

# Le plan Fillon : Une cohérence régressive et redoutable. La nécessité de le rejeter et de lui opposer une réforme de progrès

Catherine Mills

**Une spirale infernale : augmentation de la durée de cotisation pour une retraite à taux plein (42 ans pour tous en 2020, et pourquoi pas 45 ensuite !), diminution du pouvoir d'achat relatif des pensions servies, incitation à « compléter » par la capitalisation, un plan qui renforcera les inégalités par rapport à la retraite.**

**Il est urgent de conjuguer :**

**1. La sortie des réformes Fillon et Balladur**

**2. La nécessité d'une autre réforme : pour sauver et développer la répartition, d'incontournables réformes du financement doivent être organisées.**

**E**n dépit des prétendues avancées qu'a découvertes François Chérèque le 14 mai, le lendemain de la puissante manifestation, le plan Fillon reste dans sa cohérence régressive et redoutable qu'il convient de combattre, en lui opposant une cohérence de progrès et d'efficacité. C'est de l'affrontement de deux projets de société dont il s'agit.

## Le contenu des mesures régressives

Accroissement de la durée de cotisation requise pour prendre sa retraite à taux plein. Réduction des pensions versées pour monter les fonds de pension.

- **La durée de cotisation** constitue la variable centrale du projet Fillon. Elle serait portée, au prétexte de l'équité, à 40 ans pour le secteur public comme pour le privé, puis à 41 ans pour tous en 2012 et 42 ans en 2020 (soit 168 trimestres de cotisations). Donc, tout le monde en pâtirait, alors qu'il aurait fallu exiger de revenir à 37 ans et demi et garantir l'âge de la retraite à 60 ans.

- **Le taux de remplacement.** C'est à dire le rapport entre la retraite et le salaire sera réduit afin de limiter les pensions servies

- **concernant les bas salaires,** le taux de remplacement serait porté en 2008, pour ceux qui ont été au SMIC durant leur carrière, à 85% du SMIC. Certes, cela est supérieur aux 75% annoncés précédemment par François Fillon, mais

### On prétend qu'aucune retraite ne serait inférieure à 85 % du SMIC en 2008. C'est faux !

Si un smicard touche 85 % du Smic au moment de son départ en retraite à condition d'avoir cotisé le nombre d'années requises, au bout de 15 ans, avec son indexation sur les prix, et non plus sur les salaires, cette pension ne sera plus que de 65 % du SMIC. Ce recul pourrait être encore plus important si le MEDEF réussissait, comme il en a l'intention, à remettre en cause l'accord sur les retraites complémentaires.

nous en sommes déjà aujourd'hui à 83% et les syndicats proposaient 100% du SMIC. Comment en effet espérer vivre avec 85% du Smic d'autant que les basses retraites subiront l'effet de l'augmentation de la durée de cotisations accrue sur la réduction des pensions versées.

- **pour les pensions moyennes,** concernant les salariés du régime général, le taux de remplacement devrait représenter 66% du salaire de référence ; rien n'a été modifié par rapport au plan initial, alors qu'aujourd'hui le taux de remplacement est de l'ordre de 76%. C'est donc une baisse de 10 points qui est programmée, mais en réalité elle serait de l'ordre de 22 % avec le jeu des décotes. Cette baisse s'ajouterait à celle déjà organisée par les mesures Veil-Balladur de 1993, si bien que la baisse serait de plus de 30 points au total.

### Fonction publique :

#### Un exemple de dégradation pour le minimum de pension et les retraites incomplètes.

2003 : pour 25 ans de service, un salarié à l'indice minimum (216) touchera 100 % du "minimum de pension", soit 945 €.

Avec la loi Fillon au terme de la réforme il ne touchera plus que 82,5 % d'un minimum, certes légèrement réévalué (993 €), mais au total il subira une perte de **15, 62 %**.

- à cela s'ajouterait **l'instauration d'une décote pour les retraités du secteur public.** Fixée à 6% dans le projet initial, elle est désormais prévue à 5%. Mais, à partir de 2008, cela représenterait une diminution de 25% pour cinq années manquantes. Ceci serait particulièrement douloureux pour les femmes, nombreuses dans la fonction publique (enseignement, collectivités territoriales, hôpitaux...) et dont beaucoup partent déjà avec une carrière incomplète, souvent 32 ans de cotisations seulement. Pour des carrières similaires, la baisse de la pension pourrait représenter 50% entre la situation d'avant 1993 et celle de 2020. Mais bien



d'autres seraient touchés puisque parmi l'ensemble des salariés ayant pris leur retraite en 2001, seuls 52% avaient atteint 40 années de cotisations.

Certes, dans le privé, la décote va être réduite de 10% par an à 5%, à partir de 2004. Cette mesure coûterait entre 3 milliards d'euros au régime général, mais elle ne compenserait que très marginalement les effets combinés des mesures Balladur et Fillon.

Certes, François Fillon a retiré pour l'instant son projet de calculer la pension de retraite des fonctionnaires à partir des 3 dernières années, au lieu des 6 derniers mois. Des avantages spécifiques aux personnels hospitaliers sont annoncés, mais lesquels ? Le ministre propose une surcotisation pour une assiette à taux plein concernant les fonctionnaires qui travaillent à temps partiel, quelques bribes pour ceux qui sont en cessation progressive d'activité, 60% du traitement au lieu de 55% pour un CPA à mi-temps, mais l'âge d'entrée passerait de 55 à 58 ans.

Il propose :

- la création d'un régime complémentaire par répartition pour les fonctionnaires. Ce régime par points serait créé dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour prendre en compte une partie des primes exclues, pour l'instant, du calcul de la pension de retraite des fonctionnaires. Ceci ne concernerait que 20% du total des primes, dans la limite du traitement indiciaire ; le régime serait obligatoire et à gestion paritaire. La cotisation s'élèverait à 5% du traitement brut pour l'employeur public et à 5% pour le fonctionnaire.

- la généralisation au public des mesures Veil-Balladur sur l'indexation des pensions sur les prix et non sur les salaires (comme c'est le cas pour le secteur privé), entraînerait une profonde dégradation des pensions versées. Rien n'exclut une modification ultérieure de la période de référence servant au calcul des pensions à verser.

On s'alignerait sur les pires dispositions prises pour le privé en 1993.

- pour les longues carrières, François Fillon a obtenu la capitulation de la CFDT en accédant à la demande d'un droit à retraite anticipée avant 60 ans, pour ceux qui ont commencé à travailler à 16 ans et qui auront atteint, en 2008, 40 années de cotisations.

- concernant le financement, à compter de 2006, la cotisation vieillesse des salariés augmenterait de 0,2 point.

- concernant les métiers pénibles, la prise en compte de caractères spécifiques est renvoyée à la négociation collective pour le privé et à un réexamen pour la fonction publique.

- pour les jeunes en formation qui s'intègrent tard dans le marché du travail, il est question d'une possibilité de rachat d'annuités, mais à quel prix et comment ?

#### L'ensemble des sacrifices qu'imposerait le plan Fillon à l'ensemble des retraites : une tentative de chiffrage

Le Centre confédéral d'études économiques de la CGT a chiffré à 60,9 milliards d'euros la baisse des pensions programmée par les effets conjugués, d'ici à 2020, de la montée en charge de la réforme Balladur de 1993 et du plan Fillon. Sans ces réformes, on peut supposer que le besoin de financement des retraites aurait représenté 90 milliards d'euros en raison de la montée du rapport du nombre de retraités au nombre de cotisants. Toutefois, ces projections s'appuient sur des hypothèses démographiques présentées comme fatales, et refusent toute adaptation à partir d'une action volontariste positive sur les variables économiques comme l'emploi, la croissance, les salaires, la productivité du travail, le taux d'activité, etc.

**Tableau 1 \*** - Besoin de financement en 2020 pour garantir le niveau relatif des retraites, en milliards d'euros (sans les mesures Balladur-Fillon)

Régime général	61
Fonction publique État	20
CNRACL*	9
Total	90

\*Fonctionnaires territoriaux et personnels hospitaliers

Ce besoin de financement représente 4 points de PIB en 2020. Les mesures Balladur-Fillon programment de le ramener à 15 milliards d'euros.

- **La première mesure** : l'allongement de la durée de cotisation. Celle-ci serait portée à 42 ans pour tous en 2020. Cet allongement se traduirait, pour moitié, soit par un allongement effectif de la durée d'activité (si le marché du travail le permet...), soit par une perte de retraite, si les salariés ne souhaitent pas ou ne peuvent pas rester en activité. L'économie réalisée en fonction des pertes subies par les pensions peut être évaluée à 12,4 milliards d'euros.

• **Deuxième mesure** : faire baisser le niveau des retraites

- d'abord en allongeant la période de référence permettant le calcul de la pension. Il s'agissait des 10 meilleures années pour le privé avant la réforme Balladur qui a allongé cette période à 25 années. À raison d'une année par an depuis 1993, l'effet jouera à plein à partir de 2008, avec le risque accru de prise en compte de mauvaises années. Cette mesure généralisée au secteur public exercerait des effets redoutables (notamment pour les femmes) qui pourraient représenter 28 milliards d'euros d'économie en 2020.
- ensuite, l'indexation des retraites sur les prix et non plus sur les salaires, ce qui est déjà le cas pour le privé depuis 1993. Ceci pénalise les retraités, puisque les prix évoluent nettement moins vite que les salaires : la perte occasionnée atteint plus de 20 milliards d'euros.
- le plan Fillon prévoit l'instauration d'une décote de 5% par année manquante dans le secteur public. Cela touchera un agent sur deux (notamment des femmes) pour lequel la décote sur 5 ans représenterait une retraite amputée de 25%. Certes, dans le privé, la décote sera ramenée de 10 à 5%, mais ceci est le seul avantage concédé.

**Tableau 2 \*** - Les économies prévues d'ici 2020 sur le dos des retraites (milliards d'euros)

Allongement de la durée de cotisation	12,4
Période de référence 25 années au lieu de 10	28,3
Désindexation et baisse des pensions	20,2
Total	60,9

Ceci représente une baisse de niveau moyen des pensions de 21%. Les retraités vont donc supporter les deux tiers de l'effort de financement qui aurait dû être dégagé pour 2020, sans l'effet des mesures Balladur et Fillon. Cette ponction considérable sur les retraites, d'au moins 60,9 milliards d'euros d'ici 2020, supporte le risque de détourner ces fonds du circuit de la consommation et de la croissance réelle. Ceci, contrairement aux déclarations de François Fillon, ne garantira pas le financement de la retraite par répartition et le système sera déstabilisé afin d'institutionnaliser la montée des fonds de pension.

#### Les effets conjugués de la réforme Balladur et de la réforme Fillon

La réforme Balladur, dans la période 1993 à 2002, a entraîné la baisse du niveau des retraites liquidées par le régime général, à situation sociale constante, celle-ci varie de 7% à 11-12%. Le taux de remplacement moyen assuré par le régime général (donc sans la retraite complémentaire) est tombé de 50% à 47% pour une carrière complète. Une fois liquidées, les pensions ont subi sur 10 ans une perte de pouvoir d'achat, mais cela a été dissimulé dans certains cas par l'amélioration des qualifications.

Le plan Fillon conjugué à la montée en charge de la réforme Balladur aura des effets dévastateurs sur les retraites.

Les mesures d'allongement de la durée d'activité n'auront qu'un effet relatif sur la prolongation effective de celle-ci. L'effet essentiel sera l'acceptation de la perte des pensions. On peut chiffrer les économies sur les pensions versées à 12,4 Mds d'euros. Au bout du compte, la perte moyenne qui résulterait du cumul de la montée en charge de la réforme Balladur et du plan Fillon se situerait entre 20% et 30%. C'est pourquoi il faut exiger, non seulement le retrait du plan Fillon, mais également le retrait des mesures Balladur.

**Tableau 3 \*** - Effet global (Balladur + Fillon) des mesures d'allongement de la durée de cotisation (en milliards d'euros) (économies sur les retraites à verser)

	RG (1)	FPE (2)	CNRACL (3)
Passage à 160 trimestres décidé en 1993	6,6	-	-
Passage à 168 trimestres en 2020	5,8	7,5	3,4

**Tableau 4 \*** - Perte de pension du fait de l'allongement de la durée de cotisation (en milliards d'euros)

	RG	FPE	CNRACL
160 trimestres en 2003	3,3	-	-
168 trimestres en 2020	2,9	3,7	1,7
Proratisation	0,8	-	-
	7,0	3,7	1,7

**Tableau 5 \*** - Effets des autres mesures visant à la baisse des pensions (en milliards d'euros)

	RG	FPE	CNRACL	TOTAL
Allongement à 25 ans de la période de référence	12,0	-	-	
Indexation des salaires sur les prix	11,7	-	-	
Création d'une décote dans la FP et atténuation de la décote dans le secteur privé	- 2,5	6,0	1,1	
	21,2	6,0	1,1	28,3

**Tableau 6 \*** - Pertes sur les pensions liquidées (en milliards d'euros)

	RG	FPE	CNRACL	TOTAL
Indexation des pensions sur les prix	16,2	-	-	
Suppression article L16 du Code des pensions		3,4	0,6	
	16,2	3,4	0,6	20,2

1. Régime général

2. FPE : Fonction publique d'Etat

3. CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (comprenant les retraites des agents hospitaliers)

Le gouvernement prétend garantir le niveau des retraites : c'est faux. Ce que recherche Fillon, c'est de rééquilibrer le rapport entre le temps de la période d'activité et le temps de la retraite afin de ne pas modifier le rapport actuel 2/3 de temps d'activité, 1/3 de temps à la retraite. Cela représenterait encore 12,6 milliards d'euros d'économies sur le versement des pensions. Ces mesures vont aboutir à un appauvrissement des retraités qui compromettrait la dynamique économique, en déstabilisant la répartition des revenus au profit de l'épargne et de la capitalisation et en accroissant les inégalités.

Le plan Fillon prétend partager l'augmentation de l'espérance de vie entre activité et retraite, mais il contribuera en réalité à creuser les inégalités

Si l'espérance de vie à 60 ans s'accroît de 6 ans d'ici 2040, l'objectif du projet Fillon est de neutraliser les conséquences de l'augmentation de l'espérance de vie, sans augmenter les cotisations et le financement. Cela signifie qu'on consacrerait 2/3 de cette augmentation à l'accroissement de la durée d'activité. En clair, cela impliquerait +4 ans d'augmentation de la durée d'activité d'ici 2040 (44 ans de cotisation). Tandis que le temps passé en retraite s'élèverait seulement de 2 ans. Cette proposition se fonde sur le postulat selon lequel les salariés partent effectivement à la retraite à 60 ans, ce qui est faux.

En effet, dans le secteur privé, l'âge moyen de fin d'activité est de 57,5 ans, l'âge de liquidation moyen de la retraite est supérieur à 61 ans. Pour ceux qui ont liquidé leur retraite en 2001, il était de 61,75 ans pour les retraités de droits directs. Sur 450 000 droits directs, 62,3% du total étaient âgés de 60 ans, 25,4% avaient au moins 65 ans. Seulement 56% avaient les 158 trimestres requis cette année-là pour partir à la retraite à taux plein. Moins de 52% avaient 40 ans de cotisation (160 trimestres).

• **Ainsi la durée moyenne de vie à la retraite est inférieure à l'espérance de vie à 60 ans**

Selon le rapport du COR (2001), entre 59 et 60 ans, 32% des hommes et 21,2% des femmes étaient en préretraite, 45% des hommes et 42% des femmes étaient en emploi. Les autres (23% des hommes et 37% des femmes) étaient soit au chômage, soit en invalidité, soit en longue maladie, soit inactifs.

• **Le creusement des inégalités par rapport à la retraite**

A 60 ans, un ouvrier a une espérance de vie inférieure de 5 ans et demi à un cadre de l'industrie, de 7,5 ans inférieure à un cadre de la fonction publique. La probabilité de décéder avant 60 ans (entre 35 et 60 ans) est de 16% pour un ouvrier, de 8% pour un cadre. Ces inégalités relatives ont tendance à s'accroître. L'espérance de vie moyenne à 60 ans pour un ouvrier de sexe masculin passe de 16 ans (période 60-69) à 17 ans (82-96), soit +1 an. Alors que pour un cadre, ou une profession libérale, elle passera pour les mêmes périodes de 19,5 à 22,5, soit +3 ans.

La réforme Fillon avec un nouveau report de l'âge effectif où l'on pourra prendre sa retraite aggravera ces inégalités. De nombreux ouvriers ne pourront pas profiter de leurs

retraites. De même, on peut souligner les conséquences catastrophiques pour les femmes (aux carrières hachées, en liaison avec l'éducation des enfants) et les jeunes, insérés de plus en plus tardivement sur le marché du travail. Les années de formation devraient être prises en compte avec la prise en charge des cotisations.

• **Le déséquilibre du plan Fillon : de lourdes menaces pour l'avenir**

La baisse des pensions est le principal levier du plan Fillon. Nous sommes bien loin de l'effort partagé que vante le gouvernement Raffarin. Sur le plan des ressources supplémentaires, 16,5 milliards seraient dégagés par un redéploiement des cotisations. Mais rien n'est garanti, car les économies prétendues sur l'indemnisation du chômage sont hypothétiques, d'autant que d'autres besoins vont pousser (santé, éducation, famille, etc.). Comme le gouvernement refuse d'alourdir les prélèvements obligatoires et de réformer le financement, on peut alors craindre un nouveau train d'économies sur les pensions. La réforme Fillon, malgré les purges, ne boucle pas le financement des régimes de retraite. Les quelques améliorations marginales (pluripensionnés, départs anticipés...) ne sont pas compensées par des prélèvements suffisants. Il reste 16,5 milliards à financer. Le risque, c'est qu'ils soient financés par une nouvelle baisse programmée des pensions qui porterait leur réduction, d'ici 2020, à un total de 65 milliards d'euros (48,5 + 16,5), soit plus de 3 points de PIB en 2020.

Le plan Fillon doit être retiré. Sa cohérence régressive s'inscrit dans un plan beaucoup plus vaste de réduction des dépenses publiques et sociales (santé, comme le prévoit le rapport Chadelat, éducation avec les réformes Ferry, retraites...) et des prélèvements obligatoires. Il s'agit fondamentalement, sur la base d'un éclatement et d'une réduction massive de la protection sociale obligatoire, de faire monter le complémentaire, l'assuranciel et la capitalisation, avec des formes de couverture individuelle et la pénétration de la logique de privatisation, de marchandisation et de mise en concurrence. Cela impliquerait une mise en cause radicale du financement socialisé, en particulier les cotisations sociales présentées comme un boulet à réduire. Ceci explique que le ministre prétende qu'il n'y a pas d'alternative. En réalité, toutes les pistes alternatives qui ont été avancées sont rejetées, au motif qu'elles accroîtraient les prélèvements obligatoires et pénaliseraient l'emploi. Plus que jamais, il convient de faire monter, d'un même mouvement, luttant pour le retrait du plan Fillon et propositions pour une autre réforme. ■

Tableau 7 \* - Besoin de financement (en milliards d'euros)

	RG	FPE	CNRACL	TOTAL
Besoin de financement ( <i>ex ante</i> )	- 61	- 20	- 9	- 90
Effet de l'allongement durée	14,1	7,5	3,4	25
Effet de la diminution des pensions	37,4	9,4	1,7	48,5
Besoin de financement restant	- 9,5	- 3,1	- 3,9	- 16,5

\* Les 7 tableaux sont extraits de l'étude « L'avenir des retraites. Deux points de vue critiques sur la réforme Fillon ». *Notes économiques*. Publication du Centre Confédéral d'Etudes économiques et sociales, n° 70, mai 2003.