



***CHRONIQUE DE TROIS ANS  
DE COMBATS DES  
DÉPUTÉS SOCIALISTES***

**RETRAITES : UNE RÉFORME JUSTE,  
PAS JUSTE UNE RÉFORME.**

---

**PAR BORIS VALLAUD, LE 10.01.2020  
ET VALÉRIE RABAULT**

# CHRONIQUE DE TROIS ANS DE COMBATS DES DÉPUTÉS SOCIALISTES : RETRAITES : UNE RÉFORME JUSTE, PAS JUSTE UNE RÉFORME. PAR BORIS VALLAUD, LE 10.01.2020

*10 Janvier 2020 Boris VALLAUD, note publiée à la Fondation Jean JAURES*

*NB : ces propositions se fondent sur les projections du COR antérieures à la crise du COVID et nécessiteront une actualisation ultérieure*

Au terme de près de trois ans de prétendue concertation, au sortir d'un mouvement social sans précédent et d'un débat parlementaire escamoté, la crise du COVID semble avoir eu provisoirement raison d'une réforme des retraites du gouvernement qui ne trouvait plus le moindre soutien.

Une autre réforme était, en effet, possible, dégagée des considérations financières immédiates, guidée par la seule préoccupation de la justice et de la dignité. Justice et dignité dans la vie active comme dans la retraite. Justice et dignité pour les carrières pénibles, pour les carrières hachées et incomplètes, pour les travailleurs pauvres, pour les femmes et les mères de famille.

Une autre réforme prenant la mesure des mutations à l'œuvre sur le marché du travail, mettant la prévention et la réparation de la pénibilité au cœur de la réforme, garantissant à chacun, en particulier aux plus précaires, une retraite digne dans la durée, œuvrant à rétablir, dans la carrière comme dans la retraite, l'égalité entre les femmes et les hommes, pensant, enfin, le lien, abîmé par la récente réforme de l'assurance chômage, entre vie active et vie à la retraite, car la meilleure des retraites se construit toujours dans la meilleure des carrières.

Une autre réforme fondée sur les trois principes de justice, de dignité et de prévention.

## **I- PRÉVENTION ET RÉPARATION DE LA PÉNIBILITÉ COMME CONDITION DE LA JUSTICE**

Comment ne pas voir, dans la prise en compte de la pénibilité, la condition même d'une réforme juste ? Comment prétendre qu'un euro cotisé produira les mêmes droits sans

prendre en considération sérieusement l'inégalité d'espérance de vie et par conséquent le temps passé à la retraite ? Il y a six ans de différence d'espérance de vie entre un cadre et un ouvrier, treize ans même entre les 5 % des Français les plus riches et les 5 % les plus pauvres.

En mettant fin au Compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P), le gouvernement a écarté, en 2017, quatre critères particulièrement pertinents : le port de charges lourdes, les postures pénibles, les vibrations mécaniques et le risque chimique. En pratique, leur suppression a exclu de la prise en compte de la pénibilité l'essentiel des salariés du BTP, une bonne partie de ceux de l'industrie, des caissières et des manutentionnaires de la logistique et de la distribution. Les rétablir est une nécessité, comme il est impérieux de mettre la prévention de la pénibilité au cœur de nos exigences. La réparation n'est qu'une demi-justice, la vraie justice réside dans la réduction des écarts d'espérance de vie, dans la prévention des maladies professionnelles, dans la prise en compte des risques psycho-sociaux, dans l'appréhension de toutes les questions de vieillissement au travail. Un système juste est un système qui prévient autant qu'il répare. Cela implique la définition et la mise en œuvre de politiques publiques ambitieuses et l'implication des entreprises. Rien ne justifie dès lors le financement du dispositif pénibilité actuel par la branche « accidents du travail » plutôt que par une cotisation patronale incitant à réduire les risques.

Le rétablissement des quatre critères de pénibilité supprimés assurera qu'aucun métier n'en soit écarté et que chacun puisse, en fonction de la pénibilité de son métier, jouir de droits nouveaux : accéder à une action de formation professionnelle qualifiante permettant une reconversion, passer à un temps partiel en fin de carrière sans baisse de rémunération, ou partir de façon anticipée à la retraite.

Il faut pour cela, au premier chef, déplafonner ou doubler le plafond des droits cumulables pour permettre non seulement des départs à temps partiel, mais également pour permettre des départs anticipés. Aujourd'hui, en effet, on ne peut pas partir à la retraite de manière anticipée plus de dix trimestres avant de remplir les conditions pour partir à la retraite. Il faut déplafonner ces droits, ce qui pourrait permettre à ceux qui ont connu des carrières quasi intégralement effectuées sur des métiers pénibles de pouvoir partir cinq ans plus tôt.

La prise en compte de la pénibilité, en réparation et en prévention, devra se faire, selon un mécanisme négocié par les partenaires sociaux qui en arrêteront les modalités pratiques, à la fois au niveau de la branche (afin de prendre en compte les données observées profession par profession pour objectiver la pénibilité) et à celui de l'entreprise, de laquelle relève au premier chef la santé des salariés.

Un tel système doit impliquer les entreprises et reposer sur une cotisation patronale de base et une sur-cotisation au niveau de l'entreprise modulée en fonction de l'exposition aux risques et des efforts de prévention accomplis. Les partenaires sociaux en arrêteront

les modalités. Le financement de la pénibilité pourrait être complété par une augmentation de la part de cotisation non contributive des plus hauts revenus dont l'espérance de vie est la plus élevée (le gouvernement a décidé à l'exact inverse d'alléger les cotisations des plus riches en abaissant de 27 000 euros à 10 000 euros la part contributive soumise au taux de 28,1 %). Pour accompagner les entreprises, de plus, un dispositif de sur-amortissement des investissements liés à la prévention de la pénibilité et à l'accompagnement du vieillissement au travail apparaît comme un outil particulièrement adapté. Enfin, ouvrons sans délai des négociations sur la qualité de vie au travail et le vieillissement au travail en vue d'un accord national interprofessionnel.

Pour être tout à fait complet, par souci de justice et d'équité, pour celles et ceux qui ne seraient pas concernés par la réforme mais qui ont été exposés à des conditions de travail pénibles durant la part déjà accomplie de leur carrière, il faut leur donner la possibilité de partir de manière anticipée, alors même que l'exposition à des conditions de travail pénible n'a pas pu être inscrite dans leur compte pénibilité. Il faut une « mesure de stock ». L'égalité commande une mesure à destination des générations les plus anciennes et pas seulement des générations à venir.

## **II- DES PENSIONS DIGNES PENDANT TOUTE LA DURÉE DE LA RETRAITE**

Le second principe de la réforme doit être celui de la dignité des retraites. Fin 2016, 31 % des retraités (38 % des femmes et 23 % des hommes) percevaient une pension totale inférieure ou égale à 1 000 euros bruts par mois du fait de carrières hachées et incomplètes. Si la priorité doit porter sur la gestion des transitions professionnelles et la lutte contre la précarité au travail, à rebours des choix faits par le gouvernement, il importe d'améliorer la situation des plus fragiles. Trois types de mesures peuvent être envisagés comme autant de leviers sur lesquels jouer.

La première, consiste dans l'abaissement du nombre des heures travaillées nécessaires à la validation de droits. Aujourd'hui, il faut avoir travaillé au moins 150 heures au niveau du Smic pour valider un trimestre, ce qui crée une situation ambivalente. Cela veut dire qu'on ne se crée pas de droit en deçà, mais cela veut aussi dire que pour un mois travaillé, on en gagne deux. Des droits pourraient être ouverts dès la première heure travaillée tout en maintenant néanmoins le seuil de 150 heures travaillées pour valider un trimestre. Ainsi les salariés à faible durée de travail, notamment à temps partiel subi, et/ou à faible revenu, pourraient acquérir plus facilement des droits à la retraite.

La seconde mesure consiste à moduler le calcul des pensions en fonction des niveaux de revenus, la moyenne de calcul pourrait demeurer sur la base des vingt-cinq meilleures années, mais être modulée : prise en compte sur toute la carrière pour les très hauts revenus d'un côté, prise en compte des dix meilleures années pour les carrières incomplètes de l'autre.

La troisième mesure vise à instaurer un minimum contributif garanti au niveau du seuil de pauvreté, soit a minima à 85 % du Smic – c'est, en effet, une nécessité. Toutes les oppositions la réclament depuis le début du quinquennat s'agissant des retraités agricoles. Pour garantir l'équité du système, il est par ailleurs nécessaire de garantir un taux de remplacement élevé pour les bas revenus allant de 100 % au niveau du Smic à 75 % à 2,5 Smic. Cette mesure apparaît d'autant plus fondée que les récents gains de pouvoir d'achat ont été obtenus via la prime d'activité plutôt que par une hausse des salaires, or la prime d'activité n'est pas prise en compte dans le calcul de la retraite, dans la mesure où elle ne donne pas lieu à cotisations.

Ces différentes mesures doivent permettre plus de redistribution entre carrières linéaires et carrières ascendantes sans pénaliser ces dernières de façon trop mécanique.

S'agissant de la situation des polypensionnés, leur situation a déjà été grandement clarifiée depuis le 1er juillet 2017 puisqu'ils ont la possibilité de liquider leur retraite auprès du dernier régime d'affiliation, c'est-à-dire de cumuler les droits acquis dans deux ou trois des régimes de base dit « alignés » et percevoir une seule pension consolidée. Ouvrons une concertation pour poursuivre l'alignement progressif de l'ensemble des régimes de base, notamment pour ce qui concerne les professions libérales et les auto-entrepreneurs pour aller vers une liquidation unique de tous les régimes et donc faciliter les mobilités professionnelles. Cette transition, négociée par les partenaires sociaux, pourrait être financée par les différents fonds de réserve des retraites.

La dignité des pensions doit également s'apprécier dans le temps. Les simulations du Conseil d'orientation des retraites (COR) font apparaître une baisse à horizon 2040 du taux de remplacement des retraites. Dans le privé, actuellement de 75 %, il devrait chuter de 17 % à 22 %, ce qui correspond à un décrochage du niveau de vie des retraités, aujourd'hui quasiment à parité, par rapport à celui des actifs. Le niveau de vie relatif des retraités retomberait au niveau qui était le sien dans les années 1980.

La réforme, telle qu'elle était envisagée, un gouvernement qui (au mieux) plafonne à 14 % la part des dépenses de retraites dans le PIB ne vient rien régler car le nombre des retraités va continuer de croître. Il est même à craindre, au terme de la période de transition comme du fait de la recherche forcenée de mesures d'économies, une baisse plus importante encore des taux de remplacements par rapport à ce que prévoit le COR. Il ne paraît pas concevable d'esquiver ce débat, comme le fait aujourd'hui le gouvernement, sur l'évolution du niveau de vie des retraités. Comme il n'est pas possible d'esquiver la question du financement de la réforme des retraites.

S'il est une règle d'or qui pourrait être fixée, c'est celle de la parité de niveau de vie entre actifs et inactifs pour les plus bas revenus, par exemple jusqu'à 2 ou 2,5 Smic. Pour le reste des retraités, ouvrons le débat sur l'évolution des taux de remplacement et sur la redistributivité du système. Le débat sur le « bon équilibre » de niveau de vie entre actifs et inactifs peut être conduit avec sincérité et en transparence.

L'équité et la justice ont un coût même s'ils ne dispensent pas d'une réflexion sur la nécessaire redistributivité du système ou sur les taux de remplacement en fonction des revenus. Il convient d'ouvrir un débat sur leur financement, que d'aucuns d'ailleurs proposent déjà, en posant quelques principes simples comme l'égalisation de la taxation du capital et du travail (la contribution des revenus financiers au financement des retraites au taux identique à celui des cotisations employeurs du secteur privé – 8 % – pourrait représenter 30 milliards de recettes) et la prise en compte de l'ensemble des revenus (revenus d'activité, revenus financiers et éventuellement les revenus de remplacement afin qu'ils ouvrent des droits à la retraite) pour un financement vraiment universel et atténuer un peu la régressivité des cotisations retraites. Par ailleurs, il conviendrait de reconsidérer, comme le groupe socialiste l'a proposé lors de l'examen du dernier projet de loi de finances, le seuil des baisses de cotisations sociales en les ramenant à deux Smic. Enfin, l'utilisation d'une part des ressources affectées à la Cades à partir de 2025 pour près de 20 milliards d'euros par an ou l'utilisation des fonds de réserve des retraites offrent des possibilités importantes de financement. Il existe, en somme, bien des pistes pour éviter que le taux de cotisation sur les actifs (aujourd'hui entre 28-30 %) n'augmente.

### **III - LA MEILLEURE DES CARRIÈRES POUR PRÉPARER LA MEILLEURE DES RETRAITES**

Nous ne voulons pas d'un système de retraite qui se contente de réparer les dégâts de la politique de l'emploi du gouvernement. Comment ne pas considérer, en effet, le lien étroit entre la réforme des retraites du gouvernement et celle de l'assurance chômage et dès lors concevoir l'une sans reconsidérer drastiquement l'autre ? Une réforme de l'assurance chômage, adoptée sans les partenaires sociaux et sans débat parlementaire, dont le gouvernement a prétendu sans ciller qu'elle était une réforme de progrès, quand bien même elle fait 40 % de perdants parmi les chômeurs indemnisés ?

La réforme des retraites du gouvernement portait en elle-même atteinte aux droits à la retraite des demandeurs d'emploi par le seul fait que la réforme de l'assurance chômage contribue à précariser nombre d'entre eux en durcissant les conditions d'entrée dans le dispositif, pour s'y maintenir ou y recharger ses droits. En calculant les droits à la retraite sur l'ensemble de la carrière, y compris les périodes de chômage, et plus seulement sur les vingt-cinq meilleures années, ceux-là seront mécaniquement réduits, d'autant que l'acquisition de points se fera à l'avenir sur la base de l'Allocation de retour à l'emploi (ARE) et non plus sur la base du dernier salaire versé. Et que dire des conséquences de l'âge pivot pour les chômeurs qui atteignent l'âge de 62 ans ? Ceux-là seront durement pénalisés, sans possibilité de prolonger une activité, ils verront leur retraite, qu'on imagine déjà modeste, ainsi amputée de 10 %...

On ne saurait penser une réforme des retraites sans son articulation avec l'assurance chômage, sans une réflexion approfondie sur la gestion des transitions professionnelles comme sur la qualité des emplois créés, ce que ne fait pas, ou alors certainement pas dans le sens de la justice et du progrès, le gouvernement.

Un système de retraites ne saurait avoir pour seule ambition de corriger les conséquences de carrières hachées, de vies de mini-jobs rendues possibles par des politiques de l'emploi moins protectrices des travailleurs. Quel serait ce système qui prétendrait à la flexibilité dans la vie active et à la sécurité dans la retraite ?

De la même manière, la question de l'emploi des seniors ne peut être qu'un préalable à la réforme et certainement pas un hypothétique chantier futur, a fortiori dans le cas de la réforme présentée par le gouvernement dont l'intention est de faire travailler les actifs plus longtemps. Entre 55 et 64 ans, en effet, seuls 53 % des Français sont en emploi, ce taux d'emploi ne dépassant pas même les 30 % pour les 60-64 ans.

Nous ne pouvons accepter d'adosser notre système de retraite à la vision qui est celle de l'actuelle majorité du marché du travail et qui transpire depuis deux ans dans les réformes libérales que le gouvernement a conduites. Il est impératif, dès lors, de renégocier la réforme de l'assurance chômage dans le sens d'une sécurisation accrue des parcours professionnels.

Parce que la meilleure des retraites se construit toujours de la meilleure des carrières, c'est une continuité entre les deux qu'il faut penser. Le Compte personnel d'activité, enterré par l'actuelle majorité, conçu notamment dans l'esprit des travaux d'Alain Supiot, peut être l'un des outils idoines de gestion des transitions professionnelles, de prise en compte des temps de vie, d'activation des retraites progressives, de mobilité entre régimes, de comptabilisation de la pénibilité.

#### **IV - DROITS DES FEMMES : ÉGALES DANS LA CARRIÈRE, ÉGALES DANS LA RETRAITE**

Comment ne pas non plus considérer que la pension des femmes est, là encore, le reflet de leur carrière et des discriminations dont elles sont l'objet ? Les 42 % d'écart de pension entre les hommes et les femmes, environ 800 euros, en rendent compte assez nettement. Là encore, réparer ne suffit pas, c'est sur la carrière des femmes qu'il faut agir car il n'y a aucune raison que la solidarité nationale, que nos cotisations, viennent financer le coût de la discrimination sur le marché du travail, dans les déroulements des carrières et les politiques salariales. Ce que le gouvernement a de ce point de vue entrepris, dans le prolongement de ce qui avait été engagé depuis 2012, va dans le bon sens. Mais il faut sans aucun doute aller beaucoup plus loin, lier le niveau de cotisations à l'assurance vieillesse des entreprises à des objectifs d'égalité salariale et instituer un congé paternité pour que ne pèse plus sur les seules femmes – la formule fait horreur – le « risque maternité ». Ce congé paternité refusé à Bruxelles par le président Macron il y a quelques mois... C'est une urgence sociale et un impératif d'égalité quand on songe que la chute de revenu salarial pour les femmes persiste pendant au moins dix ans après le premier enfant. Pour assurer l'égalité des pensions entre les hommes et les femmes, il faut assurer l'égalité des carrières. Dissocier réforme des retraites et égalité femmes-hommes, c'est à nouveau passer à côté de l'essentiel.

S'il faut améliorer dès à présent la situation des femmes à la retraite, il convient de porter une attention toute particulière aux avantages familiaux, comme aux pensions de réversion. Aujourd'hui, les majorations de pension lorsque l'on a eu des enfants sont proportionnelles au revenu (10 % pour 3 enfants, 5 % pour les enfants à partir du 4e). Elles pourraient être remplacées par une majoration forfaitaire dès le premier enfant, pour ne pas en écarter de nombreuses mères. Le passage d'une majoration proportionnelle à une majoration forfaitaire permettrait plus de redistributivité et plus de justice. Cette majoration serait systématiquement au bénéfice de la mère, sauf décision, par exemple, du juge aux affaires familiales. S'agissant de la pension de réversion, elle doit être maintenue à 55 ans et non passer à 62 ans comme le suggère le projet du gouvernement. Elle doit, de plus, continuer de bénéficier aux femmes divorcées (ce que de façon parfaitement injuste prévoit la réforme de l'exécutif) et bénéficier également aux couples pacsés. Enfin, dans un souci de justice et d'égalité encore, les règles applicables au secteur public et au secteur privé doivent être harmonisées dans le sens d'un maintien du niveau de vie du conjoint survivant.

## **V - DES RÉGIMES SPÉCIAUX EN GÉNÉRAL ET DE LA FONCTION PUBLIQUE EN PARTICULIER**

S'agissant des régimes spéciaux, ils concernent à la fois de moins en moins d'actifs (à peine 3 % de la population active) et convergent, dans les règles qui les gouvernent, avec celles du régime général. C'est notamment le cas du régime spécial des cheminots réformé en 2008 et en 2011 et qui prévoit désormais que les agents nés à partir de 1973 cotisent quarante-trois ans pour bénéficier d'une retraite à taux plein, ainsi qu'une augmentation régulière du taux de cotisation des agents au régime spécial jusqu'en 2026. Un mécanisme de décote/surcote incite, enfin, les agents à partir plus tard : l'âge de départ moyen sur la période 2025-2060 sera dès lors de 61 ans. Pour être tout à fait complet et souligner à quel point le fait d'agiter les régimes spéciaux comme un hochet est de la part du gouvernement une tromperie, le statut des cheminots ayant été supprimé, plus personne ne rentre désormais dans ce régime spécial.

Reste donc la situation des fonctionnaires, dont il conviendrait de préciser qu'en l'état actuel ils ont un âge de départ à la retraite légèrement plus élevé (hors policiers et militaires) que dans le secteur privé. Le niveau légèrement plus élevé des pensions correspond à la contrepartie d'une rémunération légèrement plus faible, elle, durant la vie active. Cela apparaîtra peut-être à certains comme une considération d'un autre âge, ou relever de la sémantique, mais les fonctionnaires ne touchent pas un salaire mais un traitement, versé après service fait comme contrepartie à l'exercice d'une mission de service public. L'unification des statuts – particulièrement, en l'espèce, la suppression du régime de retraites des fonctionnaires – pose une question de fond qui n'est pas dissociable de la récente réforme de la fonction publique. Elle pourrait même, dans l'esprit du gouvernement, en être le prolongement guidé par les préceptes du new public management visant à affaiblir, faute d'assumer y mettre un terme, le statut même de la fonction publique. La réforme votée il y a quelques mois, contre l'avis unanime des syndicats, ouvre en grand les possibilités de recruter des contractuels en lieu et place



des fonctionnaires. Selon la Direction générale de la fonction publique, lors de son audition au Conseil d'État dans la phase préparatoire du projet de loi, la part des contractuels pourrait même atteindre les 40 %. Il est à craindre que l'unification des régimes soit pour l'exécutif l'occasion d'un affaiblissement supplémentaire du statut de la fonction publique et de substitution d'agents contractuels à des agents fonctionnaires. Il est d'ailleurs symptomatique que le président Macron ait insisté, s'agissant des militaires, sur la nature de « traitement » de leur rémunération lors de sa récente visite à nos troupes au Mali, ils comptent parmi ceux des fonctionnaires qui précisément ne seront pas concernés par la réforme des retraites... Il est curieux que cette question n'ait jamais été posée dans le débat sur la réforme des retraites alors qu'elle apparaît d'évidence comme nécessaire

Si une unification des régimes de retraites devait néanmoins être décidée, la voie d'une convergence autour d'un régime de base, amélioré selon les principes par ailleurs évoqués, et de l'institution d'une complémentaire sur le mode Agirc-Arrco du privé, ainsi que cela a été suggéré par plusieurs économistes récemment mérite d'être considérée avec intérêt, d'autant qu'existe, depuis 2005, le régime additionnel de la fonction publique (RAFP). Cette hypothèse pose néanmoins la question de l'évolution des effectifs de la fonction publique et il faut convenir, pour le déplorer, que la politique forcenée du gouvernement pour supprimer des postes de fonctionnaires est une difficulté. Cela éviterait cependant l'impossible convergence proposée par le gouvernement qui, en dépit des promesses de revalorisation des salaires des enseignants, risque de se trouver assez vite face à une impasse dans le financement de cet alignement des régimes ou tenté d'y mettre des contreparties qui ne seraient pas admissibles, en termes de mobilité, d'obligations de service, de temps de travail, de congés ou de réduction d'effectifs. Une impasse face à laquelle les collectivités territoriales pourraient d'ailleurs, elles aussi, se trouver prises en étau entre la nécessité de revaloriser les salaires de leurs agents et l'encadrement des évolutions de leur budget de fonctionnement. Comme les bourgeois de Calais, la corde au cou, elles viendront rendre les postes qu'elles ne pourront plus financer pour assurer un service public de qualité..

## **VI - GOUVERNANCE : RENFORCER LE PARITARISME**

La gouvernance du système de retraite doit permettre de faire vivre le paritarisme, comme c'est aujourd'hui le cas entre les régimes de base et les régimes complémentaires, avec au final un système équilibré fortement inspiré du système bismarckien qui laisse une grande place aux partenaires sociaux. Dans la logique de l'assurance sociale, les partenaires sociaux doivent, en effet, demeurer les pilotes principaux du système d'autant que la part des cotisations sociales reste très majoritaire dans le financement des retraites. On ne saurait dès lors accepter que le dernier mot revienne en toute chose au gouvernement, en offrant par exemple aux partenaires sociaux de négocier, tout en leur dictant par ailleurs la solution, comme cela est advenu au moment de la réforme de l'assurance chômage. Nous sommes, d'évidence, dans un

moment qui appelle une nouvelle vitalité démocratique, la démocratie sociale doit y avoir une place essentielle. L'heure n'est pas à la recentralisation et au jacobinisme social, risque intrinsèque à la disparition des régimes complémentaires.