



Document d'orientation sur la réforme des retraites



RÉUSSISSONS UNE RÉFORME JUSTE
www.retraites2010.fr



INTRODUCTION

La retraite est désormais l'un des principaux âges de la vie. Elle est également notre premier dispositif de solidarité.

Cette solidarité, notre système de retraite par répartition la fait vivre. Nous l'avons construit étape après étape depuis la Seconde Guerre Mondiale. Il est le fruit de notre culture, de nos valeurs. Il est l'un des liens qui unit les générations entre elles.

Mais ce système est aujourd'hui menacé sous l'effet du vieillissement démographique. Les Français sont de plus en plus nombreux à partir à la retraite : la France comptera 18 millions de retraités en 2030, contre 15,5 millions aujourd'hui, et 23 millions en 2050. Nous vivons par ailleurs de plus en plus longtemps, avec une espérance de vie qui a augmenté de 15 ans depuis 1950. Face à ce vieillissement, le nombre d'actifs est de plus en plus insuffisant. Ils étaient 4 pour un 1 retraité en 1960, 1,7 aujourd'hui et 1,5 en 2020.

Dans son rapport du 14 avril dernier, le Conseil d'orientation des retraites (COR), organisme indépendant, qui associe notamment les partenaires sociaux ainsi que des parlementaires de la majorité comme de l'opposition, a dressé un constat sans appel des conséquences de ce défi démographique. Si nous ne faisons rien, nos régimes de retraite seront confrontés à des niveaux de déficits à peine concevables. Et la crise économique sans précédent que nous venons de vivre a accéléré l'augmentation de ces déficits. En 2007, le déficit prévu pour 2030 était de 1,6 point de la richesse nationale (le PIB) ; c'est désormais la situation que nous connaissons en 2010. Si nous ne faisons rien, celle-ci va encore se dégrader fortement pour atteindre 70 milliards d'euros par an à partir de 2030 et 100 milliards d'euros en 2050.

Ne pas réagir devant de tels niveaux de déficit serait incompatible avec la place que nos concitoyens accordent à notre système de retraite. Mais cela serait également incompatible avec l'idée de solidarité entre les générations qui fonde la répartition. Comment pourrions-nous prétendre que nous sommes attachés à ce système si nous en privions les générations futures ou si nous faisons reposer sur elles tout l'effort ?

Bien sûr, il est fort possible d'imaginer que nos enfants auraient quand même un système de retraite, mais disons la vérité : pas le nôtre. Pas celui qui nous a permis de diviser par près de 4 la pauvreté des personnes âgées depuis la Seconde Guerre Mondiale. Pas celui qui nous a permis d'assurer un niveau de vie équivalent aux retraités et aux actifs, ce qui est un changement majeur. Pas celui qui permet de valider des droits à retraite lorsqu'on est au chômage, lorsqu'on est malade ou encore lorsqu'on a arrêté de travailler pour élever ses enfants.

C'est ce système que nous devons défendre. C'est celui-ci, et pas un autre, dont doivent hériter nos enfants. C'est pour cela que nous devons regarder la réalité en face. C'est pour cela qu'il faut agir. C'est le choix du Président de la République et du Gouvernement. Les réformes mises en œuvre en 1993, 2003 et 2007-2008 ont déjà permis d'accomplir une part significative du chemin. Nous devons aujourd'hui les prolonger.

Cette réforme des retraites que nous devons construire aujourd'hui ne saurait se réduire à une réforme de paramètres : c'est une réforme de société.

Une société dans laquelle l'égoïsme entre les générations n'a pas sa place.

Une société dans laquelle les Français retrouvent la confiance dans leur système de retraite.

Une société dans laquelle l'effort est réparti de manière équitable.

Une société dans laquelle l'âge est repensé pour que les seniors retrouvent toute leur place dans le monde du travail.

Le Gouvernement fixe, dans ce contexte, deux objectifs à la réforme des retraites.

Premier objectif : **apporter une réponse durable aux difficultés financières de nos régimes de retraite, en agissant sur leurs causes structurelles.**

Second objectif : **conforter le système français dans ce qu'il a de plus profond, sa solidarité.** Solidarité entre les générations, bien sûr, et solidarité aussi entre les individus, pour tenir compte des contraintes et des aléas de la vie professionnelle.

Ces objectifs, le Gouvernement souhaite les atteindre dans le respect de plusieurs engagements, que ce document d'orientation a vocation à expliquer. Il s'est nourri de la première étape de concertation que le ministre du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique a menée avec les partis politiques, les partenaires sociaux et les organisations syndicales de la Fonction publique.

I – RESTAURER LA CONFIANCE DANS LE SYSTEME FRANÇAIS DE RETRAITE

➤ Engagement n°1 : sauvegarder le système de retraite par répartition.

Le système français de retraite est fondé sur la répartition. Des dispositifs de capitalisation existent, mais de manière complémentaire, pour permettre aux actifs qui le souhaitent d'épargner individuellement ou dans le cadre de leur entreprise en vue de leur retraite.

Le Gouvernement ne souhaite pas passer à un système fondé sur la capitalisation, pour plusieurs raisons.

D'une part, **la France a construit son système de retraite autour de l'idée de solidarité intergénérationnelle**, c'est-à-dire autour de l'idée qu'il est juste que les actifs financent la retraite de leurs aînés. La capitalisation, en fondant la retraite sur un choix individuel, constituerait à cet égard un changement de principe important.

D'autre part, **le basculement dans un régime par capitalisation n'apporterait pas de réponse aux difficultés actuelles des régimes par répartition**. Il ne pourrait se faire immédiatement et totalement, sauf à imaginer que la génération des actifs d'aujourd'hui paie deux fois : pour sa retraite et pour celle de la génération qui l'a précédée. Il n'apporterait par ailleurs aucune réponse au déséquilibre démographique du régime par répartition, c'est-à-dire au financement des pensions des retraités actuels.

Enfin, **les régimes par capitalisation sont sensibles aux fluctuations des marchés financiers**, ce qui est incompatible avec le rôle protecteur et la garantie que doit représenter la retraite.

Le Gouvernement entend ainsi continuer à faire de la répartition le pilier du système français de retraite. Il proposera des mesures permettant à davantage de Français de compléter leurs pensions de retraite en recourant à des dispositifs d'épargne-retraite, mais sans remettre en cause l'équilibre actuel entre la répartition et la capitalisation.

➤ Engagement n°2 : assurer le retour à l'équilibre de nos régimes de retraite à moyen terme.

La question des retraites figure aujourd'hui parmi les principales préoccupations de nos concitoyens. Les plus jeunes redoutent de ne plus pouvoir bénéficier d'un système fondé sur la solidarité entre les générations ou craignent de devoir supporter seuls le poids de son rééquilibrage, tandis que les plus âgés craignent que leurs pensions ne puissent plus être financées sous l'effet des déficits accumulés.

Pour rétablir la confiance dans l'avenir de nos régimes de retraite, il ne suffira pas de réduire leur déficit. Il faudra bel et bien garantir qu'ils reviendront à l'équilibre. Dans ce but, la réforme aura vocation à définir les règles pour les régimes jusqu'à l'horizon 2020 ou 2030.

Le gouvernement n'écartera pas pour le long terme la piste d'une réforme systémique du mode de calcul des droits (régimes par points ou en comptes notionnels, toujours dans le cadre de la répartition). Une telle réforme pourrait permettre de rendre le système plus transparent et plus lisible pour les assurés. Toutefois, elle n'apporterait pas en elle-même de réponse aux déséquilibres financiers des régimes, comme l'a montré le rapport du Conseil d'orientation des retraites publié en janvier 2010. Faire reposer le retour à l'équilibre des régimes de retraite sur le changement du mode de calcul des droits, sans agir sur la durée de la vie active, aboutirait à une baisse des pensions que le Gouvernement refuse.

➤ **Engagement n°3 : ne pas réduire les déficits en baissant les pensions des retraités d'aujourd'hui.**

Certains pays ont, ces dernières années, réduit le niveau de vie des retraités pour réduire les déficits de leurs régimes de retraite. Tel est par exemple le cas des pays qui, comme l'Allemagne ou la Suède, ont lié l'évolution des pensions versées et la situation financière ou l'équilibre démographique des régimes de retraite.

Le Président de la République a, pour sa part, écarté cette idée dès le lancement du rendez-vous 2010. Le Gouvernement refuse que les 15,5 millions de retraités voient le montant de leurs pensions baisser. Une telle décision serait à l'opposé du principe de confiance qui doit fonder notre régime de retraite.

Ceci signifie, concrètement, que non seulement les pensions ne baisseront pas en euros, mais également que leur pouvoir d'achat sera toujours garanti, comme c'est le cas aujourd'hui, grâce à la revalorisation annuelle des pensions de retraite sur la base de l'inflation. Cette assurance de protection du pouvoir d'achat face à l'augmentation des prix est, là encore, un déterminant essentiel de la confiance dans notre système de retraite.

➤ **Engagement n°4 : ne pas réduire les déficits en baissant les pensions des retraités de demain.**

L'INSEE a montré qu'en prenant en compte l'ensemble des éléments de revenu, **le pouvoir d'achat des retraités se maintenait à parité avec celui des actifs.** Ce constat est le même que celui déjà dressé par le *Livre Blanc* sur les retraites en 1991.

Le rapport du Conseil d'orientation des retraites publié le 14 avril dernier indique par ailleurs que le niveau moyen des pensions continuera de croître de 20% au-delà de l'inflation d'ici à 2030. Cette amélioration des pensions résulte de la garantie de pouvoir d'achat donnée aux retraités par la loi ainsi que de l'amélioration des pensions de retraites futures sous l'effet des revalorisations salariales.

Le Gouvernement entend préserver cette amélioration du niveau des pensions. Le rétablissement et le maintien de la confiance dans le système par répartition supposent en effet que le niveau des retraites soit garanti et s'améliore.

➤ **Engagement n°5 : améliorer la compréhension et l'information des Français sur leurs futures retraites.**

Pouvoir anticiper le montant de sa future pension est un élément déterminant de la confiance dans le système de retraite, notamment parce que cela permet de faire des choix, pendant sa carrière, susceptibles d'avoir un effet positif pour sa retraite. Les partenaires sociaux ont tous insisté sur ce point.

Les règles relatives à la retraite sont cependant nombreuses, notamment parce que le système français offre des protections face à un grand nombre de situations (chômage, maladie, maternité, temps partiel etc.).

Pour des raisons historiques, la France a par ailleurs un système de retraite divisé en 35 régimes obligatoires. Certains sont des régimes de base, d'autres des régimes complémentaires, d'autres enfin assurent les deux étages. Dans la plupart des cas, les Français sont « poly-pensionnés », c'est-à-dire relèvent de plusieurs régimes. En moyenne, ils

perçoivent 2,3 pensions de retraite. Même si une grande partie des règles de ces 35 régimes sont aujourd'hui communes, ce morcellement accentue le sentiment de complexité.

Des progrès très sensibles ont été accomplis en matière d'information sur les droits à retraite par la loi de 2003. Le Gouvernement s'engage à ce que le dispositif de droit individuel des assurés à l'information sur la retraite mis en place en 2003 soit renforcé. Il proposera la création d'un « **point d'étape retraite** » à **45 ans**, qui permettra aux assurés de disposer d'un examen de leurs droits à retraite et d'un conseil sur l'ensemble des instruments dont ils peuvent disposer pour améliorer leur future pension de retraite.

Le Gouvernement proposera aussi des évolutions de nature à simplifier la situation des poly-pensionnés.

**

II – REpondre A LA VERITABLE CAUSE DU DESEQUILIBRE DE NOS REGIMES DE RETRAITE : LA DEMOGRAPHIE

On l'a vu, le déséquilibre de nos régimes de retraite ne résulte pas de la crise. Ses causes sont anciennes et démographiques. La crise n'a fait qu'en accélérer les effets, sans en être à l'origine.

Par symétrie, le retour de la croissance et du plein emploi, même s'ils doivent naturellement être encouragés, ne suffiront pas pour donner un avenir à nos régimes de retraite. Les projections du COR publiées le 14 avril 2010 sont en effet fondées sur des hypothèses de chômage largement inférieures au taux de chômage actuel : avec un taux de chômage de 4,5 %, qui correspond au plein emploi, le déficit serait, chaque année, compris entre 41 et 45 Md€ en 2020, et entre 56 et 70 Md€ à compter de 2030. Avec un taux de chômage de 7 %, il s'élèverait à 49 Md€ en 2020 et 80 Md€ en 2030.

Il est donc illusoire de prétendre fonder la préservation des régimes par répartition uniquement sur le retour de la croissance et du plein emploi, puisque cette perspective est déjà intégrée par le COR dans ses projections.

Si revenir au plein emploi ne suffira pas à sauvegarder nos régimes de retraite, ne pas y parvenir ne fera en revanche qu'aggraver la situation. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement réaffirme son opposition à toute solution qui pénaliserait la croissance et l'emploi ou entamerait le niveau de vie des Français.

- **Engagement n°6 : écarter toute solution qui baisserait le niveau de vie des Français ou augmenterait le chômage.**

Toute solution fondée sur la hausse générale des prélèvements obligatoires serait nécessairement incompatible avec ce principe.

Financer le déficit des régimes de retraite en recourant principalement à l'augmentation des prélèvements obligatoires supposerait en effet d'alourdir de 32 Md€ en 2010 puis d'au minimum 41 Md€ en 2020 et 70 Md€ en 2030 le poids de ces prélèvements, qui se situent déjà en France à l'un des niveaux les plus élevés du monde. Ainsi, le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, publié en octobre 2009, rappelle que le taux de prélèvements obligatoires en France s'est élevé à 44,2% en 2006, contre 39,8% dans l'Union européenne à 15 (UE15). Le taux des seuls prélèvements sur les entreprises s'établit quant à lui à 17,2% du PIB en 2006 (311,8 Md€), soit 5,7 points au dessus de la moyenne de l'UE15.

La perspective d'une nouvelle augmentation générale de ces prélèvements ne pourrait donc qu'être profondément nuisible à l'emploi et la croissance.

i) Il convient pour cette raison d'exclure une hausse généralisée des cotisations sociales.

L'augmentation du coût du travail qui résulterait d'une hausse généralisée des **cotisations sociales patronales** serait particulièrement préjudiciable à l'emploi. On peut ainsi estimer qu'un point de cotisation sociale patronale représenterait, au minimum, une destruction de 50 000 emplois¹. Or **combler le déficit par cette voie supposerait d'augmenter de 3,8 points les cotisations vieillesse uniquement pour financer le déficit 2010, soit une destruction de près de 200 000 emplois.**

La hausse généralisée des **cotisations sociales salariales** entraînerait une forte réduction du pouvoir d'achat des salariés : une augmentation de près de 4 points des cotisations sociales salariales représenterait ainsi, pour un salarié rémunéré au salaire moyen français (2 661 euros brut), une ponction sur son niveau de vie de 1 272 euros par an dès 2010. Une telle réduction du niveau de vie des ménages affecterait la croissance et l'emploi, par son impact sur la consommation.

ii) Par ailleurs, le remplacement de l'assiette des revenus du travail par une cotisation portant sur la valeur ajoutée pénaliserait l'investissement et la compétitivité, notamment de l'industrie.

Certains partis politiques ont proposé cette piste dans le cadre de la concertation. Le Gouvernement considère qu'elle ne constitue pas une solution au déséquilibre de nos régimes de retraite.

Plusieurs Gouvernements, de gauche et de droite, ont en effet fait étudier cette idée par des experts reconnus : rapport d'Edmond Malinvaud (1998, remis à Lionel Jospin) ou rapport du Conseil d'Orientation pour l'Emploi (2006, remis à Dominique de Villepin). Ces rapports insistaient sur les effets négatifs d'une telle solution sur l'investissement et la compétitivité des entreprises, et rappelaient que cela n'augmenterait pas en contrepartie les recettes de la protection sociale du fait de la stabilité du partage de la valeur ajoutée. En outre, ils montraient que ce financement pénaliserait le secteur industriel par rapport au secteur des services, ce qui irait à l'encontre de l'objectif, largement partagé, de développement de l'industrie française.

iii) Toutefois, le Gouvernement n'exclut pas, dans une logique d'équité, de prévoir de nouveaux prélèvements sur des assiettes et des revenus ciblés.

Ces prélèvements doivent permettre d'assurer un partage juste de l'effort et de financer les mécanismes de solidarité de nos régimes de retraite, sans porter atteinte au pouvoir d'achat des ménages ni à la compétitivité de notre économie (voir *infra*).

➤ **Engagement n°7 : répondre à un déséquilibre démographique par des solutions démographiques.**

D'après le COR, le ratio entre cotisants et retraités s'établit aujourd'hui à moins de 1,7 actif pour un retraité. Il était de 4 actifs pour un retraité en 1960. Il se dégradera continûment à l'avenir pour atteindre 1,5 en 2020 et 1,2 en 2050. La première étape de la concertation menée par le Gouvernement a, sur ce point, mis en évidence un accord global des partis politiques et

¹ Centre d'étude de l'emploi (août 2009).

des partenaires sociaux sur l'importance du choc démographique dans le déséquilibre des régimes de retraite.

Face à ce déséquilibre démographique, le Gouvernement, on l'a vu, écarte deux pistes, incompatibles avec le principe d'une réforme juste :

- la baisse des pensions de retraite, qui romprait le pacte de confiance qui fonde la retraite par répartition ;
- l'augmentation générale des prélèvements obligatoires, parce qu'elle nuirait à la compétitivité, à l'emploi et au niveau de vie des Français.

Apporter une réponse démographique au déséquilibre des régimes de retraite signifie que le Gouvernement jouera sur les leviers permettant d'accroître le nombre de cotisants par rapport au nombre de retraités. **Ceci suppose d'augmenter la durée d'activité**, c'est-à-dire le temps passé au travail par rapport au temps passé à la retraite.

Seule cette solution démographique permet de répondre à la cause profonde du déséquilibre financier tout en étant compatible avec l'objectif de justice que le Gouvernement s'est fixé dans le cadre de la réforme :

- l'augmentation de la durée d'activité ne pénalise ni la croissance, ni l'emploi, ni le niveau de vie des Français. Au contraire, à long terme, la croissance de la population active est l'un des principaux moteurs de la création de richesses ;
- elle tire les conséquences de l'allongement de l'espérance de vie, qui s'est accrue de 15 ans en 60 ans et continue d'augmenter d'un trimestre par an.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement fera de l'augmentation de la durée d'activité le socle d'une réponse durable et juste au déséquilibre des régimes de retraite, ce qui n'exclut pas des mesures complémentaires.

Cette augmentation de la durée d'activité peut être obtenue en agissant sur plusieurs leviers.

i) Premier levier : l'augmentation de la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

C'est la voie retenue par la réforme de 1993, qui s'est traduite par le passage de 37,5 à 40 années de la durée de cotisation dans le secteur privé, puis par celle de 2003, avec le passage à 40 ans dans le public et la définition d'une règle pérenne de partage des gains d'espérance de vie entre durée de retraite et durée de la vie active.

L'allongement de la durée de cotisation a permis d'obtenir que les Français travaillent plus longtemps. Ainsi dans la Fonction publique, l'âge effectif de départ à la retraite est passé de 57 ans et 8 mois en 2005 à 59 ans en 2009.

Les générations qui arrivent aujourd'hui à l'âge de la retraite disposent dans la majorité des cas d'une carrière complète. Cette situation résulte du fait que l'âge moyen d'entrée s'établissait, pour ces générations, à un niveau nettement plus bas qu'aujourd'hui : la durée d'assurance moyenne validée à 30 ans a ainsi diminué de 11 trimestres (passage de 42 à 31 trimestres) entre la génération 1950 et la génération 1974. Au fur et à mesure que cet âge moyen d'entrée va s'élever, ce levier contribuera de plus en plus à réduire le déficit de financement des régimes de retraite.

ii) Deuxième levier : l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits à retraite.

A l'heure actuelle, l'âge d'ouverture des droits à retraite est fixé à 60 ans, sauf exceptions (Cf. *infra*).

L'augmentation de l'âge légal est susceptible d'avoir un impact plus rapide sur l'allongement effectif de la vie active que la durée de cotisation. Par rapport à l'augmentation de la durée de cotisation, ce levier ne pénalise par ailleurs pas ceux qui entrent plus tard sur le marché du travail. Augmenter uniquement la durée de cotisation les expose au risque de ne pas avoir tous leurs trimestres à l'âge de 60 ans, et concentre donc sur cette partie des actifs le choix entre une retraite moindre (application de la décote) ou un départ à la retraite après 60 ans. Qui sont ces actifs ? Ceux qui font des études, bien sûr, mais aussi les jeunes qui sont confrontés à des difficultés plus importantes pour s'insérer sur le marché du travail et obtenir un emploi.

Le report de l'âge de départ à la retraite est en revanche susceptible de pénaliser les demandeurs d'emploi les plus âgés, si cela devait conduire à les maintenir plus longtemps au chômage, en particulier non indemnisé, c'est-à-dire avec un niveau de ressources moindre que leur pension de retraite. Le recul de l'âge de départ à la retraite ne pourrait donc s'envisager sans un dispositif spécifique sur ce point.

iii) Troisième levier : le renforcement des incitations à liquider sa pension de retraite au-delà de l'âge de 60 ans.

Un système possible, dit de « l'âge pivot », consiste à appliquer, en complément de la décote liée au nombre de trimestres manquants, une décote supplémentaire (dite « par âge ») pour la personne qui liquide sa pension de retraite avant un âge donné, supérieur à 60 ans. L'assuré conserverait la faculté de liquider sa pension à 60 ans, mais celle-ci serait fortement réduite, quelle que soit sa durée d'assurance, par rapport à l'assuré qui différerait sa liquidation au-delà de 60 ans.

L'avantage de ce système réside dans la faculté offerte aux assurés de pouvoir toujours liquider leur pension à 60 ans, s'ils acceptent que celle-ci soit diminuée non seulement par une décote au titre du nombre de trimestres manquants, mais aussi d'une « super-décote » au titre du départ à 60 ans.

Le Gouvernement écarte cette solution. D'abord parce que le système serait plus complexe, alors que les Français attendent majoritairement qu'il soit plus simple à comprendre (Cf. *supra*). Ensuite et surtout parce que cette solution serait totalement incompatible avec notre engagement de ne pas baisser les pensions de retraite. La liberté donnée aux actifs de choisir leur âge de départ à la retraite aurait en effet un prix élevé, puisque leur pension serait significativement réduite pendant toutes leurs années passées à la retraite.

Certains partis politiques ont fait valoir la nécessité de laisser ce choix aux assurés, considérant que c'est à eux que revient la décision d'arbitrer leur futur niveau de vie, en tenant compte de leurs aspirations et de l'ensemble de leurs ressources (patrimoine etc.).

Le Gouvernement ne partage pas cette conception. Le système de retraite est d'abord un dispositif de protection des personnes. Cette protection a fondé le caractère obligatoire des cotisations de retraite, afin d'éviter que les retraites ne reposent uniquement sur l'épargne, dont le niveau varie selon les revenus et les comportements de consommation. Elle doit également s'exprimer au moment du départ à la retraite : un choix fait à 60 ans ne doit pas être regretté pendant toute la retraite. Les dispositifs actuels de décote et de surcote respectent l'équilibre entre l'impératif de protection et la nécessité de conserver des marges de liberté. Aller plus loin romprait cet équilibre.

➤ **Engagement n°8 : changer les règles de manière très progressive.**

Toutes les réformes des régimes de retraite réalisées jusqu'à présent ont respecté ce principe de progressivité. La réforme de 2010 le respectera également. C'est en effet une condition indispensable pour maintenir la confiance des assurés dans le système de retraite.

L'augmentation de la durée d'activité se fera ainsi au fur et à mesure que les générations, déterminées par leur année de naissance, atteindront l'âge de la retraite. Chaque génération verra ainsi ses conditions de départ à la retraite fixées une fois pour toute, quelle que soit sa date effective de départ.

Cette progressivité est une protection forte, puisqu'elle permet d'éviter que les personnes qui vont partir prochainement à la retraite ne voient leur projet de vie brutalement bouleversé par le changement de règles.

En outre, les assurés de 60 ans et plus qui sont à la retraite, ou qui ont fait le choix de prolonger leur activité au-delà de l'âge légal de la retraite, ne seront pas concernés par les changements de règle.

➤ **Engagement n°9 : tenir compte de ceux qui ont eu une vie professionnelle plus difficile.**

L'exigence de justice implique que le prolongement de la durée de la vie active tienne compte de deux types de situations : celle des actifs ayant **commencé leur carrière plus tôt** que les autres, et celle des actifs confrontés à une **pénibilité** particulière dans leur vie professionnelle. Cette exigence fait, sur le principe, l'objet d'un consensus très large parmi les partis politiques et les partenaires sociaux.

Pour répondre à la première situation, la loi de 2003 a créé le « dispositif carrières longues ». Il consiste à autoriser les salariés disposant d'une durée d'assurance significativement supérieure à celle requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, à partir à la retraite plus tôt que les autres. **Le Gouvernement proposera de prolonger ce dispositif « carrières longues »** et étudiera avec les partenaires sociaux les ajustements nécessaires, compte tenu de l'allongement de la durée d'activité.

Il convient par ailleurs de tenir compte de la pénibilité propre à certaines carrières professionnelles. L'effort demandé aux actifs en matière de prolongation de leur vie active ne peut méconnaître l'usure professionnelle à laquelle certains d'entre eux sont confrontés.

En dépit de son résultat infructueux, la négociation nationale interprofessionnelle sur la pénibilité a permis de progresser dans la définition des facteurs de pénibilité. Le Gouvernement s'inscrit dans cette approche, qui repose sur un suivi personnalisé de la carrière des travailleurs et non sur la définition *a priori* de catégories professionnelles.

La pénibilité n'est pas un sujet simple, tous les partenaires sociaux et les partis politiques consultés par le Gouvernement le reconnaissent. Mais le consensus est très large pour considérer que l'on peut néanmoins avancer.

Dans le prolongement du discours du Président de la République devant le Congrès le 22 juin 2009, qui indiquait clairement que la pénibilité serait abordée dans le cadre du « Rendez-vous 2010 », le Gouvernement confirme son intention d'intégrer ce volet dans la réforme. **Il proposera donc aux partenaires sociaux des règles spécifiques pour :**

- reconnaître la pénibilité des actifs qui, à la suite de l'exercice durable d'une activité les exposant à une pénibilité physique reconnue, sont confrontés à des situations d'usure physique professionnelle ;

- améliorer significativement la prévention de ces expositions, notamment en améliorant leur traçabilité et en incitant les employeurs à réduire l'exposition des actifs à des travaux pénibles.

➤ **Engagement n°10 : mettre fin à la spécificité française en matière d'emploi des seniors.**

Analyser la situation de la France en matière d'emploi des seniors est plus complexe qu'il n'y paraît. Notre pays figure en effet parmi les premiers d'Europe pour le taux d'emploi jusqu'à 55 ans. A partir de cet âge, et jusqu'à 59 ans, nous nous situons tout juste dans la moyenne européenne. A partir de 59 ans, le taux d'emploi chute très brutalement et l'écart est de 15 points avec la moyenne européenne. Cette chute est à rapprocher du fait que l'âge légal de départ à la retraite est fixé à 60 ans.

La France souffre donc d'un taux d'emploi des salariés âgés de 55-64 ans beaucoup trop bas (37,9%), en retrait de 9 points par rapport à la moyenne de l'UE 15, mais avec une césure forte à 59 ans.

Cette sortie précoce du marché du travail des salariés âgés apparaît de plus en plus paradoxale au fur et à mesure qu'augmente l'espérance de vie. Elle conduit à cette situation particulièrement pénalisante qui veut qu'un même individu soit à la fois vieux dans son entreprise et jeune à la retraite. Ce faisant, la France se prive d'un atout économique essentiel, les entreprises d'une expérience et d'une transmission des savoirs, et la société dans son entier donne le sentiment d'avoir une vision pénalisante de l'âge. A cet égard, **la première étape de la concertation a permis de constater un haut degré de consensus sur la nécessité d'augmenter le taux d'emploi des seniors.**

Pour améliorer nos résultats en la matière, le Gouvernement considère que deux leviers doivent être simultanément actionnés.

D'une part, la durée d'activité. En effet, le Gouvernement estime que les paramètres des régimes de retraite constituent un levier déterminant de l'amélioration du taux d'emploi des seniors. La perspective du départ à la retraite conduit aujourd'hui beaucoup d'entreprises et de salariés à relayer au second plan les actions de formation à partir de 55 ans, voire 50 ans, et conduit souvent à une sortie anticipée du marché du travail reposant sur les dispositifs publics ou privés de prise en charge des seniors.

L'augmentation de la durée d'activité, à travers la durée de cotisation ou l'augmentation de l'âge de la retraite, améliorera nécessairement le taux d'emploi des seniors. L'effet positif de l'augmentation de la durée de cotisation a ainsi été constaté ces dernières années, avec une amélioration de 0,7 point en 2009 du taux d'emploi des 55-64 ans. Les dispositifs adoptés en 2008 (augmentation de la surcote, cumul emploi-retraite, réforme de la mise à la retraite d'office, obligation pour les entreprises de plus de 50 salariés d'être couvertes par un accord ou un plan d'action en faveur des seniors) y ont également fortement contribué.

Deuxième levier, la politique des ressources humaines et des conditions de travail dans les entreprises. Tous les spécialistes des ressources humaines et de la santé au travail consultés dans le cadre de la première étape de concertation ont insisté sur la nécessité de mettre en œuvre des changements profonds pour que les organisations, les méthodes de travail et les espaces de travail tiennent mieux compte de l'effet de l'âge :

- des questions spécifiques se posent ainsi à partir d'un certain âge en matière de conditions de travail, par exemple pour l'adaptation des postes de travail. Des dispositions spécifiques aux seniors seront en conséquence intégrées dans le cadre du

« plan de santé au travail n°2 », que le Gouvernement proposera pour la période 2010-2014 ;

- le déroulement des carrières doit être repensé, dans les entreprises mais aussi dans la Fonction publique. La gestion des dernières années de la carrière doit être anticipée, en donnant des perspectives de réorientation professionnelle adaptées à l'âge, mais aussi au souhait de voir le contenu de son métier évoluer. En prolongeant l'activité des salariés les plus âgés, l'action sur la durée d'activité conduira les responsables des ressources humaines du public et du privé à multiplier les actions concrètes sur l'ensemble de ces sujets. La nécessité de disposer, en plus, d'outils juridiques pour faciliter les réponses est cependant une question soumise à la concertation, par exemple le développement du tutorat.

Les comparaisons internationales montrent que la mobilisation collective des différents acteurs en matière d'amélioration des conditions de travail et d'adaptation de la place des seniors peut aboutir à une forte augmentation du taux d'emploi des seniors : celui-ci a par exemple connu une augmentation de 17 points en Allemagne entre 2002 et 2009 et de 19 points en Finlande entre 1998 et 2009.

**

III – RENFORCER L'EQUITE ET LA SOLIDARITE DE NOS REGIMES DE RETRAITE

Le système français est à la fois fondé sur la répartition et sur la solidarité. Des mécanismes permettent de tenir compte des aléas de la vie professionnelle (chômage, parcours heurtés, précarité etc.) mais aussi de la nécessité d'interrompre sa carrière en cas de maladie ou de maternité. Ces dispositifs doivent être préservés.

Le Gouvernement souhaite, dans ce cadre, intégrer dans le champ de la réforme la question de l'adaptation de certains d'entre eux, afin de tenir compte de l'évolution des besoins sociaux et de remédier à des situations d'iniquités avérées.

Par ailleurs, si le Gouvernement refuse de confondre réforme des retraites et augmentation générale des prélèvements obligatoires, il considère cependant que **l'exigence de solidarité doit conduire à ce que certains types de revenus contribuent davantage qu'aujourd'hui au financement de la protection sociale.**

Enfin, la réforme des retraites devra également permettre de continuer à progresser vers une plus grande équité entre les régimes de retraite du secteur public et du secteur privé. La loi du 21 août 2003 et la réforme des régimes spéciaux effectuée en 2007-2008 ont permis un rapprochement important et de construire un socle commun de principes : durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein, introduction d'une décote et d'une surcote, revalorisation des pensions sur la base de l'inflation. Pour garantir l'équité de nos régimes de retraite, il est cependant nécessaire d'aller plus loin dans la constitution de ce socle commun, tout en tenant compte des différences objectives d'emplois, de statuts et de carrières existant entre le secteur public et le secteur privé.

- **Engagement n°11 : adapter les mécanismes de solidarité des régimes de retraite à la réalité des besoins sociaux.**

Dans le cadre de la première étape de concertation avec les partenaires sociaux, le Gouvernement a souhaité aborder avec eux la question des mécanismes de solidarité des

régimes de retraite. Nos régimes de retraite compensent en effet un grand nombre d'aléas de carrière : chômage indemnisé, chômage non indemnisé, maladie, invalidité, maternité, cessation d'activité pour l'éducation des enfants dans le cadre de l'assurance vieillesse des parents au foyer. Le financement de la plupart de ces périodes est pris en charge par le fonds de solidarité vieillesse.

Ces mécanismes constituent des protections fortes. Par exemple un chômeur valide des trimestres d'assurance pendant toute la période où il reçoit des allocations d'assurance chômage ainsi que l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Ces dispositions sont cependant nombreuses et complexes, comme l'ont souligné les organisations représentatives des salariés. Les règles de validation de ces périodes assimilées seront donc simplifiées, afin de renforcer leur lisibilité.

Dans ce cadre, **le Gouvernement souhaite s'assurer que les règles actuelles permettent de couvrir de manière satisfaisante la réalité des aléas de la vie professionnelle.** A titre d'exemple, les périodes de chômage non indemnisé sont aujourd'hui couvertes, mais de manière encore imparfaite.

➤ **Engagement n°12 : augmenter les ressources destinées aux mécanismes de solidarité par un effort financier supplémentaire de certains revenus.**

Le Gouvernement considère que l'augmentation générale des prélèvements obligatoires ne peut être la réponse au déséquilibre de nos régimes de retraite dont la cause première est le vieillissement de la population.

Néanmoins, afin de garantir l'équité de l'effort demandé à l'ensemble des acteurs économiques, le Gouvernement souhaite que des contributions complémentaires soient mises en place et affectées au fonds de solidarité vieillesse. Elles conforteront le financement des éléments de solidarité au sein de notre système d'assurance vieillesse.

Elles viseront en particulier à assurer une participation plus forte de certaines formes de revenus à l'effort de rééquilibrage des régimes de retraite. Elles permettront également de poursuivre l'effort de réduction des niches sociales et fiscales entrepris par le Gouvernement depuis 2007.

A l'issue de la première étape de la concertation au cours de laquelle la question du financement de nos régimes de retraite a fait l'objet d'échanges avec les partenaires sociaux, **le Gouvernement entend notamment intégrer dans le champ de la réforme des retraites la mise en place d'une contribution supplémentaire de solidarité sur les hauts revenus et les revenus du capital. En ce qui concerne les particuliers, cette contribution supplémentaire ne donnera pas droit à restitution au titre du bouclier fiscal. Les ressources supplémentaires ainsi collectées seront affectées aux mécanismes de solidarité des régimes de retraite, à travers le fonds de solidarité vieillesse (FSV).**

➤ **Engagement n°13 : poursuivre la convergence entre les régimes de retraite du public et du privé.**

Conformément au principe d'équité qui doit présider à la réforme des retraites, les mesures destinées à augmenter la durée d'activité s'appliqueront à l'ensemble des salariés, du public comme privé.

Des règles de retraite spécifiques existent par ailleurs dans la Fonction publique. Elles sont complexes et, pour nombre d'entre elles, le fruit de l'histoire, certaines remontant au XIX^{ème} siècle. Le Gouvernement a ouvert une concertation spécifique avec les organisations

syndicales de la Fonction publique sur ce sujet, et leur a assuré que ces règles ne seront en aucun cas caricaturées. Elles ne sauraient cependant être considérées comme intangibles, lorsque les facteurs qui ont présidé à leur mise en place ont disparu ou ont évolué.

En ce qui concerne les régimes spéciaux, ces évolutions s'appliqueront dans le respect du calendrier de mise en œuvre de la réforme de 2007.

IV – ASSURER LE SUCCES DE LA REFORME DANS LA DUREE

Le Gouvernement se fixe l'objectif de rétablir l'équilibre des régimes de retraite. Pour respecter cet objectif, plusieurs conditions sont nécessaires, dont l'amélioration du taux d'emploi des seniors ou encore la réduction dans la durée du taux de chômage. S'assurer de leur respect de manière régulière dans les années qui viennent est essentiel au succès de la réforme de 2010.

- **Engagement n°14 : assurer une gouvernance d'ensemble des régimes de retraite fondée sur des rencontres périodiques avec les partenaires sociaux.**

Le Gouvernement souhaite que des rencontres avec les partenaires sociaux soient organisées de manière périodique. Le Conseil d'orientation des retraites serait pleinement associé à ces rendez-vous, en tant qu'instance chargée de l'étude des régimes de retraite et du diagnostic partagé de leur situation financière. En fonction des constats faits lors de ces rencontres, des ajustements pourraient être proposés.

Ces points d'étape seraient l'occasion de s'assurer du respect de certains objectifs essentiels pour la sauvegarde de nos régimes de retraites. **La couverture des engagements futurs, le maintien d'un taux de remplacement satisfaisant pour les assurés et l'amélioration du taux d'emploi des seniors sont trois des objectifs qu'il faudrait suivre en priorité.**

I – RESTAURER LA CONFIANCE DANS LE SYSTEME FRANÇAIS DE RETRAITE

➤ **Engagement n°1 : sauvegarder le système de retraite par répartition.**

Notre système de retraite est fondé sur la répartition, qui est le socle de la solidarité entre les générations. Même s'il est nécessaire d'encourager les dispositifs d'épargne retraite, basculer dans un système par capitalisation ne permettrait pas de résoudre les déséquilibres du système actuel.

➤ **Engagement n°2 : assurer le retour à l'équilibre de nos régimes de retraite à moyen terme.**

Seul le retour à l'équilibre des régimes de retraite, et non pas simplement la réduction de leur déficit, est susceptible de faire revenir la confiance dans l'avenir de nos retraites. C'est l'objectif que se fixe le Gouvernement qui déterminera, dans ce but, les règles des régimes à horizon 2020 ou 2030. Une réforme systémique du mode de calcul des droits présenterait des avantages en termes de transparence du système. Si elle n'était pas couplée à un allongement de la durée d'activité, elle n'apporterait cependant aucune réponse à elle seule au déséquilibre financier, sauf à accepter une baisse des pensions, ce que le Gouvernement refuse.

➤ **Engagement n°3 : ne pas réduire les déficits en baissant les pensions des retraités d'aujourd'hui.**

Contrairement à ce qui s'est produit dans d'autres pays, le Gouvernement refuse de réduire le niveau de vie des retraités d'aujourd'hui pour résoudre les difficultés des régimes de retraite. Leur pouvoir d'achat restera garanti par l'indexation de leurs pensions sur les prix. Ces dernières ne seront en aucun cas réduites.

➤ **Engagement n°4 : ne pas réduire les déficits en baissant les pensions des retraités de demain.**

Le Conseil d'orientation des retraites a indiqué que le niveau moyen des pensions continuera de croître au-delà de l'inflation dans les vingt ans qui viennent sous l'effet de l'amélioration des carrières. Le Gouvernement entend préserver cette amélioration du niveau des pensions.

➤ **Engagement n°5 : améliorer la compréhension et l'information des Français sur leurs futures retraites.**

Le Gouvernement proposera de nouvelles mesures pour permettre aux Français de connaître plus tôt dans leur carrière leurs droits à retraite et d'utiliser les dispositifs permettant d'améliorer leurs futures pensions. Des mesures de simplification seront également prises à l'égard des « poly-pensionnés », c'est-à-dire des Français qui relèvent de plusieurs régimes de retraite.

II – REpondre a la veritable cause du desequilibre de nos regimes de retraite : la demographie

- **Engagement n°6 : écarter toute solution qui baisserait le niveau de vie des Français ou augmenterait le chômage.**

Tout doit être fait pour protéger le niveau de vie des Français et développer l'emploi. Résoudre le problème des retraites par une hausse massive des prélèvements serait incompatible avec cet objectif. Le Gouvernement écarte donc toute hausse générale des impôts ou des cotisations sociales.

- **Engagement n°7 : répondre à un déséquilibre démographique par des solutions démographiques.**

Les difficultés de nos régimes de retraite sont le résultat d'un choc démographique – le vieillissement de la population – dont la crise n'a fait qu'accélérer les effets. Apporter une réponse principalement démographique à ce choc, en augmentant la durée d'activité, est la seule solution à la fois juste et efficace. Sans préjuger du levier utilisé (augmentation de la durée de cotisation, recul de l'âge légal de départ), c'est la voie que retient le Gouvernement. Il écarte dès aujourd'hui l'idée d'introduire une « super-décote » à partir de 60 ans (système dit de « l'âge pivot »), considérant que cela aboutirait à baisser les pensions de retraite.

- **Engagement n°8 : changer les règles de manière très progressive.**

Aucune règle ne changera du jour au lendemain. Le changement sera au contraire progressif. L'augmentation de la durée d'activité s'étalera sur plusieurs années. Les Français auront, dès la présentation du projet de loi, une visibilité sur cette évolution des règles. Cette progressivité est une protection forte, puisqu'elle permet d'éviter que les personnes qui vont partir prochainement à la retraite ne voient leur projet de vie bouleversé.

- **Engagement n°9 : tenir compte de ceux qui ont eu une vie professionnelle plus difficile.**

Répartir équitablement l'effort entre les assurés est un objectif central du Gouvernement dans le cadre de la réforme. A ce titre, il proposera aux partenaires sociaux de prolonger le dispositif « carrières longues », qui permet à ceux qui sont entrés tôt sur le marché du travail de partir à la retraite avant les autres, et étudiera avec eux les ajustements nécessaires, compte tenu de l'allongement de la durée d'activité. Il tiendra également compte de la pénibilité propre à certains parcours professionnels, en s'appuyant sur la définition des partenaires sociaux.

- **Engagement n°10 : mettre fin à la spécificité française en matière d'emploi des seniors.**

L'augmentation de la durée d'activité aura par elle-même un impact positif sur l'emploi des seniors. Le Gouvernement veillera à ce que cet effet positif donne sa pleine mesure, en encourageant la mise en place de changements profonds en matière de politique des ressources humaines, de conditions de travail et de déroulement de carrière. Une action coordonnée sur ces trois points est en effet indispensable pour encourager la prolongation d'activité des seniors dans les entreprises et dans la Fonction publique, comme l'ont prouvé les exemples allemand et finlandais.

III – RENFORCER L’EQUITE ET LA SOLIDARITE DE NOS REGIMES DE RETRAITE

- **Engagement n°11 : adapter les mécanismes de solidarité des régimes de retraite à la réalité des besoins sociaux.**

Notre système est profondément solidaire car il offre une protection très large en matière de retraite contre les aléas de la vie professionnelle (chômage, temps partiel subi, maladie etc.). Le Gouvernement s’assurera que ces mécanismes correspondent à la réalité des besoins sur le marché du travail, en particulier en matière de chômage non indemnisé.

- **Engagement n°12 : augmenter les ressources destinées aux mécanismes de solidarité par un effort financier supplémentaire de certains revenus.**

Afin d’assurer une répartition équitable de l’effort, le Gouvernement mettra notamment en place une contribution supplémentaire sur les hauts revenus et les revenus du capital. S’agissant des particuliers, cette contribution ne donnera pas droit à restitution au titre du bouclier fiscal. Ces prélèvements supplémentaires seront affectés au financement des mécanismes de solidarité, à travers le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

- **Engagement n°13 : poursuivre la convergence entre les régimes de retraite du public et du privé.**

L’équité de la réforme suppose que l’augmentation de la durée d’activité concerne l’ensemble des Français, du public comme du privé. Les règles spécifiques à la Fonction publique font par ailleurs l’objet d’une concertation avec les organisations syndicales de la Fonction publique, afin d’étudier celles qui ne seraient plus adaptées. En ce qui concerne les régimes spéciaux, ces évolutions s’appliqueront dans le respect du calendrier de mise en œuvre de la réforme de 2007.

IV – ASSURER LE SUCCES DE LA REFORME DANS LA DUREE

- **Engagement n°14 : organiser des rencontres périodiques avec les partenaires sociaux, pour s’assurer dans la durée que les conditions de succès de la réforme sont respectées.**

Des rencontres avec les partenaires sociaux seront organisées de manière périodique, afin de s’assurer du respect de certains objectifs essentiels pour la sauvegarde de nos régimes de retraite, par exemple le maintien d’un taux de remplacement satisfaisant ou l’amélioration du taux d’emploi des seniors.