

Document de travail n° 35



Bureau  
international  
du Travail

Genève

**Le dialogue social et  
la réforme des retraites en  
période de crise et au-delà:  
Le cas de la France**

**Jacques Freyssinet**

Mars 2012

Département  
des relations  
professionnelles  
et des relations  
d'emploi  
(DIALOGUE)

Département  
de la sécurité  
sociale

**Le dialogue social et la réforme des retraites  
en période de crise et au-delà :  
Le cas de la France**

**Jacques Freyssinet**

**Département des relations professionnelles  
et des relations d'emploi**

**Département de la sécurité sociale**

**Bureau international du Travail • Genève**

**Mars 2012**

Copyright © Organisation internationale du Travail 2012

Première édition 2012

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org). Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

---

*Données de catalogage avant publication du BIT*

Freyssinet, Jacques

Le dialogue social et la réforme des retraites en période de crise et au-delà: le cas de la France / Jacques Freyssinet ; Bureau international du Travail, Département des relations professionnelles et des relations d'emploi. - Genève: BIT, 2012

1 v. (Document de travail, no.35)

ISBN : 9789222260119; 9789222260126 (web pdf)

International Labour Office; Industrial and Employment Relations Dept

protection sociale / retraite / dialogue social / réforme sociale / développement économique et social / France

02.03.1

---

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Visitez notre site Web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

Imprimé en Suisse

---

## Avant-propos

Ce document, écrit par Jacques Freyssinet, examine la question du rôle du dialogue social dans le processus de réforme des retraites en France pendant la récente crise économique et financière. Il a été préparé dans le cadre du projet de recherche sur la question du dialogue social et la réforme des pensions mis en œuvre par le Département de Sécurité Sociale et celui des Relations Professionnelles et des Relations d'Emploi. Le but de ce projet de recherche, qui a couvert 10 pays ayant engagé une réforme de leur système de pensions dans le contexte de crise économique et financière, était d'évaluer le rôle joué par le dialogue social et le tripartisme dans la conduite de ces réformes et d'en tirer quelques leçons pour les mandats tripartites du BIT pour le futur.

Jacques Freyssinet explique que la France se caractérise par l'extrême complexité institutionnelle de son système de retraites. Ce dernier est l'objet de débats, de conflits et parfois de compromis entre les différents acteurs politiques et sociaux depuis plus d'un siècle. La réforme des retraites réalisée en 2010 a été conduite de façon accélérée par le gouvernement sous la pression des marchés financiers. Une telle approche n'a pas permis une concertation et un dialogue social effectifs avec les partenaires sociaux. Le dialogue engagé par le gouvernement pendant la préparation de la réforme s'est limité à des rencontres bilatérales du ministre du travail avec chacune des organisations syndicales et patronales. La réforme a soulevé l'opposition des syndicats qui sont restés unis contre les changements proposés par le gouvernement et en particulier l'accroissement de l'âge légal de départ à la retraite à 62 ans en 2018. Les organisations d'employeurs dans leur majorité ont soutenu les mesures prises par le gouvernement. Cependant, au cours des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi des concessions ont été faites par le gouvernement concernant des points importants soulevés par les syndicats comme la prise en compte de la pénibilité et la situation des femmes ayant eu une carrière de travail discontinuée. En revanche, après la réforme conflictuelle du régime légal, les organisations patronales et syndicales ont su trouver un accord pour adapter les régimes complémentaires de retraite, qui relèvent de la négociation collective.

Les publications du Département des Relations Professionnelles et de Relations d'Emploi dont fait partie cette étude ont pour objet de stimuler les débats et les échanges de vues sur les questions de relations professionnelles et de dialogue social. Les opinions qui y sont exprimées reflètent les points de vue de leurs auteurs et non ceux du Bureau International du Travail.

Nous sommes reconnaissants à Jacques Freyssinet pour avoir conduit cette recherche et préparé ce papier dont nous recommandons la lecture à toutes les personnes intéressées par la question du dialogue social et son lien avec la sécurité sociale.

Michael Cichon  
Directeur,  
Département de la  
sécurité sociale

Moussa Oumarou  
Directeur,  
Département des relations  
professionnelles et d'emploi



---

## Table des matières

Avant-propos .....	iii
Introduction.....	1
1. Un contexte économique devenu défavorable.....	2
1.1 La dynamique économique globale .....	2
1.2 Le marché du travail .....	3
2. Un contexte politique dominé par les alternances .....	4
2.1 Le gouvernement et le Parlement.....	4
2.2 Les partenaires sociaux .....	6
2.2.1 Les organisations syndicales .....	6
2.2.2 Les organisations patronales .....	7
2.3 Les institutions du dialogue social.....	8
2.3.1 Le Conseil économique, social et environnemental.....	8
2.3.2 Les instances de gestion des organismes de retraite .....	8
2.3.3 Le Conseil d'orientation des retraites .....	9
3. Le système de retraites : une inextricable complexité .....	10
3.1 Le régime général .....	10
3.2 Les régimes spéciaux .....	11
3.2.1 Les régimes de la Fonction publique .....	11
3.2.2 Les régimes de certaines entreprises de services publics .....	12
3.3 Les régimes complémentaires.....	12
3.4 Les régimes facultatifs .....	12
3.5 Données globales .....	13
Les effectifs de pensionnés .....	13
Le montant des pensions.....	13
Les taux de cotisation.....	14
4. Les réformes récentes (2007-2011) : la mise en œuvre fractionnée et provisoire d'un projet global.....	15
4.1 Un préalable : les régimes spéciaux des entreprises de services publics .....	16
Quelques enseignements.....	35
Références bibliographiques.....	37
Tableaux et graphiques .....	40
Annexe 1. Sigles et acronymes .....	47
Annexe 2. Repères historiques.....	48
Annexe 3. Les organisations patronales et syndicales interprofessionnelles.....	53
Annexe 4. Emploi des seniors et pénibilité du travail.....	58
Annexe 6. Projections financières du COR .....	67
Annexe 7. Liste des entretiens .....	69



---

## Introduction

Après l'ordonnance du 26 mars 1982 qui avance de 65 à 60 ans l'âge du droit des salariés à une pension de retraite, le système de retraite français connaît une période de stabilité de ses paramètres fondamentaux. La rupture intervient avec une loi du 22 juillet 1993, puis une loi du 21 août 2003, dont le but commun est de retarder l'âge du départ effectif en retraite. Ces lois poursuivent à la fois des objectifs de politique de l'emploi (accroître le taux d'emploi des seniors) et des objectifs d'équilibre financier (réduire le taux de remplacement pensions / salaires et freiner la croissance du ratio de dépendance retraités / cotisants). La nouvelle étape franchie avec la loi du 9 novembre 2010 conserve les mêmes objectifs, mais change de levier d'action principal. Au lieu de l'allongement de la durée de cotisation, qui était privilégié par les deux lois précédentes et qui se poursuit, c'est le recul de l'âge du droit à la retraite qui devient l'enjeu central. Ce choix du gouvernement résulte du fait que la seconde solution a des effets plus rapides sur la réduction des dépenses ; elle a donc été adoptée bien qu'elle exerce un effet d'amplification des inégalités en fonction de la nature et de la durée des carrières professionnelles

Les transformations à long terme du système de retraite sont commandées, en France comme dans les autres pays, par le contexte économique et démographique ; ce dernier est caractérisé par le ralentissement de la croissance, la persistance d'un chômage massif et le vieillissement de la population (point 1). Cependant, les différences entre pays dans leurs choix et dans leurs calendriers de réformes ne peuvent s'expliquer par ces seules variables. Elles résultent aussi, et peut-être surtout, de l'évolution du contexte politique ; celle-ci a été particulièrement heurtée en France avec des alternances fréquentes entre majorités de droite et de gauche (point 2). La complexité institutionnelle du système de retraite français et les disparités importantes qui persistent entre les différents régimes sont à l'origine de la difficulté d'y introduire des réformes aussi bien que de leur caractère fractionné et partiel. Depuis 2003, l'objectif a été d'aligner tendanciellement l'ensemble des régimes particuliers sur le régime général des salariés du secteur privé qui est le moins avantageux ; ainsi s'explique la vigueur et l'hétérogénéité des résistances (point 3). Les réformes qui sont intervenues depuis l'éclatement en 2008 de la crise économique résultent de la combinaison de deux calendriers. En premier lieu, les projections à long terme rendaient impératives, pour assurer l'équilibre financier, des modifications portant sur les principaux paramètres du régime ; tous les acteurs politiques et sociaux étaient conscients de cette nécessité même s'ils divergeaient sur la nature des mesures à adopter. En second lieu, la crise économique a constitué, à court terme, une pression supplémentaire, mais aussi une opportunité pour le gouvernement. La réforme des retraites représentait un domaine symbolique où il devait et pouvait démontrer à l'opinion publique nationale, à ses partenaires européens et aux marchés financiers, sa volonté et sa capacité de restaurer les grands équilibres budgétaires. La loi de 2010 s'explique par cette combinaison de perspectives et par la nécessité pour le gouvernement de donner un signal fort de sa résolution avec des mesures qui produiraient des effets rapides et durables (point 4). La conséquence inéluctable en était une réduction significative des droits des salariés. Il était donc vain pour le gouvernement de rechercher un consensus ; après un processus rapide et formel de consultations bipartites, un projet de loi a été rendu public. Il a déclenché des luttes sociales exceptionnellement fortes qui se sont développées avant et pendant la discussion parlementaire du projet. Malgré quelques concessions non négligeables, le gouvernement n'a cédé sur aucun des principes de base du texte initial (point 5). Les conditions de mise en œuvre des nouvelles règles sont conditionnées par deux facteurs : d'une part, la durée de la phase de transition, qui chevauchera des échéances politiques majeures, notamment les élections présidentielles et parlementaires de 2012, d'autre part, l'inscription dans la loi du principe d'ouverture, en 2013, d'un débat national sur une réforme « systémique » (point 6).

---

À la différence de certains autres pays européens, la France n'a pas su organiser un processus approfondi de concertation sociale aboutissant à un consensus ou à un compromis sur une solution de long terme. Depuis une dizaine d'années, la réforme des retraites est un thème fortement conflictuel entre le gouvernement, soutenu par le patronat, et les organisations syndicales. Si ces dernières ont démontré, à plusieurs reprises, une impressionnante capacité de mobilisation des salariés, elles sont restées, faute de contre-propositions communes, sur des positions défensives et elles n'ont pu obtenir que des contreparties limitées face à une succession de réformes partielles dont elles n'ont pas eu la force d'empêcher l'adoption.<sup>1</sup>

## 1. Un contexte économique devenu défavorable

L'évolution de l'économie française (tableaux 1 et 2) est directement dépendante de la conjoncture mondiale et, plus particulièrement, de celle de ses principaux partenaires et concurrents au sein de l'Union européenne (UE).<sup>2</sup> Cette dynamique économique de plus en plus internationalisée engendre toutefois des conséquences différenciées sur les marchés du travail nationaux où les caractéristiques démographiques, les comportements d'activité et les institutions de régulation conservent leurs spécificités.

### 1.1 La dynamique économique globale

Après un fort ralentissement pendant la première moitié des années 1990, la France connaît, entre le 2<sup>e</sup> semestre de 1997 et le début de 2001, une phase de croissance exceptionnelle de la production (entre 3 et 4 % par an) et de l'emploi (création d'environ 2 millions d'emplois). Le taux de chômage, qui avait été proche de 11 % de 1994 à 1997, revient en dessous de 8 % en 2001. L'économie connaît ensuite trois années de ralentissement. Elles sont suivies, entre 2004 et le 1<sup>er</sup> semestre 2008, par une reprise à un rythme modeste, avec un taux de croissance du PIB compris entre 2 et 2,5 % par an. Comme l'augmentation de la productivité par tête est faible, la croissance est relativement « riche en emplois ». Ceci explique que le taux de chômage, proche de 10 % en 2004, 2005 et 2006, revienne à un minimum de 7,2 % aux deux premiers trimestres de 2008.<sup>3</sup> La crise économique frappe ensuite la France, un peu moins fortement que la moyenne des pays d'Europe occidentale, mais l'amorce de reprise à la fin de 2009 est médiocre et provisoire. L'hypothèse d'un impact durable de la crise est un argument qui a été beaucoup utilisé par le gouvernement en 2010 pour affirmer l'urgence d'une réforme du régime des retraites.

Une autre caractéristique de cette période concerne la politique budgétaire du gouvernement. Comme dans tous les pays, le taux des déficits ou excédents budgétaires est étroitement corrélé au cycle économique, mais dans le cas de la France on n'observe jamais de retour à l'équilibre. Même au sommet du cycle économique le budget reste déficitaire (-1,5 % en 2000 ; -2,7 % en 2007). Ceci explique l'augmentation tendancielle du ratio entre dette publique et PIB, avec seulement de faibles et bref reculs lorsque la croissance s'accélère. La crise économique a, comme dans tous les pays occidentaux, fortement accru les taux de déficit budgétaire et d'endettement public. Certains observateurs ont considéré que l'attitude rigide adoptée par le gouvernement à l'occasion

---

<sup>1</sup> L'auteur a tiré profit d'entretiens avec différents responsables publics et acteurs sociaux (Liste en annexe 7). Patrick Aubert (DREES) a mis à sa disposition des travaux d'analyse et des informations statistiques encore non publiés. Une première version du rapport a bénéficié des remarques et de notes d'analyse non publiées de Jean-Louis Besnard ainsi que des observations d'Yves Guegano (COR) et d'un discutant anonyme. Ils sont vivement remerciés, mais ne sont en rien responsables du contenu de ce rapport.

<sup>2</sup> Une liste des sigles et acronymes figure en Annexe 1.

<sup>3</sup> C'est le niveau le plus bas du taux de chômage depuis 1982.

---

du conflit des retraites en 2010 avait pour raison, entre autres, la nécessité de donner un signal de fermeté aux marchés financiers qui pouvaient s'inquiéter de la soutenabilité des finances publiques françaises.

## 1.2 Le marché du travail

L'évolution du taux de chômage, si elle est sensible au cycle économique, se situe dans un contexte de chômage massif depuis le début des années 1980. Ce contexte contribue à expliquer l'importance qui a longtemps été accordée aux politiques visant à avancer l'âge du départ en retraite comme moyen de réduire statistiquement le chômage des seniors et de libérer des postes de travail pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes (*infra* 2.1 et annexe 2). Le tableau 2 permet de mesurer l'impact de ces politiques qui sont aujourd'hui en voie d'extinction.

- D'une part, le taux de chômage au-delà de 50 ans est toujours nettement inférieur au taux moyen. Il fluctue, selon la conjoncture économique entre 5 et 7 %. Son écart avec le taux moyen varie entre 2 et 3 points.
- D'autre part, le taux d'emploi des seniors (55-64 ans) est exceptionnellement faible en comparaison internationale, surtout pour la tranche 60-64 ans. Avec les définitions de l'Union européenne, légèrement différentes des définitions françaises, le taux d'emploi des seniors est en France de 38,9 % en 2009 contre, par exemple, 56,2 % en Allemagne, 57,5 % au Royaume-Uni ou 70,0 % en Suède. Il est, en revanche, proche de celui des pays de l'Europe du Sud : 44,1 % en Espagne et 35,7 % en Italie.
- La faiblesse des taux d'activité est la conséquence arithmétique de cette double caractéristique de la situation des seniors à la fois faiblement présents dans l'emploi et dans le chômage (tel qu'il est statistiquement mesuré selon la définition du BIT).<sup>4</sup>

On note cependant des évolutions significatives depuis 2000 (Minni, 2011).

- Le taux d'emploi des seniors augmente de 6,9 points (8,6 points pour les femmes et 5,2 points pour les hommes).<sup>5</sup> Contrairement à ce qui semblait prévisible, cette montée n'est pas interrompue par la crise économique. En effet, selon les résultats trimestriels de l'*Enquête sur l'emploi*, le taux d'emploi des seniors passe, entre le 2<sup>e</sup> trimestre 2008 et le 3<sup>e</sup> trimestre 2010, de 41,3 à 42,9 % (de 38,7 à 40,5 % pour les femmes et de 43,8 à 45,5 % pour les hommes).
- De 2000 à 2009, on observe pour les seniors les mêmes disparités entre les femmes et les hommes, mais aussi les mêmes tendances au rapprochement, en ce qui concerne les deux autres indicateurs. Le taux de chômage des femmes, qui est supérieur de 1,3 point à celui des hommes en 2000, ne l'est plus que de 0,3 point en 2009. L'écart sur les taux d'activité se réduit de 8,6 à 5,9 points.

---

<sup>4</sup> Il existe, depuis 1984, un mécanisme dit de « dispense de recherche d'emploi » (DRE) qui permet aux chômeurs âgés d'abandonner la recherche d'emploi tout en continuant à percevoir les allocations de chômage. L'argument invoqué est qu'il est inutile et humiliant d'imposer aux chômeurs âgés des démarches de recherche d'emploi qui n'ont que de très faibles probabilités d'aboutir. La conséquence en est le classement de ces personnes parmi les inactifs et non comme chômeurs (absence de recherche d'emploi). Les effectifs en DRE ont atteint leur maximum en 2006 en dépassant 400 000 personnes. Le dispositif est maintenant en voie d'extinction progressive, mais il accueille encore plus de 300 000 personnes en 2010.

<sup>5</sup> L'évolution des taux d'emploi des seniors est biaisée, durant la décennie 2000, par les générations nombreuses du *baby boom* d'après guerre qui passent successivement par des tranches d'âge dont le taux d'emploi est plus faible. Pour éliminer cet effet, l'Institut de la statistique (INSEE) calcule un taux d'emploi « sous-jacent » en faisant la moyenne arithmétique des taux d'emploi par tranche d'âge annuelle. Le tableau 2 montre que ce taux d'emploi « sous-jacent » croît nettement plus vite que le taux d'emploi standard, aussi bien pour les femmes que pour les hommes.

---

Nous avons raisonné sur une catégorie de seniors qui est limitée à la tranche d'âge de 55 à 64 ans dans la mesure où le débat sur la réforme des retraites en France se réfère actuellement à cette population. En effet, les taux d'emploi diminuent brutalement à partir de 65 ans. En 2008, ils sont de 60,0 % pour les 55-59 ans, de 19,6 % pour les 60-64 ans, de 4,3 % pour les 65-69 ans et de 0,7 % pour les 70 ans et plus. Il n'est donc pas réaliste de chercher à obtenir un impact notable sur l'activité des seniors de plus de 65 ans aussi longtemps que celle des 60-64 ans n'aura pas été transformée par les réformes adoptées ou envisagées.

Ces évolutions conjointes du contexte économique et démographique, avec ses répercussions sur le marché du travail, fournissent le cadre du diagnostic au moment où est relancé en 2008 puis en 2010 le débat sur la réforme des retraites.

## **2. Un contexte politique dominé par les alternances**

Depuis plus d'un siècle, le système des retraites est en France l'objet de débats, de conflits et parfois de compromis entre les différents acteurs politiques et sociaux. Il est, bien évidemment, un lieu d'affrontement entre forces politiques de droite et de gauche (point 2.1) ou entre organisations patronales et syndicales (point 2.2), mais il peut être aussi le lieu de tensions et de désaccords au sein de chacune de ces forces. La complexité des dossiers à traiter et des stratégies mises en œuvre donne de ce fait un rôle essentiel aux institutions où peuvent se construire des éléments de diagnostics partagés et des dialogues sur les scénarios alternatifs (point 2.3).

### **2.1 Le gouvernement et le Parlement**

Après plus de vingt années de présence continue de la droite au pouvoir, de 1958 à 1981, la France est entrée dans une phase d'alternances politiques fréquentes, rendues plus complexes par les périodes de « cohabitation » entre un Président de la République et une majorité parlementaire (donc un gouvernement) de tendances opposées.<sup>6</sup> Depuis 2002 et au moins jusqu'en 2012, la France connaît à nouveau une période continue avec une orientation à droite aussi bien à la Présidence qu'au Parlement. Ce contexte joue un rôle déterminant pour comprendre l'histoire de la réforme des systèmes de retraite en France (tableau 3 et annexe 2).

Au XX<sup>e</sup> siècle, l'avancement de l'âge de la retraite est un objectif traditionnel des partis de gauche et des syndicats. Lorsque la gauche revient au pouvoir en 1981, l'avancement de 65 à 60 ans du droit de partir en retraite avec une pension à taux plein<sup>7</sup> est présenté comme l'une des « conquêtes sociales » figurant à son programme de gouvernement. Certes, à l'époque, l'importance des dispositifs de préretraites ainsi qu'une indemnisation généreuse des chômeurs âgés faisaient que seule une minorité des salariés était encore dans l'emploi au moment de partir en retraite à 65 ans. Dans une large mesure, la réforme transférait aux régimes de retraite le financement des prestations aux personnes privées d'emploi entre 60 et 65 ans qui relevaient jusqu'alors du régime d'assurance chômage ou de diverses ressources publiques. Cependant, l'image de conquête sociale est restée profondément marquée dans la mémoire de la gauche et des syndicats. Ceci explique que, malgré les tensions croissantes sur l'équilibre financier des régimes de retraite, les gouvernements de gauche ultérieurs n'ont jamais pensé pouvoir s'attaquer à cet acquis. Ils ont opté pour une méthode que l'on peut qualifier d'attentiste ou de pédagogique dans l'espoir de favoriser une prise de conscience et une évolution des attitudes syndicales.

---

<sup>6</sup> Ces situations étaient rendues possibles par le fait que jusqu'en 2002 les élections présidentielles et législatives n'obéissaient pas au même calendrier.

<sup>7</sup> Sous réserve de 37,5 années de cotisation.

- Dans ce but, le gouvernement de Michel Rocard (1990) commande au Commissariat général du Plan un rapport qui est publié sous le titre de *Livre blanc sur les retraites. Garantir dans l'équité les retraites de demain* (CGP, 1991). Aucune suite n'y est donnée.<sup>8</sup>
- En 1997, le gouvernement de Lionel Jospin suit d'abord la même voie. Un rapport est demandé au Commissaire au Plan (Charpin, 1999).<sup>9</sup> Deux des propositions présentées sont mises en œuvre. En premier lieu, un *Conseil d'orientation des retraites* est créé comme instance spécialisée de dialogue social (*infra* 2.3.3) ; l'option pédagogique reste donc privilégiée. En second lieu, un *Fonds de réserve pour les retraites* est mis en place. Sa fonction sera d'accumuler des réserves qui permettront d'absorber le choc transitoire que subira le régime général au moment du départ à la retraite des générations nombreuses du *baby boom* nées après la Seconde Guerre mondiale. Il s'agit donc de garantir l'existant.

Seuls les gouvernements de droite introduisent, par étapes d'inégale importance, des réformes qui aboutissent aujourd'hui à une transformation profonde du système.<sup>10</sup>

- En 1987, Philippe Séguin, ministre des Affaires sociales du gouvernement de Jacques Chirac, introduit l'indexation des pensions non plus sur les salaires, mais sur les prix à la consommation. Malgré les protestations des syndicats, cette décision n'engendre pas de conflit social. Elle sera implicitement validée par les gouvernements de gauche ultérieurs, puis consacrée législativement par la réforme de 1993. L'absence de réactions des salariés s'explique par le caractère apparemment technique et initialement indolore de la mesure. À long terme toutefois, dans l'hypothèse d'une indexation tendancielle des salaires réels sur la productivité du travail, l'indexation des pensions sur les prix engendre un écart croissant entre les pensions et le salaire moyen.<sup>11</sup> Plus profondément, la nature de la pension change : elle n'est plus une forme de salaire différé ou continué ; elle devient une simple garantie de maintien du pouvoir d'achat initial du retraité.
- Le gouvernement d'Edouard Balladur, récemment issu d'une victoire de la droite aux élections législatives, fait voter la loi du 22 juillet 1993 qui introduit dans le régime général :
  - le passage progressif (jusqu'en 2008) des 10 aux 25 meilleures années de salaire comme base de calcul de la pension,
  - le passage progressif (jusqu'en 2003) de 37,5 à 40 années de cotisation pour obtenir une pension à taux plein à partir de l'âge de 60 ans.

Une seconde fois, une mesure porteuse de forte réduction à long terme du niveau des pensions relativement aux salaires est introduite sans conflit social, à la fois parce que le rapport des forces politiques est conjoncturellement favorable au gouvernement, parce que les mesures sont initialement indolores et mal comprises par les salariés du fait de leur complexité technique et parce que la fin du mois de juillet est peu propice aux mobilisations des salariés.

---

<sup>8</sup> Sous forme de boutade, Michel Rocard affirmait que la réforme des retraites ferait tomber au moins trois Gouvernements. Il n'a pas pris le risque d'être le premier.

<sup>9</sup> Parallèlement sont consultés le Conseil économique et social (Teulade, 2000) et le Conseil d'analyse économique (Taddei, 2000).

<sup>10</sup> Sur les méthodes et les résultats des évaluations de l'impact de ces réformes : Aubert, Blanchet, 2011.

<sup>11</sup> Cette hypothèse d'indexation tendancielle, reflétant les évolutions observées depuis la Seconde Guerre mondiale, était encore généralement adoptée dans la décennie 1990. Depuis une dizaine d'années, on enregistre dans la majorité des pays un décrochage des salaires relativement à la productivité.

- 
- La loi du 21 août 2003 ou « réforme Fillon » (du nom du ministre du Travail) définit le régime qui sera encore en vigueur lorsque éclatera la crise économique. Elle renforce et étend le champ d'application de la réforme précédente au moyen de diverses mesures :<sup>12</sup>
    - le passage progressif (jusqu'en 2012) de 40 à 41 années de la durée de cotisation pour obtenir une pension à taux plein,
    - l'alignement du régime public sur le régime privé quant à la durée de cotisation et quant à l'indexation des pensions sur les prix,
    - la création d'une surcote de 3 % sur la pension par année de cotisation au-delà des 40 années pour un départ en retraite après l'âge de 60 ans,
    - en revanche, l'ouverture d'une possibilité de départ anticipé à taux plein à partir de 56 ans pour les salariés ayant commencé à travailler très jeunes,
    - la création de régimes par capitalisation facultatifs et « universels », c'est-à-dire ouverts à l'ensemble des salariés,
    - l'invitation faite aux partenaires sociaux d'ouvrir une négociation interprofessionnelle sur la prise en compte de la pénibilité au travail (*infra* 4.2.1 et annexe 4)

La loi du 21 août 2003 prévoyait un « rendez-vous d'étape » en 2008. C'est ce rendez-vous, postérieur aux élections présidentielles et législatives de 2007, qui amorcera le processus de réforme analysé plus loin (*infra* 4 et 5).

## 2.2 Les partenaires sociaux

Les organisations syndicales et les organisations patronales ont des caractéristiques différentes, tant dans le droit que dans les faits, pour les (annexe 3).

### 2.2.1 Les organisations syndicales

Parmi les pays industrialisés, la France présente une double spécificité.

- Elle a le plus faible taux de syndicalisation. Il a diminué de manière irrégulière (graphique 1) depuis un niveau d'environ 30 % au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour passer au-dessous du seuil de 10 % au début de la décennie 1990 (entre 7 et 8 % aujourd'hui). Ce taux varie du simple au triple entre le secteur privé (5 %) et le secteur public (15 %). Cependant, la légitimité des organisations syndicales est établie par les résultats qu'obtiennent les listes syndicales aux élections des représentants du personnel dans les entreprises et les administrations (annexe 3). Elle est périodiquement confortée par la démonstration de la capacité des syndicats à organiser des mobilisations massives à l'échelle nationale, comme cela a été le cas en 2010 à propos de la réforme des retraites (*infra* 5).
- Le mouvement syndical présente un degré de division exceptionnel. Huit organisations nationales coexistent aujourd'hui : CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO, FSU, UNSA et Solidaires. Seules les cinq premières sont actuellement reconnues représentatives au niveau interprofessionnel par l'Etat ;<sup>13</sup> elles sont seules présentes dans les « sommets sociaux » (concertation avec l'Etat) et seules habilitées à négocier des accords nationaux interprofessionnels (comme ceux qui régissent les régimes complémentaires de

---

<sup>12</sup> Pour plus de détails, *infra* 3 et annexe 2, point 4.

<sup>13</sup> Une loi de 2008 modifie les règles de reconnaissance de la représentativité des syndicats. Elle sera à l'avenir fondée sur les résultats des élections des représentants du personnel dans les entreprises. Compte tenu des délais nécessaires pour un cycle électoral complet, les nouvelles règles n'entreront en vigueur qu'en 2013 (annexe 3).

---

retraite – *infra* 3.3). Si l'on prend en compte les résultats des élections des représentants du personnel dans les entreprises et les administrations, la CGT et la CFDT se détachent, suivies par la CGT-FO puis, nettement plus loin, par les quatre autres organisations (annexe 3).

Historiquement, les syndicats ont considéré le développement des retraites comme une conquête sociale ; ils ont revendiqué l'avancement de l'âge du droit à la retraite et l'amélioration du niveau des pensions. S'ils ont exprimé une opposition globale aux mesures restrictives introduites par étapes depuis 1987, ils se sont parfois trouvés divisés sur l'opportunité d'accepter des compromis avec échanges de contreparties. L'épisode le plus significatif a été la signature en 2003 par la CFDT et la CFE-CGC d'un accord sur le contenu final de la réforme Fillon alors que ce texte était dénoncé par les autres organisations.

Cette expérience a laissé une marque profonde dans les rapports intersyndicaux. Sous cet aspect, il faut souligner que, malgré leurs différences de positions, les huit organisations se sont régulièrement rencontrées au cours de l'année 2010 pour coordonner leur action contre le projet de réforme des retraites du Gouvernement et ont maintenu jusqu'au bout une opposition unanime (*infra* 5.2).

### 2.2.2 Les organisations patronales

La situation des organisations patronales est, sous plusieurs aspects, différente de celle des organisations syndicales.

- Il existe une organisation dominante, le MEDEF (né en 1998 de la transformation du CNPF) ; il entend représenter l'ensemble des entreprises. Deux autres organisations ont également un caractère interprofessionnel, mais ne représentent que des fractions du patronat : la CGPME pour les petites et moyennes entreprises et l'UPA pour l'artisanat.
- Ces trois organisations sont les seules reconnues représentatives à l'échelle interprofessionnelle par l'Etat sans qu'il existe de règles ou de procédures pour établir leur représentativité.<sup>14</sup> Elles sont seules présentes dans les « sommets sociaux » et seules compétentes pour négocier les accords nationaux interprofessionnels.
- Si les confédérations syndicales sont représentatives pour l'ensemble des salariés quel que soit leur statut ou leur secteur d'activité, la situation est différente pour les organisations patronales. D'une part, elles ne sont évidemment pas compétentes pour les salariés de la Fonction publique et de certaines entreprises publiques qui, par ailleurs, relèvent de régimes spéciaux de retraites (*infra* 3.2). D'autre part, les organisations patronales représentatives de certains secteurs d'activité n'adhèrent pas aux organisations interprofessionnelles. Il s'agit principalement de l'agriculture, des professions libérales et de l'économie sociale. Ceci engendre un débat juridique sur le champ de validité des accords interprofessionnels.

Comme les retraites du secteur privé sont pour l'essentiel financées par des cotisations assises sur la masse salariale, le patronat a toujours situé sa position dans le cadre d'une lutte globale contre l'alourdissement du coût du travail. Il a été radicalement hostile à l'avancement à 60 ans du droit à une retraite à taux plein. Face au vieillissement démographique, il estime prioritaire le recul de l'âge effectif de départ en retraite. Cependant, il ne peut ignorer que les entreprises, pour des raisons de coût et d'adaptabilité, ont massivement utilisé tous les dispositifs leur permettant de se séparer de la main-d'œuvre âgée. De ce fait, la majorité de ceux qui accèdent à la retraite dans le secteur privé sont déjà hors de l'emploi (chômeurs ou inactifs). La crédibilité du discours patronal sur la

---

<sup>14</sup> À la suite de la loi de 2008 sur la représentativité syndicale (mentionnée ci-dessus), un débat est ouvert sur les critères et la mesure de la représentativité patronale. Aucune solution ne se dégage à ce jour.

---

nécessité de reculer l'âge de départ effectif en retraite est donc liée à sa capacité de convaincre les entreprises de changer leur comportement à l'égard de l'emploi des seniors.

## 2.3 Les institutions du dialogue social

Les acteurs sociaux peuvent débattre du système de retraites dans trois types d'institutions que nous présenterons selon leur ordre d'apparition historique : d'abord, le Conseil économique, social et environnemental, ensuite, les instances de gestion des organismes de retraite, enfin, le Conseil d'orientation des retraites.

### 2.3.1 Le Conseil économique, social et environnemental<sup>15</sup>

Le Conseil est une assemblée instituée par la Constitution qui assure une fonction consultative de portée générale auprès des pouvoirs publics. Il réunit des représentants de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux et de la société civile, ainsi que des experts nommés par le gouvernement. Il élabore des rapports et vote des avis sur les sujets les plus variés.

Sur le thème des retraites, le Conseil s'est surtout fait remarquer par un rapport (Teulade, 2000) qui présentait un diagnostic et des prévisions sensiblement plus optimistes que celles du rapport Charpin élaboré à la même époque à la demande du Gouvernement (*supra* 2.1). Les différences résultaient principalement des hypothèses adoptées sur l'évolution à long terme de certaines variables économiques. Dans l'arène politique, ce rapport avait servi de point d'appui à ceux qui voulaient s'opposer aux mesures restrictives qu'aurait pu inspirer le rapport Charpin.

La création en 2000 du Conseil d'orientation des retraites a déplacé le lieu du débat sur ce dossier et, depuis lors, le Conseil économique et social (devenu, de plus, environnemental) n'est pas revenu sur cette question.

### 2.3.2 Les instances de gestion des organismes de retraite

Deux instances de gestion des régimes de retraite offrent une place centrale aux partenaires sociaux, mais avec un pouvoir effectif très différent dans les deux cas.

Le système français de Sécurité sociale a été conçu à l'origine, en 1945, comme une institution où les représentants des organisations de salariés et d'employeurs occuperaient la totalité ou la grande majorité des sièges dans les organismes de gestion. Ainsi la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), qui gère le régime général des salariés du secteur privé (sauf l'agriculture), a-t-elle un Conseil d'administration où les organisations patronales et syndicales occupent chacune treize sièges. Il s'y ajoute quatre personnalités qualifiées désignées par l'Etat. Ce Conseil semble constituer un lieu propice au dialogue social sur les retraites. En réalité, comme tous les paramètres du régime général des salariés (taux de cotisation, mode de calcul des pensions, etc.) sont fixés par l'Etat, les attributions du Conseil sont limitées et concernent principalement la gestion de la Caisse et l'orientation de sa politique en direction des personnes âgées. Il n'est donc pas un lieu de dialogue social sur la réforme des retraites.

La situation est complètement différente pour les régimes de retraite complémentaire des salariés du secteur privé (*infra* 3.3 et annexe 2). Ces régimes sont nés de la négociation collective. Des accords nationaux interprofessionnels ont créé des instances de gestion paritaires où seules sont présentes les organisations patronales et syndicales. Celles-ci soit lors de la renégociation périodique des accords, soit dans les décisions de gestion des caisses sont donc conduites à débattre régulièrement du système de retraite. Leur degré de maîtrise des évolutions est cependant limité par le caractère complémentaire de ces

---

<sup>15</sup> Jusqu'en 2008, Conseil économique et social.

---

régimes : depuis le début des années 1980, beaucoup de discussions ont porté sur leurs modalités d'adaptation aux réformes du régime général qui avaient été décidées par l'Etat.

L'absence de pouvoirs réels dans le premier cas, le champ limité d'exercice d'un pouvoir effectif dans le second cas ne permettent pas à ces instances de gestion de constituer les cadres pertinents pour un dialogue social portant sur la réforme globale du système des retraites.

### 2.3.3 Le Conseil d'orientation des retraites

Créé en 2000, le Conseil d'orientation des retraites (COR) est une structure pluraliste et permanente placée auprès du Premier ministre. Il a pour rôle d'assurer le suivi du système d'assurance vieillesse et de faire des propositions.

#### *Missions*

Ses principales missions sont fixées par la loi :

- décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long termes des régimes de retraite obligatoires, au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière ;
- apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;
- formuler des avis sur l'évolution de la durée d'assurance ;
- mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite et suivre l'évolution de ce financement ;
- participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ;
- suivre la mise en œuvre des principes communs aux régimes de retraite et l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités, ainsi que de l'ensemble des indicateurs des régimes de retraite, dont les taux de remplacement.

#### *Composition*

Le Conseil est composé de trente-neuf membres. Il réunit des membres du Parlement, des représentants des organisations représentatives des employeurs, des travailleurs indépendants et des salariés des secteurs privé et public, des représentants des familles et des personnes âgées, les directeurs des administrations centrales principalement concernées par les questions de retraite, ainsi que des personnalités choisies pour leur expérience et leur compétence.

Il est à noter qu'en ce qui concerne les organisations représentatives des employeurs et des salariés, la composition du Conseil est élargie au-delà des organisations reconnues représentatives au niveau interprofessionnel, c'est-à-dire d'une part, le MEDEF,<sup>16</sup> la CGPME et l'UPA, d'autre part, la CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT et la CGT-FO. En effet, du côté des employeurs figurent aussi la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles et l'Union nationale des professions libérales, tandis que du côté des syndicats sont présentes la FSU et l'UNSA<sup>17</sup> (*supra* 2.2 et annexe 3).

---

<sup>16</sup> Comme nous l'avons signalé (*supra* 2.1) la création du COR est la mise en œuvre de l'une des propositions du rapport Charpin. Considérant alors qu'il s'agissait de la part du gouvernement Jospin d'un comportement d'esquive pour éviter d'affronter le problème des retraites, le MEDEF a refusé initialement, à la différence des autres organisations patronales, de siéger au COR. Il n'occupera son siège qu'en 2004 après le changement de majorité.

<sup>17</sup> Malgré ses demandes, l'Union syndicale Solidaires n'est pas membre du COR.

---

## Activités

Le Conseil établit des rapports pour le Premier ministre, organise des colloques et publie des documents. Depuis sa création, il a été un lieu actif de débat entre les différents acteurs concernés. Il a renforcé leur capacité d'analyse et de dialogue. Il a permis, sur certains points, l'élaboration de diagnostics communs. Sur d'autres points, il a favorisé une confrontation de points de vue contradictoires sur une base analytique rigoureuse acceptée par tous.

Ses contributions sur la réforme des retraites dans la période récente ont souvent servi de référence dans le débat social (par exemple, COR, 2009, 2010a, 2010b, 2010c). Le 18 novembre 2010, le COR a organisé un colloque pour tracer un bilan et des perspectives après dix ans d'existence. Il était impressionnant de constater, au terme d'une année hautement conflictuelle, la convergence des appréciations très positives portées sur le rôle du COR par toutes les organisations concernées (COR, 2011).

\* \* \*

Comme dans tous les pays d'Europe continentale, les réformes des systèmes de retraite des salariés sont l'enjeu d'un débat actif entre l'Etat et les organisations patronales et syndicales. Cependant, il n'existe pas de lieu où s'organiserait un débat global susceptible de définir un compromis durable. Cette caractéristique tient, pour partie, à des traditions nationales hostiles à toute forme institutionnalisée de tripartisme autre que consultatif. Elle tient aussi à l'extrême fractionnement du système.

## 3. Le système de retraites : une inextricable complexité

Le système de retraites français est composé de quatre sous-ensembles : le régime général, les régimes spéciaux,<sup>18</sup> les régimes complémentaires et les régimes facultatifs ou « surcomplémentaires »<sup>19</sup> (Argoud, 2008 ; Aubert, 2010 ; Charpentier, 2009 ; COR, 2002 et 2010a, *Liaisons sociales*, 2010). Nous présentons d'abord les caractéristiques principales de chacun de ces régimes pour l'année 2008, avant les réformes qui sont intervenues depuis lors.<sup>20</sup> Nous fournissons ensuite quelques données globales pour l'ensemble du système.

### 3.1 Le régime général

Le régime général de retraite des salariés est, depuis l'origine, un régime à prestations définies. Il a été fortement modifié par les lois de 1993 et de 2003 (annexe 2). Il présente, jusqu'à la loi du 9 novembre 2010, les caractéristiques suivantes.

- La pension à taux plein est égale à 50 % du salaire de référence dans la limite d'un plafond.<sup>21</sup>
- Le salaire de référence est égal à la moyenne des 25 meilleures années de salaires.

---

<sup>18</sup> Le régime général et les régimes spéciaux sont qualifiés de « régimes de base » par opposition avec les régimes complémentaires et facultatifs.

<sup>19</sup> Ce rapport ne traite que des régimes de salariés. Il existe des régimes qui couvrent les travailleurs indépendants : exploitants agricoles, commerçants et artisans, professions libérales, etc. Ces régimes n'ont pas fait l'objet de réformes depuis 2008.

<sup>20</sup> L'année 2008 est aussi la dernière pour laquelle aient été publiées, au moment de la rédaction de ce rapport, des informations statistiques détaillées couvrant l'ensemble des régimes (Aubert, 2010).

<sup>21</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le plafond est de 2 885 € par mois, alors que le salaire minimum à plein temps (SMIC) est de 1 280 € et le salaire brut moyen à plein temps de 2600 €.

- 
- Le niveau de la pension, ainsi que les salaires antérieurs pris en compte dans le calcul de la pension, sont revalorisés selon l'indice des prix à la consommation.<sup>22</sup>
  - L'obtention d'une pension à taux plein ne peut être obtenue qu'à partir de l'âge de 60 ans sous condition de 41 années de cotisations.<sup>23</sup> À partir de l'âge de 65 ans, quel que soit le nombre d'années de cotisation, la pension est obtenue sans décote.<sup>24</sup>
  - Par exception, un départ anticipé à taux plein est possible pour deux catégories de salariés :
    - pour les salariés ayant commencé à travailler avant l'âge de 16 ans et ayant été couverts par l'assurance vieillesse pendant au moins 42 années (régime dit des « carrières longues »),
    - pour les salariés victimes de handicaps.
  - Pour inciter au prolongement volontaire de l'activité, une surcote majore le niveau de la pension de 5 % par année travaillée au-delà du nombre d'années qui assurent une retraite à taux plein.

## 3.2 Les régimes spéciaux

Deux types principaux de régimes spéciaux doivent être distingués.<sup>25</sup>

### 3.2.1 Les régimes de la Fonction publique<sup>26</sup>

Ces régimes couvrent les fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des hôpitaux publics. Ils ont été longtemps soumis à des règles particulières, mais les réformes récentes, notamment celle de 2003 (annexe 2), ont eu pour objectif de les aligner sur le régime général. Ils conservent cependant quelques caractéristiques spécifiques.

- Le niveau de la pension est égal à 75 % du salaire de référence.
- Le salaire de référence est celui des six derniers mois d'activité, mais, à la différence du régime général, il n'inclut pas les primes.<sup>27</sup>
- Le droit à la retraite est avancé à 50 ou 55 ans pour certaines catégories dites « actives » : police, pompiers, douaniers, contrôleurs aériens, etc.
- Les conditions de départ anticipé pour les travailleurs handicapés sont légèrement plus favorables que dans le régime général.

---

<sup>22</sup> Sauf des circonstances exceptionnelles où l'indice des prix augmenterait plus vite que l'indice des salaires, cette indexation réduit tendanciellement le niveau des pensions relativement à celui des salaires.

<sup>23</sup> Plus exactement, la loi de 2003 prévoit un allongement d'un trimestre par an pour atteindre 164 trimestres (41 années) en 2012.

<sup>24</sup> Il existe une ambiguïté sur le terme « pension à taux plein » souvent utilisé sans autre précision. La pension est toujours calculée proportionnellement au nombre de trimestres de cotisation jusqu'au nombre qui donne le taux plein. Mais, de plus, si le nombre de trimestres requis n'est pas atteint lorsque la liquidation de la pension intervient entre 60 et 65 ans, une décote est appliquée au montant de la pension. Le taux de décote était jusqu'en 2003 de 10 % par année manquante ; il est progressivement réduit chaque année pour atteindre 5 % en 2013.

<sup>25</sup> Nous ne mentionnons que les régimes qui ont des effectifs importants

<sup>26</sup> Certains auteurs traitent les régimes de la Fonction publique comme une catégorie particulière *sui generis* et ne les rangent pas parmi les régimes spéciaux où ils ne font figurer que les régimes propres à certaines entreprises ou à certaines catégories professionnelles.

<sup>27</sup> Les primes ont un poids important dans la rémunération pour certaines fonctions et pour certains ministères. La réforme de 2003 crée un régime de retraite additionnel pour les primes dans la limite de 20 % de la rémunération de base. C'est un régime par points géré en répartition.

---

### 3.2.2 Les régimes de certaines entreprises de services publics

Ces régimes sont plus anciens que le régime général. Ils ont été créés par des entreprises de services publics, parfois alors qu'elles étaient encore des entreprises privées, généralement dans l'objectif de s'attacher durablement leur personnel. Aujourd'hui, ils concernent principalement les chemins de fer (SNCF), les transports collectifs de la région parisienne (RATP) et les industries électriques et gazières (EDF et GDF).

Bien que les comparaisons soient difficiles et fassent l'objet de controverses, ces régimes dans leur diversité sont globalement plus favorables : âge de départ à la retraite plus précoce, mode de calcul de la pension plus avantageux... Ils sont, par ailleurs, lourdement déficitaires. Les tentatives menées par divers gouvernements pour réduire ces avantages relatifs ont engendré, à plusieurs reprises, des conflits sociaux majeurs. Un compromis est intervenu à la fin de l'année 2007 (*infra* 4.3.2). Il pose le principe d'un alignement progressif sur le régime de la fonction publique, dont nous avons vu qu'il tendait lui-même à s'aligner sur le régime général.

### 3.3 Les régimes complémentaires

Il existe deux régimes complémentaires interprofessionnels qui sont obligatoires, sauf pour les salariés relevant des régimes spéciaux. Le premier régime (ARRCO) couvre toutes les catégories professionnelles, le second (AGIRC) est réservé aux cadres.

- Ce sont des régimes issus de la négociation collective. Des accords nationaux interprofessionnels (ANI) ont créé des institutions (ARRCO et AGIRC) qui sont gérées de manière paritaire par les organisations d'employeurs et de salariés.
- Ce sont des régimes par points à cotisations définies : l'accord fixe les taux de cotisation des salariés et des employeurs.
- Chaque salarié acquiert des points pendant toute sa vie active. Sa pension est fonction du nombre de points qu'il a acquis au moment de la liquidation de sa retraite.
- L'équilibre financier du régime à long terme est atteint par deux mécanismes principaux :
  - la fixation du coût d'acquisition d'un point en termes de cotisation,
  - la fixation de la valeur du point en termes de pension.

Aujourd'hui, les pensions des régimes complémentaires représentent environ 55 % de la pension globale des cadres et 30 % de celle des autres salariés.

En dehors de ces régimes interprofessionnels, il existe un régime complémentaire pour les agents « non titulaires » des administrations publiques (Etat, collectivités territoriales et hôpitaux publics) qui n'ont pas le statut de fonctionnaire. Ces agents, qui relèvent par ailleurs du régime général, sont couverts à titre complémentaire par l'IRCANTEC qui est un régime en répartition par points.

### 3.4 Les régimes facultatifs

Les régimes facultatifs,<sup>28</sup> parfois qualifiés de « surcomplémentaires », étaient jusqu'en 2003, limités à certaines entreprises ou à certaines catégories professionnelles. La réforme

---

<sup>28</sup> Ces régimes sont « facultatifs » au sens où ils sont librement créés par une entreprise, par une institution financière ou par un accord collectif. En revanche, si ce sont des régimes collectifs, ils peuvent être rendus obligatoires pour tous les salariés qui entrent dans leur champ d'application.

---

de 2003 crée des régimes « universels », c'est-à-dire ouverts à l'ensemble des salariés (Croguennec, 2008).

Il existe un grand nombre de régimes facultatifs. Ils peuvent être regroupés en deux catégories

- Les produits d'épargne retraite individuelle. Le salarié décide et cotise seul. Il se constitue ainsi un droit à une rente viagère avec, dans certains cas exceptionnels, la possibilité de liquidation en capital.
- Les produits d'épargne collective. Un plan ou contrat d'épargne est créé soit à l'initiative d'une entreprise, soit par négociation d'un accord d'entreprise. Le dispositif peut être obligatoire ou facultatif pour les salariés concernés. À l'apport du salarié s'ajoute généralement un abondement de l'entreprise.<sup>29</sup> La sortie s'opère généralement en rente viagère, mais aussi dans certains cas en capital.

S'ils sont en croissance, ces régimes n'occupent qu'une place marginale dans le système des retraites, malgré les avantages fiscaux qui y sont attachés et l'offensive idéologique dont ont fait l'objet, en France comme dans le reste du monde, les retraites par capitalisation. En 2009, les cotisations qu'ils reçoivent ne représentent que 5,7 % de celles qui sont perçues par les régimes obligatoires en répartition (contre 4,2 % en 2004) et les prestations 2,3 % (contre 1,7 % en 2004).

### 3.5 Données globales

La DREES<sup>30</sup> réalise chaque année une synthèse des informations fournies par les différents régimes de retraite (Aubert, 2010 et 2011). Nous limitons l'analyse aux salariés et aux pensions qui sont qualifiées « avantage principal de droit direct.<sup>31</sup>

#### *Les effectifs de pensionnés*

Le tableau 5 présente les effectifs de pensionnés dans les régimes de salariés. L'établissement de données globales soulève de considérables difficultés du fait de la multiplicité et de l'hétérogénéité de ces régimes. Un retraité peut être « polypensionné », c'est-à-dire avoir acquis des droits dans divers régimes soit simultanément (régime de base + régime complémentaire), soit successivement (mobilités entre régime général et régimes spéciaux). On compte en moyenne 2,3 pensions par retraité. Malgré ces chevauchements, le tableau met en évidence la place centrale occupée par le régime de base des salariés non agricoles du secteur privé, complété pour ces mêmes salariés par les régimes complémentaires obligatoires AGIRC et ARRCO.

#### *Le montant des pensions*

Le tableau 6 retrace l'évolution sur dix ans (1998-2008) de la valeur des pensions versées par les principaux régimes. À l'exception des fonctionnaires des collectivités territoriales entre 1998 et 2003, tous les autres régimes enregistrent soit une stagnation puis une baisse, soit une baisse continue de la valeur nette en € constants.

Du fait de l'existence des polypensionnés, il est difficile de passer des informations sur les pensions versées par les différents systèmes de retraites à des informations sur le niveau cumulé des pensions que perçoivent les retraités. Pour y parvenir, la DREES a

---

<sup>29</sup> Par exception, certains régimes sont financés uniquement par l'employeur.

<sup>30</sup> Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère chargé des Affaires sociales).

<sup>31</sup> L'avantage principal de droit direct est la pension versée en contrepartie de cotisations à l'exclusion des droits dérivés (par exemple, pensions de réversion pour les veuves de pensionnés) et des avantages accessoires (par exemple, la bonification à partir de trois enfants). La question des prestations associées à des droits conjugaux et familiaux est particulièrement complexe car il existe de nombreux dispositifs qui obéissent à des règles différentes selon les régimes (COR, 2008).

---

construit un « échantillon interrégimes de retraités » qu'elle exploite tous les quatre ans.<sup>32</sup> Les résultats obtenus pour la période 2000-2008 (tableau 7) sont nettement différents de ceux qui proviennent de l'évolution de la valeur des pensions dans chacun des régimes (tableau 6). Ils font apparaître une augmentation annuelle supérieure à 1 % de la valeur réelle des pensions, phénomène plus accentué pour les femmes que pour les hommes. La décomposition des facteurs explicatifs de cette variation (Aubert, 2011) montre qu'elle résulte principalement d'un « effet de noria », c'est-à-dire des mouvements d'entrée et de sortie qui modifient la population des retraités : les nouveaux retraités, particulièrement les femmes, ont, dans cette période, des carrières plus longues avec des salaires plus élevés que les retraités sortis de l'échantillon du fait de leur décès. Il est vraisemblable que cet effet tendra à s'atténuer dans l'avenir en cas de persistance d'un chômage massif et d'une poursuite de la tendance à la précarisation des emplois.

### ***Les taux de cotisation***

Le barème des taux de cotisation est complexe : les taux sont différents selon les tranches de salaire et ces tranches sont différentes selon les régimes. Le tableau 8 présente la situation de manière simplifiée en 2010. Il ne tient pas compte des exonérations de cotisations patronales qui concernent aujourd'hui les bas salaires, en dessous d'1,6 SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) et les heures supplémentaires.<sup>33</sup> Comme tous ces paramètres ont été modifiés à de nombreuses reprises, un tableau retraçant les évolutions sur dix ans serait illisible. Il est préférable de s'en tenir aux chiffres actuels.

- En dessous du plafond de la Sécurité sociale (PSS), qui est aujourd'hui légèrement supérieur au double du niveau du SMIC à plein temps, le taux de cotisation global aux régimes obligatoires dans le secteur privé, hors exonérations de cotisations patronales, est de 26,15 % (10,55 % de cotisation salariale et 15,60 % de cotisation patronale).
- Du fait de l'existence du plafond du régime général, qui n'est que partiellement compensée par les cotisations aux régimes complémentaires, le taux de cotisation global est légèrement inférieur (entre 22 et 24 %) entre le niveau de ce plafond et celui des niveaux plafonds des régimes complémentaires (3 fois le PSS pour les non cadres et 8 fois pour les cadres). Au-delà de ces plafonds, le taux est réduit à 1,70 %.<sup>34</sup>
- En ce qui concerne l'Etat, seule la contribution versée par les fonctionnaires a une existence juridique puisque les prestations sont globalement prises en charge par le budget de l'Etat. Toutefois, depuis 2006, un « taux de cotisation patronal implicite » est calculé en divisant la contribution de l'Etat par la masse salariale de la fonction publique. C'est ce taux implicite qui figure dans le tableau 6 à titre indicatif.

---

<sup>32</sup> L'échantillon intègre les informations fournies par 74 régimes, à l'exclusion des régimes volontaires. Comme nous l'avons mentionné *supra*, cette exclusion a un effet négligeable (2,5 % des prestations).

<sup>33</sup> D'autres exonérations, aujourd'hui supprimées, ont antérieurement concerné le travail à temps partiel ou les entreprises ayant signé des accords de réduction de la durée du travail.

<sup>34</sup> Les différents plafonds limitent à la fois l'assiette pour le calcul des cotisations et le salaire de référence pour le calcul des prestations.

---

#### 4. Les réformes récentes (2007-2011) : la mise en œuvre fractionnée et provisoire d'un projet global

Lors de la campagne pour les élections présidentielles en 2007, Nicolas Sarkozy considère que la réforme de 2003 a assuré l'avenir du système de retraites.<sup>35</sup> Élu président, il adresse des lettres de mission à chacun des membres du nouveau gouvernement. Dans celle qui est destinée au ministre du Travail, les orientations concernant les retraites confirment cette perspective de continuité :

Pour assurer la solidarité entre les générations, conformément à l'objectif de rendez-vous sur les retraites prévu en 2008, vous prolongerez les orientations de la loi du 21 août 2003. Vous définirez en concertation avec les partenaires sociaux les voies et moyens d'assurer à moyen et long terme le financement des retraites. Vous ferez converger les règles des régimes spéciaux avec celles des autres régimes et vous examinerez les conditions dans lesquelles les petites retraites et les pensions de réversion devront être revalorisées pour mettre un terme à l'érosion du pouvoir d'achat subie par certains salariés.<sup>36</sup>

La réforme des régimes spéciaux est considérée comme la question névralgique dont la solution constitue un préalable à toute nouvelle évolution du régime général ; elle constitue donc la première étape pour préparer le rendez-vous de 2008 (point 4.1). Mais l'année 2008 est celle de l'éclatement de la crise financière et économique. La révision des perspectives d'équilibre financier conduit le gouvernement à faire adopter par le Parlement en 2010 une réforme majeure. Elle concerne le régime général et, de manière complémentaire, celui de la Fonction publique qui depuis la loi de 2003 en est devenu très proche (point 4.2). La réforme du régime général entraîne des conséquences directes sur les régimes paritaires de retraites complémentaires. Cette question relève de la négociation interprofessionnelle qui commence fin 2010 (point 4.3).

Il est significatif que le gouvernement n'ait pas évoqué au cours de cette période l'hypothèse d'un développement des régimes privés en capitalisation. Son objectif affiché était de justifier les sacrifices nécessaires pour sauvegarder à long terme l'équilibre financier du système en répartition. L'opinion publique était informée des brutales pertes de droits que subissaient alors, en particulier aux États-Unis et au Royaume-Uni, les salariés et les retraités qui y dépendaient de régimes en capitalisation. La conjoncture excluait donc de présenter les régimes en capitalisation comme une solution face à un déclin prétendu inéluctable des régimes en répartition. Une autre question sera de savoir si les régimes facultatifs en capitalisation (*supra* 3.4), qui n'ont pas été réformés,<sup>37</sup> verront leur croissance favorisée par les restrictions de droits qui vont intervenir dans les régimes obligatoires. On ne dispose pas aujourd'hui d'éléments de réponse sur ce point.

---

<sup>35</sup> Lors d'un débat télévisé avec sa concurrente du deuxième tour, Ségolène Royal, il déclare : « *le financement des retraites est équilibré jusqu'à l'horizon 2020* » (cité in Rémond, 2010, p.2). À la mi-2008 encore, il écarte toute mise en cause du droit à la retraite à 60 ans : « *Je ne le ferai pas. Je n'en avais pas parlé pendant la campagne. Je n'ai donc pas de mandat* ».

<sup>36</sup> Lettre de mission de Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à Xavier Bertrand, ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité (1<sup>er</sup> août 2007).

<sup>37</sup> Seuls quelques amendements d'importance mineure ont été introduits lors de la discussion au Parlement (*infra* 4.2.3).

---

## 4.1 Un préalable : les régimes spéciaux des entreprises de services publics

La leçon de conflits et d'échecs passés conduit en 2007 le gouvernement à mener des négociations isolées sur le cas des régimes spéciaux pour « déblayer la route » avant de s'attaquer à la réforme du régime général.

### 4.1.1 Une difficulté spécifique

La part des retraités couverts par les régimes spéciaux des entreprises de services publics est très faible : de l'ordre de 2 % des retraités en 2009 (voir tableau 5). Cependant, ces régimes occupent pour plusieurs raisons une place stratégique dans la gestion politique de la réforme des retraites.

- Ces régimes sont globalement plus avantageux que le régime général, quelles que soient les difficultés méthodologiques de la comparaison. Ceci est dû :
  - à l'origine, à des politiques paternalistes d'attachement du personnel menées par les entreprises principalement privées qui ont longtemps géré ces services publics;
  - aux conditions de travail particulièrement pénibles de certaines catégories de personnel qui ont justifié la revendication de droits précoces à la retraite.
- Or ces régimes ont une pyramide démographique très défavorable, en particulier du fait des progrès massifs de productivité, donc des suppressions d'emplois, qui ont été permis depuis un demi-siècle par la mécanisation puis l'automatisation. Ils sont donc lourdement déficitaires. Cette situation offre au Gouvernement un argument, apparemment très fort, pour justifier la réduction de prétendus « privilèges catégoriels » qui seraient nés de conditions de travail aujourd'hui révolues et qui seraient mis abusivement à la charge de la collectivité.
- Cependant, toute tentative de réforme se heurte à la forte identité professionnelle des salariés de ces entreprises qui s'associe à une combativité appuyée sur un taux de syndicalisation élevé<sup>38</sup> et à une redoutable capacité de blocage de l'activité économique.
- À la désagréable surprise des gouvernements précédents, les longues grèves menées sur cette question, en particulier dans les chemins de fer (SNCF) et les transports collectifs parisiens (RATP) ont suscité, malgré les fortes gênes qu'elles occasionnaient, un soutien majoritaire de l'opinion publique.<sup>39</sup> Certains ont interprété ce phénomène comme une manifestation de « grève par procuration ». Les salariés du secteur privé, placés dans un rapport des forces défavorable, se sentiraient solidaires des luttes défensives menées par les catégories professionnelles qui en ont la capacité. Ils comprendraient que la capitulation de ces bastions ne ferait que faciliter l'introduction ultérieure de reculs qui les frapperaient tous. L'interprétation est discutable, mais le constat est avéré.

Ainsi, lorsque dans le cadre d'un projet de réforme générale de la Sécurité sociale, le gouvernement Juppé a voulu, à l'automne 1995, s'attaquer aux régimes spéciaux, il s'est heurté à une grève de plusieurs semaines qui l'a finalement contraint à abandonner cet objectif. La leçon avait été retenue et le dossier soigneusement laissé fermé.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Relativement au secteur privé (annexe 3).

<sup>39</sup> Attesté par de nombreux sondages d'opinion.

<sup>40</sup> Par exemple, l'importante réforme de 2003 est muette sur les régimes spéciaux.

---

#### 4.1.2 Un compromis coûteux

Lors de la campagne électorale pour les élections présidentielles, début 2007, Nicolas Sarkozy s'est engagé à réformer les régimes spéciaux. Le gouvernement Fillon, nommé à la suite des élections présidentielles et législatives du printemps 2007, doit organiser le « rendez-vous » sur les retraites prévu pour 2008 par la loi Fillon de 2003. Il est alors placé devant un problème à la fois stratégique et tactique.

- Il semble impossible de justifier auprès de l'opinion publique la nécessité de sacrifices sur le régime général (et, par alignement, sur celui de la Fonction publique) en laissant intacts les « avantages » ou « privilèges » de régimes spéciaux lourdement déficitaires.
- Si la réforme des retraites est introduite en bloc, les salariés des entreprises de services publics risquent d'être le fer de lance d'une opposition globale où, parmi les salariés, la solidarité face à une menace de recul généralisé l'emportera sur la conscience des inégalités.

La réforme des régimes spéciaux constitue donc un préalable qu'il faut traiter isolément pour réduire les risques de contagion. Un compromis dans ce domaine pourrait, de plus, faire espérer la neutralité de ces secteurs, désormais non concernés, dans les conflits prévisibles sur le régime général. Globalement, cette stratégie offre un test de la combativité des syndicats et des potentialités d'exploiter des divisions entre différentes catégories de salariés.

Après une première phase de consultation, le gouvernement pose, dans un document d'orientation,<sup>41</sup> le principe d'un alignement sur la Fonction publique qui s'appliquerait à la durée de cotisation minimum (passage de 37,5 à 40 années en 2012)<sup>42</sup> ainsi qu'à l'indexation sur les prix et qu'aux règles de décote/surcote. Il laisse un délai d'un mois à des négociations de branche ou d'entreprise pour établir des calendriers permettant d'atteindre ces objectifs et pour définir les modalités de prise en compte de la pénibilité du travail ainsi que d'autres compensations possibles. Dans un contexte de grèves reconductibles menées à la SNCF et à la RATP, des négociations séparées se déroulent pour chaque régime, à partir de mi-novembre, entre les directions et les syndicats en présence d'un représentant de l'Etat. Contrairement à la volonté initiale du gouvernement, elles se prolongent jusqu'au 1<sup>er</sup> trimestre 2008 autour de la définition de diverses contreparties dont on peut mentionner les principales:

- avantages salariaux en fin de carrière pour compenser l'allongement de sa durée,
- création de régimes supplémentaires de retraite,
- création de comptes épargne temps,
- prise en compte de la spécificité des métiers et de la pénibilité.

Au cours de l'année 2008, des décrets actent, pour chacun des régimes, des compromis qui reposent sur la même logique : les trois normes fixées initialement par le gouvernement sont respectées, tandis que sont accordées des contreparties plus ou moins avantageuses selon les résultats des négociations.

---

<sup>41</sup> Ministère du Travail, *Document d'orientation relatif à la réforme des régimes spéciaux de retraite*, 10 octobre 2007.

<sup>42</sup> Mais la loi de 2003 prévoit pour la Fonction publique un passage à 41 années en 2012 ; il ne s'appliquerait qu'en 2016 aux régimes spéciaux.

---

L'étape préalable a donc été franchie après un conflit social d'ampleur limitée, mais au prix de concessions financières non négligeables quoique difficilement chiffrables, aucun des acteurs n'ayant intérêt à attirer l'attention sur cet aspect.<sup>43</sup>

\* \* \*

La réforme des régimes spéciaux était considérée par le gouvernement comme un préalable pour pouvoir poursuivre la réforme des retraites à l'occasion du « rendez-vous » fixé pour 2008 par la loi de 2003. Après un rapide processus de concertation avec les partenaires sociaux et compte tenu des multiples sujets de désaccords apparus avec les organisations syndicales, le gouvernement fait connaître ses décisions dès la fin avril 2008.<sup>44</sup> Elles aboutissent, de fait, à renvoyer le débat sur une véritable réforme.

- Le gouvernement décide d'appliquer, comme il était prévu par la loi de 2003, l'allongement à 41 années de la durée minimum de cotisation requise pour obtenir une pension à taux plein à partir de 2012. Les syndicats s'y opposent unanimement en montrant que, du fait de la pénurie d'emplois observée pour les seniors, cette mesure n'est qu'une forme indirecte de diminution du niveau des pensions. Le gouvernement renvoie la question de l'emploi des seniors au progrès des négociations dans les branches et les entreprises (annexe 4) ; en cas d'insuffisance des résultats, il menace les entreprises de sanctions financières sous forme de cotisation retraite additionnelle.
- Le gouvernement se borne à prendre acte, sans trancher, de l'opposition unanime des syndicats au relèvement de l'âge légal du droit à la retraite qui est demandé par le MEDEF.
- Diverses mesures déjà annoncées antérieurement sont confirmées, notamment l'amélioration des très basses pensions.
- En juillet 2008, le Premier ministre annonce une augmentation par étapes du taux de cotisation à l'assurance vieillesse de 1 % d'ici 2011. Elle sera compensée par une diminution égale du taux de cotisation à l'assurance chômage ; cette diminution serait rendue possible par le recul du chômage qui est prévu pour les années suivantes.

Chacun est conscient que les choix fondamentaux ne sont que différés,<sup>45</sup> mais personne ne mesure en avril 2008, alors que le taux de chômage a atteint un minimum sans précédent depuis 1982, que la crise économique va bouleverser les données tant de l'emploi des seniors que de l'équilibre financier des régimes de retraite et d'assurance chômage.

## 4.2 Un enjeu central : la réforme du régime général

La discussion s'ouvre au Parlement le 20 juillet 2010 sur un projet de loi gouvernemental comprenant 33 articles. Le vote définitif, le 27 octobre 2010, porte sur un texte constitué de 118 articles.<sup>46</sup> Nous présentons d'abord le texte final (loi du 9 novembre 2010) ; nous analyserons plus loin (*infra* 5) les modifications qu'il a subies dans la mesure où elles

---

<sup>43</sup> Bruno Palier, citant un rapport au Sénat, indique un coût de 170 millions € en 2012 pour la SNCF et 19 millions € par an à la RATP (Palier, 2010, p.99).

<sup>44</sup> Ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, *Rendez-vous 2008 sur les retraites*, 28 avril 2008.

<sup>45</sup> Le document gouvernemental s'achève sur la phrase suivante : « *Un point d'étape pourrait être fait d'ici 2010 pour identifier les solutions et les scénarios susceptibles de garantir durablement la viabilité financière de notre système de retraite en se fixant de nouveaux horizons à 2030 et 2050* ».

<sup>46</sup> Le Conseil constitutionnel a validé la loi, par une décision du 9 novembre 2010, sous réserve de la suppression de treize articles qui résultaient d'amendements parlementaires et portaient sur la médecine du travail. Le Conseil a considéré que ces articles n'avaient pas de lien avec le contenu du projet de loi.

---

reflètent un certain degré de prise en compte du débat politique et social et des critiques syndicales à l'encontre du projet. Les amendements parlementaires, acceptés par le Gouvernement, ont engendré une forte augmentation de la complexité du nouveau dispositif.<sup>47</sup> Ceci impose, dans le présent rapport, l'acceptation de quelques simplifications :

- nous ignorons certaines modifications mineures ou ne concernant que des catégories peu nombreuses ;
- nous mettons l'accent sur les objectifs cibles fixés par la loi sans entrer dans le détail des périodes intermédiaires qui permettront de les atteindre ;<sup>48</sup>
- nous ne traitons pas des régimes des non salariés : ils ont été pratiquement absents du débat et n'ont donné lieu qu'à des transpositions partielles de mesures adoptées pour les salariés.

L'essentiel de la loi concerne le recul de l'âge du droit au départ en retraite (4.2.1) tandis que le mode de calcul des pensions (4.2.2) et les régimes de retraite facultatifs (4.2.3) ne font l'objet que de modifications secondaires.

#### 4.2.1 L'âge du droit à la retraite

La mesure centrale consiste à repousser de deux années les droits concernant l'âge de départ en retraite. Différentes exceptions antérieures sont maintenues après adaptation, d'autres sont introduites pour amortir le choc.

##### *Le principe : le recul de deux ans de l'âge légal de la retraite.*

Les gouvernements ont considéré de longue date que l'allongement des espérances de vie et le vieillissement démographique imposaient un allongement de la période travaillée ; deux leviers d'action principaux s'offrent à eux :

- le premier, qui a été retenu par les réformes de 1993 et 2003 (*supra* 2.1 et annexe 2), consiste dans l'augmentation du nombre d'années de cotisation exigé pour obtenir une retraite à taux plein ;
- le second, qui est choisi en 2010, est le recul de l'âge légal de la retraite.

La loi repousse les deux seuils d'âge qui commandent le départ en retraite.

- L'âge légal d'ouverture des droits passe de 60 à 62 ans au rythme de quatre mois supplémentaires chaque année par génération à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2011 ; le processus sera achevé en 2018.
- L'âge de la retraite sans décote passe de 65 à 67 ans au rythme de quatre mois supplémentaires chaque année par génération à partir de 2016 ; le processus sera achevé en 2023.
- Les mécanismes de décote et surcote restent inchangés, mais ils sont progressivement décalés de deux ans, selon le même calendrier.
- Ces dispositions s'appliquent en principe à tous les régimes de base.<sup>49</sup> Cependant, pour les régimes spéciaux, la mise en œuvre (recul de quatre mois par an) ne commencera qu'en 2017 dans la mesure où les réformes dont ils ont été l'objet début 2008 (*supra* 4.1) prévoient un calendrier d'application qui s'achève en 2016.

---

<sup>47</sup> On trouve une présentation détaillée de la réglementation des retraites après la loi du 9 novembre 2010 dans *Liaisons sociales*, 2010.

<sup>48</sup> La loi s'applique par étapes, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2011, aux générations successives qui atteindront l'âge de 60 ans.

<sup>49</sup> Dans la Fonction publique, le report de deux années ne s'applique aux catégories dites « actives » qu'en référence à l'âge actuel de leur droit au départ.

---

Les conséquences pour les régimes complémentaires relèvent de la négociation collective interprofessionnelle qui s'est engagée à la fin de novembre 2010 (*infra* 4.3).

Par ailleurs, le mécanisme des rendez-vous quadriennaux, introduit par la loi de 2003, pour fixer la durée minimale d'assurance nécessaire pour une retraite à taux plein est simplifié. Désormais, cette durée sera fixée chaque année par décret quatre ans avant que la génération concernée atteigne l'âge de 60 ans.<sup>50</sup>

### ***Les exceptions***

Les exceptions concernent à la fois les reports de 60 à 62 ans et de 65 à 67 ans.

- Dans le premier cas, l'exception principale résulte de la reconnaissance d'un droit à la retraite anticipée en raison de la pénibilité du travail. Le principe en avait été énoncé par la loi de 2003 et sa mise en œuvre renvoyée à la négociation collective. L'échec de celle-ci (annexe 4) redonnait la responsabilité aux pouvoirs publics. Ils ont traité la question par l'introduction de dispositions dérogatoires dans la loi.
  - L'assuré qui justifie d'une incapacité permanente d'au moins 20 % au titre d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail continuera à bénéficier d'une liquidation de sa retraite à taux plein dès 60 ans, même s'il n'a pas une durée d'assurance complète. La mesure concernerait 10 000 personnes par an.
  - Un amendement parlementaire a prévu qu'un assuré pourrait obtenir à partir d'un taux d'incapacité de 10 % un départ anticipé en retraite. Pour cela, il devra justifier d'avoir été exposé pendant un certain nombre d'années à un ou plusieurs facteurs de risque professionnel et il devra apporter la preuve, devant un comité d'experts, d'un lien de cause à effet entre ces risques et l'incapacité permanente dont il souffre.<sup>51</sup> Le coût additionnel est estimé à 350 millions € par an. La mesure pourrait concerner entre 20 000 et 30 000 personnes par an.
  - Enfin, le régime dit des « carrières longues » créé en 2003 (*supra* 2.1 et annexe 2) est maintenu, mais avec un décalage de deux ans des âges de départ anticipé.
- Dans le second cas (passage de 65 à 67 ans), l'âge de la retraite sans décote est maintenu par exception à 65 ans pour certaines catégories dans le cadre du régime général, sous réserve de diverses conditions restrictives. Ces dérogations concernent principalement les assurés ou assurées ayant eu ou élevé trois enfants et ayant interrompu ou réduit leur activité professionnelle pour leur éducation (dérogation seulement transitoire) ainsi que les assurés handicapés ou les parents ayant eu à charge des enfants handicapés. La première dérogation est la plus importante : elle pourrait bénéficier à 30 000 femmes par an entre 2016 et 2020 et avoir un coût de 3,4 milliards € sur sept ans qui serait financé par une taxe sur les revenus du capital.
- Par ailleurs, le projet de loi prévoyait la suppression de la possibilité de partir en retraite au bout de quinze ans de service qui était jusqu'alors offerte, dans la Fonction publique, aux mères de trois enfants. Cette possibilité a été provisoirement maintenue dans le texte final pour les personnes qui sont aujourd'hui à moins de cinq ans de la retraite, avec un coût cumulé estimé à 4,3 milliards €.

---

<sup>50</sup> Ainsi, en 2011, la durée de cotisations pour une retraite à taux plein a été portée de 165 à 166 trimestres (41 ans et demi) pour les générations nées à partir de 1955, aussi bien pour le régime général que pour celui de la Fonction publique. Cet allongement est lié à celui de l'espérance de vie, selon le principe qui a été introduit par la réforme Fillon.

<sup>51</sup> Voir *infra* (5.2 et 5.4) l'analyse des controverses autour de cette disposition.

---

## 4.2.2 Le mode de calcul des pensions

En ce domaine, l'essentiel avait été réalisé par les réformes de 1993 et 2003 (*supra* 2.1 et annexe 2). La loi de 2010 n'introduit que deux modifications notables.

- La première était impliquée par la loi de 2003 qui énonce pour l'avenir un principe de partage de l'allongement de l'espérance de vie à 60 ans : la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une pension à taux plein évolue de manière à maintenir constant, jusqu'en 2020, le rapport constaté en 2003, entre cette durée d'assurance et la durée moyenne de la retraite. En application de cette règle, la loi de 2003 fixait à 41 en 2012 le nombre d'années de cotisation pour une retraite à taux plein. Selon la même règle, la durée est portée à 41,25 ans en 2014 et, en prévision, à 41,5 ans en 2020.
- Le taux de cotisation salariale de la Fonction publique est aligné sur celui du secteur privé. Il passera, par augmentation linéaire, de 7,85 % aujourd'hui à 10,55 % en 2020.

## 4.2.3 Les régimes facultatifs

Des dispositions introduites par amendements parlementaires ont pour objet d'élargir ou d'assouplir l'usage de différentes sources de financement des plans d'épargne retraite collectifs. Il s'agit notamment du versement de ressources provenant de la « participation »<sup>52</sup> ainsi que des droits inscrits au compte épargne temps.<sup>53</sup> Par ailleurs, de nouvelles circonstances sont prévues pour permettre une sortie en capital au lieu de la sortie normale en rente viagère.

Il apparaît que ces dispositions traduisent moins un objectif gouvernemental explicite de promotion des retraites par capitalisation que la volonté du Parlement de manifester, au moyen de diverses mesures ponctuelles, son intérêt pour ces régimes dans une période où les institutions financières concernées ont poursuivi un intense lobbying. Selon une enquête Flash TW, 70 % des entreprises interrogées « pensent que la réforme les amènera à développer les dispositifs d'épargne retraite ».<sup>54</sup>

## 4.2.4 L'impact de la réforme

La réforme entrera en application progressive à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2011. Son impact ne peut faire l'objet que d'estimations prévisionnelles. Les deux plus significatives concernent l'équilibre financier et les catégories de personnes qui seront touchées.

### *L'équilibre financier*

La rupture intervenue en 2010 avec l'orientation des réformes de 1993 et 2003, qui privilégiaient l'allongement de la durée de cotisation, s'explique principalement par le fait que les mesures portant sur l'âge de la retraite ont un effet financier plus rapide, même si leur impact à long terme est de même nature.<sup>55</sup> Selon les prévisions présentées par le

---

<sup>52</sup> La « participation » est l'attribution obligatoire aux salariés, dans les entreprises d'au moins 50 salariés, d'une fraction du bénéfice de l'entreprise selon des règles qui sont fixées par la loi et, en règle générale, précisées par un accord d'entreprise. La loi précise les conditions dans lesquelles le salarié peut utiliser ces versements.

<sup>53</sup> Le compte épargne-temps, créé par un accord collectif, permet au salarié de mettre en réserve des périodes de congés payés ou de droit au repos ou certains éléments de sa rémunération qu'il utilisera soit pour financer un congé, soit directement sous forme monétaire.

<sup>54</sup> *aef.info*, Dépêche n° 143562, 11 janvier 2011.

<sup>55</sup> Un second argument a été avancé (Hairault *et alii*, 2008). L'âge légal du droit à une retraite serait devenu une norme sociale intériorisée par les salariés et par les employeurs comme l'âge de départ effectif. L'approche de cet âge entraînerait une réduction de l'effort productif pour les salariés et de l'investissement en formation pour les employeurs. Repousser l'âge légal aurait donc un effet direct sur de tels comportements (« effet horizon d'activité »). La réalité de cet effet a été mise en doute (par exemple, Benallah *et alii*, 2009). Les résultats des travaux les plus récents n'excluent pas l'existence d'un tel effet, mais ne tranchent pas quant à son importance relativement à d'autres hypothèses explicatives alternatives (Aubert, 2010b).

---

gouvernement lors du débat parlementaire, le système de retraite retrouverait l'équilibre financier en 2018. Comme le montre le tableau 9, ce résultat est obtenu aux deux tiers par l'effet des mesures d'âge et de manière complémentaire par l'augmentation des cotisations des fonctionnaires et par des prélèvements sur les entreprises et sur les hauts revenus ou les revenus du capital. Les syndicats ont, de ce fait, pu considérer que 85 % du coût de la réforme était à la charge des salariés.

Trois remarques s'imposent sur la prévision d'un équilibre financier global en 2018-2020.

- L'équilibre repose sur des hypothèses optimistes d'évolution du taux de chômage : 7,5 % en 2015 et 4,5 % à partir de 2024.
- L'équilibre global combine un déficit du régime de base et un excédent des régimes complémentaires. Le premier régime relève de l'Etat, le second des partenaires sociaux.
- Dans l'intervalle, les déficits cumulés seraient comblés pour partie par l'épuisement du Fonds de réserve pour les retraites. Créé en 2001, ce fonds avait pour fonction d'accumuler des réserves qui devaient permettre d'affronter à partir de 2020 le pic transitoire du nombre de retraités.

### ***Les catégories de personnes concernées***

Ce choix de recourir à des mesures d'âge a des conséquences importantes du point de vue de l'équité. En effet, la hiérarchie des catégories professionnelles est corrélée positivement avec une entrée tardive sur le marché du travail (études plus longues) et une espérance de vie plus élevée à l'âge du départ en retraite.

- Augmenter la durée minimum de cotisation exigée pour une retraite à taux plein touche peu les travailleurs faiblement qualifiés qui ont commencé à travailler très jeunes à condition qu'ils aient eu une carrière régulière (ils ont déjà de longues durées de cotisation). En revanche, une mesure de ce type affecte directement les cadres qui ont commencé à travailler plus tard.
- Retarder l'âge minimum légal de départ en retraite (de 60 à 62 ans) touche directement les travailleurs du bas de la hiérarchie qui souhaitent partir en retraite le plus tôt possible dès qu'ils ont un nombre suffisant d'années de cotisation.<sup>56</sup>
- Retarder l'âge minimum auquel la retraite peut être prise sans décote (de 65 à 67 ans), touche surtout les salariés, principalement des femmes, qui ont eu une carrière incomplète et doivent attendre cet âge pour échapper à la décote.

Ceci explique que les opposants à la réforme aient mis l'accent sur son caractère amplificateur des inégalités sociales.

\* \* \*

Les raisonnements antérieurs reposent sur l'hypothèse selon laquelle le choix des salariés s'opère entre le maintien dans l'emploi et la prise de la retraite. Comme le soulignent les travaux du COR :

---

<sup>56</sup> Des travaux de simulation réalisés par la Caisse nationale d'assurance vieillesse montrent que la réforme n'aura pas d'effet sur ceux qui ont fait des études supérieures et doivent de toute façon travailler au-delà de 62 ans pour avoir une durée d'assurance suffisante.

---

Il est clair que les économies chiffrées au titre de mesures de report des âges de la retraite ou d'allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein supposent que les conditions permettant un allongement effectif de la durée d'activité professionnelle soient réunies sur le marché du travail. Dans le cas contraire, les modifications des paramètres des régimes de retraite aboutiraient simplement pour un grand nombre de travailleurs à la prolongation de situations de préretraite ou de chômage et, éventuellement, dans certains cas, à des liquidations de pension sur des bases minorées (COR, 2010c, Document n° 2, p3.).

Dès maintenant, différents scénarios sont simulés par le régime d'assurance chômage pour évaluer les coûts supplémentaires qu'il subira du fait de la réforme des retraites.<sup>57</sup>

### 4.3 Un complément nécessaire : les régimes complémentaires

Par nature, les régimes complémentaires, qui sont issus de la négociation collective interprofessionnelle, doivent s'adapter aux réformes des régimes de base introduites par la loi (*supra* 3.3 et annexe 2). La loi du 9 novembre 2010 a rendu nécessaire l'ouverture d'une négociation entre organisations patronales et syndicales (Besnard, 2010 ; Freyssinet, 2011). Quelques rappels sont indispensables pour comprendre les enjeux de cette négociation.

#### 4.3.1 Les enjeux de la négociation

Certains compromis passés sont mis en cause par les évolutions législatives et économiques.

- Les régimes de retraites complémentaires ont été créés alors que l'âge légal du droit à la retraite dans le régime général était fixé à 65 ans. Lorsqu'en 1982 la loi a avancé ce droit à 60 ans, un mécanisme spécifique (l'Association pour la structure financière - ASF) a été créé pour financer l'accès aux retraites complémentaires dès l'âge de 60 ans sans abattement. Devenue l'AGFF,<sup>58</sup> cette institution est alimentée par une cotisation additionnelle sur les salaires (tableau 6). La question se pose donc de l'impact du report de l'âge légal sur le fonctionnement de ce dispositif
- Confrontées à la dégradation du ratio cotisants / retraités, les organisations patronales ont refusé après l'accord de 1996 et jusqu'en 2003 toute nouvelle augmentation du taux de cotisation. L'équilibre financier n'a été maintenu que par la réduction du taux de rendement, c'est-à-dire du rapport entre la valeur de la pension assurée par chaque point acquis et le coût d'achat de ce point. Les organisations syndicales ont protesté de plus en plus fortement contre cette évolution et revendiqué son interruption.

Dans le contexte d'une conjoncture économique très dégradée, la négociation sur les régimes complémentaires au 1<sup>er</sup> trimestre 2009 s'était ouverte sur un conflit entre le patronat qui demandait le recul de l'âge minimum de la retraite de 60 à 61 ans<sup>59</sup> et les syndicats qui le refusaient. Elle s'était achevée, le 23 mars 2009, par un compromis provisoire<sup>60</sup> qui reconduisait jusqu'à la fin de 2010 les règles alors en vigueur et conditionnait une solution durable à la prise en compte du contenu de la réforme annoncée

---

<sup>57</sup> Sans amélioration de la situation de l'emploi et à taux de cotisation inchangé, le coût global serait de 1,2 milliard entre 2011 et 2017, puis 527 millions par an à partir de 2018. En cas de transfert de cotisations de l'assurance chômage vers l'assurance vieillesse, tel qu'il est prévu par le plan de financement de la réforme, le coût serait de 3,3 milliards à partir de 2020.

<sup>58</sup> Association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO.

<sup>59</sup> Pour évoluer ensuite progressivement jusqu'à 63 ans.

<sup>60</sup> Accord non signé par la CGT.

---

du régime général. Tel est le contexte dans s'ouvrent de nouvelles négociations à la fin de 2010. D'entrée, deux questions apparaissent comme centrales.

- À première vue, le recul de l'âge légal de la retraite crée une marge de manœuvre financière pour les régimes complémentaires. Mais cet avantage n'est important que dans une phase initiale. Dans un régime par points, repousser l'âge de départ signifie que les cotisants accumulent plus de droits à pension. À long terme, les deux régimes seraient déficitaires, surtout si l'on interrompait la dégradation du taux de rendement. La question se pose donc d'un prélèvement sur les réserves (solution nécessairement transitoire) ou de l'accroissement des ressources (augmentation des taux de cotisation, élargissement de l'assiette).
- Le déplacement progressif des seuils légaux (à 62 et 67 ans) pose la question de l'avenir de l'AGFF qui couvre la période de 60 à 65 ans. Les conditions d'une pérennisation et/ou d'une transformation du dispositif constituent un deuxième point d'affrontement entre patronat et syndicats.

### 4.3.2 La nature du compromis

Après sept séances d'une négociation particulièrement tendue, un accord est signé le 21 mars 2011 par les trois organisations patronales et par trois organisations syndicales (CFDT, CGT-FO et CFTC) tandis que les deux autres le rejettent (CGT et CFE-CGC). En se limitant aux dispositions principales de l'accord, on peut considérer que le patronat et les syndicats signataires ont chacun obtenu satisfaction sur les deux objectifs prioritaires qu'ils s'étaient respectivement fixés au départ, moyennant des concessions significatives dans d'autres domaines.

Le patronat obtient deux résultats à ses yeux majeurs.

- Le recul des deux seuils d'âge du régime légal (respectivement de 60 à 62 ans et de 65 à 67 ans – *supra* 4.2.1) est transposé dans l'accord, alors que tous les syndicats avaient vigoureusement combattu les nouveaux seuils lors de la préparation de la loi. En compensation, le patronat doit accepter que la transposition des âges du régime légal s'applique aussi aux droits de sorties anticipées à taux plein (carrières longues, pénibilité, charges familiales...).
- Le taux de cotisation reste inchangé pour toute la durée de l'accord. Le maintien de cette position à l'avenir impliquerait l'épuisement tendanciel des réserves des deux régimes (autour de 2020 pour l'AGIRC et de 2030 pour l'ARRCO).

Les syndicats signataires ont mis l'accent sur trois résultats principaux, dont les deux premiers étaient pour eux prioritaires.

- La baisse du taux de rendement est interrompue pour quatre ans à l'ARRCO (non cadres) et trois ans à l'AGIRC (cadres). Mais, dans le cadre d'une formule complexe, les syndicats n'obtiennent *de facto* qu'une indexation sur les prix et non sur les salaires. L'écart entre pensions et salaires s'élargira tendanciellement si le pouvoir d'achat des salaires augmente dans l'avenir. De plus, le patronat ne prend aucun engagement au-delà de 2015.
- L'AGFF est reconduite jusqu'à fin 2018 alors que les conventions antérieures ne portaient que sur deux ou quatre années. Une garantie de sécurité est ainsi donnée aux salariés, mais c'est au prix de l'acceptation d'un recul des seuils d'âge entre 62 et 67 ans pour bénéficier de ce dispositif.
- Les syndicats obtiennent, par ailleurs, une amélioration des droits familiaux (majorations pour enfants) qui bénéficiera à une grande majorité des retraités, à l'exception des plus fortes pensions du fait de l'introduction d'un plafond.

---

Les arguments des deux syndicats non signataires ne sont pas de même nature. La CGT considère que le refus patronal d'accroître les ressources (augmentation des cotisations ou, de préférence, élargissement de l'assiette) implique inéluctablement à terme la réduction des taux de rendement. De plus, elle refuse de valider par la signature d'un accord le recul des seuils d'âge que tous les syndicats avaient combattu dans la réforme du régime légal (*infra* 5.2). La CFE-CGC régit surtout très négativement à la réduction des avantages relatifs dont bénéficiaient les cadres grâce au régime spécifique de l'AGIRC.<sup>61</sup>

En résumé, s'il est important du point de vue du dialogue social qu'un accord majoritaire ait été signé, il faut souligner que cet accord n'est pas équilibré financièrement. Seul le prélèvement sur les réserves des deux régimes permet de repousser des choix qui auraient été aujourd'hui inacceptables pour l'une ou l'autre partie. Les termes de l'accord ne sont donc pas soutenable à long terme. Un armistice provisoire a été conclu dans l'attente du débat global sur la réforme systémique que la loi de 2010 a programmé pour 2013.

\* \* \*

La démarche de réforme globale du système de retraites, qui est entamée à la fin de 2007 avec les régimes spéciaux puis poursuivie en 2010 pour les régimes de base, connaît au début de 2011 une troisième étape qui concerne les régimes complémentaires. La crise économique, sauf si elle devait s'approfondir, ne modifie pas les enjeux de long terme, mais elle permet au gouvernement de dramatiser la situation et d'imposer de sacrifices sévères pour les régimes de base. De ce fait, la phase initiale de concertation tripartite autour du projet de loi a rapidement cédé la place à une longue période de conflit social.

## 5. Le processus législatif (2010) : un conflit social d'ampleur exceptionnelle

Le nouveau rendez-vous sur les retraites a été préparé par un travail d'approfondissement du diagnostic et de consultation des partenaires sociaux jusqu'à l'adoption d'un projet de loi (5.1). L'opposition exprimée par l'ensemble des syndicats se traduit alors par une série d'actions communes de grande ampleur, parallèlement à la discussion du projet de loi devant le Parlement (5.2). Cette unité d'action syndicale contre le projet ne cache pas la diversité des objectifs adoptés par chacune des organisations face aux positions homogènes défendues par les organisations patronales (5.3). Les amendements adoptés lors de la discussion au Parlement permettent de mesurer l'impact des interventions des différents acteurs (5.4).

### 5.1 L'élaboration du projet de loi

#### *Le nouveau « rendez-vous »*

Suspendu après le « rendez-vous manqué » de 2008, le processus de réforme des retraites est relancé à l'occasion d'un discours prononcé le 22 juin 2009 par le Président de la République. Il y présente une analyse globale des conséquences de la crise économique et propose un nouveau modèle de croissance. Dans ce cadre, il fixe une nouvelle échéance pour les retraites :

---

<sup>61</sup> En juin 2011, la CGT et la CFE-CGC ont annoncé leur décision d'attaquer l'accord devant les tribunaux pour ses dispositions concernant les cadres que ces deux organisations estiment discriminatoires. En effet, afin d'égaliser à l'avenir les taux de rendement des deux régimes, l'accord prévoit, pour sa première année d'application, une revalorisation plus faible de la valeur du point à l'AGIRC (0,41 %) qu'à l'ARRCO (2,11 %).

---

2010 sera un rendez-vous capital. Il faudra que tout soit mis sur la table : l'âge de la retraite, la durée de cotisation, la pénibilité. Toutes les options seront examinées. Les partenaires sociaux feront des propositions. Je n'ai pas l'intention de fermer le débat avant qu'il ne soit ouvert. Mais quand viendra le temps de la décision, à la mi 2010, je prendrai mes responsabilités.

### ***Le rôle du COR***

La réflexion sur les nouvelles contraintes et sur les options ouvertes fait l'objet, début 2010, de deux documents importants du COR.

Préparé à la demande du Parlement, le 7<sup>e</sup> rapport du COR, adopté le 27 janvier (COR, 2010a), examine les possibilités d'une réforme « systémique » en comparant les caractéristiques des régimes par annuités, des régimes par points et des régimes reposant sur des comptes notionnels (annexe 5).

Le 8<sup>e</sup> rapport adopté le 14 avril (COR, 2010b) actualise les perspectives à moyen et long terme pour fournir les données quantitatives du débat qui va s'ouvrir. Un des résultats importants est que les conditions de l'équilibre financier sont hautement sensibles aux hypothèses qui sont adoptées sur la nature de l'impact à long terme de la crise économique : un simple effet de marche d'escalier ou une forte perturbation transitoire avec un retour progressif aux tendances antérieurement projetées ou encore une dégradation durable de ces tendances ?

Si ces documents ne contiennent aucune préconisation, ne privilégient aucun scénario et n'engagent en rien sur le fond les organisations présentes au COR, il est important qu'avant de s'affronter sur les choix, l'ensemble des acteurs se soient accordés sur le diagnostic et sur l'éventail des projections jugées raisonnables.

Par ailleurs le secrétariat du COR présente le 10 mai un dossier technique de simulations qui ont été réalisées à la demande de certains membres du Conseil et qui portent sur les effets de la variation des durées d'assurance ou de l'âge de la retraite (COR, 2010c). Ce document n'engage pas le Conseil, mais compte tenu des orientations en cours d'adoption par le gouvernement, il fournit une première évaluation de leur impact potentiel.

### ***La phase de concertation et le document d'orientation***

En avril 2010, le ministre du Travail, Eric Woerth, organise une première série de rencontres bilatérales avec les organisations patronales et syndicales pour « examiner l'ensemble des pistes possibles de réforme ». En revanche, le gouvernement écartera toujours l'hypothèse d'un débat réunissant l'ensemble des partenaires sociaux en invoquant le risque de « surenchères syndicales ».

Le 16 mai, le gouvernement diffuse un document d'orientation (République française, 2010) où il met en avant quelques messages et quelques options.

- L'objectif est d'assurer à un horizon 2020-2030 l'équilibre financier d'un dispositif de solidarité fondé sur la répartition. La capitalisation ne peut constituer qu'un complément reposant sur des choix individuels.
- Le retour au plein emploi, objectif à poursuivre, ne suffirait pas pour éliminer le déficit structurel engendré par l'évolution démographique. Une hausse générale des prélèvements obligatoires serait un obstacle au retour au plein emploi.<sup>62</sup>
- La réforme nécessaire « ne saurait se réduire à une réforme de paramètres : c'est une réforme de société ». Cependant, une réforme systémique, que le Gouvernement n'écarte pas pour le long terme, n'éviterait pas la baisse des pensions en l'absence d'un allongement de la vie active. La garantie du pouvoir

---

<sup>62</sup> Ce qui n'exclut pas, pour des raisons d'équité, des prélèvements ciblés sur les hauts revenus et les revenus du capital.

---

d'achat des pensions exige donc l'allongement de la vie active, « *socle d'une réponse durable et juste* ».

- Le premier levier d'action serait l'augmentation de la durée de cotisation pour bénéficier d'une pension à taux plein, solution retenue en 1993 et 2003. Efficace à long terme, cette solution a peu d'effet sur les générations qui arrivent aujourd'hui à l'âge de la retraite parce qu'elles sont entrées très jeunes sur le marché du travail. Le second levier d'action, l'augmentation de l'âge légal du droit à la retraite, doit être retenu parce que « *susceptible d'avoir un impact plus rapide* ».
- Des dispositifs spécifiques doivent être maintenus ou adaptés en ce qui concerne les « carrières longues » et créés en ce qui concerne la pénibilité.
- Pour des raisons d'équité, le mouvement de convergence entre régimes des secteurs privés et publics doit se poursuivre

Ce document sert de base à une nouvelle série de rencontres bilatérales au terme desquelles le gouvernement rend public, le 16 juin, un avant-projet de loi sur lequel les partenaires sociaux disposent de trois jours pour faire connaître leurs « remarques et suggestions ». Le projet de loi adopté par le Conseil des ministres du 13 juillet est fidèle aux propositions annoncées dans le Document d'orientation.

## 5.2 L'unité d'action syndicale contre le projet de loi

Les confédérations syndicales ont des conceptions nettement différenciées sur les objectifs et le contenu de la réforme des retraites.<sup>63</sup> Face aux projets gouvernementaux de 1995 et 2003 (annexe 2), elles ont connu de profondes divisions qui ont laissé des traces durables (Pernot, 2005). L'unité d'action qu'elles ont su maintenir jusqu'au bout sur un argumentaire commun d'opposition au projet constitue donc un événement exceptionnel. Il trouve son origine dans leur réaction commune face à la crise économique. Dès la fin de 2008, une « intersyndicale » réunit les représentants de cinq organisations. Elle définit un diagnostic et des revendications communes<sup>64</sup> et organise au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2009 des manifestations nationales de grande ampleur. C'est cette intersyndicale qui reprend ses activités en février 2010 pour souligner que la réforme des retraites constitue « un choix de société » et qu'elle n'acceptera pas « une mascarade de concertation ». Plus tard, le 6 mai, elle juge que « le calendrier extrêmement serré imposé » par le gouvernement pour la concertation ne permet pas « une qualité de dialogue social acceptable ». Au-delà des critiques sur l'effectivité du dialogue social, les membres de l'intersyndicale, qui s'élargit souvent aux trois autres organisations, s'accordent sur un argumentaire commun face aux projets de loi et sur l'organisation d'une série de journées d'action nationales.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Pour une présentation des positions syndicales face aux projets de réforme des retraites depuis les années 1980, voir Castel, 2009.

<sup>64</sup> Plateforme intersyndicale du 5 janvier 2009.

<sup>65</sup> Dans le détail des rapports entre organisations syndicales, la réalité est complexe et fluctuante :

- certaines organisations ne participent pas à certaines réunions de l'intersyndicale ;
- certaines organisations participent à certaines réunions sans approuver le communiqué commun qui en résulte, mais tout en appelant à la manifestation qui y est décidée ;
- certaines organisations n'appellent pas à certaines manifestations.

Globalement, cinq organisations ont été constamment présentes et presque toujours signataires : CFDT, CGT, FSU, Solidaires et UNSA.

---

### 5.2.1 L'argumentaire commun

L'intersyndicale affirme que la réforme est à la fois injuste et inefficace, en mettant surtout l'accent sur le premier aspect.<sup>66</sup>

La réforme est injuste sous plusieurs aspects.

- Repousser de 60 à 62 ans l'âge du droit de départ à la retraite pénalise ceux qui ont commencé à travailler très jeunes (donc en moyenne les travailleurs les moins qualifiés) et ont déjà atteint ou dépassé à 60 ans la durée d'assurance pour une retraite à taux plein.
- Repousser de 65 à 67 ans l'âge du droit à la retraite sans décote pénalise ceux et celles (il s'agit principalement des femmes) qui ont eu une carrière discontinue.
- Au lieu d'une reconnaissance objective de la pénibilité de certaines conditions de travail, on introduit un examen individuel de la condition de santé à l'âge du départ en retraite, alors que de nombreuses conséquences de conditions de travail pénibles ne se manifestent qu'ultérieurement.
- Le coût de la réforme est supporté à 85 % par les salariés. Les prélèvements additionnels sur les hauts revenus et le capital ont un caractère symbolique.

La réforme est, par ailleurs, considérée comme inefficace par les syndicats.

- Elle ne propose un équilibre financier qu'à l'horizon 2018 alors que le pic démographique de la population des retraités sera atteint en 2020. Une nouvelle réforme sera inéluctable dont le gouvernement veut masquer la nécessité avant l'échéance des prochaines élections présidentielles.
- Le projet prévoit, dans cet horizon, l'utilisation du Fonds de réserve des retraites pour combler les déficits alors qu'il avait été créé pour faire face à la « bosse » démographique de 2020. À cette échéance, il sera vide.
- Sans amélioration de la situation de l'emploi des seniors, repousser l'âge de départ à la retraite n'allège le coût que par transfert de la charge des revenus de remplacement sur d'autres prestations : assurance chômage, revenu de solidarité active, pensions d'invalidité, etc.

### 5.2.2 Les journées nationales d'action

La première journée d'action est organisée le 27 mai 2010 pour peser sur la préparation du projet de loi qui n'a pas encore été rendu public. Les suivantes auront lieu le 24 juin, puis, en parallèle avec l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale et au Sénat, le 7 et le 23 septembre, le 2, le 12, le 16 et le 19 octobre. Outre les critiques de fond mentionnées plus haut, la revendication immédiate porte sur une suspension de la discussion du projet de loi au Parlement pour permettre la réouverture d'une négociation entre le gouvernement et les syndicats. Après l'adoption définitive de la loi, le 27 octobre, les syndicats tiennent à confirmer leur détermination en organisant de nouvelles journées de mobilisation d'ampleur décroissante le 28 octobre, le 6 et le 23 novembre.

Toutes ces journées ont combiné des manifestations dans les principales villes, accompagnées ou non de grèves selon les décisions prises par les différents syndicats dans chaque secteur d'activité. La réussite des manifestations a été indiscutable si l'on tient

---

<sup>66</sup> On peut trouver une synthèse de l'argumentation commune dans une « lettre ouverte » au Président de la République signée par les dirigeants de sept organisations (consultable sur le site de ces organisations). La CGT-FO s'est associée à la plupart des manifestations, mais pas aux déclarations communes car elle exigeait une demande de retrait pur et simple du projet.

---

compte à la fois de leur multiplication et du nombre des participants.<sup>67</sup> Nous reviendrons plus loin sur le bilan qui peut en être tiré.

### 5.3 Les positions des organisations patronales et syndicales

L'ensemble des organisations syndicales ont exprimé une opposition frontale au projet de loi tandis que les organisations patronales l'approuvaient globalement. Cependant les différences notables existent en ce qui concerne les propositions alternatives, les réserves partielles ou les hiérarchies de priorités.<sup>68</sup>

#### 5.3.1 Les organisations patronales

Deux observations préalables doivent être formulées sur l'attitude du patronat.

- En premier lieu, le MEDEF affiche de longue date une stratégie et des projets élaborés. La CGPME et l'UPA ne s'en écartent pas sur le fond, mais y ajoutent certains éléments qui traduisent des priorités qui leur sont propres ou la spécificité des intérêts de leurs adhérents.
- En second lieu, alors qu'il avait été jusqu'alors très actif sur ce dossier, en particulier pour privilégier l'objectif d'un recul de l'âge du départ en retraite, le MEDEF devient discret dans toute la phase de discussion du projet de loi. On peut supposer que, globalement satisfait par son contenu, il préfère se tenir à l'écart d'un affrontement qui semble ainsi n'opposer que les syndicats et le gouvernement.

Après l'expérience des crises boursières successives, le MEDEF ne propose pas la substitution d'un système en capitalisation au système en répartition. Il raisonne en termes de complémentarité et d'équilibre, étant entendu que l'équilibre implique le développement de la part prise par la capitalisation. Ainsi, dans son commentaire du rapport du COR sur les possibilités de réforme systémique (COR, 2010a), le MEDEF préconise « *d'examiner des mécanismes qui permettraient, à côté d'un système par répartition qu'il convient de conserver et d'optimiser, le développement de systèmes par capitalisation* ». <sup>69</sup>

En ce qui concerne, les régimes en répartition du secteur privé (régime de base et régimes complémentaires), la position du MEDEF peut se résumer ainsi : les exigences de compétitivité des entreprises excluent toute augmentation des taux de cotisation et tout prélèvement sur les revenus du capital ; le maintien souhaitable des niveaux de pension n'est donc possible que par le recul de l'âge effectif de départ en retraite. Ce dernier objectif peut être atteint par un recours combiné à l'allongement de la durée minimum

---

<sup>67</sup> Entre la police et les organisateurs, les évaluations du nombre de manifestants vont du simple à plus du double : pour les principales manifestations, la fourchette se situe entre un et plus de trois millions.

<sup>68</sup> Sauf indication contraire, les citations données ci-après proviennent des sites des différentes organisations, de leurs publications et de leurs communiqués de presse.

<sup>69</sup> Il convient de signaler les propositions plus ambitieuses avancées au début de 2010 par l'UIMM (Union des industries et des métiers de la métallurgie) avec un système à trois piliers proche des préconisations de la Banque mondiale (UIMM, 2010a) ;

- Un socle de droits universels serait fondé sur la solidarité et financé par l'impôt ; il concernerait « tous ceux que les accidents de la vie pénalisent dans leurs droits à pension ».
- Un système d'assurance serait fondé sur des cotisations salariales selon une logique contributive.
- Des régimes facultatifs d'épargne personnelle, notamment salariale, seraient « éventuellement abondés par les entreprises », étant entendu que « l'Etat se doit d'encourager cette voie ».

L'UIMM voit dans cette proposition un « retour aux fondamentaux » qui à terme doit s'imposer. Cette initiative est significative dans la mesure où l'UIMM exerce traditionnellement une influence déterminante dans la politique sociale du MEDEF et où son Délégué général, François Pilliard, président de la commission « Protection sociale » du MEDEF, y a pris au début de 2010 la responsabilité directe du dossier des retraites.

---

d'assurance et au recul de l'âge du droit à la retraite Dès le mois de mai 2008, le MEDEF avance, dans la perspective du rendez-vous de 2010, un âge de 63,5 ans en 2020 pour le droit à la retraite. En février 2010, il propose de fixer deux objectifs : un taux de remplacement cible et un taux de cotisation maximum,<sup>70</sup> ce qui implique que l'âge de départ constitue la variable d'ajustement.

Par ailleurs, rappelons qu'une négociation, étroitement interdépendante, était prévue par la loi de 2003 sur la prise en compte de la pénibilité dans la fixation de l'âge de la retraite (*supra* 2.1 et annexe 4). Cette négociation a échoué en juillet 2008 parce que les organisations patronales n'acceptaient la prise en compte de la pénibilité que sur la base d'un examen médical individuel alors que les syndicats demandaient la prise en compte des durées d'exposition à des formes de pénibilité objectivement définies. Le patronat obtient satisfaction sur ce sujet dans les dispositions retenues par le projet de loi.

De ce fait, le MEDEF exprime un clair mais discret soutien à la réforme proposée par le gouvernement. Il n'exprime son hostilité qu'à propos de certains moyens de financement qui, à ses yeux, accroissent les charges des entreprises ou risquent de décourager l'épargne des particuliers.

La CGPME propose que la durée de cotisation soit portée à 42 ans et met l'accent sur la nécessité de convergence entre secteur privé, secteur public et régimes spéciaux. Considérant la réforme des retraites comme « un mal nécessaire », elle estime que le projet de loi est « globalement équilibré ». Elle n'émet de réserves que sur certaines pertes d'avantages fiscaux pour les entreprises et regrette que la loi ne crée pas « un mécanisme supplémentaire optionnel de capitalisation pour le secteur privé géré nationalement ». Par ailleurs, elle demande des exonérations de charges sociales patronales pour les PME qui embaucheraient des seniors, en particulier s'il s'agissait de chômeurs.

L'UPA se distingue des deux autres organisations patronales par sa demande d'élargissement de l'assiette des cotisations « à d'autres revenus que ceux du travail ». D'accord sur l'allongement de la durée d'activité, elle est attachée au maintien de dispositions dérogatoires en cas de « carrières longues » qui concernent nombre de ses adhérents. Pour la même raison, elle insiste sur l'élimination des inégalités de traitement qui frappent les polypensionnés.

### 5.3.2 Les organisations syndicales

Unis contre le projet de loi, les syndicats sont aussi en accord sur certains objectifs positifs.

- Ils défendent le mécanisme de la répartition aussi bien pour les régimes de base que pour les régimes complémentaires.
- Ils revendiquent des pensions qui procurent un niveau de vie décent indexé sur l'évolution des salaires.
- Ils sont attachés à la prise en compte de la pénibilité du travail et à la réduction des inégalités, notamment celles qui résultent des différences de durée des carrières professionnelles. Elles frappent aujourd'hui principalement les femmes et frapperont de plus en plus les jeunes ayant connu des difficultés d'insertion.
- Ils demandent des financements complémentaires par prélèvements sur les revenus du capital.

Cependant, des différences parfois importantes apparaissent entre les projets alternatifs qu'ils défendent. Sans revenir sur les points communs qui viennent d'être mentionnés, nous soulignons maintenant les spécificités affirmées par chacune des organisations.

---

<sup>70</sup> Le taux actuel constituant déjà à ses yeux un maximum.

---

La CFDT réclame une réforme « *en profondeur* »<sup>71</sup> dans le cadre du principe de répartition ; elle est la seule organisation à souhaiter des « choix systémiques ». Elle « *demande un grand débat national sur les conditions d'unification, à terme, des régimes de retraite des secteurs public et privé* ». Elle entend « *permettre à chacun de choisir sa retraite* » en augmentant « *les possibilités de choix individuels, organisées dans un cadre collectif* », offrant ainsi la possibilité d'une « retraite à la carte » (choix de l'âge de retraite, retraite progressive, droits de tirage anticipés...). Elle accepte, sous conditions, un accroissement limité du taux et de la durée de cotisation. Elle souhaite la prise en compte de « l'ensemble de la carrière du salarié », ainsi qu'une distinction claire entre un « *volet contributif, financé par des cotisations salariales* » et un « *volet solidaire, financé par une fiscalité plus progressive* ». En plein conflit, son secrétaire général, François Chérèque, cosigne avec de nombreux chercheurs, experts et représentants de la société civile un texte qui présente de synthèse de ces orientations.<sup>72</sup> Ainsi, la CFDT entend s'écarter d'une position de simple défense du système actuel.

L'opposition est maximale avec la position de la CGT-FO<sup>73</sup> qui, comme nous l'avons vu, a refusé de signer les déclarations syndicales communes dans la mesure où elle exigeait qu'elles contiennent une demande de retrait pur et simple du projet de loi.<sup>74</sup> Elle s'affirme « *viscéralement attachée au maintien de l'architecture actuelle de notre système de retraite* ». Pour le régime de base, elle défend le système par annuités et s'oppose aux systèmes par points ou notionnels qui font prévaloir le caractère contributif sur la vocation redistributive : « *On transforme ainsi des régimes collectifs en système où la logique individuelle l'emporte sur la solidarité intergénérationnelle, ce qui est aussi l'esprit de la capitalisation* ». De la même façon, la Confédération refuse l'hypothèse d'une unification des régimes (régimes de base et régimes complémentaires) qui ferait disparaître le paritarisme, donc préparerait une étatisation globale. La solution au déséquilibre financier est à rechercher dans l'élargissement de l'assiette des cotisations et la réforme fiscale.

Ce ne sont pas les fondamentaux de notre système qui sont en cause ; ils ont seulement besoin d'être adaptés à une situation difficile et ceci passe obligatoirement par un financement rénové et amplifié (...) Ce qui est systémique, c'est la crise économique actuelle, ce ne doit pas être la réforme des retraites.

La position de la CGT est moins tranchée que les deux précédentes. Lors de son 49<sup>e</sup> congrès, en décembre 2009,<sup>75</sup> elle affirme son hostilité à une réforme systémique qui viserait à fusionner les différents régimes actuels en un régime unique fonctionnant par points ou en comptes notionnels. Plus généralement, elle refuse tout mécanisme d'ajustement financier automatique qui se substituerait à un choix politique portant sur le niveau des ressources à affecter au système de retraite. Elle considère qu'une amélioration du niveau et une réduction des inégalités en matière de pensions requiert le passage progressif de 12 % à 18 % de la part du PIB qui leur est consacrée. Ce résultat serait obtenu par l'extension des prélèvements à l'ensemble des revenus, par l'augmentation des cotisations patronales et par une politique d'accroissement du taux d'emploi. La CGT propose l'édification d'une « *Maison commune des régimes de retraites* ». Cette institution « *aurait pour rôle de solidariser* » les différents régimes de retraites des salariés. Elle garantirait un « *socle commun de droits et de garanties* ». Elle serait « *pilotée* » par des représentants élus des salariés. Cette formulation ouvre la possibilité d'un rapprochement progressif des droits à pension dans les différents systèmes dont l'autonomie et les spécificités seraient cependant préservées. Quant à la méthode, la CGT critique le

---

<sup>71</sup> La CFDT a tenu son 47<sup>e</sup> congrès du 7 au 11 juin 2010 à la veille de la présentation du projet gouvernemental. La résolution générale adoptée par le congrès actualise les positions de l'organisation (point 2.2.6 – *Réformer en profondeur le système des retraites pour mieux le préserver*).

<sup>72</sup> « Une autre réforme des retraites est possible », *Le Monde*, 9 septembre 2010.

<sup>73</sup> La confédération a présenté ses analyses et positions dans un document de décembre 2009 : *Réforme des retraites*, avec une préface de Bernard Devy.

<sup>74</sup> Les autres syndicats ne demandaient que la « réécriture » du projet de loi.

<sup>75</sup> « Documentation et résolutions », *Le Peuple*, Supplément au n° 1694, 20 janvier 2010, p.128-129.

---

gouvernement pour s'être contenté de consultations bilatérales et avoir refusé d'organiser un débat qui aurait confronté les positions des différentes parties concernées.

Si la CFTC partage le socle commun aux autres organisations, elle affirme son originalité sur certains points. Elle semble être aux côtés de la CFDT lorsqu'elle revendique le principe du libre choix de l'âge du départ à la retraite en fonction des projets de vie individuels (« retraite à la carte »), mais elle s'oppose aux modalités envisagées de réforme systémique, qu'il s'agisse de la fusion des régimes de base et des régimes complémentaires autour d'un régime par points ou qu'il s'agisse de l'introduction de comptes notionnels qu'elle juge inéquitables puisque le niveau des pensions fluctue en fonction de l'état financier du système de retraite. Par ailleurs, elle « *ne souhaite pas que la question de la pénibilité soit abordée dans le cadre de la concertation sur les retraites* » ; elle « *ne pourrait se satisfaire de voir la pénibilité traitée uniquement sous l'angle d'un départ anticipé* ». <sup>76</sup>

La CFE-CGC traduit la spécificité des intérêts du personnel d'encadrement qu'elle représente. Pour elle, « *la question centrale (...) est celle du niveau de retraite par rapport à celui du revenu d'activité professionnelle* » face à la dégradation continue du taux de remplacement depuis la réforme de 1993. Elle demande la garantie d'un taux minimal pour chaque salarié et non en moyenne : ce serait le « *bouclier retraite* ». Elle n'était pas opposée à un report de l'âge légal au-delà de 60 ans ou à un allongement de la durée de cotisation « *à condition qu'il y ait au moins deux contreparties : atteindre un taux d'emploi des seniors d'au moins 50 % et avoir une vraie réponse sur les conditions de travail* ». Elle accorde une importance particulière à la prise en compte des périodes d'études dans le calcul du nombre d'annuités nécessaires pour une retraite à taux plein.

L'UNSA reconnaît la nécessité d'une réforme des retraites dans le cadre de la répartition, mais considère qu'elle requiert un temps de négociation suffisant pour dégager des pistes de compromis, à l'opposé de la procédure hâtive adoptée par le gouvernement pour des impératifs de court terme et sans véritable négociation. Elle n'est pas hostile par principe à un allongement de la durée de cotisation, paramètre d'action plus juste que le report de l'âge légal. Elle met l'accent sur l'élargissement des sources de financement par la remise en cause de certaines exonérations de charges sociales patronales et de divers avantages fiscaux injustifiés, ainsi que par des prélèvements sur les revenus autres que les salaires.

La FSU, presque exclusivement implantée dans le secteur public, accorde une importance particulière à l'ampleur des sacrifices imposés aux agents de la Fonction publique, en particulier par la hausse sans contrepartie de leur taux de cotisation. Pour les mêmes raisons, elle met l'accent sur l'importance des inégalités entre femmes et hommes et sur la situation défavorable des « *polypensionnés* » qui, pour une part importante, sont des personnes entrées tardivement dans la Fonction publique, en particulier dans les collectivités territoriales.

L'Union syndicale Solidaires affirme que des réformes profondes sont nécessaires, mais qu'elles doivent être situées dans le cadre d'un régime par annuités dont elle défend le principe. À long terme, elle considère que le maintien d'un taux de remplacement élevé est possible, sans recul de l'âge de la retraite ni allongement de la durée d'assurance, par la combinaison de plusieurs mécanismes : <sup>77</sup> affectation d'une fraction des gains annuels de productivité au financement des retraites, accroissement de la part des salaires dans la valeur ajoutée, accroissement des taux d'emploi, en particulier pour les femmes. Elle inscrit ainsi ses propositions dans le cadre d'un autre modèle économique et social de croissance soutenable.

---

<sup>76</sup> Les autres syndicats sont bien sûr d'accord sur ce dernier point, mais dans l'état présent des conditions de travail, ils accordent une importance prioritaire à la prise en compte de la pénibilité dans la fixation de l'âge de la retraite.

<sup>77</sup> Les positions de Solidaires s'appuient sur un ouvrage (Harribey, Khalfa, Marty, 2010) dont deux des coordinateurs sont des responsables de Solidaires (pour une présentation plus précise, voir annexe 5).

---

\* \* \*

L'opposition unanime des syndicats conduit le gouvernement à accepter, au cours de la discussion parlementaire, un certain nombre de concessions limitées qui sont introduites sous la forme d'amendements au projet de loi.

## 5.4 Le jeu des amendements parlementaires

Fin août, devant l'ampleur des manifestations organisées par les syndicats, le ministre du Travail, mandaté par le Président de la République, réengage des discussions avec eux autour d'éventuels amendements au projet de loi ou de dispositions réglementaires complémentaires qui porteraient sur la pénibilité, les carrières longues et les « polypensionnés ». <sup>78</sup> Sans ignorer l'intérêt de ces concessions, les syndicats les jugent d'importance secondaire et maintiennent leur opposition globale au projet.

Tout en affirmant la fermeté du gouvernement sur les mesures d'âge, le ministre du Travail introduit au cours du débat parlementaire de nouveaux thèmes pour lesquels des inflexions pourraient être envisagées : l'égalité professionnelle femmes / hommes, les préretraites pour les travailleurs handicapés, la situation des demandeurs d'emploi proches de la retraite. Début octobre, après arbitrage du Président de la République, des amendements sont introduits pour repousser ou supprimer l'application de la décote aux parents (en fait, aux mères) ayant interrompu leur activité professionnelle dans les trois années ayant suivi la naissance d'un enfant ou aux parents d'enfants handicapés. Ces mesures sont financées par des prélèvements sur les revenus du capital. Les syndicats se félicitent de ces avancées tout en réaffirmant leur opposition globale.

Enfin, le Gouvernement accepte un amendement du Sénat qui prévoit l'ouverture en 2013 d'un débat sur une réforme systémique.

\* \* \*

On peut s'interroger sur la qualité du dialogue social à l'occasion de la préparation et de l'adoption de cette réforme.

Remarquons tout d'abord qu'il s'est limité à des rencontres bilatérales du ministre du Travail avec chacune des organisations patronales et syndicales. Le gouvernement souhaitait éviter sur ce sujet des « sommets sociaux » qui auraient été à ses yeux la source de « surenchères stériles ».

Un avis réaliste et globalement positif a été formulé au terme du processus par Raymond Soubie, conseiller du Président de la République qui a été responsable du pilotage du dossier. <sup>79</sup> Selon lui les organisations syndicales en France sont responsables mais faibles, incapables sur des sujets de société de « *passer des grands accords comme c'est le cas en Europe du Nord ou en Allemagne* ». Le caractère symbolique voire tabou du droit à la retraite à 60 ans interdisait aux syndicats de s'engager par un accord. Il convenait alors au gouvernement de les écouter et de discuter. Cinquante réunions de travail ont été tenues avec eux et les amendements ont fait évoluer le projet de loi sur « des points centraux ». Les grandes manifestations nationales ont constitué une forme normale de traduction des frustrations et des inquiétudes aggravées par la crise économique. Cependant, à la différence de 1995, 2003 et 2005, il n'y a pas eu de « grèves fortes et paralysantes du secteur public ». Le processus se serait donc déroulé aussi bien que le permettent les spécificités des relations professionnelles en France.

D'autres observateurs présentent une appréciation différente de la stratégie du gouvernement. À leurs yeux, ce dernier devait gérer un double problème de légitimité :

---

<sup>78</sup> Les polypensionnés sont les personnes qui, du fait de mobilités professionnelles, relèvent de plusieurs régimes de retraite. L'hétérogénéité des règles appliquées à des fragments de carrière peut avoir pour eux des effets défavorables.

<sup>79</sup> Entretien accordé le 24 octobre à la radio Europe 1 (AEF, Dépêche n° 139604 du 25 octobre).

---

d'une part, à l'égard de ses partenaires de l'Union européenne et des marchés financiers, quant à sa volonté et à sa capacité d'assainir les finances publiques, d'autre part, à l'égard de son électorat traditionnel, quant à sa capacité d'imposer les réformes majeures qu'il avait annoncées. Sous cet aspect, un affrontement ouvert et prolongé avec les syndicats permettait au gouvernement d'envoyer un signal en démontrant sa résolution et sa capacité de résister aux pressions. Finalement, le gouvernement paraît sortir vainqueur de l'épreuve puisque, moyennant quelques concessions dont certaines seront coûteuses, il a fait voter une loi conforme à son projet initial. Cependant, en acceptant *in extremis* un amendement du Sénat qui ouvre en 2013 un débat sur une « réforme systémique », il a dû reconnaître implicitement que la réforme adoptée ne réglait pas les problèmes de long terme.

De leur côté, les syndicats sont loin de tirer un bilan négatif de cette confrontation :

- ils ont démontré une capacité de mobilisation prolongée et massive qui contraste avec l'image de faiblesse qui leur est souvent associée ;
- ils ont maintenu jusqu'au bout leur unité, même si elle ne s'est manifestée que dans le rejet de la réforme proposée, et ils entendent poursuivre leur réflexion commune au sein de l'intersyndicale ;<sup>80</sup>
- tous les sondages d'opinion ont montré qu'ils recevaient un appui majoritaire dans la population et que leur action et leur unité avaient fortement amélioré leur image.<sup>81</sup>

Enfin, le patronat a choisi, dans une période de tension sociale exceptionnelle, la stratégie de la discrétion avant de revenir sur la scène avec les négociations sur les régimes complémentaires (*supra* 4.3).

## 6. Une mise en œuvre seulement amorcée

La loi du 9 novembre 2010 est mise en application à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2011. L'accord interprofessionnel relatif aux régimes complémentaires a été signé en mars 2011. Nous ne disposons donc pas encore d'éléments d'information sur la mise en œuvre de ces réformes. Cependant trois aspects méritent d'être signalés.

En premier lieu, plusieurs périodes transitoires vont se juxtaposer ou se succéder qu'il s'agisse des reports de l'âge de la retraite, de l'allongement de la durée minimale de cotisation, des diverses mesures dérogatoires, avec des calendriers différents pour le secteur privé, la Fonction publique et les régimes spéciaux des services publics.

En second lieu, la réforme de 2003 prévoyait des « rendez-vous » quadriennaux pour analyser les évolutions et ajuster les paramètres, en particulier la durée minimale d'assurance en fonction de l'allongement de l'espérance de vie. La loi de 2010 crée un *Comité de pilotage des régimes de retraite* qui « s'appuie sur les travaux du COR » et présente chaque année au gouvernement et au Parlement un avis sur la situation financière des régimes de retraite et propose, si nécessaire, des mesures de redressement. Au suivi quadriennal se substitue donc un suivi annuel.

Enfin, comme nous l'avons indiqué, un amendement a été adopté par le Sénat avec l'accord du gouvernement. Il indique que le Comité de pilotage organise, à compter du 1<sup>er</sup> semestre 2013, « une réflexion nationale sur les objectifs et les caractéristiques d'une

---

<sup>80</sup> Au moins pour les cinq organisations qui en ont constitué le noyau permanent.

<sup>81</sup> L'institut de sondage TNS Sofres pose régulièrement la question suivante à un échantillon représentatif de la population : « Pour la défense de vos intérêts, faites-vous confiance à l'action des syndicats ? ». Le pourcentage des réponses positives est passé de 46 à 54 % entre septembre et novembre 2010, ce qui constitue une augmentation sans précédent depuis 1995. Les progressions s'observent pour toutes les tranches d'âge et aussi bien pour le secteur privé que pour le secteur public.

---

réforme systémique ». Cette réflexion inclura « les conditions de mise en place d'un régime universel par points ou en comptes notionnels ». La signification de la récente réforme se trouve ainsi transformée. Alors que le Gouvernement l'avait présentée comme une solution durable qui assurait l'équilibre financier à l'horizon 2018-2020, il devient évident qu'après les élections présidentielles et législatives de 2012, le dossier sera rouvert globalement.

## Quelques enseignements

- La France se caractérise par l'extrême complexité institutionnelle de son système de retraites. Les réformes successives n'ont pas mis en cause cet héritage historique. Leur objectif a été de réduire les inégalités qui en résultaient entre les assurés des différents régimes. Les mesures adoptées depuis la fin de 2007 vont dans ce sens en créant, pour les droits comme pour les obligations, un mouvement de rapprochement tendanciel entre salariés du secteur privé, de la Fonction publique et des régimes spéciaux de services publics.
- Si l'incertitude subsiste quant à la durée et la profondeur de la crise économique, il est clair qu'elle a ouvert une fenêtre d'opportunité au gouvernement. La montée immédiate des déficits a servi de justification pour rompre avec la politique antérieure qui utilisait l'allongement progressif de la durée d'assurance. Désormais, c'est le recul de l'âge du droit à la retraite qui est privilégié parce que ses effets financiers sont plus rapides. Dans ce choix, le gouvernement n'a pas été arrêté par les objections qui reposaient sur les risques d'amplification des inégalités en fonction des trajectoires d'emploi.
- Dans certains pays européens, qu'ils soient de tradition bismarckienne ou social-démocrate,<sup>82</sup> un processus prolongé de concertation a permis d'aboutir à des compromis de très long terme largement acceptés par les différents acteurs politiques et sociaux. En France, le gouvernement a favorisé, pendant près de vingt ans, un patient effort pédagogique (rapports successifs, création du COR...) qui a beaucoup enrichi la qualité du débat, mais n'a pas réduit les antagonismes. La réforme de 2010, comme celle de 2003, a soulevé l'opposition des syndicats, mais en 2010 ils sont restés unis jusqu'au bout. Peut-être le gouvernement a-t-il vu dans cet affrontement une occasion de démontrer sa détermination aussi bien sur la scène politique interne qu'à l'égard du système financier international.
- Les prévisions financières sont extrêmement sensibles aux hypothèses adoptées sur le taux de croissance, le taux de chômage et le taux d'emploi des seniors. En ouvrant un débat sur une réforme systémique en 2013, la loi du 9 novembre 2010 a implicitement reconnu la fragilité des solutions qu'elle introduit pour assurer l'équilibre financier à l'horizon 2018-2020.
- De nombreux chercheurs et experts<sup>83</sup> ont mis l'accent sur les causes profondes du rejet très majoritaire par les salariés de la réforme de 2010. D'une part, les restructurations industrielles et les modes de gestion de l'emploi des entreprises se traduisent, de fait, par l'exclusion des seniors. Ces derniers vivent, de plus en plus souvent, dans l'angoisse d'une perte d'emploi qui les rejeterait irrémédiablement dans le chômage ou la précarité. La retraite représente donc pour beaucoup une garantie de sécurité de leur statut et de leur revenu. D'autre

---

<sup>82</sup> Par exemple, en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Suède...

<sup>83</sup> Par exemple, Piotet, 2010. Voir aussi Robert Castel, « Retraites : l'ère de la complexité », *Le Monde*, 20-21 juin 2010 ; Noëlle Lasne, « Face à la retraite : l'usure des corps », *Le Monde*, 12 octobre 2010 ; Anne-Marie Guillemard, « Réforme des retraites, les fausses évidences », *Le Monde*, 29 octobre 2010.

---

part, la multiplication des nouvelles formes de pénibilité fait qu'un nombre croissant de salariés se sentent incapables de supporter leurs conditions de travail jusqu'à 62, voire 67 ans. La retraite signifie pour eux échapper à ces pénibilités et accéder au temps libre tant que leur état de santé leur permet encore d'en profiter. Un double préalable à l'acceptabilité sociale de l'allongement de la vie active est donc, en premier lieu, une politique publique de l'emploi et une gestion de l'emploi par les entreprises qui assurent des garanties d'emploi aux seniors et, en second lieu, une politique de qualité des emplois et de travail décent tout au long de la vie qui crée pour les salariés une capacité et un intérêt à la poursuite d'une activité professionnelle.<sup>84</sup> Le ciblage du projet gouvernemental sur le report de l'âge légal d'accès à la retraite et l'absence de perspectives convaincantes sur la politique de l'emploi et la politique du travail expliquent que la majorité des salariés aient eu la conviction qu'on leur faisait payer le coût de la crise économique sans s'attaquer aux problèmes qu'ils vivaient comme essentiels.

---

<sup>84</sup> Une enquête réalisée en 2010 sur les motivations de départ à la retraite (Benallah *et alii*, 2011) montre que la majorité des retraités sont partis dès qu'ils en ont eu la possibilité pour profiter de la retraite le plus longtemps possible. À l'opposé ceux qui ont retardé leur départ évoquent principalement l'intérêt du travail et le niveau du salaire.

---

## Références bibliographiques

- Aouici S., Carillon S., 2008, « Les motivations de départ à la retraite », *Cahiers de la CNAV*, n° 1, p.1-56.
- Argoud D., 2008, « Les retraites », Notice 14 in M. de Montalembert (dir.), *La protection sociale en France*, Paris, La Documentation française, 5<sup>e</sup> édition.
- Aubert P. (dir.), 2010a, *Les retraités et la retraite en 2008*, DREES, Collection « Etudes et statistiques ».
- Aubert P., 2010b, « Impacts directs et indirects des systèmes de retraite sur l'emploi des seniors : résultats récents », *Revue française des affaires sociales* (à paraître).
- Aubert P. (dir.), 2011, *Les retraités et la retraite en 2009*, DREES, Collection « Etudes et statistiques ».
- Aubert P., Blanchet D. (coord.), 2011, « Les systèmes de retraites et leurs réformes : évaluations et projections », *Economie et statistique*, n° 441-442, p.1-239.
- Benallah., Duc C., Legendre F., 2009, « Faut-il reculer l'âge légal du départ à la retraite ? », *Revue de l'OFCE*, n° 109, p.101-108.
- Benallah S., Aubert P., Barthélemy N., Cornu-Pauchet M., Samak J., 2011, « Les motivations de départ à la retraite », DREES, *Etudes et résultats*, n° 745, janvier.
- Besnard J.L., 2010, « L'accord du 18 mars 2011 sur les régimes complémentaires Arrco-Agirc : « accord historique » ou simple « compromis conservatoire » ? », *Revue de l'IRES*, n° 69 (à paraître).
- Bichot Jacques, 2009, *Réforme des retraites : vers un big-bang ?*, Paris, Institut Montaigne.
- Bourdu J., 2010, « Pour sauver nos retraites : une vraie réforme », *Sauvegarde-Retraites, Etudes et analyses*, n° 33.
- Briet R. (rapport d'un groupe de travail présidé par), 1995, *Perspectives à long terme des retraites*, Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française.
- Bozio A., Piketty Th., 2008, *Pour un nouveau système de retraites. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition*, Paris, Ed. Rue d'Ulm.
- Castel N., 2009, *La retraite des syndicats. Revenu différé contre salaire continué*, Paris La Dispute.
- CGP (Commissariat général du Plan), 1991, *Livre blanc sur les retraites. Garantir dans l'équité les retraites de demain*, Préface de Michel Rocard, Paris, La Documentation française.
- Charpentier F., 2009, *Les retraites en France et dans le monde. Nouvelles problématiques*, Paris, Economica.
- Charpin J.-M., 1999, *L'avenir de nos retraites*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.
- Concialdi Pierre, 2010, *Retraites, en finir avec le catastrophisme. Idées neuves contre un déclin programmé*, Paris, Ed. Lignes de repères.
- COR (Conseil d'orientation des retraites), 2002, « Les retraites en France », *Lettre pour le débat sur les retraites*, n° 3.
- COR, 2007a, *Retraites : questions et orientations pour 2008*, 4<sup>e</sup> rapport. Paris, La Documentation française
- COR, 2007b, *Les cessations d'activité avant la retraite*, Note de synthèse, Paris.
- COR, 2008, *Retraites : droits familiaux et conjugaux*, 6<sup>e</sup> rapport, Paris, La Documentation française.
- COR, 2009, *Les systèmes de retraite face à la crise en France et à l'étranger*, Colloque du 3 décembre 2009.

- 
- COR, 2010a, *Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques*, 7<sup>e</sup> rapport, 27 janvier, Paris, La Documentation française (à paraître).
- COR, 2010b, *Retraites : perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010*, 8<sup>e</sup> rapport, 14 avril, Paris, La Documentation française (à paraître).
- COR, 2010c, *Variantes de durée d'assurance et d'âges de la retraite*, Dossier, 11 mai.
- COR, 2010d, « Les systèmes de retraite face à la crise », La lettre du Conseil d'Orientation des Retraites, n° 4, juillet.
- COR, 2011, « Les dix ans du COR : bilan et perspectives », La lettre du COR, n° 5, janvier.
- Cornilleau G., Sterdyniak H., 2003, « Réforme des retraites : tout miser sur l'allongement de la durée de cotisation ? », Lettre de l'OFCE, n° 237.
- Cornilleau G., Sterdyniak H., 2008, « Retraites, les rendez-vous de 2008 », Lettre de l'OFCE, n° 297.
- Croguennec Y., 2008, « L'épargne retraite en 2007 », DREES, Etudes et résultats, n° 685.
- Dupont G., Sterdyniak H., 2000, *Quel avenir pour nos retraites ?*, Paris, La Découverte.
- Elbaum M., 2011, *Economie politique de la protection sociale*, Paris, PUF.
- Farvaque N., Lefebvre M., 2010, *Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors. Régulation publique, dialogue social et boîte à outils, Rapport final*, Lille, ORSEU.
- Freyssinet J., 2011, « Un intense renouveau de la négociation interprofessionnelle en France », Les Cahiers Lasaire, n° 43, p1-45.
- Fried M., 2010, « Faut-il changer de système pour sauver les retraites ? », Note Lasaire, n° 19, avril.
- Friot B., 2010, *L'enjeu des retraites*, Paris, La Dispute.
- Gouvernement français, 2010, Document d'orientation sur la réforme des retraites, mai ([www.retraites2010.fr](http://www.retraites2010.fr)).
- Hairault J.-O., Langot F., Sopraseuth T., 2008, *Pour une retraite choisie. L'emploi des seniors*, Pais Ed. Rue d'Ulm.
- Hairault J.-O., Langot F., Sopraseuth T., 2009, « Le faible taux d'emploi des seniors : distance à l'entrée dans la vie active ou distance à la retraite ? », Revue de l'OFCE, n° 109, p.63-84.
- Harribey J.-M., Khalfa P., Marty C. (coord.), 2010, *Retraites. L'heure de vérité*, ATTAC - Fondation Copernic, Paris, Syllepse.
- Institut Montaigne, 2010, « Réformer les retraites : pourquoi et comment », Note, juin.
- Join-Lambert M.-Th.(dir.), 1997, *Politiques sociales*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2e édition (Chapitre 13. Politique de la vieillesse).
- Liaisons sociales, 2010, « La retraite. Assurance vieillesse, Arrco-Agirc, Epargne retraite et retraite supplémentaire », n° 15762, Cahier 2, 30 décembre.
- Libaut D., 2009, « L'impact de la crise sur les retraites en France », Contribution au 8e colloque du COR, Les systèmes de retraite en France et à l'étranger, Paris, 3 décembre 2009.
- Minni C., 2011, « Emploi et chômage des 55-64 ans en 2010 », Dares Analyses, n° 075.
- OFCE (Rencontre d'experts organisée par), 2009, « Comment allonger les carrières ? Faut-il repousser l'âge légal de la retraite ? », Revue de l'OFCE, n° 109, p.85-99.
- Palier B., 2010, *La réforme des retraites*, Paris, PUF, 3e édition.
- Pernot J.-M., 2005, « Syndicats : lendemains de crise ? », Paris, Gallimard (Chapitre 1. A l'épreuve du mouvement social).
- Piotet F., 2010, « Retraites : quel travail ? », Droit social, n° 12, p.1180-1190.
- Rémond A., 2010, *La réforme des retraites de 2010 : quelles perspectives ?*, Paris, Groupe Alpha, Note du Centre d'études et de prospective, septembre.

- 
- République française (Le Gouvernement), 2010, Document d'orientation sur la réforme des retraites, mai.
- Sterdyniak H., 2009, « Retraites : à la recherche de solutions miracles... », Revue de l'OFCE, n° 109, p.109-140.
- Sterdyniak H., 2010a, « Retraites, sous le regard des marchés », p.118-125 in OFCE, L'économie française 2011, Paris, La Découverte.
- Sterdyniak H., 2010b, « La réforme des retraites de 2010 : quels scénarios ? », Regards sur l'actualité, n° 361.
- Taddei D., 2000, Retraites choisies et progressives, Rapport au Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française.
- Teulade R., 2000, L'avenir des systèmes de retraite, Conseil économique et social, Avis et rapports, n° 2000-01, Paris, Editions des Journaux officiels.
- UIMM, 2010a, « Une concertation pour sauver les retraites », Actualités, n° 302, mars, p.26-38.
- UIMM, 2010b, « Retraites : l'étape décisive du Parlement », Actualités, n° 308, octobre, p.27-41.

---

## Tableaux et graphiques

**Tableau 1.**  
**Contexte économique**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taux de croissance PIB	3.9	1.9	1.0	1.1	2.5	1.9	2.2	2.4	0.2	-2.6
Taux de croissance PIB par tête	3,2	1,1	0,3	0,4	1,7	1,1	1,5	1,8	-0,3	-3,2
Déficit budgétaire (% du PIB)	-1.5	-1.5	-3.1	-4.1	-3.6	-2.9	-2.3	-2.7	-3.3	-7.5
Dettes publiques (% du PIB)	57.3	56.9	58.8	62.9	64.9	66.4	63.7	63.8	67.5	78.1
Dettes externes nettes (% du PIB)	+18,4	+13,2	+2,8	+0,7	-0,1	+1,1	+1,1	-1,6	-11,9	-10,9

Sources : INSEE et Banque de France

**Tableau 2.**  
**Taux d'activité, taux d'emploi et taux de chômage**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Taux d'activité</b>										
(15-64)	69.4	69.4	69.6	69.7	69.8	69.6	69.6	69.7	69.9	70.4
Total	75.6	75.5	75.7	75.3	75.2	74.9	74.6	74.4	74.6	74.9
Hommes	63.3	63.4	63.7	64.2	64.4	64.6	64.7	65.1	65.4	66.1
Femmes	37.3	38.7	41.6	42.8	43.8	43.9	43.6	43.4	43.4	44.6
55-64 total	41.7	43.6	46.8	47.2	47.9	47.3	46.5	46.2	46.0	47.7
55-64 hommes	33.1	34.0	36.6	38.5	39.9	40.6	40.8	40.8	40.9	41.8
55-64 femmes										
<b>Taux d'emploi</b>										
(15-64)	63.4	64.0	64.1	63.7	63.6	63.4	63.4	64.1	64.7	64.0
Total	70.1	70.6	70.3	69.5	69.2	68.8	68.6	68.8	69.4	68.2
Hommes	56.9	57.5	58.0	58.1	58.1	58.2	58.4	59.5	60.2	59.9
Femmes	34.9	36.6	39.5	40.5	41.2	41.5	41.1	41.2	41.3	41.8
55-64 total	39.4	41.7	44.5	44.8	45.1	44.7	43.8	43.8	43.9	44.6
55-64 hommes	30.6	31.9	34.7	36.5	37.4	38.4	38.5	38.8	38.9	39.2
55-64 femmes										
<i>Taux d'emploi sous-jacent<sup>°°°</sup></i>				36,1	36,4	37,0	37,5	38,4	39,4	40,7
				39,8	39,7	39,7	39,9	40,9	41,8	43,3
<i>55-64 total</i>				32,6	33,3	34,5	35,2	36,1	37,1	38,3
<i>55-64 hommes</i>										
<i>55-64 femmes</i>										
<b>Taux de chômage</b>										
Total	8.6	7.8	7.9	8.5	8.9	8.9	8.8	8.0	7.4	9.1
Hommes	7.2	6.5	7.1	7.6	8.0	8.0	8.1	7.5	6.9	8.9
Femmes	10.1	9.2	8.9	9.5	9.8	9.8	9.7	8.6	7.9	9.4
50+ total	6.2	5.4	5.7	5.9	6.0	5.8	5.9	5.3	4.9	6.1
50+ hommes	5.6	4.8	5.2	5.5	5.5	5.4	5.7	5.2	4.9	5.9
50+ femmes	6.9	6.1	6.2	6.4	6.5	6.1	6.2	5.5	5.0	6.2

<sup>°°°</sup> Le taux d'emploi "sous-jacent" est la moyenne arithmétique des taux d'emploi par tranche d'âge annuelle. Il permet d'éliminer l'effet qu'exerce sur le taux d'emploi global des seniors le passage dans des tranches d'âge successives des générations nombreuses du *baby boom*.

Source: INSEE

**Tableau 3.**  
**Contexte politique des réformes des retraites**  
**(1981-2010)**

Élections présidentielles*	Élections législatives** : majorité	Réformes des retraites***
1981 : F. Mitterrand (gauche)	1981 : gauche	<b>1982 : Age du droit à la retraite avancé de 65 à 60 ans</b>
	1986 : droite	1987 : Indexation des pensions sur les prix et non plus sur les salaires
1988 : F. Mitterrand (gauche)	1988 : gauche	1991 : « Livre blanc » sur les retraites
	1993 : droite	<b>1993 : Réforme « Balladur »</b>
1995 : J. Chirac (droite)		1995 : Plan « Juppé » (régimes spéciaux)
	1997 : gauche	1999 : Rapport « Charpin » 2000 : Création du COR
2002 : J. Chirac (droite)	2002 : droite	<b>2003 : Réforme « Fillon »</b>
2007 : N. Sarkozy (droite)	2007 : droite	Fin 2007 – début 2008 : régimes spéciaux <b>Loi du 9 novembre 2010</b>

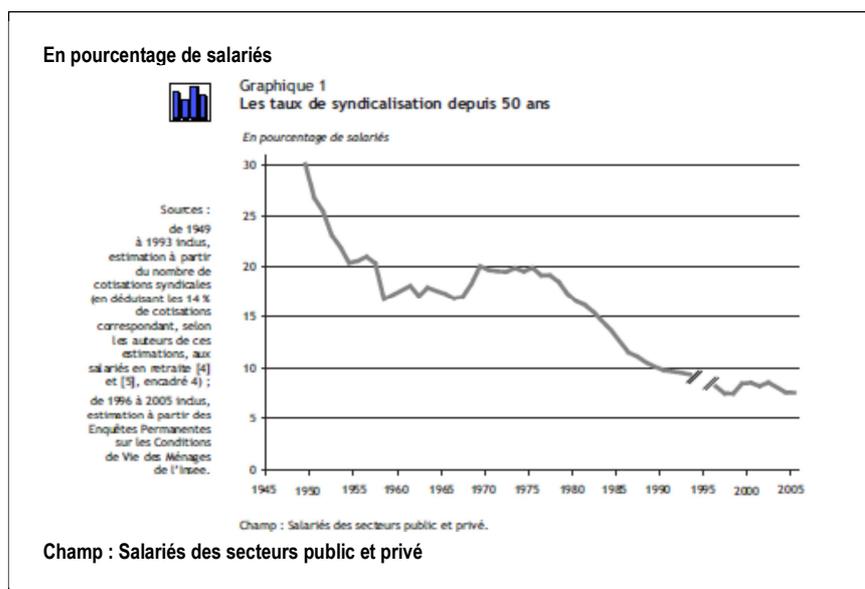
Notes :

\* Les élections présidentielles ont eu lieu tous les sept ans jusqu'en 2002 et depuis tous les cinq ans.

\*\* Les élections législatives ont lieu tous les cinq ans, sauf en cas de dissolution de l'Assemblée nationale prononcée par le Président de la République.

\*\*\* Voir détails Annexe 2.

**Graphique 1.**  
**Les taux de syndicalisation depuis 50 ans**



Sources : de 1949 à 1993 inclus, estimation à partir du nombre de cotisations syndicales (en déduisant les 14% de cotisations correspondant, selon les auteurs de ces estimations, aux salariés en retraite (4) et (5), encadré 4) ; de 1996 à 2005 inclus, estimation à partir des Enquêtes Permanentes sur les Conditions de Vie des Ménages de L'INSEE.

**Tableau 4.**  
**Le système de retraites**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2020 (1)	2050 (1)
Taux de cotisation	Voir Tableau 8												
Retraites/PIB	13.2	13.2			12.8	13.0		13.0			13.5	13.6	14.2
Taux de dépendance (2)	24.3	24.5	24.7	24.8	24.9	25.1	24.9	25.1	25.2	25.4	25.7	32.8	44.7
Taux de remplacement (3)					0.56	0.57	0.58	0.60	0.66	0.68			

Notes:

a. Projections

b. Rapport entre le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus et le nombre de personnes entre 15 et 64 ans.

c. Rapport entre la pension brute médiane de la catégorie 65-74 ans et le revenu brut individuel médian de la catégorie 50-59 ans, à l'exclusion des autres prestations sociales.

Source : Commission européenne

**Tableau 5.**  
**Effectifs de retraités dans les principaux régimes obligatoires de salariés**  
**(retraites de droit direct fin 2009)**

Régime	Effectifs (en milliers)
Régime général	
Salariés non agricoles (CNAV)	11 707
Salariés agricoles*	1 929
Régimes complémentaires	
ARRCO	9 828
AGIRC	1 993
IRCANTEC	1 505
Fonction publique	
État	1 697
Collectivités territoriales et hôpitaux	788
Autres régimes spéciaux	
Industries électriques et gazières	113
SNCF	184
RATP	31
Tous régimes (estimation**)	13 091

\* Le régime des salariés agricoles est le même que celui des salariés non agricoles, mais ils sont gérés par un organisme différent.

\*\* En tenant compte des « polypensionnés » : en moyenne, 2,3 pensions par retraité.

Source : Aubert, 2011.

**Tableau 6.**  
**Evolution de la valeur des pensions nettes par régime**  
**(taux de variation annuelle moyen pour les principaux régimes en € constants)**

	Exonération de CSG*		CSG à taux plein*	
	1998-2003	2003-2008	1998-2003	2003-2008
Régime general non-agricole	0,0	-0,2	0,0	-0,3
Régimes complémentaires				
ARRCO	-0,1	-0,2	-0,1	-0,3
AGIRC	-0,4	-0,2	-0,4	-0,3
Fonction publique				
État	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3
Collect. territor.	+0,6	-0,2	+0,6	-0,3

\* La CSG (contribution sociale généralisée) est une des sources de financement de la Sécurité sociale. Les retraités, selon leur niveau de revenu, peuvent en être exonérés ou la payer à taux réduit ou à taux plein.

Source : Aubert, 2010.

**Tableau 7.**  
**Evolution de « l'avantage principal de droit direct »\***  
**(taux de variation annuelle moyenne en € constants)**

	2000 – 2004**	2004 – 2008**
Hommes	0,9	0,9
Femmes	1,8	2,5
Ensemble	1,2	1,5

\* L'avantage principal de droit direct est la pension versée en contrepartie de cotisations à l'exclusion des droits dérivés (par exemple, veuves de pensionnés) et des avantages accessoires (par exemple, la bonification à partir de trois enfants).

\*\* Il existe une légère différence de champ de l'échantillon entre les deux périodes

Source : Aubert, 2011.

**Tableau 8.**  
**Taux de cotisation aux principaux régimes obligatoires en 2010**  
**(en % du salaire brut)**

	Entre 0 et PSS°			Entre 1 et 3 PSS			Entre 1 et 4 PSS			Entre 1 et 8 PSS			Sur la totalité du salaire		
	CS	CP	CT	CS	CP	CT	CS	CP	CT	CS	CP	CT	CS	CP	CT
<b>CNAV</b>	6,65	8,30	14,95										0,10	1,60	1,70
<b>Compl.</b>															
ARRCO	3,00	4,50	7,50	8,00	12,00	20,00									
+AGFF*	0,80	1,20	2,00	0,90	1,30	2,20	0,90	1,30	2,20	7,70	12,60	20,30			
AGIRC															
+AGFF*															
<u>État</u> **													7,85	(55,7)	(63,6)

Légende :

CS : cotisation salariale ; CP : cotisation patronale ; CT : cotisation totale

° PSS (plafond de la Sécurité sociale) : niveau de salaire au-delà duquel il n'y a plus de cotisation dans le régime général de base, sauf l'introduction récente d'une cotisation sur la totalité du salaire qui ne crée pas de droits additionnels.

\* AGFF (Association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO) : cotisation prélevée pour le financement des pensions des personnes parties en retraite avant 65 ans.

\*\* État : cotisations sur la totalité du salaire à l'exception des primes ; le taux de cotisation patronale est « implicite » (voir commentaire dans le texte du rapport)

**Tableau 9.**  
**Evolution de l'équilibre financier prévisionnel des régimes de retraite**  
**(reformé de 2010) (en milliards d'€)**

	2010	2015	2020
Solde du régime en l'absence de réforme	-15,6	-23,8	-31,3
Mesures d'âge (60-62 et 65-67)	0	9,5	20,2
Basculement des cotisations d'assurance chômage (1)	0	0,6	3,3
Recettes supplémentaires (2)	0	4,2	4,7
Mesures de solidarité (3)	0	-1,5	-1,8
Mesures de convergence public-privé (4)	0	2,7	4,9
Solde du régime après réforme	-15,6	-8,3	0

Notes:

Transfert d'une fraction des cotisations de l'assurance chômage dans l'hypothèse d'une diminution progressive du chômage

Contributions des hauts revenus ou des revenus du capital et contributions des entreprises (pour l'essentiel, réductions d'exonérations de charges sociales)

Améliorations de certaines prestations

Principalement, augmentation du taux de cotisation des fonctionnaires

Source: Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique

---

## Annexe 1. Sigles et acronymes

AGFF	Association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
ANI	Accord national interprofessionnel
ARRCO	Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
ATTAC	Association pour la taxation des transactions financières
CAP	Commissions administratives paritaires
CE	Comité d'entreprise
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC	Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres
CGPME	Confédération générale des petites et moyennes entreprises
CGT	Confédération générale du travail
CGT-FO	Confédération générale du travail - Force ouvrière
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNPF	Conseil national du patronat français
COR	Conseil d'orientation des retraites
DRE	dispense de recherche d'emploi
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EDF	Electricité de France
FSU	Fédération syndicale unitaire
GDF	Gaz de France
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRCANTEC	Institut de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
RATP	Régie autonome des transports parisiens
SMIC	salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
Solidaires	Union syndicale Solidaires
UE	Union européenne
UIMM	Union des industries et des métiers de la métallurgie
UPA	Union professionnelle artisanale
UNSA	Union nationale des syndicats autonomes

---

## Annexe 2. Repères historiques

Les choix qui ont été successivement opérés dans la construction, puis dans les réformes des régimes de retraite expliquent la complexité du système actuel et la multiplicité des conflits qu'engendre sa réforme (Argoud, 2008 ; COR, 2002 ; Dupont, Sterdyniak, 2000 ; Elbaum, 2008 ; Join-Lambert, 1997 ; Pallier, 2010).

### La création d'un système généralisé de retraites

Malgré l'apparition, dès le XIX<sup>e</sup> siècle, de régimes de retraite limités à quelques catégories restreintes de travailleurs et malgré l'adoption en 1910 d'une loi sur les retraites ouvrières et paysannes de portée très modeste, il faut attendre les lendemains de la Seconde Guerre mondiale pour que soit mise en place une couverture généralisée des travailleurs salariés. L'objectif des fondateurs de la Sécurité sociale en 1945 était la création d'un système universel. Les résistances corporatives leur font subir un double échec.

- Aux côtés des fonctionnaires, diverses catégories, principalement les salariés des grandes entreprises de services publics (chemins de fer, électricité...) ou des entreprises nationalisées (houillères...) parviennent à maintenir leurs régimes spéciaux. Un certain nombre existent encore aujourd'hui (*infra* 4).
- Les cadres (*professionals and managers*) obtiennent que la cotisation au régime général soit limitée par un salaire plafond. Au-delà, ils cotisent à des caisses paritaires, regroupées dans l'AGIRC (1947), qui leur assurent un complément de retraite, avec l'apport de cotisations des employeurs. Ultérieurement, des régimes de retraites complémentaires à gestion paritaire, regroupés dans l'ARRCO, se généralisent progressivement selon les mêmes règles pour l'ensemble des salariés. Dans les deux cas, il s'agit de régimes interprofessionnels qui ont été rendus obligatoires depuis 1972 et qui fonctionnent en répartition selon le principe de cotisations définies.

Le régime général a initialement les caractéristiques suivantes :

- régime de répartition à prestations définies,
- droit à la retraite à l'âge de 65 ans,
- pension à taux plein pour 30 années de cotisation,
- pension égale à 40 % du salaire moyen des dix dernières années.
- revalorisation des pensions indexée sur l'évolution du salaire moyen brut.

### La phase d'amélioration du régime général

Les revendications syndicales d'amélioration du niveau des pensions et d'avancement de l'âge du droit à la retraite sont partiellement satisfaites dans deux contextes radicalement différents.

- Dans la période de croissance forte et de plein emploi, la crainte de pénuries de main-d'œuvre, fait que le gouvernement accepte des concessions sur les taux de pension, mais non sur l'âge de la retraite. La principale illustration en est donnée par les dispositions d'une loi du 31 décembre 1971 (loi Boulin, du nom du ministre du Travail):

- 
- taux de remplacement porté de 40 à 50 % du salaire moyen des dix meilleures années,<sup>85</sup>
  - mais durée minimum de cotisation portée à 37,5 années pour accéder à la retraite à taux plein à 65 ans.
- Dans la période de montée d'un chômage massif, l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 entraîne, par une ordonnance du 26 mars 1982, le passage à 60 ans de l'âge du droit à la retraite, ce qui est présenté à la fois comme un progrès social pour les bénéficiaires de ce droit et comme un moyen de lutte contre le chômage par libération de postes de travail.

## **L'impact des dispositifs de cessation anticipée d'activité (« préretraites »)**

L'amplification des mouvements de restructurations industrielles, dès la décennie 1960, conduit à utiliser, pendant une quarantaine d'années, diverses modalités de préretraites comme des moyens privilégiés de « gestion sociale » des licenciements économiques.

La première modalité est apparue en 1963 avec la création du Fonds national de l'emploi. Dans ce cadre, l'Etat passe des conventions avec des entreprises ou avec des branches industrielles pour assurer jusqu'à la retraite un revenu de remplacement aux salariés de 60 ans et plus victimes de licenciements économiques. De nombreux autres dispositifs analogues sont créés par la suite, financés tantôt par l'Etat, tantôt par les caisses paritaires d'assurance chômage. Lorsque l'âge du droit à la retraite est avancé à 60 ans, les préretraites peuvent commencer dès 55 ans.

Un consensus social favorise longtemps le recours à cette solution. Pour les employeurs c'est un moyen de se débarrasser d'une main-d'œuvre coûteuse (salaires à l'ancienneté) et qu'ils jugent difficilement adaptable aux changements techniques. Pour l'Etat, c'est le moyen d'éviter des conflits sociaux prolongés. Les syndicats y voient une forme indirecte d'avancement de l'âge de la retraite et une solution généralement bien acceptée voire souhaitée par les salariés, en particulier lorsqu'ils sont peu qualifiés et/ou affectés à des postes de travail à forte pénibilité. Le nombre total des préretraités passe par un maximum de 705 000 en 1984.

Divers facteurs, parmi lesquels principalement le coût élevé de ces régimes, mais aussi le ralliement aux politiques de « vieillissement actif », conduisent le gouvernement au cours de la décennie 2000 à mettre en extinction la quasi-totalité de ces dispositifs. C'est une des raisons qui expliquent l'importance qu'ont accordée les syndicats, dans les négociations et conflits récents, à la prise en compte de la pénibilité du travail dans la fixation de l'âge de la retraite (annexe 4).

## **Les réformes du régime général**

La volonté de réduire les déficits anticipés et d'accroître le taux d'activité des seniors conduit les gouvernements à adopter, dans un premier temps, une succession de mesures dispersées puis, à partir des années 1990, des réformes globales. Nous nous limitons aux deux principales.

- *La loi du 22 juillet 1993 ou « réforme Balladur »* (du nom du Premier ministre) ne concerne que le secteur privé. Elle introduit notamment :
  - le passage progressif (jusqu'en 2008) des 10 aux 25 meilleures années de salaire comme base de calcul de la pension,

---

<sup>85</sup> Avec l'apport des régimes complémentaires, le taux de remplacement relativement au salaire de référence est alors porté à environ 75 % en moyenne.

- le passage progressif (jusqu'en 2003) de 37,5 à 40 années de cotisation pour obtenir une pension à taux plein à partir de l'âge de 60 ans,
- l'indexation des pensions<sup>86</sup> sur les prix à la consommation et non plus sur les salaires (mesure qui était appliquée, en fait, depuis 1987).
- En 1999, un *Fonds de réserve pour les retraites* est créé. Alimenté par diverses ressources publiques, ce Fonds devait les capitaliser pour permettre au régime général d'absorber à partir de 2020 la montée transitoire du nombre de retraités provoquée par le passage des générations nombreuses nées après la Seconde Guerre mondiale. Les montants accumulés ont été très inférieurs aux objectifs initiaux.<sup>87</sup>
- *La loi du 21 août 2003 ou « réforme Fillon »* (du nom du ministre du Travail) renforce et étend le champ d'application de la précédente avec les principales mesures suivantes :
  - le passage progressif (jusqu'en 2012) de 40 à 41 années de la durée de cotisation pour obtenir une pension à taux plein, puis l'application d'un principe d'allongement en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie,<sup>88</sup>
  - l'alignement du régime de la Fonction publique sur le régime général du secteur privé quant à la durée de cotisation (passage progressif jusqu'en 2008 de 37,5 à 40 années de cotisations, puis 41 années d'ici 2012) et quant à l'indexation des pensions sur les prix,<sup>89</sup>
  - pour inciter au prolongement de l'activité, la création d'une surcote de 3 % sur la pension par année de cotisation au-delà des 40 années pour un départ en retraite après l'âge de 60 ans,<sup>90</sup>
  - en sens opposé, l'ouverture d'une possibilité de départ anticipé à taux plein entre 56 et 59 ans pour les salariés ayant commencé à travailler entre 14 et 16 ans et ayant cotisé au moins pendant 40 à 42 années,<sup>91</sup>
  - la création de régimes par capitalisation facultatifs et « universels », c'est-à-dire ouverts à l'ensemble des salariés, alors que les régimes existants étaient limités à certaines catégories de salariés,
  - l'invitation faite aux partenaires sociaux d'ouvrir une négociation interprofessionnelle sur la prise en compte de la pénibilité au travail (annexe 4)

La loi de 2003 prévoyait un « rendez-vous d'étape » en 2008. Il ne donne lieu qu'à l'adoption de mesures complémentaires d'importance limitée (Rapport, point 4). C'est seulement en 2010 qu'est introduit un nouveau projet de réforme qui engendre un conflit social majeur (Rapport, points 4 et 5).

---

<sup>86</sup> Ainsi que des salaires de référence pris en compte pour le calcul initial de la pension.

<sup>87</sup> La loi du 9 novembre 2010 décide la liquidation progressive du Fonds qui est affecté à la réduction des déficits du régime général d'ici 2018 (Rapport 4.2.4).

<sup>88</sup> Maintien jusqu'en 2020 du rapport constaté en 2003 entre la durée d'assurance assurant l'accès au taux plein et la durée moyenne de retraite.

<sup>89</sup> Mais pas d'alignement du mode de calcul de la pension. Elle reste, pour la Fonction publique, égale à 75 % du salaire (hors primes) des six derniers mois

<sup>90</sup> En revanche, la décote sera progressivement réduite de 10 à 5 % par année de cotisation manquante.

<sup>91</sup> Cette concession, faite *in extremis* après l'échec des discussions avec l'ensemble des syndicats, a permis au Gouvernement d'obtenir le ralliement final de deux confédérations, la CFDT et la CFE-CGC.

---

## Les réformes des régimes spéciaux

Les régimes spéciaux présentent, en règle générale, la double caractéristique d'être plus avantageux que le régime général et d'avoir une pyramide des âges défavorable. Ils sont donc générateurs de déficits croissants. À diverses reprises, le Gouvernement a tenté d'imposer un alignement, ou au moins un rapprochement, avec le régime général.

Mais les salariés de ces régimes y sont profondément attachés et certains ont démontré une combativité et une capacité de blocage de la vie économique (chemins de fer, transports urbains de l'agglomération parisienne, électricité...) qui ont contraint les Gouvernements à reculer ou à composer.

- L'annonce d'une possible réforme de ces régimes, dans le cadre d'un plan global de réforme de la Sécurité sociale présenté à l'automne 1995 (« plan Juppé » du nom du Premier ministre), a provoqué une grève de plusieurs semaines des transports publics et conduit finalement au retrait du projet.
- Tirant les leçons de l'expérience, mais considérant qu'une réforme des régimes spéciaux constituait un préalable nécessaire à la réforme du régime général (Rapport 4.1), le Gouvernement a adopté en 2007 une démarche plus prudente. Le compromis final aligne les régimes spéciaux sur les paramètres du régime de la Fonction publique, mais offre en compensation des possibilités d'aménagement de fin de carrière qui seront coûteuses pour les employeurs. Le Gouvernement a accepté de payer le prix d'un accord qu'il estimait nécessaire pour réduire les risques d'une extension du conflit sur la réforme à venir du régime général.

## Les accords d'adaptation des régimes complémentaires

Du fait même de leur caractère complémentaire, les régimes paritaires subissent l'impact de toutes les réformes des régimes de base. Comme ces régimes résultent d'accords nationaux interprofessionnels (ANI) et sont gérés paritairement par les organisations patronales et syndicales, leurs nécessaires adaptations passent par la voie de la négociation collective.

- En 1982, une ordonnance avance de 65 à 60 ans l'âge du droit à la retraite de base. En conséquence, un accord interprofessionnel, signé en février 1983, permet aux salariés de percevoir dès 60 ans une retraite complémentaire sans coefficient de minoration sous la condition qu'ils aient la durée d'assurance exigée pour l'accès au taux plein. Une cotisation additionnelle sur les salaires assure le financement de ce nouveau droit.
- Entre 1993 et 1996, une succession d'accords fait face au déséquilibre financier à long terme des régimes complémentaires en combinant des hausses de taux de cotisation et différentes modalités de réduction du taux de rendement (c'est-à-dire du ratio entre la valeur de la pension assurée par chaque point acquis par le salarié et le coût d'achat de ce point).
- À partir de 2001, le patronat refuse toute augmentation des cotisations au-delà des taux fixés en 1996. L'ajustement se réalise, en fonction de la conjoncture économique, par le jeu sur les différentes variables qui déterminent le taux de rendement.
- La négociation sur les régimes complémentaires qui se déroule en 2009 s'ouvre sur un conflit entre le patronat, qui demande le recul de l'âge d'accès à la retraite complémentaire de 60 à 61 ans, et les syndicats qui le refusent. Elle s'achève, le 23 mars 2009, par un compromis provisoire qui reconduit jusqu'à

---

la fin de 2010 les règles alors en vigueur et conditionne une solution durable à la prise en compte du contenu de la réforme annoncée du régime général.

- En décembre 2010, s'ouvre une nouvelle négociation pour traduire les conséquences de la loi du 9 novembre 2010 (Rapport 4.3).

Il faut souligner que, dans la mesure où, à la différence des régimes de base, le principe est celui de cotisations définies et non de prestations définies, les réformes n'ont pas la même charge symbolique puisqu'elles n'obligent pas à afficher une réduction chiffrée des prestations, mais seulement une modification du mode de calcul des droits à prestations dont le niveau futur est incertain. Soucieuses de maintenir leur contrôle sur la gestion des régimes, ce qui implique un équilibre financier à long terme, les organisations patronales et syndicales ont jusqu'ici toujours finalement trouvé des compromis,<sup>92</sup> souvent après de difficiles négociations.

\* \* \*

Remarquons pour terminer ce survol historique, que malgré les intenses pressions exercées par le système financier, qui s'appuie sur les préconisations de certaines organisations internationales, l'introduction de mécanismes de retraite par capitalisation n'a connu qu'un succès réduit. Les douloureuses expériences vécues à l'occasion des récentes crises boursières par les retraités des pays où de tels régimes jouent un rôle dominant ont fait que le Gouvernement, lorsqu'il a présenté la réforme de 2010, a clairement réaffirmé son attachement au principe de la répartition. Le recours aux régimes par capitalisation n'est envisagé que comme une ressource complémentaire d'initiative privée (individuelle ou collective). Il n'est pas considéré comme une solution alternative susceptible de répondre aux menaces de déséquilibres financiers futurs des régimes par répartition.

---

<sup>92</sup> Parfois non signés par la CGT.

---

## Annexe 3. Les organisations patronales et syndicales interprofessionnelles

### Les organisations syndicales

#### Pluralisme

Le pluralisme des syndicats est un phénomène qui, par son ampleur, est particulier à la France : il existe aujourd'hui huit organisations syndicales nationales. Seule l'histoire permet de comprendre cette situation.

- Pendant la Seconde Guerre mondiale, une tentative est faite pour réunifier le mouvement syndical autour de la CGT (Confédération générale du travail) qui était la principale organisation syndicale depuis sa fondation en 1905. Cette tentative ne réussit que partiellement car la CFTC (Confédération française des travailleurs chrétiens) décide de conserver son indépendance.
- En 1945, différentes associations d'ingénieurs et de cadres se regroupent pour créer la CGC (Confédération générale des cadres). Celle-ci élargit ensuite son recrutement au personnel d'encadrement et de maîtrise et devient, en 1981, la CFE-CGC (Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres).
- En 1947, dans le contexte de la « guerre froide », une minorité au sein de la CGT dénonce sa dépendance à l'égard du Parti communiste. Une scission donne naissance à la CGT-FO (Confédération générale du travail – Force ouvrière). Pour éviter leur éclatement, plusieurs fédérations et syndicats nationaux décident alors de devenir autonomes, sans affiliation confédérale. C'est le cas, en particulier, de l'importante Fédération de l'éducation nationale (FEN).
- Après un changement de majorité au sein de la CFTC, ses nouveaux dirigeants décident, en 1964, de supprimer les références au christianisme (« déconfessionnalisation ») et adoptent la nouvelle dénomination de CFDT (Confédération française démocratique du travail). Une minorité fait scission pour maintenir l'existence de la CFTC.
- En 1992, la FEN éclate. Une partie de ses adhérents se retrouvent dans la FSU (Fédération syndicale unitaire) dont l'implantation se limite, pour l'essentiel, aux personnels du secteur de l'enseignement. Une autre partie contribue, en 1993, à la création de l'UNSA (Union nationale des syndicats autonomes). Cette organisation réunit, par ailleurs, des membres provenant d'une scission d'une minorité des adhérents de la CGT-FO. De plus, elle bénéficie de l'adhésion de plusieurs syndicats nationaux jusqu'alors autonomes.
- Un long processus, entamé dans les années 1980, amène à la création en 1998 de l'Union syndicale Solidaires. Elle résulte d'une part, du regroupement d'anciens syndicats nationaux autonomes, d'autre part, de l'arrivée de syndicats SUD (Solidaires, unitaires, démocratiques) qui y ont acquis un poids prépondérant. Ces syndicats SUD sont principalement issus de l'exclusion ou du départ volontaire de militants de la CFDT qui contestaient l'attitude, à leurs yeux trop conciliante, de leur confédération.

À l'occasion du conflit sur les retraites en 2010 l'intersyndicale a, le plus souvent, réuni ces huit organisations : CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO, FSU, UNSA et Solidaires.

---

## Critères de représentativité

Si la représentativité des syndicats est définie selon des critères fixés par la loi et contrôlés par les tribunaux, une exception existe pour les organisations nationales interprofessionnelles dont la représentativité est reconnue par décision du Gouvernement. Actuellement cinq organisations (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT et CGT-FO) sont reconnues. Ceci leur donne, notamment, un monopole pour la négociation des accords nationaux interprofessionnels (ANI), par exemple, sur les régimes de retraites complémentaires, ainsi que pour la participation aux « sommets sociaux » au cours desquels le gouvernement consulte les partenaires sociaux sur ses projets et sa politique.

Cette situation est en train de changer. À la suite d'une position commune adoptée le 9 avril 2008 par la CGT et la CFDT du côté syndical (donc, rejetée par la CGT-FO, la CFTC et la CFE-CGC) et par le MEDEF et la CGPME du côté patronal<sup>93</sup> (donc rejetée par l'UPA), une loi du 20 août 2008 a défini de nouveaux critères de représentativité qui s'appliqueront à partir de 2012. En ce qui concerne les confédérations, elles devront avoir obtenu au minimum 8 % des voix dans des élections auxquelles participeront l'ensemble des salariés (fonction publique mise à part) ; elles devront, de plus, avoir obtenu ces 8 % « à la fois dans les branches de l'industrie, de la construction, du commerce et des services ». Il est donc vraisemblable que le nombre des organisations interprofessionnelles représentatives se trouvera réduit. Cette perspective pèse lourdement sur les rapports entre les organisations syndicales alors que le cycle des élections qui permettra la première mesure de la représentativité se déroule entre 2009 et 2012.

Signalons que, depuis plusieurs années, la FSU et l'UNSA sont présentes dans le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et dans le Conseil d'orientation des retraites (COR) aux côtés des cinq confédérations. L'Union syndicale Solidaires vient d'entrer au CESE, mais ne figure pas parmi les membres du COR (Rapport, point 2.3).

## Indicateurs de représentativité

Dans l'attente de l'achèvement du nouveau cycle électoral, seuls des indicateurs partiels permettent de donner une idée approximative du poids des organisations syndicales au niveau interprofessionnel.

- Le taux de syndicalisation, qui était supérieur à 30 % aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, a connu depuis lors une baisse irrégulière (Rapport, graphique 1). Depuis dix ans, selon une enquête par sondage auprès des ménages, il semble s'être stabilisé au voisinage de 8 %, <sup>94</sup> avec un taux qui varie du simple au triple entre le secteur privé et le secteur public (tableau A3.1).
- Les résultats aux élections pour les instances de représentation des salariés donnent une mesure partielle de l'influence des organisations représentatives.
  - Pour le secteur privé, les résultats des élections aux Comités d'entreprise (CE) ne concernent que les entreprises de 50 salariés et plus. Pour le dernier cycle électoral dont les résultats ont été publiés (2005-2006), <sup>95</sup> le taux de participation a été de 64 % parmi les 5,5 millions de salariés inscrits, soit 3,5 millions de suffrages exprimés. La CGT et la CFDT

---

<sup>93</sup> Voir *infra* sur les organisations patronales

<sup>94</sup> L'enquête la plus récente donne un taux de 7,3 % pour 2008 (F. Luczak, F. Nabli, « Vie associative : 16 millions d'adhérents en 2008 », *INSEE Première*, n° 1327, décembre 2010).

<sup>95</sup> Jusqu'à une loi de 2005, les élections se déroulaient tous les deux ans. On obtenait des résultats complets en additionnant deux années consécutives. Depuis lors, la durée du mandat des élus du personnel a été portée à quatre ans dans les petites et moyennes entreprises. Il n'existe donc, pour l'instant, pas de données exhaustives postérieures à la période 2005-2006.

arrivent largement en tête, puis vient la CGT-FO distançant nettement les autres organisations (tableau A3.2).

- Pour les trois fonctions publiques (Etat, collectivités territoriales, secteur hospitalier), les élections aux Commissions administratives paritaires (CAP) fournissent une information de même nature. Les derniers résultats publiés portent sur la période 2006-2007-2008<sup>96</sup> avec un taux moyen de participation de 65 % sur 4,0 millions d'inscrits, soit 2,5 millions de suffrages exprimés (tableau A3.3). On trouve la même hiérarchie aux trois premiers rangs, mais avec des écarts différents, tandis qu'apparaît le poids, plus faible mais significatif, de la FSU, de l'UNSA et de Solidaires.

**Tableau A3.1**  
**Niveaux de syndicalisation (1995-2005)**

	Nombre de syndiqués (2001-2005, en milliers)	Taux de syndicalisation	
		2001-2005	1996-2000
Fonction publique	880	15,2	14,4
Entreprises Publiques et Sécurité sociale	140	14,7	15,6
Entreprises privées	790	5,0	5,2
Total	1 810	8,1	8,0

Source : INSEE, Enquêtes permanentes sur les conditions de vie des ménages

**Tableau A3.2**  
**Élections aux Comités d'entreprise, cycle électoral 2005-2006**  
**(en % des suffrages exprimés : 3,5 millions)**

CGT	22,9
CFDT	20,3
CGT-FO	12,7
CFTC	6,8
CFE-CGC	6,5
Autres syndicats*	8,2
Non-syndiqués	22,6

\* La marge d'incertitude ne permet pas d'isoler les résultats obtenus par l'UNSA et Solidaires. La FSU n'est pas présente dans le secteur privé.

Note : Les élections se déroulent en deux tours dans les entreprises ayant au moins 50 salariés. Au 1<sup>er</sup> tour, seuls les syndicats représentatifs peuvent présenter des candidats. En l'absence de telles listes ou si elles n'obtiennent pas la majorité, un second tour est organisé avec liberté des candidatures. Les voix recueillies au deuxième tour par les « non syndiqués » proviennent pour l'essentiel de petites entreprises où les syndicats sont absents.

Source : Ministère du Travail, DARES.

<sup>96</sup> Les élections obéissent à des calendriers différents dans la fonction publique d'Etat, la fonction publique territoriale (collectivités locales) et la fonction publique hospitalière. La période retenue permet de couvrir l'ensemble.

---

La prise en compte simultanée des deux tableaux<sup>97</sup> permet un double constat :

- malgré le faible taux de syndicalisation, les syndicats trouvent une légitimité représentative qui s'appuie sur le vote de six millions de salariés parmi les 10,5 millions couverts par les CE et CAP ;<sup>98</sup>
- globalement, trois confédérations (dans l'ordre des résultats, la CGT, la CFDT et la CGT-FO) se détachent nettement et recueillent ensemble plus de la moitié des suffrages.

**Tableau A3.3**  
**Elections aux Commissions administratives paritaires des trois fonctions publiques,**  
**cycle électoral 2006-2007-2008 (en % des suffrages exprimés : 2,5 millions)**

CGT	23,6
CFDT	16,7
CGT-FO	16,3
FSU	11,5
UNSA	11,3
Solidaires	7,7
CFTC	3,4
CFE-CGC	2,6
Divers	6,9

Source : Ministère chargé de la Fonction publique, *Rapport annuel sur l'Etat de la Fonction publique 2008-2009*, Paris, La Documentation française, 2009.

## Les organisations d'employeurs

La représentativité des organisations interprofessionnelles d'employeurs fait, comme celle des syndicats, l'objet d'une reconnaissance par l'Etat, mais, à la différence de ce qui est observé pour les organisations syndicales, elle n'est soumise à aucune disposition juridique ni à aucune mesure statistique. Dans la négociation collective interprofessionnelle et dans les procédures gouvernementales de consultation et de concertation, l'hégémonie exercée par la principale organisation patronale a été corrigée, sans être sérieusement contestée, par une participation plus active de deux autres organisations dont les positions sont parfois originales.

- Depuis la Seconde Guerre mondiale, les employeurs sont principalement représentés par le CNPF (Conseil national du patronat français) qui s'est transformé en 1998 en MEDEF (Mouvement des entreprises de France). Longtemps le CNPF a été la seule organisation patronale à signer les accords interprofessionnels. Deux autres organisations sont devenues cosignataires.
- Le CGPME (Confédération générale des petites et moyennes entreprises), créée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, assure, comme son nom l'indique, la défense des intérêts d'une fraction particulière du patronat. Toutefois, comme les pratiques de double affiliation des entreprises sont

---

<sup>97</sup> L'hétérogénéité des institutions et des procédures interdit d'additionner ces résultats.

<sup>98</sup> Sans que l'on puisse négliger l'absence de CE dans les entreprises de moins de 50 salariés. Dans le cadre de la nouvelle loi sur la représentativité syndicale, des élections seront organisées à l'avenir dans ces entreprises.

---

fréquentes, le CNPF-MEDEF a toujours affirmé sa volonté de représenter l'ensemble du patronat, y compris les PME.

- L'UPA (Union patronale de l'artisanat) est une création plus récente par regroupement d'organisations sectorielles (1975). Elle n'a obtenu la reconnaissance de sa représentativité par l'Etat qu'en 1983. Elle défend la spécificité du secteur artisanal et donc la possibilité d'y adopter des modes de relations professionnelles et des modes de gestion de l'emploi particuliers.

Si elles ont été soucieuses de marquer l'originalité de leurs positions dans différents domaines, ni la CGPME, ni l'UPA ne sont écartées du MEDEF sur le dossier des retraites.

Certains secteurs sont couverts par des fédérations d'employeurs qui n'appartiennent pas aux organisations interprofessionnelles ; il s'agit principalement de l'agriculture, des professions libérales et du secteur de l'économie sociale. Ils sont donc absents de la négociation collective interprofessionnelle, par exemple, sur les retraites complémentaires. Cependant, les organisations d'employeurs de l'agriculture et des professions libérales sont membres du Conseil d'orientation des retraites aux côtés des organisations interprofessionnelles.

---

## Annexe 4. Emploi des seniors et pénibilité du travail

Le dossier de la réforme des retraites est étroitement lié à deux autres questions qui ont été l'objet, au cours de la même période, de mesures législatives et de négociations collectives : l'emploi des seniors et la pénibilité du travail. En effet, les projets du Gouvernement et du patronat visant à retarder l'âge de départ en retraite se heurtent à deux objections majeures.

- Si l'offre d'emplois pour les seniors est insuffisante, retarder l'âge de la retraite revient à substituer aux pensions de retraite des prestations d'indemnisation du chômage ou de revenu minimum garanti. La détérioration du marché du travail engendrée par la crise économique renforce le poids de cet argument. La création d'emplois pour les seniors en nombre suffisant est donc présentée comme une condition préalable au recul de l'âge de la retraite.
- S'il existe un tel attachement des travailleurs au droit à la retraite à 60 ans et aux diverses formules de préretraite, c'est parce que la pénibilité du travail met en cause la capacité des travailleurs âgés à occuper leur emploi. Il faut donc en priorité réduire la pénibilité du travail, ce qui est un objectif de moyen et long terme, et, de manière complémentaire, avancer dans l'immédiat l'âge du droit à la retraite pour les salariés qui ont été victimes de conditions de travail particulièrement pénibles.

Ces questions avaient été discutées lors de l'élaboration de la loi Fillon du 21 août 2003 portant réforme des retraites, mais renvoyées à plus tard (Rapport 2.1 et annexe 2). En effet, la loi prévoyait les procédures suivantes :

- en premier lieu, « dans un délai de trois ans après la publication de la présente loi, les organisations syndicales (...) sont invitées à engager une négociation interprofessionnelle sur la définition et la prise en compte de la pénibilité » ;
- en second lieu, sont mentionnées l'organisation « d'une conférence tripartite (...) pour examiner les problématiques liées à l'emploi des personnes de plus de cinquante ans » et l'obligation de négocier tous les trois ans dans les entreprises sur « les questions de l'accès et du maintien dans l'emploi des salariés âgés et de leur accès à la formation professionnelle ».

En février 2005, les organisations patronales et syndicales se mettent d'accord pour entamer deux négociations « *séparées mais concomitantes* » sur l'emploi des seniors et la pénibilité au travail.

### L'emploi des seniors

La loi du 21 août 2003 retient, conformément à la « stratégie de Lisbonne » de l'Union européenne, un objectif d'élévation des taux d'emploi des personnes de plus de cinquante ans.<sup>99</sup> À la fin de 2004, le Gouvernement annonce sa volonté d'élaborer avec les partenaires sociaux un « plan national d'action pour l'emploi des seniors » qui compléterait les négociations interprofessionnelles à venir.

### L'accord national interprofessionnel

Les négociations sont ouvertes le 10 mars 2005. Au terme de longs affrontements entre patronat et syndicats, un projet d'accord est adopté le 13 octobre 2005 sur « l'emploi des

---

<sup>99</sup> L'objectif européen est un taux d'emploi de 50 % en 2010 pour les 55-64 ans.

---

seniors en vue de promouvoir leur maintien et leur retour à l'emploi ». En tant qu'accord de méthode, l'ANI couvre un vaste champ : il annonce la mobilisation de tous les dispositifs existants qui seraient susceptibles de concourir au maintien ou au retour dans l'emploi des seniors et il prévoit une mise en complémentarité avec les résultats des négociations en cours sur la pénibilité et sur l'assurance chômage. En tant qu'accord de contenu, il est plus modeste. Le déroulement de la négociation a en effet conduit le patronat à abandonner beaucoup de ses exigences initiales : neutralisation des seniors dans le calcul des seuils sociaux, développement du cumul emploi-retraite, mise en cause des primes d'ancienneté...

Une seule disposition de l'accord constitue une véritable innovation. Il est demandé aux pouvoirs publics la création un « aménagement » du contrat à durée déterminée: « *Un CDD d'une durée maximum de 18 mois, renouvelable une fois, peut être conclu avec un salarié de plus de 57 ans, inscrit comme demandeur d'emploi depuis plus de trois mois ou en convention de reclassement personnalisé, afin de lui permettre d'acquérir (...) des droits supplémentaires en vue de la liquidation de sa retraite à taux plein* » (article 17). Initialement, le patronat demandait la création de nouveaux contrats de travail, les « contrats seniors », bénéficiant de l'allègement des charges sociales patronales. L'ensemble des syndicats ont dénoncé ces « emplois vieux », générateurs à la fois de stigmatisation pour ceux qui les occuperaient et d'effets d'aubaine pour les employeurs. Validé par le législateur, le compromis final ne crée donc qu'une nouvelle modalité de CDD. Elle restera quasi inutilisée par les entreprises.

Finalement, aux côtés des organisations patronales ne figurent que trois signatures syndicales : CFDT, CFTC et CFE-CGC. Le refus de signer de la CGT et de la CGT-FO est fondé d'une part, sur la faiblesse du contenu de l'accord, d'autre part, sur le recours à une forme d'emploi précaire comme solution pour assurer une fin de carrière aux chômeurs âgés.

### **Le plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010**

Le programme adopté par le gouvernement en 2006 présente des caractères analogues à ceux de l'ANI du 13 octobre 2005. Il est particulièrement ambitieux dans sa formulation : trente et une actions sont définies au service de cinq objectifs, avec toujours la priorité accordée au maintien dans l'emploi ou au retour à l'emploi des seniors. Les évaluations actuellement disponibles sont pour le moins mitigées (Farvaque, Lefebvre, 2010). Seule une petite minorité de grandes entreprises semble avoir infléchi son mode de gestion de l'emploi des seniors en mobilisant les dispositifs évoqués ou créés par l'ANI et le plan.

De ce fait, une nouvelle étape est franchie avec une disposition introduite dans une loi du 17 décembre 2008. Une taxe, égale annuellement à 1 % de la masse salariale, est imposée aux entreprises à partir de 50 salariés « *lorsqu'elles ne sont pas couvertes par un accord ou un plan d'action relatif à l'emploi des salariés âgés* ». Après que l'on ait supposé que l'éclatement de la crise économique allait entraîner l'abandon de cette charge nouvelle imposée aux entreprises, le décret d'application a finalement été publié le 20 mai 2009. Il est trop tôt pour tirer des enseignements sur l'effet à moyen ou long terme de cette incitation financière visant à modifier le comportement des entreprises. À court terme, il semble que, sauf l'exception de quelques grandes entreprises qui disposaient d'une expérience dans ce domaine, l'urgence d'échapper au prélèvement ait poussé à l'adoption rapide d'accords ou de plans d'action qui utilisent des instruments standards proposés par les organisations professionnelles ou les sociétés de conseil et qui tirent parti des vastes marges de liberté offertes aux entreprises par l'imprécision des textes d'application de la loi.

\* \* \*

---

Il n'y a aucune raison de mettre en doute la sincérité des acteurs sociaux et des pouvoirs publics lorsqu'ils promeuvent l'objectif du maintien ou du retour dans l'emploi des seniors. À ce jour, il apparaît que les moyens d'action mobilisés n'agissent qu'avec lenteur et ne touchent qu'une faible minorité d'entreprises. La crise économique n'a évidemment pas constitué un facteur positif dans ce domaine. Si l'accroissement du taux d'emploi des seniors constitue, à long terme, un paramètre central de l'équilibre financier des systèmes de retraite, il ne constitue pas une variable qui puisse être maîtrisée par l'Etat dans un contexte de chômage massif.

## La pénibilité du travail

Une étude récente de la Caisse nationale d'assurance vieillesse confirme les enseignements de divers travaux antérieurs. Dans la configuration des facteurs interdépendants qui commandent les décisions de départ en retraite, les conditions d'emploi et de travail, au sens large, jouent aujourd'hui un rôle prédominant : « *la dégradation des conditions de travail, la pénibilité et le désintérêt pour l'activité exercée créent un sentiment de « ras-le-bol » déterminant dans le désir définitif de cessation d'activité* » (Aouici, Carillon, 2008, p.29).

Le traitement de ce problème dans une démarche préventive relève d'une politique à long terme de transformation des conditions et de l'organisation du travail, d'aménagement des postes de travail, de formation tout au long de la vie et de gestion des carrières professionnelles. Dans l'immédiat, il soulève la question de droits à une retraite anticipée (ou de la possibilité d'échapper au recul de l'âge de la retraite) pour les travailleurs âgés qui ont été victimes de conditions de travail particulièrement pénibles et qui, de ce fait, rencontrent des difficultés pour assurer les postes de travail auxquels ils sont affectés.

La négociation interprofessionnelle sur la pénibilité du travail demandée par la loi Fillon s'ouvre en février 2005. Malgré l'objectif affirmé par toutes les organisations d'aboutir à un accord avant le rendez-vous sur les retraites prévu pour 2008 par la même loi Fillon, l'échec final est constaté le 16 juillet 2008 au terme de la 18<sup>e</sup> séance de négociation.

Nous ne traitons pas ici du volet « améliorations des conditions de travail », c'est-à-dire de l'aspect préventif sur lequel un accord semblait possible. Le conflit s'est noué sur le volet « réparation de la pénibilité », c'est-à-dire principalement sur l'éventualité et les conditions d'une cessation anticipée d'activité professionnelle. Trois éléments des propositions patronales sur ce point ont été jugés inacceptables par l'ensemble des syndicats.

- Les critères d'admission aux dispositifs d'allègement de la charge de travail<sup>100</sup> étaient particulièrement restrictifs : le salarié devait avoir cumulé pendant au moins dix ans l'une des modalités de chacun des trois types de pénibilité qu'aurait reconnu l'accord : « contraintes physiques » (charges lourdes, postures pénibles, vibrations...), « environnement agressif » (produits toxiques, températures extrêmes, bruits intenses...), « rythmes de travail » (travail de nuit, travail répétitif...). Selon l'évaluation des syndicats, très peu de salariés auraient pu satisfaire simultanément ces conditions.
- La procédure d'admission reposait sur l'examen individuel des cas par une commission qui aurait constaté « l'existence de traces durables, identifiables et irréversibles sur la santé du salarié résultant des travaux pénibles ». Les syndicats rejetaient cette logique d'individualisation et de médicalisation et

---

<sup>100</sup> L'allègement de la charge de travail pouvait intervenir au plus tôt deux ans avant l'âge d'accès à une retraite à taux plein. Il pouvait prendre trois formes : mission de tutorat au sein de l'entreprise, passage à mi-temps, cessation anticipée d'activité.

---

demandaient la prise en compte des durées d'exposition à des formes de pénibilité objectivement définies.

- Le patronat demandait un financement exclusivement public du coût des mesures alors que les syndicats demandaient un financement partagé, en particulier pour inciter à l'amélioration des conditions de travail dans les entreprises génératrices de pénibilité au travail.

L'échec de la négociation a renvoyé la balle dans le camp du gouvernement. Il inclura ce thème dans la loi de 2010 sur la réforme des retraites (Rapport 4.2.1).

---

## Annexe 5. Réforme « paramétrique » ou réforme « systémique » ?

Depuis quelques années, les discussions sur l'avenir du système français de retraites confrontent les perspectives qui sont offertes par les réformes dites « paramétriques » et par les réformes dites « systémiques ». <sup>101</sup> Jusqu'à ce jour, seules les premières ont été introduites, mais la loi du 9 novembre 2010 inscrit dans l'agenda social de 2013 un débat sur une réforme systémique. Il est donc indispensable, pour comprendre la stratégie des différents acteurs, d'identifier les enjeux qui sont associés à ces choix.

### Les réformes paramétriques

Dans l'hypothèse de réformes paramétriques, les caractéristiques institutionnelles du système de retraite sont laissées inchangées. Les modifications ne portent que sur les règles qui, dans ce cadre, permettent d'agir sur le niveau des recettes et des dépenses, en particulier lorsque les projections font apparaître le risque d'un déficit à long terme.

Ce type de raisonnement est bien illustré par la méthode de l'abaque utilisée par le Conseil d'orientation des retraites (COR) pour délimiter de manière simplifiée et synthétique les arbitrages possibles entre les trois principaux leviers d'action disponibles dans un système en répartition :

- le taux de remplacement ou ratio entre la pension moyenne et le revenu d'activité moyen,
- le taux de prélèvement sur les revenus d'activité pour financer les pensions,
- l'âge moyen de départ effectif à la retraite.

Pour chaque scénario construit sur la base de projections démographiques et d'hypothèses économiques, il est possible de tracer un abaque qui décrit l'espace des solutions possibles pour assurer l'équilibre financier à un horizon temporel donné. Dans le cas usuel d'une prévision de déficit, une solution peut être recherchée par la réduction du taux de remplacement, par l'accroissement des cotisations ou par le recul de l'âge de départ en retraite ou encore par un ensemble de combinaisons entre ces moyens d'action.

Ainsi, au printemps 2010, au moment où le gouvernement annonçait une nouvelle réforme des retraites, le COR a établi pour les horizons 2020, 2030 et 2050 différents scénarios en fonction de l'évolution de la productivité du travail et du taux de chômage. À chaque scénario correspond un abaque qui définit les combinaisons possibles entre les trois types de réformes paramétriques pour assurer l'équilibre financier.

À titre d'illustration de la méthode, nous reproduisons ci-dessous l'abaque qui résulte du scénario économique le plus optimiste à l'horizon 2020, dans l'hypothèse où le rendement des régimes de retraites complémentaires est maintenu constant. Le commentaire placé sous l'abaque détaille les conséquences de différentes options. On peut envisager de n'agir que sur un seul paramètre, par exemple le point D montre que l'âge de départ doit être repoussé de près de cinq ans d'ici 2020 pour assurer l'équilibre financier si tous autres paramètres restent inchangés. Le point E, en revanche, illustre une solution où les trois paramètres sont modifiés de manière complémentaire pour atteindre l'équilibre.

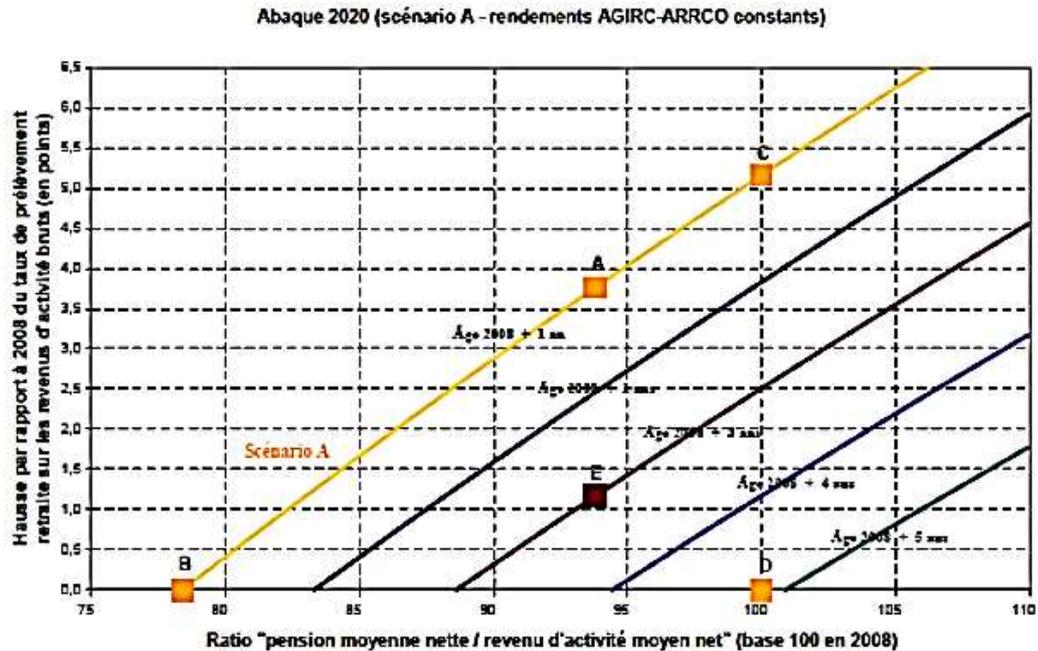
Cet exercice est volontairement simplifié, mais il présente l'intérêt de mettre en évidence l'interdépendance des choix, de fixer des ordres de grandeur vraisemblables et de

---

<sup>101</sup> De nombreux travaux récents présentent et discutent les différentes positions en présence : Benallah, Duc, Legendre, 2009 ; Cornilleau, Sterdyniak, 2008 ; Fried, 2010 ; Friot, 2010 ; Hairault, Langot, Sopraseuth, 2008 ; OFCE, 2009 ; Palier, 2010 ; Sterdyniak, 2009, 2010a et 2010b.

se prêter à la simulation de multiples variantes. Il constitue donc un précieux instrument pédagogique pour le dialogue social. Si chacun des acteurs sociaux a pu contester certaines hypothèses adoptées pour chiffrer les variantes, ils ont tous marqué leur intérêt pour une méthode qui leur permet de repérer l'espace des avènements possibles, le cas échéant en demandant la simulation d'hypothèses alternatives.

### Abaque à l'horizon 2020 – scénario A – rendements AGIRC-ARRCO constants



Lecture : le point A représente les conditions de l'équilibre du système de retraite en 2020, compte tenu de l'âge effectif moyen de départ à la retraite et du niveau des pensions atteints en 2020 dans les projections actualisées : l'équilibre supposerait ainsi une hausse du taux de prélèvement de 3,8 points en 2020, pour un recul de l'âge effectif moyen de départ de 1 an et une baisse de 6,2 % du rapport entre la pension moyenne nette et le revenu moyen net d'activité. La droite BC représente les autres combinaisons possibles entre hausse des prélèvements et baisse du niveau relatif des pensions, toujours pour un décalage de l'âge effectif moyen de départ de 1 an : en B, tout l'ajustement porte sur le niveau relatif des pensions ; en C, tout l'ajustement se fait par le taux de prélèvement. Le point D correspond à la situation dans laquelle l'équilibre est atteint en maintenant à la fois le taux de prélèvement et le niveau relatif des pensions inchangés par rapport à 2008 : tout l'ajustement se ferait alors par le décalage de l'âge effectif moyen de départ, qui devrait être de près de 5 ans. Le point E montre que si l'âge effectif moyen de départ à la retraite se décalait de 3 ans au lieu de 1 an, la hausse du taux de prélèvement permettant d'équilibrer le système serait de 1,2 point, pour une même baisse du niveau relatif des pensions que dans les projections.

## Les réformes systémiques

Le constat que les diverses réformes adoptées depuis 1993 n'ont ni assuré la cohérence, ni rétabli l'équilibre financier du système de retraites a été à l'origine de propositions plus radicales. Dans le débat français actuel, la notion de « réforme systémique » est identifiée aux projets de mise en place d'un système unifié par points ou en comptes notionnels qui réunirait régimes de base et régimes complémentaires. Tel sera vraisemblablement l'enjeu dominant dans les prochaines années. Cependant, il n'est pas possible d'ignorer d'autres perspectives de transformation du système, même si aujourd'hui elles ne reflètent que des points de vue minoritaires.

### Un système par points ou en comptes notionnels

De vives controverses se sont développées autour des propositions de deux économistes, Antoine Bozio et Thomas Piketty qui, en tenant compte des enseignements tirés des expériences de la Suède et de l'Italie, préconisent l'introduction en France d'un système

---

unifié en comptes notionnels (Bozio, Piketty, 2008). Nous présentons le modèle central sans détailler les différentes variantes envisagées par les auteurs.

- Chaque salarié est titulaire d'un compte notionnel sur lequel s'accumulent les cotisations qu'il verse tout au long de sa vie professionnelle.
- Lorsqu'il choisit de prendre sa retraite, le capital notionnel inscrit sur son compte est liquidé sous la forme d'une pension dont le montant est fonction de son âge de départ et de l'espérance de vie de la génération à laquelle il appartient.
- Le taux de rendement des cotisations placées sur le compte et le taux de réévaluation des pensions liquidées sont égaux au taux de croissance de la masse salariale. Cette référence offre l'avantage d'une grande stabilité à long terme et assure l'équilibre financier d'un système qui fonctionne en répartition.
- Les dispositifs de solidarité sont maintenus (pension minimum, validation de périodes hors emploi, etc.), mais ils relèvent d'un financement par l'Etat et sont clairement distingués des logiques contributives.
- Le taux unique de cotisation résulte d'un choix politique. Les auteurs raisonnent dans l'hypothèse du maintien du taux moyen actuel du secteur privé, soit environ 25 % du salaire (régime de base + régime complémentaire).

\* \* \*

Alors que ces deux auteurs sont généralement situés au sein de la gauche réformatrice, des propositions, pour partie analogues mais avec des différences significatives, ont été présentées dans deux publications de l'Institut Montaigne, considéré comme proche des grandes entreprises<sup>102</sup> (Bichot, 2009 ; Institut Montaigne, 2010).

- Le système unifié accorde des points à chaque salarié au prorata de ses cotisations tout au long de sa carrière professionnelle.
- Le système est à cotisations définies. Il fonctionne sous contrainte d'équilibre financier avec un plafonnement du taux des prélèvements.
- À côté d'un système contributif qui fonctionne en répartition, il existe des mécanismes publics de redistribution qui sont limités au traitement de la pauvreté des personnes âgées. Les prestations qu'ils offrent doivent éviter tout effet de désincitation au travail.
- L'âge de la retraite est librement choisi, avec la possibilité de liquidation fractionnée ou réversible. Ce choix détermine le niveau de la pension dans le respect du principe de neutralité actuarielle.

\* \* \*

Si le Gouvernement a écarté en 2010 le choix d'une réforme systémique qui, du fait des délais de mise en œuvre requis, ne répondait pas à l'urgence du message financier à délivrer, il a dû finalement accepter d'ouvrir un débat sur ce thème en 2013, répondant ainsi aux nombreuses pressions qui s'exerçaient en ce sens. En effet, les systèmes par points ou en comptes notionnels trouvent des partisans aussi bien dans certaines composantes de la majorité politique que de l'opposition. Ils correspondraient probablement aux préférences des organisations patronales et, du côté syndical, ils suscitent l'intérêt de la CFDT.

---

<sup>102</sup> L'Institut a été fondé par Claude Bébear, ancien président du groupe AXA, principal groupe français d'assurance.

---

## Un système par piliers avec élargissement progressif du champ de la capitalisation

Comme nous l'avons déjà souligné, les syndicats français sont hostiles au développement de retraites par capitalisation. Le Gouvernement et le patronat, après quelques tentatives qui s'inspiraient des préconisations de la Banque mondiale, sont devenus prudents dans ce domaine, compte tenu de l'expérience des crises boursières successives. Dans les débats qui se sont déroulés depuis 2008, ils ont affirmé leur attachement au mécanisme de la répartition comme socle fondamental devant garantir un revenu décent aux retraités. Les systèmes par capitalisation ne sont évoqués que comme des compléments optionnels. Ce discours s'explique probablement par le contexte économique, mais il est peu probable que le puissant secteur financier ne cherche pas à reprendre à l'avenir l'initiative dans ce domaine en s'appuyant sur les partisans les plus résolus du libéralisme économique. Sans éliminer le système par répartition, l'objectif serait d'en réduire l'importance pour favoriser l'élargissement d'un pilier en capitalisation.

Une illustration de cette stratégie est donnée dans une publication récente de l'Association Sauvegarde Retraites<sup>103</sup> (Bourdu, 2010).

- La distinction entre cotisations salariales et cotisations patronales est supprimée. Le taux global actuel de cotisation (25 %) est diminué d'un dixième, ce qui libère une marge de 2,5 % affectée à un Fonds de garantie des retraites. Ce Fonds assurera notamment le financement de la transition.
- Le régime de base, dont les ressources ont diminué, devient un régime par points avec un droit à la retraite à 65 ans et un abattement actuariel si le départ est anticipé.
- Des fonds de pension à cotisations définies sont mis en concurrence. Ils gèrent des « comptes individuels d'épargne retraite » avec liberté pour le salarié dans le choix ou le changement de fonds.
- Les régimes complémentaires sont maintenus de manière transitoire. Les salariés actuels sont libres d'y rester ou d'affecter leurs cotisations à un fonds de pension. Les nouveaux entrants sur le marché du travail adhèrent obligatoirement à un fonds de pension et doivent y verser ce qui correspondait aux cotisations des régimes complémentaires.
- En plus de la cotisation jusqu'alors affectée au régime complémentaire, le compte individuel reçoit des compléments librement versés soit par le salarié, soit par l'employeur.

\* \* \*

Les organisations patronales sont restées attachées aux régimes complémentaires qu'elles ont contribué à créer et qu'elles gèrent paritairement. Ce n'est donc probablement pas par leur intermédiaire que le secteur financier obtiendra le sacrifice des régimes complémentaires sur l'autel de la capitalisation. Mais ce secteur est assez puissant pour défendre directement ses intérêts tout en se pliant à la convention de vocabulaire qui ne fait de la capitalisation qu'un complément optionnel à la répartition.

## Un autre modèle de croissance et de répartition

On peut ranger sous la rubrique des réformes systémiques certaines propositions qui émanent d'organisations de la société civile et dont la mise en œuvre impliquerait une réforme globale de l'organisation économique et sociale. Nous prendrons l'exemple du

---

<sup>103</sup> Qui se présente comme « un groupe de pression » pour « une véritable équité entre tous les régimes de retraite » et pour la liberté de chacun de cotiser et de partir à la retraite comme il le souhaite.

---

projet présenté conjointement par deux organisations, ATTAC et la Fondation Copernic<sup>104</sup> (Harribey, Khalifa, Marty, 2010 ; voir aussi Concialdi, 2010).

- La thèse centrale est que le financement des retraites constitue l'un des modes d'affectation des gains de productivité du travail. Ceux-ci peuvent avoir divers autres usages : améliorer le niveau de vie des actifs, réduire la durée du travail, satisfaire des besoins sociaux non marchands, etc. Il s'agit donc d'un choix politique. Il est estimé que, pour un âge de retraite inchangé, le ratio entre le revenu moyen des retraités et le revenu moyen des actifs peut être maintenu constant en affectant au financement des retraites 0,3 point par an de gains de productivité.<sup>105</sup>
- Il reste à déterminer qui supportera cet effort. Il est proposé de soumettre à cotisation des éléments du revenu salarial actuellement exonérés (intéressement, participation, épargne salariale), d'augmenter les cotisations patronales pour les retraites et de faire cotiser les dividendes ou la part des profits non réinvestis.
- Enfin, le ratio de dépendance couramment utilisé (rapport entre nombre de retraités et nombre d'actifs employés) est jugé partiel. Il faut prendre en compte au numérateur l'ensemble des personnes sans emploi, c'est-à-dire celles qui, dans la logique marchande, sont économiquement dépendantes des personnes en emploi. Ce ratio peut être fortement réduit si, dans le respect d'un objectif d'égalité entre les femmes et les hommes, les taux d'emploi féminins convergent vers les taux d'emploi masculins.

Il ne s'agit donc pas de réforme paramétrique (sauf à améliorer certains paramètres) ni de réforme systémique *stricto sensu* en ce sens qu'il n'est pas question d'une modification des principes constitutifs du régime actuel qu'il s'agit au contraire de renforcer. Par exemple, le principe de la retraite par annuités et la référence aux meilleures années de salaire pour calculer la pension sont réaffirmés en opposition avec la logique des systèmes par points ou en comptes notionnels. Ce qui est mis en cause, à l'occasion du débat sur la réforme des retraites, c'est le mode et le degré de mobilisation des capacités de travail dans une société, ainsi que le mode de partage de la richesse qui en résulte.

Ce mode d'approche a été pleinement adopté par l'Union syndicale Solidaires. Sous certains aspects, il est sous-jacent dans certaines revendications formulées par la CGT ou la FSU.<sup>106</sup>

\* \* \*

Ce tour d'horizon, inévitablement simplifié, est utile pour comprendre à la fois les positions adoptées par les différents acteurs face aux récentes réformes et les enjeux du débat qui a été programmé pour 2013 (Rapport, point 5).

---

<sup>104</sup> ATTAC (Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne) est une composante du mouvement altermondialiste. La Fondation Copernic est une instance de réflexion centrée sur la critique du libéralisme économique.

<sup>105</sup> Alors que les projections du COR adoptent l'hypothèse de gains annuels de productivité compris entre 1,5 et 1,8 %.

<sup>106</sup> Un appel lancé le 7 avril 2010 par ATTAC et la Fondation Copernic, « *Faire entendre les exigences citoyennes sur les retraites* », a recueilli les signatures de nombreux hommes politiques, militants associatifs, chercheurs et experts, ainsi que celles de syndicalistes appartenant à la CGT, à la FSU et à Solidaires.

## Annexe 6. Projections financières du COR

Dans la perspective du débat sur la réforme des retraites, le Conseil d'orientation des retraites a publié en avril 2010 des perspectives actualisées à moyen et long terme (COR, 2010b). Trois scénarios économiques sont étudiés en fonction des hypothèses qui sont adoptées quant à l'impact potentiel de la crise économique sur l'évolution à long terme de la productivité du travail et du taux de chômage (tableau A6.1).

- Le scénario A suppose un rattrapage intégral à long terme de la perte de production engendrée par la crise avec une situation finale proche du plein emploi.
- Le scénario B suppose les mêmes résultats en termes de taux de chômage, mais avec un ralentissement durable du rythme de croissance.
- Le scénario C combine les hypothèses pessimistes sur la productivité et le chômage.

**Tableau A6.1**  
**Trois scénarios économiques à long terme (2050)**

		Productivité du travail	(Taux de croissance annuel)
		1,8 %	1,5 %
Taux de chômage	4,5 %	Scénario A	Scénario B
	7,0 %		Scénario C

Source : COR, 2010b.

Les projections financières sont réalisées pour une réglementation inchangée des systèmes de retraite de manière à déterminer les besoins de financement qui résulteraient du seul fait des évolutions économiques et démographiques. Cependant, deux hypothèses alternatives ont été introduites en ce qui concerne les régimes de retraites complémentaires (AGIRC et ARRCO). En effet, pour assurer leur équilibre financier, ces régimes ont adopté depuis 1996 la règle selon laquelle le coût d'achat du point est indexé sur les salaires tandis que la valeur du point en termes de pension est indexée sur les prix. Cette règle engendre une dégradation tendancielle du taux de remplacement. Comme elle devra être renégociée en 2011, il a été jugé nécessaire d'étudier deux hypothèses, selon que la dégradation du taux de remplacement se poursuivait ou était interrompue à l'avenir. Il en résulte deux variantes pour chaque scénario (tableau A6.2).

Dans toutes les configurations, la part des pensions dans le PIB augmente ainsi que le déficit global du système de retraites. Cependant, ces résultats obtenus peuvent faire l'objet d'interprétations très contrastées.

- Comme l'a fait le Gouvernement, il est possible de dramatiser la situation en calculant la somme cumulée des besoins annuels de financement, donc le déficit qui se creuserait en l'absence de réforme. Selon les scénarios, ce besoin de financement cumulé se situerait dans une fourchette de 21 à 23 % du PIB à l'horizon 2020, puis de 69 à 118 % à l'horizon 2050.
- À l'opposé, d'autres acteurs ont mis l'accent sur la croissance limitée de la part du PIB absorbée par le total des pensions de retraites. À l'horizon 2020, elle se situe entre 0,9 et 1,3 point, puis à l'horizon 2050 entre 0,2 et 2,3 points. Même en tenant compte du déficit initial (-0,6 point), il suffirait donc, dans le pire des

cas, de consacrer au financement des pensions, au cours des quarante années à venir, deux années de gains de productivité du travail pour assurer l'équilibre.

**Tableau A6.2**  
**Besoins de financement annuel du système de retraites**  
**(en % du PIB)**

	2008	2020	2030	2040	2050
<b>Retraites complémentaires : rendements constants</b>					
Scénario A					
Total des pensions	13,4	14,3	14,6	14,6	14,3
Besoin de financement	-0,6	-1,7	-1,9	-1,9	-1,7
Scénario B					
Total des pensions	13,4	14,5	15,1	15,4	15,3
Besoin de financement	-0,6	-1,9	-2,5	-2,8	-2,6
Scénario C					
Total des pensions	13,4	14,7	15,6	15,8	15,7
Besoin de financement	-0,6	-2,1	-2,9	-3,2	-3,0
<b>Retraites complémentaires : rendements décroissants</b>					
Scénario A					
Total des pensions	13,4	14,3	14,4	14,2	13,6
Besoin de financement	-0,6	-1,6	-1,8	-1,6	-1,0
Scénario B					
Total des pensions	13,4	14,5	15,0	15,1	14,7
Besoin de financement	-0,6	-1,8	-2,3	-2,4	-2,0
Scénario C					
Total des pensions	13,4	14,7	15,4	15,5	15,0
Besoin de financement	-0,6	-2,0	-2,8	-2,8	-2,3

Note : le signe négatif du besoin de financement mesure l'insuffisance du total des cotisations relativement au total des pensions (en % du PIB).

Source : COR, 2010b.

Le COR n'a pas, à ce jour, présenté de nouvelles projections qui intégreraient les conséquences de la loi du 9 novembre 2010. On ne dispose donc que des projections présentées par le Gouvernement lors de la discussion du projet de loi. Elles ont pour horizon l'année 2020, avec un équilibre financier global rétabli dès 2018 (Rapport 4.2.4).

---

## Annexe 7. Liste des entretiens

(Décembre 2010 – Janvier 2011)

Eric Aubin, CGT, membre de la Commission exécutive, en charge du dossier des retraites.

Jean-Louis Besnard, UNSA, conseiller national « retraites - salaires », membre du COR.

Anne-Marie Brocas, Directrice, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), Ministère chargé des affaires sociales (ancienne Secrétaire générale du COR) et Patrick Aubert, responsable du bureau « Retraites » de la DREES.

Gérard Cornilleau, Office français des conjonctures économiques (OFCE), Directeur adjoint du département des « Etudes » (voir Bibliographie)

Bernard Devy, CGT-FO, secrétaire confédéral en charge de la protection sociale, membre du COR, président de l'ARRCO.

Mireille Elbaum, professeure au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), titulaire de la chaire « Politiques et économie de la protection sociale », ancienne Directrice de la DREES (voir Bibliographie).

Yves Guegano, Secrétaire général du Conseil d'orientation des retraites (COR).

Jean-Pierre Hutin, CGPME, responsable de la Commission sociale, membre du COR.

Pierre Khalfa, porte-parole de l'Union syndicale Solidaires.

Jean-Louis Malys, CFDT, secrétaire national en charge des retraites, membre du COR.

Thomas Piketty, professeur à l'Ecole d'économie de Paris, directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) (voir Bibliographie).

*Note : des demandes d'entretien ont été adressées à toutes les organisations patronales et syndicales.*