

Réforme des retraites, analyse du projet de loi du 9 janvier 2020 et du projet de loi organique

Publié le 4 novembre 2020 par Sylvie Durand



Cette analyse concerne la toute première version du projet de loi instituant un «système universel de retraite», celle délivrée le 9 janvier 2020, même si elle intègre accessoirement la modification de l'article 56 bis intervenue le 13 janvier. La clef de voute de la réforme est le blocage des ressources financières. Aussi, les deux projets de loi institutionnalisent l'opacité. À la lecture du projet de loi instituant le régime universel de retraite et du projet de loi organique, force est de constater que l'opacité grandit. Nul ne peut savoir ce que sera le niveau de sa pension par rapport à son salaire de fin de carrière, ni à quel âge il pourra y prétendre.

Mme Sylvie Durand

Toutes les décisions qui détermineront le montant de la pension à un âge déterminé



sont renvoyées à des décrets, des ordonnances pour opérer les «toilettes» nécessaires de la réglementation, sur la base des délibérations du Conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle et des travaux d'un «Comité d'expertise indépendant». Tellement indépendant que son président est désigné par le Président de la République...

Surprise: les deux projets concernent à la fois le futur système de retraite et le système actuel:

- A titre d'illustration, en violation de la parole présidentielle, la réforme reculerait l'âge d'ouverture du droit à retraite, aujourd'hui fixé à 62 ans, à 62 ans et 4 mois pour la génération 1960. Un décret déterminerait l'évolution pour les générations suivantes.
- le projet de loi organique confie dès 2022, le pilotage de l'ensemble des régimes complémentaires (AGIRC-ARRCO; RAFFP; IRCANTEC ...) à l'État au travers de la loi de financement de la Sécurité sociale. Les «acteurs» sociaux en sont ainsi dessaisis.

La représentation nationale est donc invitée à voter un chèque en blanc au gouvernement.

A. Le niveau des pensions

Le projet de loi ignore purement et simplement la question du taux de remplacement et ne s'assigne sur ce point aucun objectif. Le principe n 3 évoque «un objectif de garantie d'un niveau de vie satisfaisant aux retraités, et de versement de retraites en rapport avec les revenus perçus pendant la vie active». Mais le niveau de vie satisfaisant n'est pas défini. Quant au rapport entre revenus perçus pendant la vie et retraite, ce n'est qu'une autre manière de dire la prise en compte du salaire moyen de carrière pour le calcul des pensions, c'est une déclinaison du «pour chaque euro cotisé le même droit à pension pour tous».

Toujours plus d'opacité, et pour cause!

Le seul principe acté, à maintes reprises, dans les deux projets de loi, est que sur n'importe quelle période glissante de 5 ans, le solde prévisionnel du système doit être à zéro ou positif. Et pour établir ce solde glissant sur 5 années consécutives sont prises en compte des projections sur 40 ans!

Si le solde est négatif, le conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite



universelle ne pourra que prendre des mesures sur la restriction des dépenses puisque légalement seul le gouvernement est habilité à proposer une augmentation des dépenses et des ressources du système. Sur le volet des ressources, non seulement le gouvernement n'apporte aucune nouvelle recette, mais il en prévoit une baisse avec le plafonnement de l'assiette de cotisation à 3 plafonds de Sécurité sociale. La restriction des dépenses est donc la seule marge de manœuvre laissée au Conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle.

1. Elle peut s'obtenir à court terme:

- par un gel de la valeur de service du point en euros constant ou une évolution plus lente que celle des salaires : la valeur de service du point représente alors un pourcentage décroissant des salaires, donc les taux de remplacement (niveau des pensions par rapport au salaire) baissent.
- et/ou un recul de l'âge d'équilibre (10 : « L'âge d'équilibre évolue par génération à hauteur des deux tiers de l'évolution des prévisions d'espérance de vie à la retraite des assurés. L'évolution de l'âge d'équilibre, constatée par décret, se fait par mois entiers ».) Un décret peut accélérer le recul de l'âge d'équilibre.
- Par le gel du montant des pensions liquidées, prévu par les articles 11 et 55 qui admettent la possibilité de déroger au maintien du pouvoir d'achat (cf. ci-dessous).

art. 11 : « Art. L. 191-6.- La revalorisation annuelle des montants des retraites servies est effectuée, au 1er janvier de chaque année, en fonction de l'évolution annuelle des prix hors tabac, par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25. »

« Par dérogation au premier alinéa et dans le respect de la trajectoire financière pluriannuelle du système universel de retraite, cette revalorisation peut être effectuée en fonction d'un coefficient fixé dans les conditions prévues aux articles L. 19-11-3 et L. 19-11-4. »

L'interdiction de baisser le montant nominal des pensions suggéré par l'article 55 («1° Le coefficient de revalorisation annuelle des retraites mentionné au 2° de l'article L. 19-11-2 ne peut pas être inférieur à un ;») mériterait d'être posé beaucoup plus clairement sous forme d'un principe auquel il serait impossible de déroger...



2. **A long terme, la restriction des dépenses peut s'obtenir par l'accélération de l'augmentation du prix d'achat du point.**

Par exemple, si le prix d'achat du point évolue comme le salaire moyen, ce qui correspond à la limite haute fixée par le projet (le minimum étant les prix), toutes les personnes dont la rémunération annuelle évolue moins vite que le salaire moyen auront, pour un même taux de cotisation, année après année, de moins en moins de points.

Les règles de revalorisation de la valeur de service du point et de son prix d'acquisition sont détaillées à l'article 9 du projet (le plus important) :

« III.- Ces valeurs sont revalorisées au 1er janvier de chaque année selon des taux définis dans les conditions suivantes :

« 1° A titre transitoire avant le 1er janvier 2045, ces deux taux sont fixés, selon les modalités et dans les limites prévues aux articles L. 19-11-3, L. 19-11-4 et L. 19-11-7, 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, constatée par l'Institut national de la statistique et des études économiques selon des modalités de calcul déterminées par voie réglementaire ;

« 2° A compter du 1er janvier 2045, 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, selon les modalités et dans les limites prévues aux articles L. 19-11-3, L. 19-11-4 et L. 19-11-7. »

Pour comprendre :

Le rapport entre la valeur de service du point et son prix d'achat détermine le rendement de la cotisation. Plus le rendement est élevé, plus le niveau de la pension est élevé (pour une même durée de cotisation et un même taux de cotisation).



Exemple : j'acquiers pour 10 euros 1 point qui vaut à la liquidation, la même année, 0,55 euros. Le rendement de la cotisation est donc de $0,55 / 10 = 5,5 \%$.

Il ressort de l'article 9 que le législateur s'autorise à faire plonger pendant 25 ans (jusqu'en 2045) le rendement de la cotisation (rapport entre la valeur de service du point, V, et son prix d'acquisition, Pa) : il suffit d'indexer Pa sur l'évolution du salaire moyen et V sur les prix. Auquel cas le ratio décroît : V / Pa est en chute ... pendant 25 ans car en moyenne les salaires augmentent toujours plus vite que les prix (cf. séries statistiques longues). Or toute chute du rendement de la cotisation se répercute, dans la même proportion, sur le niveau de la pension par rapport au salaire de fin de carrière.

Décote / surcote et âge d'équilibre

Il résulte de la mécanique décote / surcote autour de l'âge d'équilibre, qu'il y a une valeur de point par âge de liquidation : une valeur de point à 62 ans inférieure à la valeur à 63 ans, inférieure à celle de 64 ans, inférieure à celle de 65 ans, inférieure à celle de 66 ans, inférieure à celle de 67 ans. Une valeur de point par âge de liquidation et par génération, puisque l'âge d'équilibre augmente avec les gains d'espérance de vie et autant que de besoin pour garantir l'équilibre financier du système.

Attention : il n'est pas besoin de maintenir un âge d'équilibre (âge pivot) pour maintenir une telle barémisation. Il suffit de modifier la sémantique du projet de loi en supprimant du lexique les mots « âge d'équilibre, décote et surcote » tout en gardant ... le barème. Génération après génération, les valeurs de point seraient alors recalculées pour ajuster les dépenses aux ressources bloquées du système.

Vous avez du mal à suivre. C'est normal!

La réforme propose la mise en œuvre d'une vraie usine à gaz ! Le contraire de la lisibilité, de la simplicité et de la justice (seul le monde du travail est mis à contribution, le capital étant exonéré de toute contribution). Le rapport du HCRR était au moins plus transparent puisqu'il annonçait par âge de liquidation, le rendement du système pour les premières générations concernées. On pouvait en déduire les durées de cotisation requises pour prétendre à tel ou tel pourcentage de son salaire de fin de carrière sous forme de pension. C'était sans doute trop en dire sur l'effondrement du niveau des pensions pour les futures générations. Autant dire que la liberté de choix entre âge de départ et montant de la pension promis par le projet ne sont que fiction (objectif n°4 du projet de loi) : les salariés ne parviendront pas à se maintenir en emploi assez longtemps pour obtenir une pension permettant de subvenir aux besoins élémentaires du quotidien : se loger, se nourrir, se chauffer, se vêtir.



B. Le système fonctionnerait «à cotisations définies» dès 2022.

L'article 55, dont les motifs sont exposés page 37, impose « le respect de la règle d'or fixée en loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale : les soldes cumulés prévisionnels du système universel, pour l'année en cours et les quatre suivantes, doivent être positifs ou nuls ». Il s'ensuit que l'article 9 du projet de loi impose 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, (...) au regard des projections de la situation financière des régimes de retraite (...) sur un horizon de quarante ans, de manière à garantir l'équilibre financier du système de retraite » (article 9). Tous les régimes de retraite, complémentaires et spéciaux, seraient dès juin 2021 embarqués dans la logique de l'ajustement permanent des dépenses aux ressources qui caractérise un fonctionnement « à cotisations définies ».

Pour s'y retrouver, quelques dates repères.

2022: recul de l'âge d'ouverture du droit à retraite pour la **génération 1960** (fixé à 62 ans et 4 mois). Pour les générations suivantes, ce recul serait fixé par décret pour atteindre un âge d'ouverture du droit à retraite de 64 ans pour la génération 1965 (article 56 Bis). Attention, cet article 56 bis a été sans surprise, retiré dès le 13 janvier et remplacé par un nouvel article 56 bis qui renvoie à une conférence avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs, dite du « financement », le soin de trouver des solutions pour assurer l'équilibre financier du système à l'horizon 2027 sans reculer l'âge d'ouverture du droit à retraite. Ce retrait n'abuse personne. C'est le sort de tous les articles bis introduits à la hâte pour faire une concession facile aux formations syndicales promptes à concilier avec les pouvoirs en place. C'est donc sur la base d'un reniement de l'engagement présidentiel de maintenir le droit à la retraite à 62 ans que la conférence a été mise en place.

2022: la **génération 2004** (18 ans en 2022) et les suivantes intégreraient directement le nouveau système (article 62).

2025: la **génération 1975** et les suivantes se constitueraient des droits en points dans le



nouveau système à partir de 2025 et les droits antérieurement acquis seraient convertis en points (art. 61 et 62).

Génération nées avant 1975 (article 61) : elles liquideraient leur pension dans le cadre des régimes actuels mais avec un âge d'ouverture du droit à retraite décalé par application de l'article 56 bis à partir de la génération 1960 et une réglementation modifiée à partir de 2021, y compris par voie d'ordonnances.

Les dispositifs de solidarité

Leur financement par l'impôt est bien confirmé : ils seraient donc transformés en aides sociales. La logique qui prévaut est celle de la redistribution entre composantes du salariat. Et les cadres et assimilés sont en ligne de mire.

Chômage

Les points attribués pour les périodes de chômage ne seraient pas calculés sur la base du salaire moyen perçu avant le chômage mais sur la base de l'indemnité perçue. Tous les chômeurs non indemnisés n'auraient donc aucun point. Pourquoi ? Pour pénaliser les ingénieurs, cadres, techniciens et agents de maîtrise.

L'exposé page 30 des motifs de l'article 42 est éloquent :

«Les périodes de chômage donneront lieu à l'acquisition de points sur la base des indemnités versées à ces assurés au titre de ces périodes (...). En se fondant ainsi sur l'allocation versée, dont le niveau de remplacement est plus élevé lorsque le niveau de rémunération antérieur est plus faible, l'acquisition de points sur ce fondement favorisera la redistribution vers les personnes qui se retrouvent être les moins indemnisées au titre du chômage.»

Pas de validation des années d'étude et pas de solidarité nationale envers les étudiants (article 46).

Pour obtenir des points ils devront verser des cotisations, «dans des conditions et limites définies par décret garantissant la neutralité actuarielle». En d'autres termes, ils n'obtiendraient de points qu'à due proportion des cotisations versées. Pour pouvoir être cotisées, les «périodes d'études doivent avoir donné lieu à l'obtention d'un diplôme, l'admission dans les grandes écoles et classes du second degré préparatoires à ces écoles étant assimilée à l'obtention d'un diplôme.» Le montant des cotisations à verser est abaissé par rapport au tarif normal «en fonction du délai de présentation de la demande à compter de la fin des études». Donc pendant leur activité professionnelle, les salariés diplômés devraient cotiser deux fois: au titre des études et au titre de leur activité!



Réversion

Un nouveau dispositif qui n'entrerait en vigueur qu'à partir de 2037. La réversion serait réservée au conjoint survivant, rien pour les ex-conjoints. Délivrée sous condition de durée minimale de mariage de 2 ans sauf si présence d'enfants et perte de la réversion si remariage. Calculée sous la forme d'une indemnité différentielle pour conserver un pourcentage du total des points de retraite du couple ou de ses revenus (lorsque l'un des deux conjoints n'est pas à la retraite). Le pourcentage serait défini par décret.

La garantie minimale de retraite: une imposture!

Article 40: elle est délivrée sous forme de points supplémentaires, attribués «lorsque l'assuré part en retraite à compter de l'âge d'équilibre», sous réserve d'avoir cotisé une durée de 43 ans pour la génération 1975, durée qui augmenterait au même rythme que l'âge d'équilibre. A défaut, le montant du minimum est proratisé en fonction du nombre d'années cotisées. Il se décompose en un montant de base éventuellement majoré en fonction de la durée cotisée.

La durée de cotisation est exprimée en mois et calculée par année civile comme suit: «Le total du nombre de mois résultant, pour chaque année d'activité, de la division du nombre annuel de points inscrits en application des 1° à 3° de l'article L. 191-3 et du II de l'article L. 192-2 par le nombre de points obtenus par application du taux de la cotisation due en application du 1° de l'article L. 241-3 au salaire minimum de croissance en vigueur au 1er janvier de l'année considérée calculé sur une base fixée par décret. Les périodes sont exprimées en mois entiers. Un maximum de douze mois peut être décompté pour une année civile» (article 40). On en saura plus avec le décret, car en l'état la base ... manque!

En synthèse

La réforme ne s'assigne qu'un objectif d'équilibre financier et aucun objectif social: c'est la plus budgétaire des réformes jamais proposées. Pour garantir l'équilibre financier, la réforme dite systémique (on se demande bien pourquoi) joue sur tous les paramètres sauf un, celui des ressources:

1. Age de départ: il y aura une valeur de point par génération et pour chaque âge possible de départ entre 62 et 67 ans (l'abandon de la notion d'âge d'équilibre n'y changerait rien). C'est la grande nouveauté. Dans nos systèmes par points actuels, il n'existe qu'une seule valeur de service du point, quel que soit l'âge de la liquidation.
2. Prix d'achat du point: plus il augmente vite, moins on a de points pour une même cotisation. Seraient pénalisés tous les salariés dont le salaire augmente moins vite



que le salaire moyen: en particulier les carrières plates que la CFDT prétend défendre...

3. Valeur de service du point: plus sa revalorisation décroche de l'évolution des salaires (possibilité ouverte jusqu'en 2045), plus le niveau de la pension par rapport au salaire de fin de carrière diminue. Et là tout le monde perd...
4. Durée de cotisation: plus le rendement de la cotisation baisse, plus il faudrait travailler longtemps pour compenser la baisse... largement au-delà de 70 ans.
5. Possibilité de geler le montant nominal des pensions et donc de faire baisser leur pouvoir d'achat indéfiniment.

C'est donc la plus paramétrique des réformes jamais osée. Elle programme une baisse considérable du niveau des pensions qui seraient en permanence ajusté à des ressources bloquées en pourcentage et qui pourraient baisser en nominal en cas de récession ou en cas de flambée de chômage. La réforme crée sans surprise un effet d'aubaine pour les systèmes de retraite par capitalisation auxquels elle consacre un ample article 64 et un copieux exposé de ses motifs avec à la clef des possibilités de nouveaux cadeaux fiscaux et sociaux.

