



Résolution de la CES sur Vers des systèmes de retraite adéquats – la réponse de la CES au Livre vert de la CE

Adoptée lors du Comité exécutif des 13-14 octobre 2010

Sur le principe, la CES se félicite du lancement par la Commission européenne 7 juillet 2010, d'un débat européen sur les pensions en publiant son Livre vert « Vers des systèmes de retraites adéquats, viables et sûrs en Europe ».

Avec ses organisations, la CES entend s'y impliquer pleinement, en vue de défendre à la fois les intérêts des salariés et des retraités qu'elle représente.

1) Des défis communs à relever

Il convient de reconnaître, que les 27 Etats membres sont confrontés, certes avec des nuances parfois pour certains d'entre eux, aux mêmes problèmes, tels, par exemple :

- le vieillissement (heureux !) de la population, mais avec ses conséquences en matière de financement des pensions sur le long terme et/ou de développement des services et des structures d'accueil pour les personnes âgées et ou très âgées ;
- aux évolutions des structures familiales induisant des modifications dans le calcul et l'attribution des droits à pension notamment ;
- l'évolution du marché du travail qui se caractérise, d'une part par le fait qu'il y a toujours des sorties précoces, c'est-à-dire avant l'âge légal de la pension – et ceci déjà avant la crise - mais aussi par des entrées de plus en plus tardives, mais encore, par plus de précarité, par une pression accrue sur les salaires (augmentation significative du nombre de travailleurs pauvres) ;
- la pression faite sur la structure des systèmes de pensions pour donner plus de place aux systèmes privés de pension dépendant essentiellement des marchés financiers, au détriment des régimes publics fondés sur la solidarité inter et intra générationnelle ;
- et bien évidemment la crise économique et financière.

La Commission dans son Livre vert feint de présenter le débat sur l'avenir des systèmes de pensions comme un débat qui serait purement « technique », alors que les questions posées et les réponses attendues, sont éminemment « politiques ».

La CES tient, à ce propos, à rappeler fermement que l'Union européenne, au regard des Traités actuels, n'a aucune compétence pour intervenir sur l'organisation, la structure et le financement des systèmes légaux de pension.

Parmi les thèmes abordés dans le Livre vert, trois retiennent plus particulièrement l'attention de la CES.

2) Ne pas se tromper de débat quand il s'agit de traiter de l'impact de la démographie

Pour la Commission, le premier défi auquel les systèmes de pensions sont confrontés est celui du **vieillissement démographique**. Il s'agit d'une réalité, certes, qu'il faut prendre en compte, mais qu'il ne faut pas surestimer, comme le font beaucoup, car elle peut être anticipée (pour preuve le fait que les Etats membres n'ont pas attendu le Livre vert pour adapter leurs systèmes de retraite) et des solutions concertées peuvent y être apportées.

Mais il convient surtout de noter que la Commission ne fait pas de distinguo clair entre le « ratio de dépendance démographique » et le « ratio de dépendance économique ». Elle ne s'en tient, en réalité qu'au premier - ignorant le second - et en s'appuyant, de plus, sur des projections sur le très long terme (50 ans) qui ne sont pas fiables, tellement les choses peuvent évoluer en ce domaine.

Or, pour les systèmes fondés sur un financement en répartition (Pay-As-You-Go), seul le ratio « économique » est déterminant, à savoir, le nombre de personnes qui sont au travail et donc qui le financent, mais aussi, l'augmentation de la productivité et de la richesse produite (PIB) qui doivent avoir des retombées positives sur la qualité de l'emploi et des salaires.

Cela signifie, in fine, que face à ce défi, il est fondamental de se concentrer sur la bataille en faveur « de plus et de meilleurs emplois » et plus largement sur l'augmentation du taux d'emplois (qui n'est que de 66% aujourd'hui dans les différents pays de l'Union européenne).

Ceci fait qu'en réponse à cette approche quelque peu biaisée, la Commission s'interroge sur le fait de savoir (tout en se félicitant de ce que certains Etats membres se soient déjà engagés dans cette voie) si la solution ne consiste pas à **repousser l'âge de la pension légale** et donc d'allonger la durée d'activité des seniors.

Une telle formulation pose plusieurs types de questions. Ainsi, quelle est la pertinence ou que signifie aujourd'hui prétendre prolonger la durée d'activité des salariés les plus âgés, quand dans le même temps, ces mêmes salariés n'ont pas la possibilité de rester en activité jusqu'à l'âge légal de la retraite - parce que les entreprises les utilisent comme une variable d'ajustement de leurs effectifs. Comme le reconnaît la Commission elle-même, « moins de 50% des citoyens travaillent encore à l'âge de 60 ans », d'où la nécessité d'une politique de l'emploi pour tous les âges.

Vouloir reculer l'âge légal de la pension, dans le contexte actuel c'est déplacer le problème sans le résoudre, à savoir le transférer de celui du financement des pensions vers celui du chômage et de son financement. Il ne suffit donc pas de décréter qu' : « il faut travailler plus longtemps », encore faut-il que le travail existe, ce qui renvoie

- d'une part, comme il vient d'être dit, à la responsabilité des employeurs,
- et d'autre part à celle des Etats membres, notamment dans leurs politiques de développement et d'aménagement des territoires qu'ils mettent ou non en œuvre.

Or, ce qui est marquant dans ce type de débats, c'est la tendance qui consiste à renvoyer à la responsabilité individuelle, voire à culpabiliser les individus, alors que les causes et les solutions sont ailleurs, voire structurelles.

Prétendre allonger uniformément la durée d'activité des salariés âgés, c'est ignorer le fait que, aujourd'hui encore, certains d'entre eux ont commencé leur carrière très jeunes et ont donc largement contribué au financement solidaire des systèmes de protection sociale et de pension en particulier.

C'est aussi faire l'impasse sur une autre réalité, à savoir que selon le type et la **pénibilité d'emploi** exercé durant la vie professionnelle, les salariés ne sont pas toutes et tous égaux au regard de l'espérance de vie à l'âge de la retraite.

Cette espérance de vie (qui ne prend pas en compte un autre élément, qui est celui de l'espérance de vie « en bonne santé » au moment de la retraite) varie entre les catégories socioprofessionnelles ou le type d'emploi exercé, de sept ans en moyenne entre les extrêmes, à savoir entre les emplois les plus pénibles et les moins pénibles. D'où, pour la CES la nécessité de mettre en œuvre des mesures différenciées d'ouverture du droit à la pension qui prennent en compte cette réalité.

Vouloir prolonger la durée d'activité des salariés, cela suppose que l'emploi existe et que ces salariés soient aptes à les exercer. Ceci renvoie

- d'une part, aux stratégies de développement d'emploi et, donc, d'investissements mises en œuvre par les entreprises,
- d'autre part, à l'investissement en matière de formation tout au long de la vie des salariés permettant leur adaptation aux évolutions des métiers ou leur conversion,
- mais aussi à leurs conditions de travail,
- mais encore en mettant en œuvre des stratégies actives (formation, qualification, garantie du revenu) favorisant le retour au travail de celles et ceux qui l'ont perdu.

Cette question renvoie également au développement d'une politique de l'emploi européenne audacieuse et concertée.

Par ailleurs en se focalisant sur «vieillessement actif» donc sur l'emploi des seniors comme le fait la Commission, c'est faire l'impasse sur la dramatique question aujourd'hui de l'emploi des jeunes. Les difficultés d'entrée des jeunes dans la vie active sont un phénomène récurrent. Contrairement à ce que dit la Commission, leur entrée tardive n'est pas due qu'au seul fait qu'ils prolongent leurs études (encore que tous ne font pas de longues études), mais avant tout et surtout au fait que les entreprises ne les accueillent pas, sauf à leur proposer des activités précaires. En effet, qu'est-ce qui leur est le plus souvent proposé au terme de leurs études? - stages, contrats à durée déterminée, intérim ou emplois à temps partiel.

La réponse pertinente ne peut donc se résumer à **se contenter de proposer** de reculer l'âge légal de l'ouverture du droit à la pension, proposition qui, si elle était généralisée, serait inopportune aujourd'hui. Il faut tout d'abord faire coïncider l'âge « effectif » de sortie du marché du travail avec l'âge « légal » de la pension. La CES rejette fermement toute recommandation visant à instaurer un mécanisme automatique d'augmentation de l'âge légal ainsi que toute solution uniforme qui s'appliquerait à tous les Etats membres.

3) La baisse des pensions, dans le futur, n'est pas une fatalité

La Commission semble ériger en postulat le fait que les montants des retraites publiques devraient inexorablement baisser dans l'avenir. Pour la CES, cette baisse n'est pas une fatalité à condition que la priorité soit portée au niveau européen et au sein des Etats, dans quatre directions.

- Le développement de l'emploi et de sa qualité ainsi que celle des salaires,
- Le développement des services sociaux de qualité,
- La pérennité des moyens de financement des systèmes de protection sociale,
- La remise en cause de la priorité, donnée dans certains Etats membres sous l'impulsion de la Commission, au développement des régimes privés de pension, notamment à cotisations définies.

Tout ceci, en conformité avec les objectifs sociaux définis au niveau européen tant dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, que dans la Charte des droits sociaux fondamentaux ou dans la Stratégie 2020, y compris en ce qui concerne l'objectif de réduction de la pauvreté.

3.1. Pour la CES, garantir les pensions et leur niveau, cela implique de garantir la qualité de l'emploi et des salaires

La qualité des emplois et des salaires est pour la CES la réponse majeure à apporter pour avoir des systèmes de retraite « adéquats, viables et sûrs en Europe ». Même avant la crise, si à l'époque la Commission pouvait se targuer de l'augmentation du nombre d'emplois dans l'Union, force était de constater que ces emplois étaient marqués du sceau de la précarité : emplois sous contrat à durée déterminée, emplois à temps partiels « non choisis », intérimaires, voire stages mal ou non rémunérés. Cette précarité affecte particulièrement les jeunes et les femmes, avec des conséquences préjudiciables sur le montant de leur pension future.

A cette tendance s'est ajoutée la crise qui a vu les emplois sévèrement diminuer, les taux de chômage exploser, avec comme conséquence, ainsi que le reconnaît la Commission, « *des retombées considérables sur les futures retraites parce que de nombreux travailleurs auront perdu leur emploi et seront restés au chômage pendant un certain temps et que d'autres auront peut-être été contraints d'accepter des salaires plus bas ou un temps de travail réduit* ».

D'où la mobilisation de la CES et de ses organisations en faveur d'emplois de qualité et correctement rémunérés, pour garantir les droits à la retraite de ces futurs retraités, mais aussi des retraités actuels. En effet, telles que sont les modalités de financement des régimes de pension publique, fondés sur la répartition, à laquelle la CES et ses organisations sont profondément attachées, elles reposent pour l'essentiel sur les salariés et les revenus du travail. Un travail précaire ou des salaires faibles sont autant de « manques à gagner » pour les systèmes de protection sociale et de pension en particulier, mais aussi pour les droits des futurs retraités. En effet, un travailleur pauvre fera inexorablement un retraité pauvre.

Ceci implique également pour la CES que les Etats membres et les partenaires sociaux mettent en place les mesures nécessaires en terme de validation et de garanties de droits pour ces périodes d'inactivité ou de chômage, y compris partiel, ce que nous appelons « sécuriser/garantir les périodes de transition ». De même, doivent être mises

en œuvre les mesures visant à couvrir les périodes consacrées aux soins familiaux et/ou éducatifs.

3.2 C'est aussi, dans le cadre du vieillissement de la population, investir dans des services sociaux de qualité

En effet, la Commission constate que « *les soins formels viennent remplacer progressivement les soins informels* » pour les personnes âgées dépendantes. Toutefois, elle le constate, pour « *déplorer la pression qu'ils peuvent exercer sur les dépenses* ».

Pour la CES, l'approche est toute autre. Ces « soins formels » sous forme de services ou de structures d'accueil - ce qui est identique pour les soins pour les enfants

- représentent des gisements d'emplois qualifiés et donc ils contribuent aux financements sociaux par le biais des cotisations qu'ils génèrent, mais aussi ils contribuent au développement de l'économie, au même titre que les autres types d'emplois ;
- et leur développement permet aux parents, et notamment aux femmes qui sont aujourd'hui encore les plus concernées, de concilier leur vie privée/familiale et professionnelle et, d'intégrer, s'ils (elles) le désirent, le marché du travail, améliorant ainsi le taux d'emplois au sein de l'Union européenne.

3.3) C'est aussi garantir et améliorer le financement des systèmes de protection sociale

Pour la CES, investir dans la protection sociale, ce n'est pas qu'une dépense, c'est un « investissement productif », comme le reconnaissait la Commission, il y a encore quelques années, déjà bien avant la crise. D'où la nécessité de préserver son financement. Plutôt que de prétendre réduire la protection sociale et ses moyens, la véritable mobilisation et les efforts faits doivent être orientés pour la renforcer et lui donner els moyens de remplir ses missions. Il incombe, donc, aux pouvoirs publics de prendre les mesures, notamment en matière de financement et de soutien à l'économie.

Face à la crise, L'Union et les Etats membres s'accordent à dire qu'ils ont mieux réussi que d'autres régions du monde, grâce à l'efficacité de leurs systèmes de protection sociale existants. Cependant, dans la période actuelle on entend se développer un discours et des comportements paradoxaux, contradictoires. Et les premières mesures qu'ils mettent en œuvre consistent à pratiquer des coupes claires dans les budgets et/ou prestations sociales, au nom d'une orthodoxie budgétaires qui les prive de moyens d'actions.

Aussi, la CES ne peut-elle accepter l'approche de la Commission, telle qu'elle est formulée dans le Livre vert et qui consiste à mettre en œuvre les réformes des systèmes de pension dont l'objet principal serait de « *renforcer la viabilité des finances publiques* ». Autrement dit, conditionner le montant et la qualité des pensions aux capacités financières des Etats. C'est « mettre la charrue avant les bœufs ». C'est inverser les termes de « l'équation sociale ». L'approche que défend la CES est, au contraire, de garantir des montants décents/adéquats de pensions en recherchant et en mettant en œuvre les dispositifs financiers qui permettent d'atteindre cet objectif.

Assurer le financement c'est tout d'abord revoir toutes les pratiques d'exonérations fiscales et/ou sociales que mettent en œuvre les Etats membres et qui portent tout d'abord sur l'emploi sous prétexte d'alléger les obstacles à l'emploi. Or, ces

exonérations sont faites sans véritables contreparties, donc engagement, de la part des entreprises en ce qui concerne le maintien et/ou le développement de l'emploi. Ce qui se traduit pour elles par des effets d'aubaine et pour les systèmes de protection sociale par une diminution de leurs ressources.

A l'instar de ce que préconise la CES, il convient également de trouver d'autres sources de financement qui, d'une part, pénalise moins l'emploi et les entreprises employeuses de main d'œuvre et d'autre part mettent à contribution ceux qui aujourd'hui, malgré leurs moyens, parviennent à échapper aux démarches de solidarité. Il convient, toutefois, que ces nouvelles ressources soient effectivement et durablement affectées aux budgets sociaux.

Sans remettre en cause les pratiques nationales existantes en ce qui concerne les exonérations fiscales, la CES n'est pas favorable à l'extension de telles pratiques visant à encourager l'adhésion aux régimes privés de retraite non solidaires. Car ces pratiques sont injustes socialement, puisqu'elles ne profitent, la plupart du temps, qu'à celles et ceux qui peuvent financer ce type de retraites, alors qu'elles pénalisent la collectivité toute entière par le manque à gagner qu'elles représentent. Et de plus, comme le reconnaît elle-même la Commission, les conséquences négatives de ces pratiques d'exonération peuvent se révéler « *considérables* » sur les finances publiques.

3.4) Renforcer les régimes publics de pension fondés sur la répartition, c'est-à-dire sur la solidarité inter et intra générationnelle et réduire et contrôler le développement des systèmes individuels de pensions gérés par les institutions financières.

L'impact du vieillissement de la population affecte, certes de manière différente, tous les systèmes de pension, mais en ce qui concerne les régimes privés, comme le relève la Commission, « *cet impact pourrait porter sur les taux de rendement moins élevés, pouvant entraîner une majoration des cotisations, une réduction des prestations, une amplification de l'exode des capitaux vers les marchés émergents ou une plus grande prise de risque* », ce qui - aujourd'hui - n'est plus seulement une éventualité, mais déjà une réalité. Et cette réalité n'est pas, là non plus, le seul résultat du vieillissement démographique, même si ce phénomène n'est pas neutre.

Pour la CES, la faiblesse des régimes privés de pension, notamment ceux à cotisations définies, donc en fait des systèmes d'épargne en vue de la retraite, tient à leur nature même car ce sont des systèmes qui sont avant tout « financiers », ce qui les rend directement dépendants de l'évolution de ces marchés. Et même si comme le propose la Commission dans son document, il faut tenter de « *réduire les risques liés à l'investissement à l'approche et lors de la phase de liquidation* » - ce que la CES partage - cela ne les prémunit ni ne les immunise du risque. Et toute crise survenant en ce domaine a des conséquences négatives directes sur ces régimes et sur le revenu des pensionnés. D'où la stratégie de la CES qui a toujours privilégié les régimes de pension fondés sur la solidarité et non sur les performances des marchés financiers, et notamment ceux mis en place par accords entre les partenaires sociaux.

Un autre risque existe dans la mise en œuvre de ces systèmes privés fondés sur les marchés financiers, c'est celui de ne pas pouvoir tenir les promesses faites, avec la conséquence dans ce cas que les bénéficiaires déçus se retournent de fait vers les pouvoirs publics.

Une des manières de réduire ces risques serait d'introduire des règles de solvabilité pertinentes, c'est-à-dire adaptées à la couverture de ces risques. La CES est opposée

cependant à ce que les règles de « solvabilité » qui sont appliquées aux organismes d'assurance, le soient de la même manière aux régimes privés de pension solidaires, car elles feraient peser sur eux des contraintes de financement non justifiées par le fait que le risque couvert l'est sur une très longue période et parce que ce type de règles se traduirait par une augmentation importante des cotisations qui serait dissuasive pour l'adhésion à ces régimes.

Toujours dans ce cadre de la réduction du risque, la CES revendique une place significative et déterminante pour les représentants des travailleurs et retraités dans les organes de contrôles ainsi que dans ceux chargés de définir les politiques et stratégies d'investissement des régimes privés de pensions, afin de privilégier, dans l'intérêt des cotisants et des bénéficiaires, les investissements socialement responsables.

4) Oui à la pérennité et à la viabilité des systèmes de pension

La CES partage les propositions de la Commission:

- d'améliorer l'information des usagers,
- de renforcer la réglementation concernant la transparence des régimes privés de pension, leurs stratégies d'investissement et leur solvabilité,
- de lever les obstacles à la mobilité dans le domaine des pensions complémentaires.

La CES serait aussi en faveur d'une nouvelle initiative sur la portabilité des droits à pension professionnelle, à la seule condition qu'elle n'affecte pas négativement les systèmes nationaux.

Mais se mobiliser pour des « systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe » ne se réduit pas à la mise en œuvre de mesures « d'ajustements techniques ». D'autant plus que, comme le montre leur analyse, les mesures proposées ne sont pas neutres et pour le moins tendent à confirmer/renforcer les orientations sous-jacentes déjà mises en œuvre dans certains pays.

Vouloir réformer avec succès en ce domaine – et l'expérience passée l'a toujours démontré – c'est obéir à quelques règles fondamentales :

- les réformes entreprises doivent reposer sur des constats et des diagnostics partagés. Ceci implique échanges, dialogue, concertation ;
- elles doivent impliquer toutes les parties intéressées. Elles ne peuvent donc être le seul fait des politiques, mais doivent impliquer en particulier les organisations syndicales ;
- elles doivent être justes et équitables et concerner tout le monde, pas seulement une catégorie de personnes ;
- elles doivent s'inscrire dans le temps, ce qui est une condition de leur « acceptabilité sociale » ;
- elles doivent faire l'objet d'évaluations périodiques et, ici aussi, partagées sur leur pertinence, leur utilité ou non, leur maintien ou non ;
- elles doivent prendre en compte la diversité des emplois et des carrières professionnelles.

La véritable mobilisation en faveur de systèmes de pension de qualité et pérennes doit, d'abord et avant tout, se mener en amont, c'est-à-dire en agissant sur la qualité du travail et de la rémunération qui, dans les régimes d'assurances sociales, en particulier, conditionne directement le montant de la pension future. Et cette qualité de l'emploi

et de la rémunération en assure le financement et la pérennité, et ceci, dans tous les systèmes qu'ils soient d'assurance ou universels. Aucune réforme des retraites ne peut donc s'exonérer d'une politique active et audacieuse de l'emploi, ceci d'autant plus dans un contexte de montée du chômage des jeunes et à l'explosion de la précarité.

L'implication des organisations syndicales, représentatives des intérêts des cotisants et des retraités, doit être permanente et effective à tous les niveaux de décision et de contrôle. De même qu'elles doivent être consultées et associées à la mise en œuvre des réformes projetées et/ou entreprises, ainsi qu'à leur évaluation.

Car derrière ce débat sur le type de systèmes de pension à mettre en place ou à encourager/développer au sein de l'Union, c'est celui sur les valeurs et le type de société à promouvoir en Europe.

A travers les systèmes de pension ainsi prônés, veut-on bâtir une Union européenne fondée sur le marché et la libre circulation des capitaux ?

Ou alors veut-on bâtir et promouvoir une Europe sociale, fondée sur les valeurs de solidarité et de responsabilité collective, qui puisse garantir à chacun un revenu adéquat lorsqu'arrive l'âge de la pension ? C'est ce choix que fait la CES et qui trouve toute sa pertinence en cette année 2010, « Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ».