

La position de la CFDT sur les retraites Pour une réforme systémique

Le système des retraites a été construit pour des profils de carrière issus des Trente Glorieuses. Ces schémas de carrière étaient principalement linéaires et ascendants, avec une prédominance de l'emploi masculin. Ils sont aujourd'hui de moins en moins représentatifs de la réalité.

Jean-Louis Malys est secrétaire national de la CFDT, responsable de la politique des retraites.

Une réforme globale des retraites est indispensable pour éviter le creusement des inégalités entre ceux dont le parcours se caractérise toujours par la stabilité et ceux qui ont connu des mobilités, le chômage et la précarité. Si rien n'est fait, cette deuxième catégorie de salariés serait la grande perdante de la poursuite de réformes paramétriques au fil de l'eau. Un débat national sur une réforme systémique constitue donc aujourd'hui une étape incontournable.

Résumer la question des retraites à une simple équation financière est l'attitude la plus courante mais aussi la plus dangereuse. Elle aboutit soit à durcir indistinctement les conditions d'accès à la retraite, donc à creuser les inégalités, soit à revendiquer un *statu quo* intenable financé par une ponction grandissante sur la richesse produite sans souci des autres dépenses nécessaires comme l'éducation, la recherche, la santé ou la dépendance.

Au-delà de ses enjeux collectifs, la question des retraites renvoie chacun à sa situation : son âge, son

Cadres-CFDT, n°453. AVRIL 2013

parcours professionnel et personnel, sa situation familiale, son patrimoine, ses aspirations, sa conception des temps de vie. L'écart entre la vision personnelle, pour ne pas dire individuelle, et la réponse économique, pour ne pas dire arithmétique, montre le défi que nous devons relever pour imaginer des solutions adaptées à notre temps, à ses réelles opportunités et à ses nombreuses contraintes.

Depuis longtemps, avant 2010, avant même 2003 et 1995, la CFDT a choisi la voie de la lucidité et de l'ambition tout en assumant le prix de l'inconfort. Le livre blanc de Michel Rocard en 1991 disait déjà l'essentiel : « *Même avec des hypothèses économiques favorables au plein emploi, les régimes de retraite connaîtront des problèmes de financement, avec, à partir de 2005, l'arrivée massive à l'âge de la retraite des générations nombreuses de l'après-guerre. Là où on avait trois cotisants pour un retraité en 1970, on n'en compte plus que 1,9 en 2010 et 1,7 en 2040 dans les circonstances les plus favorables, 1,3 dans le cas contraire.* »

La réforme Balladur de 1993, en ne s'attaquant qu'aux retraites du privé et en éludant tout débat démocratique, a été un premier acte dont le caractère complexe et insidieusement douloureux n'a ni permis ni souhaité éclairer les vrais enjeux.

Une orientation confédérale de longue date

En 2003, le mouvement social et les choix portés par la CFDT, au-delà des polémiques et incompréhensions suscitées, a porté les véritables enjeux qui n'ont cessé de s'imposer depuis lors : le choix entre la question de l'âge de départ et la durée de cotisation, la situation profondément injuste des carrières longues, celle des petites retraites, en particulier des femmes, l'enjeu de la pénibilité, et la situation des poly-pensionnés mise au grand jour par notre organisation.

Entre ceux qui vantaient le « courage » de la CFDT et ceux qui hurlaient à la trahison, le temps a aujourd'hui fait son œuvre. Ceux qui n'ont cessé de prôner l'immobilisme ou la seule solution financière (« les riches peuvent

payer ») ont continué à avaler quelques couleuvres : abandon un peu honteux de la revendication des 37 ans et demi puis compromis (acceptable ?) pour la réforme des régimes spéciaux en 2008.

Le gouvernement Fillon prétendait quant à lui avoir résolu la question de l'équilibre des retraites par la réforme de 2010, tout en annonçant par avance qu'une nouvelle réforme paramétrique est d'ores et déjà programmée en 2018, voire avant, si la récession devait s'installer. Même si le gouvernement Ayrault prévoit une concertation sur les retraites à partir du printemps 2013, le temps du débat de fond sur ce thème n'est pas encore advenu et celui du consensus apparaît bien aléatoire. Débat et consensus sont-ils nécessaires ? Sont-ils possibles ? Nous continuons à le penser, sans pour autant imaginer qu'ils soient aisés l'un et l'autre.

L'idée d'une réforme des retraites de grande ampleur fait partie des orientations confédérales depuis plus d'une décennie sous des appellations diverses, qu'il s'agisse d'une « refondation de la répartition » (congrès de Lille), d'une « réforme globale des retraites » (congrès de Nantes) ou d'une « harmonisation et consolidation de tous les régimes de retraites par répartition » (congrès de Grenoble). La réflexion s'est développée lors du Conseil national confédéral en mai 2008, où l'idée d'une réforme systémique des retraites a été formulée. Elle s'est également traduite en 2009 par la demande publique d'un « Grenelle des retraites ».

L'idée d'une réforme des retraites de grande ampleur fait partie des orientations confédérales depuis plus d'une décennie.

Les enjeux politiques définis ainsi prennent en compte le triple défi de la démographie, de l'emploi et des inégalités. Ils impliquent un débat de société pour préparer une réforme générale du système de retraite, afin de le rendre plus juste et pérenne financièrement, en tenant mieux compte des parcours professionnels, des parcours de vie et des aspirations des salariés.

En 2010, les trois débats qui se sont tenus lors du congrès confédéral de Tours sur le thème des retraites précisent les contours d'une réforme globale et apportent

des réponses à des questions majeures.

D'une part, la durée de cotisation est confirmée comme le paramètre le plus juste. Elle peut être augmentée pour tenir compte de l'allongement de la vie, à condition d'un renforcement des solidarités et des possibilités de choix des salariés. D'autre part, le financement du volet contributif des retraites doit s'appuyer sur les seuls revenus du travail tandis que les solidarités ont vocation à être financées par l'ensemble des revenus, y compris les revenus du capital. Enfin, une réflexion doit s'engager sur les conditions d'unification, à terme, des régimes de retraite pour répondre à des carrières de plus en plus sinueuses.

À partir de ces décisions, nous souhaitons faire émerger un nouveau système de retraite, qui réponde aux enjeux de contributivité et de solidarité, tout en assurant la solvabilité financière à long terme, seule capable de rassurer les salariés, en particulier les plus jeunes générations.

Le rendez-vous de 2013 et la nécessaire recherche d'un consensus

Une demande de la CFDT

La mobilisation de 2010 sur la réforme des retraites à laquelle la CFDT a activement participé a permis d'obtenir l'ouverture en 2013 d'un débat sur une réforme globale. Il s'agissait d'une demande portée par la CFDT. L'article 16 de la loi de 2010 prévoit ainsi l'organisation d'une réflexion nationale sur « *les objectifs et les caractéristiques d'une réforme systémique* » des retraites à partir du premier semestre 2013.

La tenue de ce débat a été confirmée lors de la grande conférence sociale qui s'est tenue en juillet 2012. La feuille de route qui en est issue prévoit un calendrier en trois temps. Un état des lieux a tout d'abord été réalisé à travers deux rapports successifs du Conseil d'orientation des retraites parus respectivement en décembre 2012 et janvier 2013 : l'un concernant les projections financières

à moyen et long terme, l'autre centré sur les questions de justice sociale et de lisibilité. Cet état des lieux confirme la nécessité d'une réforme globale des retraites.

Sur la base de ces travaux, une Commission sur l'avenir des retraites a été chargée par les pouvoirs publics d'identifier d'ici juin 2013 différentes pistes de réforme permettant « d'assurer l'équilibre des régimes (...) à court, moyen et long terme » et « d'en renforcer la justice, l'équité et la lisibilité »¹. Une concertation se tiendra par la suite entre l'Etat et les partenaires sociaux sur « les évolutions souhaitables de notre système de retraite »², préalablement à la décision de mesures par les pouvoirs publics à l'horizon fin 2013 – début 2014.

Une concertation se tiendra par la suite entre l'Etat et les partenaires sociaux sur « les évolutions souhaitables de notre système de retraite », préalablement à la décision de mesures par les pouvoirs publics à l'horizon fin 2013 – début 2014.

Les positions des autres organisations syndicales

Au sein des organisations syndicales, les oppositions à une réforme systémique restent nombreuses. La plupart d'entre elles s'opposent à l'idée d'un changement de système de retraite car, selon elles, la question du financement ne serait pas réglée par une telle réforme globale, qui ne permettrait pas de garantir le niveau des pensions. Leur approche consiste implicitement à réduire la question des retraites aux ajustements paramétriques, en négligeant les dimensions sociétales et de redistribution et en privilégiant une approche exclusivement financière. Les logiques institutionnelles autour des organismes de retraite et les enjeux de pouvoir influent aussi sur ces positionnements.

Les arguments utilisés sont souvent caricaturaux en affirmant contre l'évidence que le caractère systémique d'une réforme inclurait l'abandon automatique de la répartition ou que tout recul d'un système par annuités aboutirait à moins de solidarité. Réduit à ces postures, le débat est clos avant d'avoir été engagé.

Nous voulons faire ici la démonstration qu'une

réforme systémique aboutit au contraire à consolider la répartition en la rendant solvable à long terme, et que la remise à plat des mécanismes de solidarité n'a d'autre but que de les rendre plus efficaces en les « fléchant » davantage vers ceux qui en ont besoin et en évitant certaines redistributions qui, par des mécanismes à la limite du compréhensible, aboutissent à servir ceux qui sont déjà bien lotis.

Le positionnement des employeurs

Les organisations d'employeurs se déclarent souvent favorables à un système par points voire revendiquent une réforme systémique. Ces positionnements sont motivés par une volonté d'individualiser la prise en charge des risques sociaux, de réduire les logiques solidaires quitte à favoriser les logiques de promotion de la capitalisation. Les objectifs de la CFDT ne sont évidemment pas ceux-là.

L'indispensable débat national

La préparation du débat national sur une réforme systémique s'avère aujourd'hui indispensable. Sans réforme systémique, l'érosion des droits constitue une quasi-fatalité : pour le privé, par la baisse du taux de remplacement, pour le public, notamment dans l'hypothèse d'une remise en cause unilatérale de la règle des six derniers mois. La loi de 2010 portait en germes une nouvelle réforme paramétrique en 2018, voire même avant cette date en fonction de l'état des comptes.

Sans réforme systémique, l'érosion des droits constitue une quasi-fatalité.

Or, la crise que nous subissons accélère leur dégradation et la CFDT se félicite que la feuille de route de la conférence sociale ait maintenu le rendez-vous de 2013.

Revenons sur les dangers inclus dans le maintien en l'état des différents systèmes de retraite. Empiler les mesures qui durcissent les conditions d'accès à une retraite pleine aboutit immanquablement à réduire le niveau de pension de ceux qui n'ont pas pu effectuer une carrière complète.

Cela concerne les nouvelles générations et les femmes qui, pour une part croissante, sont des travailleurs pauvres et précaires. Les autres perdants sont les salariés ayant commencé leur carrière jeunes et ceux dont le métier pénible devient intenable ou dont la santé a été gravement affectée par de mauvaises conditions de travail.

De fait, l'écart va se creuser entre ceux-là et les salariés mieux lotis qui ont la chance d'avoir une carrière linéaire et complète. Nos systèmes de retraite actuels sont parfaitement adaptés aux profils des Trente Glorieuses. Ces derniers sont construits sur un schéma de carrière sans rupture ni mobilité. Ils récompensent les itinéraires ascendants et les promotions fulgurantes de fin de carrière. Ils favorisent les parcours conjugaux et les familles patriarcales stables. Il faut être aveugle pour ne pas constater que cela ne concernera dans quelques années plus grand-monde.

Les mécanismes actuels de solidarité existent bel et bien, ils représentent même 28 % du total des retraites directes et indirectes versées². Qui en sont les contributeurs ? Qui en sont les bénéficiaires ?

Diverses études le démontrent : les carrières plates et longues subventionnent les carrières dynamiques. Les dispositifs d'aide aux retraités parents sont très favorables aux salariés aisés et aux hommes, pas aux femmes, ni aux familles modestes. La prise en compte des périodes de chômage n'est que partielle et peut s'avérer dérisoire quand les temps de précarité se multiplient. Et que dire des salariés poly-pensionnés (bientôt un retraité sur deux), dont le sort constitue par des mécanismes aveugles et incohérents une sorte de loterie où les perdants se consolent mal que d'autres bénéficient d'effets d'aubaine ?

Des choix et des arbitrages complexes à assumer

Les choix à opérer dans le cadre d'une réforme globale pour refonder l'esprit de justice sociale du système de retraite sont multiples. Ils engagent la société dans son ensemble sur le long terme, à l'horizon 2050. Une réforme rendrait compréhensible un partage des efforts entre générations, au sein de chaque génération, ainsi qu'en fonction

des autres besoins sociaux. Ces besoins recouvrent non seulement la problématique du vieillissement mais aussi les questions d'éducation, de formation et d'innovation. La CFDT, en refusant de s'enfermer dans un discours uniquement contestataire, tente d'élaborer des solutions novatrices qu'elle verse ici au débat. Nous ne souhaitons pas copier tel ou tel modèle appliqué dans un autre pays. La réforme que nous voulons sera le fruit de débats et de compromis. Elle devra tenir compte du modèle social dont nous avons hérité et qui montre encore aujourd'hui pour l'essentiel son efficacité.

Quelle est la part des richesses que notre société doit consacrer aux diverses conséquences du vieillissement de la population : dépenses de santé, dépendance et évidemment retraite ? Sans les réformes passées, justes ou injustes, nous frôlerions une dépense de 20 % du PIB rien que pour les retraites. En cette période où une croissance soutenue semble inatteignable, au moins à moyen terme, ne faut-il pas expliciter les arbitrages nécessaires avec les autres besoins en investissements matériels et immatériels pour préparer l'avenir ? Les cotisations patronales et salariales versées pour les seules caisses de retraite représentent 25 % du salaire brut d'un travailleur du privé. Est-il possible d'aller au-delà alors même que les réformes paramétriques qui se cumulent indiquent aux générations qui payent ces cotisations que leur taux de remplacement ne va cesser de se dégrader ? Ce déséquilibre de la solidarité intergénérationnelle aggravé par le papy-boom est mortifère pour l'avenir de la répartition. Qui peut éluder cette question ?

N'est-il pas nécessaire dans cette situation de mieux comprendre les mécanismes contributifs (comment une cotisation versée génère un droit imprescriptible à prestation) et ceux qui régissent les mécanismes de solidarité (périodes contraintes voire volontaires d'inactivité, prestations liées à la maternité) ? La CFDT pense qu'il faut distinguer les sources de financement de ces deux pans du système de retraites pour les rendre plus lisibles.

Des pistes à explorer

Pour construire une réforme ambitieuse et source de confiance, nous devons nous interroger sur les mécanismes d'acquisition des droits. Les systèmes notionnels ou à points permettent davantage de maîtriser les périodes comptabilisées, les droits générés et l'origine du financement.

Hors effets de déséquilibre démographique, les systèmes de retraite à points et notionnels, à partir des arbitrages des générations concernées, permettent davantage d'assurer l'équilibre financier dans une situation de croissance, et donc d'emploi, satisfaisante. En même temps, le système par annuités, s'il est complexe et confus en termes de financements comme de droits acquis, permet à partir du paramètre de durée de cotisation de fixer des garanties de pensions qui sont aujourd'hui absentes (hors minimum contributif du régime général). Peut-on imaginer dans un dispositif simplifié et transparent, une combinaison associant un système d'acquisition contributif et solidaire utilisant une logique par points ou notionnelle avec des garanties actionnées au moment de la liquidation de la retraite s'inspirant du système par annuités ? Voilà une piste à explorer.

Un système de retraite ainsi proposé doit pouvoir s'adresser d'une façon attractive à tous les salariés, quels que soient leurs statuts, afin d'absorber les mobilités au lieu de les sanctionner. En même temps qu'une réponse aux difficultés liées aux situations des salariés polypensionnés, un système davantage unifié de retraite serait source d'égalité. Nous savons que cette perspective peut soulever des inquiétudes légitimes chez les fonctionnaires et les salariés bénéficiaires des régimes spéciaux.

Mais l'histoire récente prouve que les mécanismes d'alignement vers le bas, presque honteux, sont à l'œuvre et qu'à refuser d'aborder ces questions franchement, on se

Peut-on imaginer dans un dispositif simplifié et transparent, une combinaison associant un système d'acquisition contributif et solidaire utilisant une logique par points ou notionnelle avec des garanties actionnées au moment de la liquidation de la retraite s'inspirant du système par annuités ?

retrouve dans des situations défensives inconfortables et à l'efficacité discutable.

Une telle réforme est évidemment ambitieuse et suppose un débat large permettant d'aboutir à une forme de consensus.

Nous n'ignorons pas le scepticisme ambiant car l'histoire sociale de notre pays a souvent jugé l'ampleur d'une réforme au degré d'affrontement atteint. Nous soupçonnons même qu'une forme de « scénarisation » de ces situations soit intégrée par les acteurs les moins enclins au dialogue social. Et si l'ampleur de la prochaine réforme des retraites se jugeait à l'aune de notre capacité collective à affronter les questions et à passer un compromis juste et compréhensible par le plus grand nombre ? Dans cette perspective, il faudrait évidemment rassurer les salariés les plus proches de la retraite en leur garantissant les avantages acquis dans les systèmes passés. Le nouveau système de retraite s'appliquerait progressivement aux générations plus éloignées de leur retraite. Plusieurs hypothèses de mise en œuvre « en sifflet » ou de comptabilisation en parallèle des droits acquis à l'un ou l'autre de ces systèmes sont possibles.

Cet aspect de la transition serait au cœur de la négociation pour offrir un système rénové aux jeunes générations sans sanctionner ou désespérer les plus anciens.

De la même façon, l'architecture du futur système de retraite ainsi progressivement mise en place exclut dans

La perspective d'une unification progressive encouragerait les synergies et regroupements utiles en toute transparence, mais sans traumatisme.

un délai assez long un chambardement des diverses institutions qui collectent les cotisations, calculent les droits et versent les retraites. La perspective d'une unification progressive encouragerait évidemment les synergies et regroupements utiles en toute transparence, mais sans traumatisme.

Depuis le début de l'année 2011, la CFDT a organisé en interne plus de trente débats qui ont réuni près de 1500 militants autour de ce thème. La réflexion a été menée conjointement avec d'autres acteurs de la société :

chercheurs, associations, intellectuels, représentants syndicaux.

Réformer le système de retraite est un enjeu majeur pour maintenir une protection sociale de haut niveau fondée sur la solidarité. Il est de notre responsabilité d'éclairer ce débat et de tracer des perspectives, afin que tous les choix collectifs soient posés et que toutes les générations puissent légitimement garder confiance dans la répartition.

1 Cf. Lettre de mission du Premier ministre adressée à Yannick Moreau, Présidente de la Commission.

2 Cf. Feuille de route de la conférence sociale, juillet 2012.

3 20% si on exclut les pensions de réversion.

Cet article est une version actualisée de l'article de Jean-Louis Malys, paru dans la Revue de la CFDT (numéro 107, 2012).