



Réforme des retraites : remarques sur un projet de Loi dangereux

Henri Sterdyniak

janvier 20

www.atterres.org



Le projet de loi sur la réforme des retraites a été communiqué aux organismes de Sécurité sociale, le jeudi 9 janvier 2020. Samedi 11, le Premier ministre annonçait son intention de suspendre **l'article 56 bis**, tout en maintenant le reste du projet. Nous proposons ici une première lecture du projet de loi¹.

Deux points frappent à la lecture. L'objectif de l'équilibre financier est prégnant alors que l'objectif 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 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 en verser au moins jusqu'en 2065, puisque ceux qui auront une retraite 100% régime universel auront commencé à travailler en 2022). 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. Or, l'organisation et le fonctionnement du système

¹ Cette première lecture est nécessairement incomplète. Elle est en outre susceptible d'être précisée sur certains points juridiques.



actuel durant la période de transition 2025-2037 sont entièrement laissés, par le projet de loi, à des ordonnances dont le contenu n'est pas précisé. 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 (64 articles), dont les articles 1 à 60 organisent le nouveau système, les articles 56 bis, 60, 61, 62 la période de transition, tandis que l'article 64 porte sur l'épargne retraite.

* * *

A) La loi organique

L'article 1 impose que le système universel de retraite (SUR) soit en permanence équilibré en prévision, en cumul sur les cinq années suivantes. Par exemple, en 2025, il devrait l'être sur la période 2025-2029.

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 était 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).

Le problème est que 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 ressources des régimes complémentaires ?

Enfin, les prévisions financières reposeront sur des prévisions forcément arbitraires. Faudra-t-il reprendre les prévisions officielles, souvent biaisées, en particulier quand est « *fabriqué* » un déficit *via* l'annonce d'une forte baisse des effectifs du secteur public et ce faisant des cotisations des employeurs publics ?

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.



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, RAFP, indépendants, professions libérales. Ceci implique que l'Etat, 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'ils devraient être excédentaires d'ici 2025. Il ne semble pas que le régime de la fonction publique y soit intégré.

B) La Loi ordinaire, le SUR

L'exposé des motifs, comme c'est souvent le cas, 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 longuement l'idée selon laquelle la société du risque et son corollaire la précarité seront en quelque sorte la norme pour demain. Au lieu de fixer des règles afin de limiter les incertitudes et la précarité, le gouvernement n'offre, à nouveau, comme seul avenir que celui de l'adaptation sans fin 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'exposé des motifs indique ensuite que « *le système universel renforcera les mécanismes de solidarité* », mais cette vague promesse n'est aucunement étayée par des dispositions concrètes dans le projet de loi.

Il indique que « *le système universel comptabilisera également les droits constitués par les assurés grâce à l'acquisition de points, dont la valeur, qui ne pourra pas baisser, sera fixée par les partenaires sociaux et le Parlement* ». Mais cette valeur qui ne « *pourra pas baisser* » est floue : s'agit-il seulement de la valeur nominale, ou intègre-t-elle l'inflation (valeur réelle) et mieux les gains de pouvoir d'achat ?

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* ».

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. Le troisième indique que le SUR « *doit permettre de garantir un niveau de vie satisfaisant aux retraités* ».

Le quatrième principe fixe « *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* », c'est lui qui est le plus précisé dans les articles suivants.

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'Etat* ». L'engagement est vague. Faut-il comprendre que les primes des enseignants vont passer de 10 à 40 % de leur traitement ?

L'article 2 dispose que le SUR s'applique à tous les actifs : à partir du 1^{er} janvier 2022 pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 2004 ; à partir du 1^{er} janvier 2025, pour les assurés nés à compter du 1^{er} 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. Ces points donneront droit à une pension en fonction d'une valeur de service.

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* ».

Il n'y a 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.

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.

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°- Avant le 1^{er} janvier 2045, 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 ».*

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 20 ans, sans aucune garantie avant 2045 et même après (puisque le gouvernement pourra passer outre par simple 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.

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 sera fixé par une délibération du conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle en tenant compte des projections financières du système. À défaut, l'âge d'équilibre évoluera à raison des deux tiers des gains d'espérance de vie à la retraite constatés ».*

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 que 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.

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* ».

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. Cette baisse fragilise le financement du système de retraite pendant la période transitoire. C'est le type même de décisions prises par la technocratie financière sans consultation des intéressés. 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.

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 que « *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* ».

Ce sont 3,8 milliards que les régimes complémentaires devront financer chaque année en ayant perdu les cotisations correspondantes (entre 3 et 8 Pass). Le gouvernement n'explicite pas comment ces milliards seraient trouvés. Le risque est qu'ils soient prélevés sur les réserves des caisses.

L'article 16 prévoit que l'Etat prendra à sa charge des réductions de cotisations de certaines professions (artistes, mannequins, journalistes, etc.).

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 euros par an). Entre 1 et 3 Pass (de 40 000 à 120 000 euros), leur taux de cotisation serait de 10,19 points ouvrant des droits (l'équivalent de la part salariale des salariés) et de 2,81 points de



solidarité. Selon **l'article 21**, le gouvernement pourra prendre sur ordonnance des dispositions pour faire converger en 15 ans les taux actuels des régimes des professions libérales et pour réduire l'assiette de la CSG des non-salariés. Les cotisations des avocats et des agents d'assurances seraient prises en charge par des tiers non précisés. On s'écarte du régime universel.

La baisse de l'assiette de la CSG devrait être d'un tiers, sous prétexte de tenir compte du fait que pour les salariés l'assiette de la CSG porte sur le salaire et non sur le salaire super brut.

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 pas d'une réduction pour cette cotisation, ni d'aucun point de solidarité. Notons que 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), mais le taux plein ne leur sera accordé qu'à 62 ans. **L'article 30** permet un départ à 62 ans à taux plein des salariés reconnus inaptes. **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 d'un 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.

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. **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 50 heures au SMIC dans l'année pour valider un mois au lieu de 150 heures dans l'année pour valider un trimestre. S'y ajoute une majoration de durée d'assurance (qui réapparaît ici) par enfant élevé, ainsi que les trimestres obtenus du fait de la C2P. 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 1 750 euros. 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 1 000 euros par mois, portée progressivement à 85 % du SMIC net en 2025, à partir de 62 ans et de 42 années de cotisations.

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'ASS³ (et non plus sur le salaire antérieur) ; il n'y aura pas de point attribué pour les périodes de chômage non indemnisées⁴ ; c'est un double recul par rapport à la situation actuelle.

³ 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).

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



L'article 45 prévoit des points gratuits pour les périodes de congés parentaux, mais ceux-ci ne seront validées qu'à 60 % du SMIC, ce qui n'incite guère 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 (seulement) de l'enfant.

Comme dans les couples avec enfants, c'est généralement la femme qui a subi des pertes de salaires du fait de l'éducation des enfants, les parents devront souvent choisir en une forte majoration pour le père (dont la carrière n'a pas été affectée) et une plus faible pour la mère, ce qui n'est pas acceptable. Il faudrait que la majoration soit forfaitaire (100 euros par enfants), 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 comparée à ce rapport). En revanche, une condition d'absence de 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. 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 paritairement par les partenaires sociaux. Elle entrera en activité le 1^{er} décembre 2020. Elle organisera, selon **les articles 50 et 53**, la fusion-disparition des caisses existantes, tout en maintenant une certaine représentation des professions libérales, des avocats et 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 ceci devra être précisé par ordonnance

Le projet crée une usine à gaz avec un organisme chargé de contrôler des caisses dont l'autonomie disparaîtra progressivement.

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 Conseil économique, social et environnemental). Le COR serait maintenu.

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 joue un rôle central pour le pilotage du système, donnant son avis sur les propositions du CNRU. Le COR ne donnerait plus qu'un avis sur les travaux et propositions 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 bancal avec le COR affaibli (alors que, lui compte en son sein des représentants syndicaux), un Comité d'expertise 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 57 prévoit que la CNRU incorpore dès 2022 la CNAV, la CNRAC, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL). A partir de 2025, elle incorporera tous les régimes de base et versera des dotations aux régimes complémentaires 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 58 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 plaidoirie, 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 59 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.

C) 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 2027, tout mesure d'équilibrage financier portera obligatoirement sur l'ancien système.

L'article 62 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.

L'article 60 autorise le gouvernement à prendre par ordonnance des dispositions pour garantir l'intégralité des droits acquis avant la création du SUR. 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 derniers 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 ? *A minima*, 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. Preuve que la lutte paie, les salariés de la RATP ont, semble-t-il, réussi à arracher cette clause. Aucune garantie de ce type n'est prévue dans le projet de loi. Que diront d'ailleurs le Conseil d'État, puis le Conseil constitutionnel sur ce point essentiel ?



L'article 61 précise que les personnes nées à compter de 1975 ne seront plus affiliées à un régime de retraite complémentaire. Il n'est pas précisé qui versera les droits qu'elles ont déjà acquis entre les régimes existants et le CNRU.

« 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 prévoira la répartition de ce taux de cotisations entre régimes de retraite de base et complémentaires. Toute décision de ces régimes ayant un impact sur le montant des prestations ou des cotisations 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 ; la cohérence de leur fonctionnement sera totalement perdue. Ce paragraphe est *a priori* 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. Bizarrement, c'était dès le départ un article *bis*, destiné donc à être supprimé.

Il introduit 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.

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'Etat. 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 d'euros 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.

D) Du côté de la capitalisation

Enfin, et ce n'est pas le moindre, **l'article 64** 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.

* * *