, hors charges de transferts et supplément de dépenses lié à l'effet prix. Le projet de loi annoncerait-il des mesures qui seraient déjà invalidées dans les faits ? La Commission des finances de l'Assemblée en a donné une interprétation : « *Le gel du taux d'effort de l'État doit (...) être regardé comme étant acquis sur l'ensemble de la période : il n'exclut pas un supplément de dépenses transitoire pendant la période considérée* »⁵⁴.

UN DECALAGE AVEC LA DYNAMIQUE DE L'EMPLOI

Le projet de réforme prévoit une augmentation de la durée d'activité, sans tenir compte de la réalité des parcours professionnels. L'étude de 8 profils de carrière pour la génération 1935 et la génération 1960 met en évidence les résultats suivants⁵⁵ :

- La part des carrières longues et continues s'est accrue de 29 % à 41 % de l'ensemble des carrières entre la génération 1935 et la génération 1960 : celle des carrières longues et continues avec salaires proches du plafond a baissé de 18 % à 21 %, mais celle des carrières continues mais avec salaires inférieurs au PSS a progressé de 11 % à 20 %.
- La part des carrières courtes et continues (moins de 10 ans relevant du régime général) a diminué de 49 % à 26 % de l'ensemble des carrières entre la génération 1935 et la génération 1960.
- La part des carrières moyennement longues avec interruption pour inactivité ou chômage et à salaires faibles a augmenté de 22 % à 32 % de l'ensemble des carrières entre la génération 1935 et la génération 1960 : celle des carrières à salaires très faibles (inférieurs au deuxième décile) avec inactivité entre 25 et 35-40 ans (interruption d'activité des mères de famille) s'est réduite de 10 % à 8 %, mais celle des carrières précaires avec interruptions et à salaires faibles (inférieur au salaire médian) et chômage (en moyenne 4 ans) a progressé de 12 % à 24 %.

Les cadres et professions intermédiaires sont surreprésentés parmi les carrières longues, les ouvriers et employés le sont parmi les carrières précaires ou hachées. Les cadres et professions intellectuelles

⁵² Les dépenses supplémentaires induites pour l'Allocation de solidarité spécifique (dispositif d'indemnisation des chômeurs en fins de droits) et le RSA ne sont pas intégrées dans le calcul de l'Unedic.

⁵³ Circulaire budgétaire 1BLF-10-3069 du 6 juillet 2010 relative au budget pluriannuel 2011-2013 - réunions de répartition, annexe 2.

⁵⁴ Avis sur le projet de loi portant réforme des retraites, présenté, par Laurent Hénart au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, n° 2760, 20 juillet 2010.

⁵⁵ Karine Briard, « Profils types des salariés du secteur privé : approche par une classification des carrières », *Economie et Prévision*, n° 180-181, 2007/4-5.

supérieures et professions intermédiaires représentent 73 % (respectivement 44 % et 29 %) de l'ensemble des carrières longues et continues avec salaire au plafond ou au-delà, alors qu'ils représentent 35 % de la population active. Les employés et ouvriers représentent 85 % (respectivement 41 % et 44 %) de l'ensemble des carrières précaires avec interruptions et à salaires faibles et 87 % (respectivement 65 % et 22 %) des carrières à salaires très faibles avec inactivité entre 25 et 35-40 ans, alors qu'ils représentent 56 % de la population active. Or ce sont eux qui vont être les plus touchés par la réforme, car ils ont en général commencé à travailler plus tôt que les cadres et professions intermédiaires.

La réalité de l'emploi révèle des difficultés à organiser le recul de l'âge légal dans les secteurs qui ont des sureffectifs et une pyramide des âges déséquilibrée avec une forte proportion de salariés âgés – industrie (automobile), services (transport aérien), construction – d'autant que la prise en compte de la pénibilité par le dispositif prévu n'est pas équitable et que la pyramide des âges des entreprises est devenue un outil de gestion de plus en plus répandu : en 2008, 36 % des entreprises de plus de 20 salariés la citaient dans leurs outils de gestion, contre 25 % en 2001⁵⁶. Les chefs d'entreprise mettent en avant cette difficulté : la majorité d'entre eux estiment que 60 ans est l'âge limite auquel un salarié peut être maintenu en emploi, qui plus est dans de bonnes conditions. Dans les entreprises où les employeurs prévoient de réduire les effectifs, dans celles où la part des seniors est supérieure à la médiane, dans le secteur industriel, dans les grandes entreprises, les craintes des employeurs relatives au vieillissement incitent à penser qu'ils continueront à utiliser les seniors comme une variable d'ajustement de l'emploi (voir encadré).

L'emploi des seniors est abordé uniquement du point de vue du coût, sans lien avec la problématique de l'emploi en général et des jeunes en particulier.

Pour inciter à sa progression, le gouvernement a instauré une aide à l'embauche des seniors. Cette mesure n'a de sens que si elle aboutit à une hausse des embauches, ce qui, en période de chômage de masse, revient à privilégier les seniors plutôt que les demandeurs d'emploi des autres tranches d'âge. Son coût a été évalué à partir de créations d'emplois constantes. Or son efficacité se mesurera par des créations d'emplois supplémentaires, et donc par un coût plus important que celui qui aurait été atteint par les créations d'emplois actuelles.

Le taux d'emploi des 55-64 ans est le seul à avoir augmenté dans la crise : + 0,8 point entre le premier trimestre 2008 et le quatrième trimestre 2009, alors que celui des 15-24 ans diminuait de 1,7 point et celui des 25-49 ans de 1,5 point.

Le taux de chômage des jeunes a atteint un sommet historique : 24 % fin 2009. L'augmentation de la part du chômage dans la population a été la plus forte pour les moins de 25 ans : + 2,4 points, contre + 2,0 points pour les 25-49 ans et + 1,3 point pour les 55-64 ans entre début 2008 et fin 2009.

Ce choix est-il aujourd'hui socialement acceptable ? Si à moyen terme, emploi des jeunes et des seniors sont complémentaires, ce n'est pas le cas à court terme⁵⁷.

UN PROJET DE REFORME TRES POLITIQUE

Au vu des positions que le gouvernement a lui-même défendues au cours des derniers mois, le projet de réforme apparaît très politique, tant du point de vue du temps accordé au débat social (environ deux mois, ce qui en fait le plus court des réformes des retraites menées actuellement en Europe) que de certains éléments qui composent ce projet. Il pourrait même, en quelque sorte, être qualifié d'« idéologique », selon l'ancien ministre du Travail, Xavier Bertrand, tant que l'âge de sortie du marché du travail n'est pas plus élevé : « *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*

⁵⁶ Marion Defresne, Pierre Marionni, Céline Thevenot, « Emploi des seniors : pratiques d'entreprises et diffusion des politiques publiques », *Dares Analyses*, n° 54, septembre 2010.

⁵⁷ Sonia Hacquemand, Mathieu Malaquin, Antoine Rémond, « Crise et pauvreté : une analyse sectorielle qualitative », Rapport pour l'ONPES, Centre Etudes & Prospective du Groupe Alpha, octobre 2009.

salariés partent en moyenne avant 59 ans. Cela ne sert à rien de débattre de manière idéologique de l'âge légal »⁵⁸. La position du président de la République lui-même à propos du recul de l'âge légal était sans équivoque : « *Je n'en ai pas parlé pendant ma campagne présidentielle, ce n'est pas un engagement que j'ai pris devant les Français, je n'ai donc pas de mandat pour faire cela* »⁵⁹.

De même, concernant l'emploi des seniors, face à l'amélioration qu'il juge insuffisante, le gouvernement a envisagé de moduler les cotisations sociales en fonction des pratiques des entreprises : « *Il y a une légère amélioration mais il faut vraiment aller plus loin. Si besoin, nous prendrons de nouvelles mesures, pourquoi pas un bonus-malus sur les cotisations sociales* »⁶⁰. Aucune disposition contraignante pour les entreprises ne figure dans le projet de loi.

Par ailleurs, plusieurs mesures de cette réforme ne sont pas équitables et la mettent ainsi en contradiction avec celle de 2003 qui avait fait de l'équité une justification à de nombreuses mesures. Le recul des âges légaux concerne tous les salariés mais touche particulièrement les plus fragiles : ceux qui ont commencé à travailler tôt, et ceux qui ont une carrière incomplète (jeunes, femmes). La prise en compte de la pénibilité révèle un caractère inéquitable et arbitraire : comment justifier la remise en cause de l'âge d'ouverture des droits à la retraite des catégories actives de la fonction publique (lesquelles ont un lien avec la pénibilité) au nom de l'espérance de vie, et refuser à ce titre de prendre en compte la pénibilité⁶¹ ? Différents membres du gouvernement ont pourtant affirmé à plusieurs reprises qu'elle devait l'être selon ce critère : les ministres du Travail successifs Xavier Bertrand (voir supra), Brice Hortefeux : « *Je souhaite que nous progressions très concrètement sur (...) la compensation des difficultés et, au-delà, des séquelles en termes d'espérance de vie, subies par les salariés ayant travaillé dans des conditions particulièrement pénibles* »⁶², Xavier Darcos : « *Le seul critère qui doit nous guider est celui de l'impact sur l'espérance de vie* »⁶³ ; mais aussi le Premier ministre : « *La question de la pénibilité (...) doit être prise en compte (...) avec des critères objectifs comme l'espérance de vie* »⁶⁴. En fait, le gouvernement s'est inspiré de la position défendue par le Medef lors de la négociation de 2005-2008, qu'il a pourtant largement dénoncée (voir supra). Cette approche a été condamnée par la Fédération des accidentés de la vie (Fnath) et l'Association nationale de défense des victimes de l'amiante (Andeva) : « *en restant sur une incapacité médicalement constatée, le gouvernement exclut des milliers de travailleurs exposés à des conditions de travail réduisant leur espérance de vie mais n'entraînant pas d'incapacité* »⁶⁵. Toutefois, au cours de l'été, le ministre du travail avait affirmé sa volonté de répondre à cette critique : « *Nous devons regarder s'il n'est pas possible de mieux répondre aux situations de "pénibilité à effet différé", c'est-à-dire le cas des salariés qui ont eu une vie professionnelle très usante, sans que cela soit médicalement constatable au moment où ils partent à la retraite* »⁶⁶.

Le projet de réforme réduit ensuite la liberté de choix, surtout pour les salariés du secteur privé – dont la principale difficulté est de se maintenir en emploi – pour lesquels elle est déjà très limitée, comme le montre la faible part de ceux qui bénéficient d'une surcote (9 % en 2008 et 12,5 % en 2009, contre 35 % dans la FPE, 23 % dans la FPT, 12 % dans la FPH en 2008). C'est une contradiction avec la rhétorique de la liberté employée par le candidat Sarkozy : « *Le droit à la retraite à 60 ans doit demeurer, de même que les 35 heures continueront d'être la durée hebdomadaire légale du travail. Que ce soit un minimum, cela me va très bien. Ce que je n'accepte pas est que cela soit aussi*

⁵⁸ Interview *Les Échos*, 14 février 2008.

⁵⁹ Interview RTL, 27 mai 2008.

⁶⁰ Interview *Le Figaro*, 28 janvier 2010.

⁶¹ « *L'espérance de vie à 60 ans des agents de catégorie active est similaire à celle de la population. Or, à l'origine, le départ anticipé [...] avait pour objectif de compenser une espérance de vie plus courte* » (Document d'orientation).

⁶² Discours d'installation du Conseil d'orientation sur les conditions de travail, 30 avril 2009.

⁶³ Interview *Les Échos*, 15 janvier 2010.

⁶⁴ Interview *Le Figaro*, 28 janvier 2010.

⁶⁵ « *Pénibilité : le compte n'y est pas* », communiqué de presse, 9 septembre 2010.

⁶⁶ Interview *Le Figaro*, 31 août 2010.

un maximum. Quelle drôle d'idée que d'interdire aux Français de travailler plus pour gagner plus »⁶⁷. Ce sera désormais beaucoup plus difficile...

Le projet de réforme ne clarifie pas le pilotage du système de retraite établi en 2003 : les « rendez-vous » fixés en 2012 et 2016 sont supprimés et remplacés par un autre en 2018. Pourtant, malgré l'avancement de la réforme, les besoins de financement ne seront pas résolus au cours de cette période et 2012 est une année d'élection présidentielle et législative. Cela aurait été l'occasion de trancher la question des retraites de façon claire et démocratique, ce qui, depuis le début des années 90, n'a pas été le cas, excepté pour la réforme de 2008⁶⁸.

LES LIMITES DE LA NON AUGMENTATION DES RESSOURCES DES REGIMES

Le projet de réforme montre les limites de la non augmentation des ressources des régimes. Alors que la situation financière du système de retraite alimente les discours depuis plusieurs années, le taux de cotisation au régime général est bloqué depuis 1991. Ce qui peut susciter une certaine incompréhension : « Pourquoi ne sauve-t-on pas les retraites de la même manière qu'on a sauvé les banques ? On vient de sauver les banques en leur donnant de l'argent, beaucoup d'argent d'ailleurs »⁶⁹. Cette situation peut produire un véritable maelström fiscal. En vertu de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (encadré sur la Cades), les transferts à la Cades de déficits accumulés par la Cnav et le Fsv, mais aussi ceux de la Cnam, envisagés par le gouvernement, doivent être compensés par une augmentation des recettes de la Caisse. Les déficits des caisses de Sécurité sociale accumulés de 2009 à 2011 qui seraient transférés s'élèveraient à 85 milliards d'euros⁷⁰, ce qui représenterait une hausse de la Crds de 0,74 point. Or le président de la République a refusé toute augmentation.

Une augmentation du forfait social⁷¹ a alors été étudiée afin de procurer 2 à 3 milliards d'euros de ressources à la Cades. La piste a finalement été écartée. Pouvait-il en être autrement dès lors qu'un élargissement de l'assiette de cotisation à l'intéressement et à la participation, réclamé par plusieurs syndicats (CGT, FO, CFTC, UNSA), a été refusé par le gouvernement ? Il aurait fourni des recettes supplémentaires au régime général, et aurait diminué son déficit... avant que celui-ci ne soit transféré ensuite à la Cades. Un relèvement du forfait social à 6 % est toutefois à l'ordre du jour pour financer l'assurance maladie, et réduire ainsi les déficits qui seront transférés à la Cades. Cette augmentation procurerait 400 millions d'euros supplémentaires à l'assurance maladie, ce qui porterait à 1,2 milliard d'euros le produit de ce prélèvement social. Constatant que, malgré l'instauration du forfait social en 2009, la perte de recettes liées à la participation et à l'intéressement a progressé, la Cour des comptes préconise de porter ce forfait au niveau des taux cumulés des cotisations maladie et famille (soit 19 % environ)⁷². Le gain total d'un tel relèvement est estimé à 4 milliards d'euros.

Pour financer la Cades, le gouvernement a finalement opté pour « un panier de recettes », constitué d'une taxe de 3,5 % sur les contrats responsables des complémentaires santé⁷³, de l'alignement sur les contrats en euros des taux de Csg et Crds sur les fonds en euros des contrats d'assurance-vie multi-supports, et de la fiscalisation de la réserve de capitalisation constituée par les assureurs. Ces

⁶⁷ « L'Abécédaire des propositions de Nicolas Sarkozy ».

⁶⁸ Antoine Rémond, *Les retraites en question*, op. cit.

⁶⁹ Bernard Friot, *L'enjeu des retraites*, La Dispute, Paris, 2010, citation p. 10.

⁷⁰ La totalité des transferts effectués depuis 1996 a été de 135 milliards d'euros.

⁷¹ Le forfait social est une contribution de 4 % sur les éléments de rémunération exonérés de cotisations sociales (intéressement, participation, contributions des employeurs destinées au financement des prestations de retraite supplémentaire, jetons de présence). Il est affecté au financement de l'assurance maladie.

⁷² Cour des comptes, *La Sécurité sociale*, rapport annuel, septembre 2010.

⁷³ Il s'agit de contrats dont les dispositions imposent le respect de l'ensemble des mesures liées au parcours de soins coordonnées autour du médecin traitant.

trois mesures rapporteront 3,2 milliards d'euros de ressources à la Cades en 2011 et 2012, (puis 1,8 milliard à partir de 2013, voir encadré), ce qui correspond à 0,26 point de Crds 2011⁷⁴. Dans la mesure où ces nouvelles ressources ne sont pas suffisantes (déficit de 0,48 point de Crds par an), il a fallu rédiger un projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale... qui introduit une dérogation au principe de non allongement de la durée de remboursement de la dette sociale et repousse la disparition de la Cades de 2021 à 2025. Faute d'apporter de nouvelles ressources aux régimes de retraite pour assurer des flux de financement qui réduiraient leur déficit, le gouvernement préfère instaurer des ressources destinées à financer (partiellement) le stock de dette... C'est une situation inédite.

LES MESURES DESTINEES A FINANCER LA CADES

Le Frr

Après avoir envisagé l'idée d'une absorption des actifs et des ressources du Frr par la Cades, l'Élysée envisage au sein de celle-ci un cantonnement de la dette de la Cnav, à laquelle seraient affectés les versements que lui ferait chaque année le Frr jusqu'en 2024.

L'instauration d'une taxe de 3,5 % sur les contrats de santé responsables

Pour favoriser leur essor, les contrats de santé responsables bénéficiaient depuis leur lancement en 2005 d'une exonération de la taxe de 7 % sur les conventions d'assurance. Comme ce type de contrats représente aujourd'hui la quasi-totalité (95 %) des contrats de santé, le gouvernement estime qu'il n'y a « *plus besoin d'une incitation fiscale très forte* ». Ils seront donc assujettis à la taxe sur les conventions d'assurance, à hauteur de 3,5 %, ceci afin de maintenir une différence avec les contrats non responsables, pour lesquels elle est de 7 %. La taxe de 3,5 % sur les contrats responsables rapportera chaque année 1,1 milliard d'euros à la Cades. Elle s'appliquera à la fois aux contrats individuels et collectifs, ce qui se traduira par un renchérissement des cotisations payés par les assurés, et rendra le coût de la complémentaire santé prohibitif pour un grand nombre de ménages, retraités et sans-emploi en particulier. Dans le cas des contrats collectifs, la pression des entreprises à la baisse des cotisations est telle que les salariés en supporteront le coût en dernier ressort. Finalement, il est fort probable que cela se traduise par des restrictions de soins médicaux pour une partie plus importante de la population. Celle-ci ne cesse d'augmenter, et s'est accélérée depuis 2005 : selon l'enquête « Conditions de vie et aspirations » du Crédoc, en 2010, 13 % des Français doivent se limiter en matière de soins médicaux en raison de leur coût, contre 3 % il y a trente ans. Les catégories les plus modestes se restreignent trois fois plus souvent que les catégories aisées : en 2010, 18 % des ménages disposant de moins de 900 euros par mois sont touchés, contre 5 % de ceux qui disposent de plus de 3 100 euros par mois.

L'alignement sur les contrats en euros des taux de Csg et Crds sur les fonds en euros des contrats d'assurance-vie multi-supports

Il existe deux types de contrats d'assurance vie : ceux en euros, dont le rendement est garanti, et ceux en unités de compte, constituées d'un ou plusieurs supports (euros, obligations, actions, parts ou actions d'Opcvm, parts ou actions de sociétés immobilières, etc.). Ainsi, le rendement de l'épargne investie n'est pas garanti car il évolue en fonction de la valeur des actifs sous-jacents. Dès lors, parce qu'ils sont garantis, les produits des contrats en euros sont soumis chaque année à la Csg et à la Crds. Pour les contrats en unités de compte, ce n'est que lors du rachat du contrat que les produits y sont soumis, car ce n'est qu'à ce moment que le gain définitif est déterminé.

Les contrats en unités de compte multisupports (qui représentent 17 % des contrats) offrent plusieurs supports d'investissement qui vont du moins risqué (fonds en euros) au plus risqué. Le gouvernement a décidé d'aligner la taxation de l'épargne investie sur les fonds en euros d'un contrat multisupports sur celle des contrats exclusivement en euros. Autrement dit, de prélever chaque année les prélèvements sociaux sur les produits en euros des contrats multi-supports. Le

⁷⁴ En 2010, 0,5 point de Crds rapporte 6 milliards d'euros à la Cades.

gouvernement invoque un principe « *logique* » qui consiste à taxer les revenus définitivement acquis, en épargnant ceux qui varient avec les cours boursiers. Cette mesure relève davantage de l'avance de trésorerie que d'une nouvelle taxation car les prélèvements sociaux auraient, de toute façon, été payés au dénouement des contrats. Elle rapporterait 1,6 milliard d'euros à la Cades.

Or certains spécialistes rappellent que dans les contrats multisupports, les assurés ont la possibilité de répartir leur épargne sur plusieurs supports et de procéder à tout moment à des arbitrages pour transférer tout ou partie de leur épargne d'un support à un autre. L'alignement du mode de prélèvement de la Csg et de la Crds sur les fonds exclusivement en euros se serait ainsi heurté à l'arrêt Nemo rendu par le Conseil d'État le 13 janvier 2010 (n° 321416) qui stipule que les caractéristiques des contrats multisupports empêchent de regarder comme définitivement acquis les revenus tirés du fonds en euros d'un contrat multisupports. Aussi le gouvernement a-t-il décidé d'instaurer un mécanisme de remboursement permettant aux assurés de récupérer les sommes acquittées au titre de la Csg et de la Crds, si, au dénouement du contrat, celui-ci enregistre une moins-value globale.

La fiscalisation de la réserve de capitalisation constituée par les assureurs

Pour amortir les fluctuations de taux d'intérêt, les assureurs doivent placer les plus-values réalisées sur les cessions d'obligations dans la réserve de capitalisation. Jusqu'à présent, celle-ci n'était pas imposable. Le gouvernement estime désormais qu'il s'agit d'une obligation légale qui ne justifie pas d'incitation fiscale. Afin de rattraper le manque à gagner fiscal sur les années passées, la réserve de capitalisation sera soumise à une taxe exceptionnelle de 10 % en 2011 et 2012, ce qui devrait rapporter 1,4 milliard d'euros à la Cades. Puis, à partir de 2013, les plus-values seront prises en compte dans le calcul de l'impôt sur les sociétés. Elles alimenteront par conséquent le budget de l'État et non plus la Cades.

Au final, le projet de réforme n'a pas cherché de compromis social. Plusieurs éléments en attestent :

- les déclarations du gouvernement lui-même sur le temps nécessaire au débat, la pénibilité, l'emploi des seniors ;
- le refus de tenir compte du consensus syndical sur la pénibilité (tableau) et de l'expérience de plusieurs accords d'entreprises prévoyant des mesures de retraite anticipée (Arkema, Rhodia, EADS, etc.). La question du devenir de ces accords se trouve aujourd'hui posée.
- la décision de reculer l'âge légal à un rythme rapide, dans un contexte de hausse du chômage et d'emploi des seniors non résolu, de refus syndical quasi-unanime du recul de l'âge légal et de scepticisme des entreprises concernant la possibilité de maintenir en emploi les seniors, qui plus est dans de bonnes conditions.
- L'insuffisance des nouvelles ressources eu égard au besoin de financement anticipé, à l'unanimité syndicale de certaines mesures et à la relative acceptation de celles-ci par les entreprises : diminution des allègements de cotisations sociales et taxation de l'intéressement et de la participation, taxation des stock-options.

À travers ces éléments, il apparaît qu'un projet de réforme plus rassembleur était possible.