

Réforme des retraites: remarques sur un projet de loi dangereux

 blogs.mediapart.fr/henri-sterdyniak/blog/260120/reforme-des-retraites-remarques-sur-un-projet-de-loi-

Henri Sterdyniak, *Mediapart*, 26 janvier 2020

Le projet de loi sur la réforme des retraites a adopté au Conseil des ministres le 24 janvier 2020. Nous en proposons ici une analyse, article par article.[1]

Trois points frappent à la lecture. L'objectif de l'équilibre financier est prégnant alors que celui d'un niveau satisfaisant de niveau des retraites, bien que proclamé au départ, ne donne lieu à aucun engagement précis.

Le système des retraites serait étatisé et centralisé. L'autonomie des régimes complémentaires, des régimes spéciaux, des régimes autonomes, disparaît complètement. Le projet marque un recul de la démocratie sociale. Il existe une forte contradiction entre la manière étatique et centralisée dont le projet a été conçu et la proclamation que le système serait ensuite géré par les partenaires sociaux. Pourquoi ne pas leur avoir donné la main dès le début ?

Le projet de loi reprend généralement le Rapport Delevoye de Juillet 2019. La concertation n'a guère entraîné de modifications, sauf sur des points mineurs. Des grands principes sont souvent énoncés, sans que leur mise en application soit effectivement décidée. De nombreux points sont laissés à des ordonnances, donc au gouvernement, de sorte que le projet marque un nouveau recul de la démocratie parlementaire.

Le nouveau régime ne versera pas de pensions avant 2037. Le système actuel versera la totalité des pensions jusqu'à cette date (et continuera à calculer des droits au moins jusqu'en 2065, à des personnes qui seront nés jusqu'en 2003, puisque ce n'est que les personnes nées en 2004 et après qui auront une retraite en totalité au régime universel). Or le ratio démographique devrait augmenter fortement jusqu'en 2037 et ralentir ensuite, de sorte que c'est dans le système actuel que l'essentiel de l'ajustement devra être fait. Comme les carabiniers, le nouveau régime arrivera après la bataille. Cependant, l'organisation et le fonctionnement du système actuel durant la période de transition 2025-2037-2065 sont entièrement laissés, par le projet de loi, à des ordonnances dont le contenu n'est pas précisé. Durant cette phase, les régimes actuels perdraient toute autonomie et toute maîtrise de leur dépenses et recettes. Ce n'est pas acceptable.

Le projet comporte une courte loi organique [2] (5 articles) et une loi ordinaire (65 articles) dont les articles 1 à 60 et 64 organisent le nouveau système, les articles 57, 61, 62, 63 portent sur la période de transition tandis que l'article 65 porte sur l'épargne retraite. Nous commenterons ensuite l'avis consultatif du Conseil d'État.

1. La loi organique

L'article 1 impose que le système universel de retraite (SUR) soit en permanence équilibré ou en excédent en prévision, en cumul sur les cinq années suivantes. Par exemple, en 2025, il devrait l'être sur la période 2025-29.

Le solde du système de retraite ne serait pas corrigé de l'effet de la conjoncture. Dans le passé, en 2009-2013 par exemple, son déficit a été de l'ordre de 0,6% du PIB en raison de la baisse des recettes induites par la baisse de l'emploi suite à la crise de 2008. Cela ne serait plus possible à l'avenir. Il n'est pas précisé comment ce déficit pourrait être corrigé à court terme, sans avoir des effets dépressifs sur l'activité. Il faudrait au minimum que l'État soit contraint de verser au SUR une subvention représentant les pertes de recettes dues au déficit conjoncturel (par exemple à l'écart entre le taux de chômage et un taux cible de 7 % aujourd'hui, plus faible demain).

Les recettes du système ne sont pas précisées, en particulier pour 2025 et les années suivantes. Que deviendront les cotisations de l'État, de la Caisse nationale de retraite des agents des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL), les cotisations au-delà de trois plafonds de la Sécurité sociale (Pass), les subventions aux régimes spéciaux, les différents impôts dont bénéficient aujourd'hui la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), les diverses ressources des régimes autonomes ? D'autant que la loi prévoit un ajustement en 15 ans. Faudra-t-il que dès 2025, les pensions soient baissées en prévision de la baisse des cotisations de l'employeur public et des cotisations des hauts salaires ?

Enfin, les prévisions financières reposeront sur des prévisions forcément arbitraires. Faudra-t-il, comme le COR (Conseil d'Orientation des Retraites) se croyait obligé de le faire, reprendre les prévisions officielles, souvent biaisées, en particulier quand est « fabriqué » un déficit de la Sécurité sociale *via* l'annonce d'une forte baisse des effectifs du secteur public et ce faisant des cotisations des employeurs publics ?

L'article prévoit en outre que si le déficit cumulé du SUR de 2027 à l'année de fin de la prévision, donc l'année N+5, dépasse 3% des recettes du SUR, la loi de financement de la Sécurité sociale devra prévoir les modalités de réduction de la dette constatée. La dette du SUR serait donc limitée à environ 0,4% du PIB. C'est un paragraphe confus. Faut-il comprendre la dette nette ou la dette brute ? Heureusement, elle ne fixe aucun délai pour la réduction de cette dette. Elle ne joue pas si le premier paragraphe est respecté.

L'article 2 étend dès 2022 le champ de la LFSS (Loi de financement de la Sécurité sociale) aux régimes complémentaires obligatoires : AGIRC-ARRCO, IRCANTEC, RAFF, indépendants, professions libérales. Ceci implique, dès cette date, que l'État, le gouvernement en fait, prenne le pouvoir dans ces caisses au détriment des partenaires sociaux ou des organisations professionnelles.

On notera que ni la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), ni l'Unédic ne sont intégrées explicitement dans la Sécurité sociale, alors qu'elles devraient être excédentaires d'ici 2025. La contrainte d'équilibre ne porte que sur le système de retraite et non sur l'ensemble de la Sécurité sociale.

1. La Loi ordinaire, le SUR

L'exposé des motifs, comme c'est la loi du genre, donne quelques gages : il évoque les « valeurs fondatrices du projet conçu par le Conseil National de la Résistance » ; il réaffirme le choix de la répartition. Il reprend toutefois l'idée selon laquelle la société du risque et son corollaire le précarat seront en quelque sorte la norme pour demain. Au lieu de se donner l'objectif de limiter les incertitudes et la précarité, le gouvernement n'offre comme seul avenir que celui de l'adaptation aux supposées contraintes. Notre système de retraite serait « plus que tout, inadapté à la réalité de notre société, aux parcours professionnels d'aujourd'hui, aux nouvelles précarités ».

L'article 1 énonce de grands principes généraux. Ainsi : « La Nation affirme solennellement son attachement à un système universel de retraite qui, par son caractère obligatoire et le choix d'un financement par répartition, exprime la solidarité entre les générations, unies dans un pacte social ». Le premier principe mentionné est celui de l'équité, avec comme boussole : « chaque euro cotisé doit ouvrir les mêmes droits à chacun^[3] ».

Toutefois, la notion de mêmes droits n'est pas précisée. Tient-elle compte des différences d'espérance de vie selon la carrière ? Elle oublie l'objectif redistributif de l'assurance sociale, qui doit corriger les inégalités issues du marché du travail.

Le deuxième principe retenu est celui de la solidarité mais sans aucune garantie concrète, par exemple en termes de niveau de vie minimal assuré aux retraités. Le troisième indique que le SUR « doit permettre de garantir un niveau de vie satisfaisant aux retraités », mais il n'est pas précisé que ce niveau de vie doit être équivalent à celui des personnes en âges d'activité.

Le quatrième principe : « un objectif de liberté de choix pour les assurés, leur permettant, sous réserve d'un âge minimum, de décider de leur date de départ à la retraite en fonction du montant de retraite » en oubliant que beaucoup de salariés - que les employeurs refusent d'embaucher ou de maintenir en emploi - n'ont guère le choix.

Le cinquième principe est celui de la « soutenabilité économique et de l'équilibre financier », Il est précisé que « Le pilotage du système universel de retraite tient compte de l'évolution à long terme du rapport entre le nombre des actifs et celui des retraités », mais il n'est pas dit si cela se fait par baisse des pensions ou hausse des cotisations.

Le sixième principe est celui de la « lisibilité des droits » pour les assurés. Vague promesse à nouveau, *a fortiori* quand le gouvernement n'a toujours pas présenté des chiffres précis sur les taux de remplacement qui seront offerts par le nouveau

système.

L'article 1 indique enfin que « La mise en place du système universel de retraite s'accompagne, dans le cadre d'une loi de programmation, de mécanismes permettant de garantir aux personnels enseignants une revalorisation de leur rémunération leur assurant le versement d'une retraite d'un montant équivalent à celle perçue par les fonctionnaires appartenant à des corps comparables de la fonction publique de l'État ». L'engagement est vague. Faut-il comprendre que les primes des enseignants vont passer de 10 à 40 % de leur traitement ? Selon le Conseil d'État, ce paragraphe est contraire à la Constitution, puisque le parlement ne peut imposer au gouvernement le contenu d'une loi. Ceci implique que pour garantir sa promesse, le gouvernement devrait effectivement déposer la loi dès maintenant.

L'article 2 dispose que le SUR s'applique à tous les actifs, à partir du 1er janvier 2022, pour les assurés nés à compter du 1er janvier 2004 ; à partir du 1er janvier 2025, pour les assurés nés à compter du 1er janvier 1975 ». Les fonctionnaires seront affiliés au SUR (**article 6**), ainsi que les salariés des régimes spéciaux (**article 7**), à l'exception des marins dont le régime sera précisé par ordonnance.

L'article 8 précise que les cotisations donneront droit à des points en fonction d'une valeur d'acquisition^[4]. Ces points donneront droit à une pension en fonction d'une valeur de service, compte-tenu d'une variable d'ajustement fonction de l'âge de départ de l'assuré. Notons que la durée de carrière n'est plus mentionnée.

L'article 9 énonce que : « La valeur d'acquisition et la valeur de service du point applicables au titre de l'année 2022 sont fixées, avant le 30 juin 2021, par une délibération du conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle, à un niveau déterminé, au regard des projections de la situation financière des régimes de retraite légalement obligatoires établies par le comité d'expertise indépendant des retraites sur un horizon de quarante ans, de manière à garantir l'équilibre financier du système de retraite sans diminuer la part des pensions dans le produit intérieur brut. Un décret approuve cette délibération ou énonce les motifs pour lesquelles elle ne peut être approuvée. Dans ce dernier cas, ou en l'absence de délibération, ces deux valeurs sont fixées par décret ».

L'article ne donne donc aucune garantie sur le niveau des pensions relativement à celui des salaires. L'ajustement devra se faire sur les pensions et non sur les ressources. Le texte ne reprend pas pour 2022 le taux de rendement de 5,5 % figurant dans le rapport Delevoye. Comme dans la suite du texte, le gouvernement peut toujours reprendre la main par décret.

Aucune retraite ne sera versée selon le nouveau régime avant 2037, la part des retraites versées selon le nouveau régime n'augmentera que très lentement (elle ne sera que le tiers des pensions en 2050), de sorte que la valeur du point de 2022 aura peu d'influence sur l'équilibre cumulé de 2022 à 2061. La garantie que la part des pensions dans le PIB

ne peut diminuer n'est malheureusement valable que pour 2022, année où le choix de la valeur du point n'a aucune influence sur l'équilibre financier, de sorte que cette précision n'a guère de sens.

Au sujet de la valeur d'acquisition et de la valeur de service du point, l'article 9 précise : « Ces valeurs sont revalorisées chaque année : 1°. Jusqu'au 31 décembre 2044, les deux taux de revalorisation sont fixés par une délibération du conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle approuvée par décret ou, en l'absence de délibération ou en l'absence d'approbation de celle-ci, par un décret. Chacun de ces taux doit être supérieur à zéro et compris entre l'évolution annuelle des prix hors tabac et l'évolution annuelle du revenu moyen par tête^[5] ».

Ce n'est qu'à compter du 1^{er} janvier 2045, « que ces deux taux sont égaux à l'évolution annuelle du revenu moyen par tête mentionnée au 1°, sauf si une délibération du conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle approuvée par décret ou, sous réserve de l'absence de délibération ou de l'absence d'approbation de celle-ci, un décret détermine un taux différent ».

Le gouvernement aura finalement la main sur l'évolution de ces taux puisqu'il validera ou non la proposition de la CNRU (Caisse nationale de retraite universelle). Le taux de rendement pourra baisser pendant 23 ans, sans aucune garantie avant 2045 et même après (puisque le gouvernement pourra passer outre par décret).

Notons que, là encore, comme jusqu'en 2037, personne ne touchera de pension selon le SUR, l'évolution de ces deux taux ne pourra équilibrer le système à court terme et sera donc arbitraire. La garantie de stabilité de la part des pensions dans le PIB disparaît.

L'article 10 introduit un âge dit « d'équilibre », avec une décote et une surcote de 5% par an. Il supprime donc la prise en compte de la durée d'assurance. « L'âge d'équilibre évoluera à raison des deux tiers des gains d'espérance de vie à la retraite constatés ». Il est prévu qu'il soit fixé à 64 ans en 2022, ce qui n'aura pas de conséquences, puisque aucun assuré de prendra sa retraite selon les nouvelles règles, mais de 65 ans en 2037.

L'article 11 indique que les retraites une fois liquidées ne seront indexées que sur l'indice des prix hors tabac.

Aucune hausse de pouvoir d'achat des retraites (après leur liquidation) n'est envisagée. Il est précisé par la CNRU pourra proposer un autre taux de revalorisation mais uniquement « pour garantir le respect de la trajectoire financière pluriannuelle du SUR ». Certes, au mieux, les retraites liquidées ne baisseront pas en pouvoir d'achat, mais elles diminueront progressivement par rapport aux salaires des actifs. A 85 ans, un retraité aura perdu de l'ordre de 20% de son pouvoir d'achat relatif, ce qui pose problème s'il doit financer des aides à domicile et se répercute sur le coût de la dépendance.

L'article 13 dispose que les salaires ne seront couverts que jusqu'à 3 fois le Pass (soit 10 000 euros par mois) avec un taux de cotisation de 28,12% dont 2,81 points de solidarité qui n'ouvriront pas de droit. Les salaires au-dessus de 3 Pass ne paieront que

ces 2,81 points sans s'ouvrir de droit. Les taux de cotisation seront partagés à 60 % pour les employeurs et à 40 % pour les assurés, ce qui « permettra de ne pas alourdir le coût du travail »

Il n'est pas prévu *a priori* de hausse des taux de cotisation, ce qui implique à terme obligatoirement une baisse des pensions ou un report de l'âge de la retraite avec l'allongement de la durée de vie.

Cette réduction de 8 à 3 Pass des salaires couverts ouvre un champ à la capitalisation. C'est d'autant plus contestable que ce sont les cadres eux-mêmes qui avaient demandé que l'AGIRC les couvre jusqu'à 8 Pass. C'est le type même de décisions prises par la technocratie financière sans consultation des intéressés. Cette baisse fragilise le financement du système de retraite pendant la période transitoire puisque les régimes complémentaires devront continuer à verser des prestations aux cadres ayant cotisé sans plus bénéficier des cotisations des cadres en activité haut salaires. Selon les calculs de l'AGIRC, ce régime perdrait 3,8 milliards de cotisations par an dès 2025 et devrait verser, en cumul, jusqu'en 2070, plus de 100 milliards de prestations sans contrepartie en termes de cotisations.

L'article 15 autorise le gouvernement à prendre par ordonnance des mesures concernant le régime fiscal et social des dispositifs de retraite supplémentaire sur la partie des salaires allant de 3 à 8 PASS. Il s'agit de favoriser fiscalement la capitalisation sur la partie des salaires qui ne serait plus couverte par la répartition.

Il ajoute : « L'ordonnance pourra également prévoir les conditions dans lesquelles est assuré le financement par les régimes de retraite complémentaire des droits constitués antérieurement au 1er janvier 2025 du fait de l'acquittement de cotisations excédant le niveau de celles dues en application de la présente loi. ».

Le gouvernement n'explicite pas comment les 100 milliards perdus seront financés. Le risque est qu'ils assèchent complètement les réserves des caisses. Et que les 3,8 milliards de cotisations perdues se traduisent par une baisse des prestations de l'ensemble des assurés.

L'article 16 prévoit que l'État prendra à sa charge des réductions de cotisations de certaines professions (artistes, mannequins, journalistes, etc.). Le Conseil d'État a heureusement fait préciser que toute réduction de cotisations ouvrant des droits doit être compensé au SUR.

L'article 17 annonce que les primes des agents publics seront soumises à cotisations. Selon **l'article 18**, une ordonnance précisera les modalités de convergence en 15 ans des cotisations du public vers les taux du nouveau régime. Selon **l'article 19**, des ordonnances organiseront cette convergence en 20 ans pour les régimes spéciaux.

Selon **l'article 20**, les travailleurs indépendants cotiseront à 28,31 % jusqu'à un revenu égal au plafond de la sécurité sociale (près de 40 000 € par an). Entre 1 et 3 Pass (de 40 000 € à 120 000 €), leur taux de cotisation serait de 12,94% (soit 10,13 points ouvrant des

droits (l'équivalent de la part salariale des salariés et 2,81 points de solidarité). Ces dispositions s'écartent du régime universel.

Selon **l'article 21**, le gouvernement pourra prendre sur ordonnance des dispositions pour faire converger en 15 ans les taux actuels des régimes des travailleurs indépendants et des professions libérales. Dans une période de transition, une partie de leurs cotisations pourront être financées par l'utilisation des réserves de leurs caisses professionnelles. Leurs cotisations pourraient être prises en charge des tiers non précisés : il s'agit en fait d'autoriser certaines professions (comme les avocats ou les agents d'assurance) de prévoir des mécanismes de solidarité interne où les plus hauts revenus prendraient en charge une partie des cotisations de confrères à faibles revenus ; en fait, ces mécanismes seront difficiles à mettre en œuvre si les plus hauts revenus perdent, du fait de la réforme, une part importante de leurs droits à prestations. Par ailleurs, certaines caisses ont des ressources autres que des cotisations qui pourraient peut-être permettre de financer les cotisations des assujettis (droit de plaidoirie, droits de places à l'Opéra et à la Comédie Française.).

L'article autorise le gouvernement à prendre des ordonnances pour réduire les assiettes des cotisations et de la CSG payées par les travailleurs indépendants afin de compenser en partie la hausse de leurs cotisations retraite. La baisse de l'assiette de la CSG devrait être d'un tiers, afin de tenir compte du fait que pour les salariés la CSG porte sur le salaire et non sur le salaire super-brut. Le risque est de diminuer les ressources des caisses maladie et famille. Par ailleurs, cette disparité était déjà prise en compte par des taux différent de cotisation. L'objectif, baisser les cotisations des non-salariés, est sans doute contradictoire avec l'objectif, assurer un même taux de cotisation pour les salariés et les non-salariés, à revenu équivalent. Il serait souhaitable que le Haut Conseil de Financement de la Protection Sociale soit chargé de présenter un rapport documenté sur le sujet.

Selon **l'article 22**, les non-salariés devront cotiser au minimum sur un revenu équivalent à 450 SMIC horaire (4 568 euros en 2020) par an (ce qui ne leur permettrait que de valider 0,75 année par an, voir l'article 40) ; ils pourront, sur option, cotiser sur un revenu équivalent à 600 SMIC horaire (6090 euros), ce qui leur permettrait de valider une année complète et donc bénéficier du minimum de pension à taux plein, au bout de 43 années.

L'article 24 permet aux retraités en cumul emploi-retraite de continuer à accumuler des points. **L'article 27** permet aux personnes employées à temps partiel de cotiser sur la base du taux plein. Toutefois, elles ne bénéficieront d'aucune réduction pour cette cotisation, ni d'aucun point de solidarité. La présentation de cet article précise qu'il convient de respecter le « principe de la neutralité actuarielle », qui est le principe de base de l'assurance... privée.

L'article 28 permet un départ à 60 ans pour les salariés à carrière longue (ayant travaillé une année avant 20 ans et ayant cotisé pendant 42 ans au moins, 43 ans à partir de 2037), mais le taux plein ne leur sera accordé qu'à 62 ans (et une éventuelle surcote à 64 ans). **L'article 30** permet un départ à 62 ans à taux plein des salariés reconnus inapte.

L'article 32 étend aux fonctionnaires et aux salariés des régimes spéciaux le C2P. (Compte professionnel de prévention). Une année de travail pénible donne droit à 4 points ; 20 points sont réservés pour la reconversion professionnelle ; 40 points donnent droit à une baisse de 1 an de l'âge de départ à la retraite et de l'âge du taux plein (dans la limite de 2 ans). Au mieux, les salariés pourront partir à 60 ans (avec décote), à 62 ans au taux plein.

Tous ces dispositifs prévus pour compenser la pénibilité ou les carrières longues sont très restrictifs par rapport aux dispositifs actuels. Ainsi, les travailleurs ayant des conditions de travail pénibles ne pourront pas partir avant 62 ans sans décote (en fait 63 ans à partir de 2037).

Les articles 36 et 37 maintiennent des conditions plus favorables pour les fonctionnaires occupant des emplois de « sécurité, de surveillance, de contrôle » et pour les militaires. Certaines professions qu'ils est difficile de tenir après un certain âge ont été oubliés (par exemple, les danseurs et danseuses de l'Opéra). **Les articles 38 et 39** autorisent le gouvernement à organiser par ordonnance la disparition des départs précoces des emplois dits actifs et l'alignement des régimes spéciaux.

L'article 40 prévoit une retraite minimale de 85 % du SMIC net. Toutefois, elle n'est attribuée que pour une liquidation au taux plein (à 64 ans dans un premier temps donc). Elle suppose une durée de cotisation de 43 ans ; le concept de durée de carrière réapparaît ici, bien qu'il soit contraire à la logique du système à points ; ces 43 années augmenteraient selon l'espérance de vie. Une année est considérée comme cotisée si le montant des cotisations est supérieur à X fois la cotisation au SMIC. X sera fixé par décret, mais devrait être de 600. La petite amélioration par rapport à l'existant est que les années partiellement cotisées seront évaluées en mois et non plus en trimestre. Il faudra avoir cotisé sur un revenu équivalent à 50 heures au SMIC dans l'année pour valider 1 mois au lieu de 150 heures dans l'année pour valider 1 trimestre. S'y ajoutent les trimestres obtenus du fait de la C2P ainsi qu'une majoration (fixée par décret) de durée d'assurance par enfant élevé (la MDA réapparaît ici). La retraite minimale sera proratisée si la durée de 43 années n'est pas acquise.

Ce minimum devrait concerner toutes les personnes dont le salaire moyen durant la carrière a été inférieur à 1750 euros (plus de 25% des salariés). On peut remarquer que, pour elles, une heure travaillée n'aura aucun impact sur le niveau de la retraite. Toutefois, le niveau de 85% du SMIC n'a de sens que si le SMIC suit à peu près le salaire moyen et que sa progression n'est pas réduite (comme ce fut le cas ces dernières années) sous prétexte d'augmenter la prime d'activité. La garantie ne tient que pour le moment de départ à la retraite : ce minimum de retraite n'étant indexé que sur l'inflation pour les personnes ayant liquidé leur retraite, il dérivera par rapport au SMIC. Au bout de 20 ans, une personne de 84 ans n'aura plus qu'une retraite de 70 % du SMIC (si la hausse de pouvoir d'achat du SMIC est de 1 % l'an).

L'article 41 garantit, dès janvier 2022, une retraite de 1000 euros par mois, portée progressivement à 85 % du SMIC net en 2025, à partir de 62 ans et de 42 années de cotisations, avec proratisation si la durée de 42 années cotisations n'est pas atteinte.

Le gain n'est sensible que pour les non-salariés dont le régime complémentaire était moins favorable que l'ARRCO. Toutefois, la mesure ne sera pas rétroactive. Il restera beaucoup de très petites retraites parmi les agriculteurs et certains indépendants.

L'article 42 garantit l'attribution de points pour les périodes de congés maladie, congés maternité et de chômage. Pour les périodes de chômage, les points seront basés sur l'ARE ou l'ASS[6] (et non plus sur le salaire antérieur)[7] ; il n'y aura pas de point attribué pour les périodes de chômage non indemnisées[8] ; c'est un double recul par rapport à la situation actuelle. Un triple même si on tient compte de la baisse des allocations chômage induite par la réforme de novembre 2019.

L'article 45 prévoit des points gratuits pour les périodes de congés parentaux, mais ceux-ci ne seront validés qu'à 60 % du SMIC, ce qui n'incite guère les salariés correctement rémunérés à en prendre.

L'article 44 prévoit une majoration des points acquis de 5 % par enfant élevé (avec un supplément de 2 % pour les familles de 3 enfants et plus). Ce supplément sera donné à l'un des parents, au choix du couple, au quatrième anniversaire de l'enfant.

La majoration de durée d'assurance (MDA) qui bénéficiait exclusivement aux femmes (2 années de cotisations validées par enfant élevé) est donc supprimée.

Comme dans les couples avec enfants, c'est généralement la femme qui a subi des pertes de salaires du fait de l'élevage des enfants, les parents devront généralement choisir entre une forte majoration pour le père (dont la carrière n'a pas été affectée) et une plus faible pour la mère, au risque d'augmenter l'écart entre les pensions des femmes et celles des hommes. Ce qui n'est pas acceptable. Ce serait particulièrement injuste en cas de divorce[9]. Il faut que la majoration soit forfaitaire (de l'ordre de 100 euros par enfant, 150 pour le troisième), et attribuée quasi-automatiquement à la mère.

L'article 46 réforme les pensions de réversion. Celles-ci devront assurer au conjoint survivant une pension égale à 70 % des pensions du couple. La pension sera versée à partir de 55 ans (et non de 62 comme préconisé dans le rapport Delevoye, c'est la seule avancée du projet de loi). Par contre, une condition de non-remariage a été ajoutée. Les pensions de réversion seraient financées par les 2,81 points n'accordant pas de droits directs.

La question des conjointes divorcées sera traitée ultérieurement par ordonnance [10]. Si effectivement elles n'ont plus droit à la réversion, il serait nécessaire que soient nettement revalorisées les prestations compensatoires.

L'article 49 crée une Caisse nationale de retraite universelle (CNRU). Celle-ci sera gérée par les partenaires sociaux, organisations syndicales, représentants des employeurs privés et publics, représentants des professions libérales, selon des règles fixées par voie réglementaire, de sorte que la parité n'est pas assurée. Elle entrera en activité dès le 1^{er} décembre 2020. Naturellement, le Directeur Général de cette caisse, qui aura tous les pouvoirs effectifs, sera nommé par le gouvernement. Il organisera, selon **les articles 50 et 53**, la fusion-disparition des caisses existantes, tout en maintenant une certaine représentation des professions libérales, des avocats, des auteurs (**articles 51 et 52**). Un organisme sera créé pour gérer transitoirement, de 2021 à 2025, les pensions de la fonction publique (**article 53**). Tout cela sera décidé par ordonnance ou par décret.

Le projet crée une usine à gaz avec un organisme chargé de contrôler des caisses qui subsistent plus ou moins temporairement dont l'autonomie disparaîtra rapidement.

L'article 56 crée un Comité d'expertise indépendant des retraites (avec un président choisi par le Président de la République, deux membres de la Cour des comptes, le directeur de l'INSEE, trois personnes désignées respectivement par les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du CESE).

En fait, le Comité d'expertise des retraites reprend dans le projet les tâches actuelles du COR en matière de projections et d'études. Il publiera tous les ans des rapports sur l'évolution du système des retraites, à quarante ans et à court terme. Il joue un rôle central pour le pilotage du système, en donnant son avis sur les propositions du CNRU. Le COR, maintenu, ne donnerait plus que des recommandations sur la base des travaux du Comité d'expertise. La composition de ce Comité donne une large place à la Cour des Comptes et oublie les syndicats et l'administration sociale. C'est encore une fois le projet de remplacer la démocratie sociale et politique par la technocratie financière. C'est, par ailleurs, une construction bancaire avec le COR affaibli (alors que lui compte en son sein des représentants syndicaux), un Comité d'expertise de composition contestable, et le CNRU (qui aura normalement son propre service d'études).

L'article 55 confie la gouvernance au CNRU : « dans le cadre de projections sur quarante ans prévoyant l'équilibre du système universel de retraite sur cette période, en tenant compte des orientations pluriannuelles des finances publiques et de manière à ce que le solde cumulé du système universel de retraite apprécié sur la première période de cinq ans soit également positif ou nul, le conseil d'administration de la CNRU propose, en vue d'assurer cet équilibre, la fixation de l'âge d'ouverture des droits à la retraite, l'ajustement du coefficient de revalorisation annuelle des retraites, l'évolution de l'âge d'équilibre, les taux de revalorisation des valeurs d'acquisition et de service du point, les taux des cotisations d'assurance vieillesse ». « Après avis du Comité d'expertise indépendant, cette délibération est approuvée par décret » « Le conseil d'administration du CNRU peut proposer au gouvernement des modifications des réglementations en matière de recettes et de dépenses »

Il y a une forte contradiction entre la manière dont le projet de réforme a été conçu par le gouvernement et la technocratie, sans réelle concertation avec les syndicats, et l'engagement de cet article 55 de laisser les partenaires sociaux piloter le système. Pourquoi ne pas avoir laissé le CNRU débattre et discuter de la réforme souhaitable, au lieu de lui imposer une réforme ficelée ? Toutefois, en tout état de cause, le gouvernement aura le dernier mot. On notera aussi que l'objectif assigné est avant tout d'assurer (c'est la seule « règle d'or » retenue dans ce projet) l'équilibre financier du système, les objectifs sociaux (le niveau de vie des retraités avec, par exemple, la garantie d'une cible minimale en termes de taux de remplacement) étant oubliés.

L'article 58 prévoit que la CNRU incorpore dès 2022 la CNAV, la CNRAC, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL). À partir de 2025, elle incorporera tous les régimes de base et versera des dotations aux régimes complémentaires et autonomes qui devraient être égales aux ressources de ces régimes en l'absence de la réforme.

Le calcul de ces dotations deviendra vite difficilement gérable. On voit mal comment les régimes complémentaires s'équilibreront de 2025 à leur extinction (qui n'aura pas lieu avant 2065).

L'article 59 crée un Fonds de solidarité vieillesse universel. Celui-ci financerait le minimum vieillesse, le minimum de pension, les points attribués au titre des congés maladie et du chômage, les majorations pour enfants. Il recevrait l'ensemble des ressources hors-cotisations dont bénéficient actuellement les caisses.

Bizarrement, la loi envisage comme recettes futures des ressources spécifiques qui disparaîtront dans un régime unique comme la Contribution tarifaire d'acheminement, les droits de plaiderie, les contributions des notaires, les droits de place à l'Opéra ou à la Comédie française. C'est un nouvel exemple de l'amateurisme des rédacteurs du texte.

L'article 60 crée un Fonds de réserves universel qui reprend les avoirs de l'actuel Fonds de réserves pour les retraites et qui accumulera les éventuels futurs excédents du SUR.

1. La loi ordinaire, la transition

Comme nous l'avons déjà dit, le SUR ne versera pas de prestations selon le nouveau régime avant 2037 (soit dans 17 ans) et le système actuel en versera jusqu'en 2065, de sorte que la transition est primordiale. Le texte est peu explicite sur la gouvernance des retraites durant cette longue période durant laquelle le nouveau système par point s'ajoutera aux 42 existants. Jusqu'en 2037, toute mesure d'équilibrage financier portera obligatoirement sur l'ancien système.

L'article 63 indique que la CNRU entrera en activité le 1^{er} décembre 2020, que le SUR entrera en vigueur dès 2022 pour la génération 2004, et à partir de 2025 pour la génération 1975, que les assiettes et taux de cotisations du SUR entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2025 pour l'ensemble des assurés.

Le gouvernement est là encore autorisé à prendre par ordonnance des mesures de transition pour les fonctionnaires des anciens services dit actifs. Les artistes du ballet de l'Opéra sont les seuls à obtenir que la loi ne s'applique qu'à ceux (ou celles) qui seront recrutés après la promulgation de la loi.

L'article 61 autorise le gouvernement à prendre par ordonnance des dispositions pour garantir que l'intégralité des périodes d'affiliation seront pris en compte par le nouveau système et que les droits acquis seront garantis. C'est un pur chèque en blanc. Aucune information n'est donnée sur la manière dont ces droits acquis seraient garantis. Ce n'est pas acceptable.

L'enjeu est pourtant d'importance : dans le système actuel, les salariés du privé ont des droits calculés selon les 25 meilleures années de salaire (6 dernier mois pour le public). Pour ceux qui auront, par exemple, 30 ans dans ce système, quelles seront les « 25 meilleures années » de référence ? Celle de la fin de carrière ou seulement les 25 meilleures (ou 6 derniers mois pour le public) des 30 premières années qui ont toutes les chances d'être bien moins avantageuses ? Il conviendrait de garantir une clause dite « à l'italienne » où ce sont les 25 meilleures années (ou 6 derniers mois pour le public) de toute la carrière qui seront prises en compte^[11]. De même, dans les régimes à points, il conviendrait au minimum de garantir que des droits acquis sont bien revalorisés à partir de 2025 selon l'évolution du salaire moyen (et non sur la seule inflation). Aucune garantie n'est prévue dans le projet de loi (que dira d'ailleurs le Conseil constitutionnel sur ce point essentiel ?)

L'article 62 précise que les personnes nées à compter de 1975 ne seront plus affiliées à un régime de retraite complémentaire. Il n'est pas précisé comment leurs droits acquis seront préservés.

Les personnes nées avant le 1er janvier 1975 resteront affiliées aux régimes complémentaires préexistants. Elles seront redevables du taux de cotisation de 28,12 %. Une ordonnance fixera la part de ces cotisations qui sera attribué aux régimes complémentaires. « Toute décision des instances de gouvernance de ces régimes ayant un impact sur le montant des prestations servies ou des cotisations recouvrées est transmise au ministre chargé de la sécurité sociale, qui peut s'opposer à son application dès lors qu'elle est susceptible de remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier de ces régimes définies en LFSS ».

Ces régimes seront donc mis sous en étroite tutelle ; ils perdront immédiatement les cotisations des personnes nées avant 1975 ; la cohérence de leur fonctionnement sera totalement perdue ; Ce paragraphe est absurde pour la fonction publique. Comment les fonctionnaires pourraient cotiser à 28,12 % sur leurs primes et bénéficier, de ce fait, d'une pension basée sur les règles de la RAFP ? Le gouvernement n'a pas pu se sortir d'une contradiction : la promesse que les actifs nés avant 1975 ne seront pas affectés est incompatible avec l'uniformité des taux de cotisations après 2025.

Les navigants de l'aviation civile sont, aujourd'hui, les seuls à avoir préservé un régime complémentaire particulier par répartition, dont le fonctionnement sera, selon cet article, confirmé par ordonnance

L'article 56 bis a été suspendu par le premier ministre dans sa lettre aux syndicats du samedi 11 janvier. C'était dès le départ un article *bis*, destiné donc à être supprimé. Il introduisait un âge pivot de 64 ans en 2027, en prévoyant à partir de 2022, une hausse de l'âge ouvrant le taux plein (actuellement de 62 ans) de 4 mois par an et une baisse de 4 mois par an de l'âge d'annulation de la décote (actuellement de 67 ans). Toutefois, il prévoyait déjà que cette disposition pourrait être supprimée si le CA du CNRU faisait d'autres propositions assurant l'équilibre financier du système en 2027. Répondant à l'appel de la CFDT, le premier ministre a décidé de confier à une conférence de financement la tâche de lui faire d'autres propositions pour équilibrer financièrement le système en 2027, en précisant qu'il n'était pas question de baisser les retraites ou d'augmenter le coût du travail.

L'article 56 bis a donc été remplacé par **un article 57** qui autorise le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnance des mesures permettant d'atteindre l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de retraite de base en 2027, au regard des propositions de la conférence de financement des retraites.

Du point de vue politique, l'opération est un leurre. L'introduction puis le retrait d'une hausse rapide de l'âge du taux plein permet de prétendre avoir accepté un compromis, de donner une victoire facile aux syndicats dits « réformistes » tout en maintenant l'essentiel, le passage à un système à points, à cotisations définies, contrôlé par l'État. Compte tenu des contraintes imposées par le premier ministre et du refus du Medef de toute hausse des cotisations, il paraît difficile que les partenaires sociaux s'entendent sur une autre solution que celle du report de l'âge du taux plein.

Par ailleurs, la prévision en 2021 de l'équilibre financier en 2027 sera plus que problématique. Comment tenir compte de l'évolution des taux de cotisations de l'État, de la CNRACL, des cotisations des plus hauts salaires, des subventions publiques, des ressources spécifiques des régimes complémentaires, de la part de la CSG qui ne sera plus nécessaire pour financer la CADES, des transferts possibles de l'Unedic ?

En réalité, du point de vue économique, il est mensonger de faire croire que le système des retraites serait en déséquilibre important en 2027. Selon la projection du COR de novembre 2019, les dépenses de retraites en 2027 seront inférieures à 14 % du PIB, de sorte qu'aucun rééquilibrage n'est vraiment nécessaire. Le déficit annoncé de l'ordre de 19 milliards est dû à la baisse des ressources du système, soit pour 12 milliards aux hypothèses de fortes baisses des effectifs publics et de stagnation du point d'indice de la fonction publique, pour 2 milliards à la non-compensation d'exonérations de cotisations sociales, pour 2 milliards à la baisse des transferts de l'Unedic. En même temps, l'Unedic devrait avoir un excédent de l'ordre de 12 milliards et 18 milliards seront disponibles à partager entre la retraite et la dépendance puisque la dette sociale aura été remboursée.

1. Du côté de la capitalisation

Enfin, et ce n'est pas le moindre, **l'article 65** ratifie les ordonnances prises du fait de la loi PACTE, afin « de renforcer l'attractivité de l'épargne retraite... Le développement de cette épargne de long terme procurera aux entreprises davantage de financements en fonds propres pour accompagner leur croissance et financer l'innovation ». Ceci passe par « l'assouplissement des modalités de sortie en rente ou en capital et l'ouverture de tous les produits d'épargne retraite aux assureurs, aux gestionnaires d'actifs et aux fonds de retraite professionnelle supplémentaire ». Les bénéficiaires du méfait (la dégradation du système public de retraite) sont ainsi clairement désignés.

1. E) Le point de vue consultatif du Conseil d'État.

Le projet de loi a été soumis pour avis au Conseil d'État. Celui-ci regrette de n'avoir disposé que de peu de temps pour examiner un texte aussi essentiel. Il rappelle que l'étude d'impact doit être objective et sincère. Il s'est plaint que celle-ci a été insuffisante, que « les projections financières restent lacunaires en particulier sur les différences qu'entraînent les changements législatifs sur la situation individuelle des assurés et des employeurs, sur l'impact de l'âge moyen plus avancé de départ à la retraite, qui résulterait selon le Gouvernement de la réforme, sur le taux d'emploi des seniors, les dépenses d'assurance-chômage et celles liées aux minima sociaux ». Par contre, il n'a guère été choqué sur la méthode générale de cette étude : ne pas comparer les pensions prévues par le nouveau système aux pensions actuelles, mais à celles qui découleraient de la dégradation prolongée jusqu'en 2070 du système actuel.

Il remarque que « Le projet de loi intervient dans un contexte de relative solidité du système français de retraite ». Il constate que « le projet a pour objectif de stabiliser la dépense liée aux retraites à 14% du PIB. Or le nombre de personnes de plus de soixante-cinq ans étant appelé à augmenter de 70% d'ici à 2070, il appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité, pour le cas où le maintien du niveau relatif des pensions individuelles serait assuré par une élévation de l'âge de départ à taux plein, d'appréhender l'impact de telles évolutions sur les comptes de l'assurance-chômage, compte tenu du faible taux d'emploi des plus de 65 ans, et les dépenses de minima sociaux ». On peut regretter qu'il ne critique pas avec plus de vigueur un texte qui diminue fortement le niveau de vie futur d'une large partie de la population.

Il note que le texte prévoit 29 ordonnances, ce qui rend difficile d'apprécier les conséquences de la réforme. Cependant, il ne censure le gouvernement que pour l'une d'entre elle, celles portant sur l'article 61, c'est-à-dire la garantie des droits acquis. On peut regretter que le Conseil d'État ne réagisse pas avec plus de vigueur sur un texte qui limite à ce point le pouvoir du parlement et la transparence du débat démocratique.

Pour le reste, le Conseil d'État ne fait pas d'objection de fond à ce texte. Par exemple, il estime que « les organismes de retraites complémentaires sont d'ores et déjà en charge de régimes obligatoires et font l'objet d'un encadrement législatif et réglementaire. Il estime qu'en leur imposant le respect du schéma de transformation et à terme la fusion

avec la CNAV et son réseau, le projet de loi ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle au regard du motif d'intérêt général attaché à la mise en place d'un système universel de retraite ». Il ne critique pas l'étatisation et la centralisation du système des retraites, mais demande, au contraire, que toutes des décisions de la CNRU puissent être remise en cause par des décrets du gouvernement.

Espérons que les parlementaires seront plus vigilants et le Conseil constitutionnel plus courageux.

[1] Ce texte est une mise à jour d'une première version, parue sur le site des Economistes Atterrés. basée sur le texte communiqué le 9 janvier aux organismes de Sécurité sociale ; elle avait bénéficié de suggestions pertinentes de Christophe Ramaux . Nous avons intégré, quand cela était pertinent, les remarques du Conseil d'État en date du 24 janvier.

[2] Une loi organique fixe l'organisation des pouvoirs publics. Son adoption nécessite une majorité absolue à l'Assemblée nationale. Elle est obligatoirement soumise au Conseil constitutionnel.

[3] Le Conseil d'État a fait rajouter « dans les conditions fixées par la loi », ce qui ôte toute portée effective à cette phrase. Il précise d'ailleurs que l'ensemble de ces principes n'ont aucune portée légale.

[4] Le Conseil d'État confirme que le nouveau système « retire aux assurés une forme de visibilité sur le taux de remplacement prévisible qui leur sera appliqué, dans la mesure où la pension n'est plus exprimée à raison d'un taux rapporté à un revenu de référence mais à une valeur de service du point définie de manière à garantir l'équilibre financier global du système ».

[5] Il est étrange que l'indexation ne se fasse pas selon le salaire moyen, statistique précise publiée par l'INSEE, mais selon le revenu moyen, notion plus floue (faudra-t-il tenir compte des revenus sociaux, des prestations chômage et retraite, de la fiscalité, des revenus du patrimoine financier et immobilier ?).

[6] Notons que la présentation de cet article acte quasiment la disparition de l'ASS avec sa fusion dans le revenu universel d'activité (RUA), lequel n'ouvrira aucun droit (contrairement à l'ASS).

[7] La présentation de cet article explique cyniquement que c'est un élément redistributif puisque les taux de remplacement des prestations chômage sont plus élevés pour les bas salaires que pour les plus élevés.

[8] Actuellement, ces périodes sont validées pour 4 trimestres (pour les moins de 55 ans) ou 20 trimestres (pour les plus de 55 ans).

[9] Imaginons que le couple a 4 enfants. Le mari a fait une belle carrière de sorte que son espérance de pension est de 4000 euros ; la femme a peu travaillé pour élever les enfants, son espérance de retraite est de 1000 euros. Ils choisissent une majoration de 880 euros pour le mari, plutôt que de 220 euros pour l'épouse. En cas de divorce, la situation est inextricable. Les juges pourront-ils réattribuer la majoration à l'ex-conjointe (soit 220 euros seulement) ou condamner le mari à verser les 880 euros à son ex-conjointe ?

[10] Personnellement, nous ne critiquons pas le fait que la réversion ne soient pas ouvertes aux couples pacsés, puisque le pacs n'entraîne pas d'obligation de solidarité et peut être rompu par décision unilatérale d'un des partenaires. De même, nous estimons qu'à la suite d'un divorce, le conjoint financièrement lésé ou en difficulté financière a besoin d'une prestation compensatoire immédiate et non d'une pension de réversion, qui peut intervenir de façon aléatoire 40 ans après le divorce.

[11] Cette clause aurait été accordée aux salariés de la RATP et de la SNCF.

Le Club est l'espace de libre expression des abonnés de Mediapart. Ses contenus n'engagent pas la rédaction.