



Retraites : le projet de loi décrypté point par point

Lundi, 13 Janvier, 2020

[Sébastien Crépel et Marion d'Allard](#)

Le gouvernement a achevé la rédaction de son avant-projet de loi "instituant un système universel de retraite" par points, qu'il a transmis au Conseil d'Etat. Avant son passage en Conseil des ministres, prévu le 24 janvier, *l'Humanité* en décrypte les principaux articles.

Le projet de loi « instituant un système universel de retraite » est désormais public. En 64 articles, le texte détaille le contenu et les modalités de mise en œuvre du régime de retraite unique par points et confirme les craintes exprimées par ses opposants. De la valeur du point à l'âge pivot en passant par la pénibilité et l'ouverture du système de retraites aux fonds de pensions vautours, le projet de loi donne du grain à moudre à celles et ceux qui, depuis le 5 décembre, combattent une réforme régressive. Décryptage.

Pas de garantie sur la valeur du point

« Les valeurs d'acquisition et de service du point seront déterminées par le conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle, en tenant compte des projections financières du système. La valeur du point ne pourra pas baisser (...). Les valeurs d'acquisition et de service seront fixées par défaut en fonction de l'évolution annuelle du revenu moyen par tête

(...). Toutefois, à titre transitoire, des modalités de montée en charge seront prévues (...) afin notamment de ne pas nuire à l'équilibre du système. » (Article 9)

C'était l'un des gros sujets de controverse de la réforme des retraites : le point sera-t-il la variable utilisée pour baisser les pensions ? En réponse, le premier ministre s'était engagé, le 11 décembre, à inscrire dans la loi une « règle d'or précisant que la valeur du point ne pourra pas baisser ». Un mois plus tard, la promesse est réduite à peau de chagrin : si, à son article 55 sur le pilotage financier du système, l'avant-projet de loi gouvernemental prévoit bien que « les taux de revalorisation » du point « ne peuvent pas être inférieurs à l'évolution des prix », il ne garantit pas le taux de rendement de 5,5 % annoncé (un point acheté 10 euros devait rapporter 0,55 euro par an à la retraite). L'article 9 précise ainsi qu'avant 2045, la revalorisation du point devra être comprise entre l'évolution des prix et celle du revenu moyen. Et ce n'est qu'à partir de 2045 que la règle « par défaut » sera d'indexer la valeur du point sur le revenu moyen... sauf si « un décret détermine un taux différent ». Concrètement, cela signifie que le prix d'achat du point pourrait monter sans que sa valeur de service suive le même rythme (c'est-à-dire le montant de la pension auquel il donne droit). C'est ce qui est arrivé à l'Agirc-Arrco. Conséquence, le rendement du point chuterait, et la pension avec.

Un âge pivot évolutif

« Le système universel de retraite fonctionnera autour d'une référence collective, correspondant à l'âge auquel les assurés pourront partir à "taux plein", et autour de laquelle s'articulera un mécanisme de bonus/malus : l'âge d'équilibre. (...) Les coefficients de majoration et de minoration seront à la main du conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle. À défaut, lors de l'entrée en application du système universel de retraite, ils seront fixés par décret à 5 % par an (...). 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. » (Article 10)

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, l'âge pivot ne disparaît pas du projet de loi gouvernemental. Il en demeure même l'un des rouages essentiels. Le « recul » du gouvernement ne porte que sur l'instauration d'un âge d'équilibre dans le système actuel. Concernant le futur système, l'âge d'équilibre a bien pour objectif « d'inciter les Français à partir plus tard » en retraite. Il articule le principe d'une décote, dès lors que l'on part avant, et d'une surcote dès lors que l'on part après. Il sera fixé en fonction « des projections financières du système », ce qui en fait une parfaite variable d'ajustement. En outre, il pourra évoluer en fonction des gains d'espérance de vie afin de respecter l'équation consacrée par le rapport Delevoye : deux tiers de vie active pour un tiers de vie à la retraite. Si l'article 23 du projet de loi sacralise l'âge légal de départ à la retraite à 62 ans, le coefficient de majoration et de minoration – comprenez le taux de la décote et de la surcote – sera quant à lui fixé « par décret à 5 % par an ». Ce qui revient, en réalité, à rendre l'âge légal de départ virtuel puisque associé, automatiquement, à une décote importante.

Le gel des pensions

« Les modalités d'indexation des retraites resteront fixées sur l'inflation (...). Le conseil d'administration de la Caisse nationale de la retraite universelle pourra toutefois prévoir un autre

taux de revalorisation pour garantir le respect de la trajectoire financière pluriannuelle (...). En tout état de cause, le niveau des pensions est garanti dans le temps : aucune baisse des retraites ne sera permise. » (Article 11)

En apparence pas de changement : les retraites une fois liquidées continueront d'évoluer comme aujourd'hui, c'est-à-dire que leur montant sera revalorisé comme les prix, et non comme les salaires. Notons que cela n'enrayera pas une certaine chute du pouvoir d'achat des retraités au fil du temps par rapport aux actifs, les prix progressant en moyenne moins vite que les salaires. Mais surtout, l'article 11 énonce, en même temps que cette règle d'indexation, la possibilité d'y déroger. Dans les faits, on pourra aussi bien donner un coup de pouce aux retraites que les geler en cas de non-respect de la trajectoire financière du système universel, qui prime en toutes circonstances. L'article précise certes qu' « aucune baisse des retraites ne sera permise » : le « coefficient de revalorisation » interdit en effet toute évolution négative du montant des retraites. Mais le gel des pensions correspondra bien à une baisse de leur valeur réelle rapportée aux prix.

Cumul emploi-retraite : vers le travail sans fin

« Afin d'accroître l'attractivité du dispositif de cumul emploi-retraite, le présent article simplifie fortement le dispositif et le rend plus attractif. Il sera désormais permis aux assurés partis à la retraite de s'ouvrir de nouveaux droits à la retraite lorsqu'ils exercent une activité. (...) L'amélioration du dispositif du cumul emploi-retraite est prévue dès le 1er janvier 2022, sans attendre l'entrée en vigueur du système universel. » (Article 26)

Travailler en tant que retraité et continuer à accumuler des droits, c'est la nouveauté du projet gouvernemental, qui entend faciliter et développer, dans son système universel, mais également dans le système actuel, le cumul emploi-retraite. Ainsi le projet de loi prévoit-il l'acquisition de droits supplémentaire calculés « à partir de l'âge d'équilibre » (le fameux âge pivot encore une fois mentionné) pour les personnes ayant déjà liquidé leurs droits à la retraite mais qui poursuivraient une activité professionnelle. Permis aujourd'hui mais strictement encadré et plafonné, le cumul emploi-retraite sera, en outre et « dès 2022 », considérablement facilité. Dans un contexte où près d'un retraité sur deux n'est plus en activité au moment de son départ en retraite et où le chômage et la précarité dans l'emploi des jeunes sont alarmants, le gouvernement entend ouvrir la porte au travail à vie.

Les départs anticipés à 60 ans de plus en plus virtuels

« Le dispositif de carrières longues sera maintenu. (...) Il ouvre le droit à un départ en retraite dès 60 ans aux assurés ayant commencé tôt leur activité (avant l'âge de 20 ans) et ayant effectué une carrière longue. Comme aujourd'hui, le bénéfice de ce dispositif reposera sur la durée d'activité (...). (La retraite) sera calculée avec un âge d'équilibre abaissé de deux années ; toutefois, la possibilité de surcoter ne sera pas ouverte avant l'âge d'équilibre de droit commun. » (Article 28)

Partir à 60 ans dans le régime universel pour ceux qui ont commencé à travailler avant 20 ans, la belle affaire ! Examinons chaque condition. Primo, l'âge pivot sera « abaissé de deux années » : en clair, cela signifie 10 % de décote en cas d'âge d'équilibre baissé à 62 ans au lieu de 64 ans. Et comme l'âge d'équilibre est amené à évoluer à raison des deux tiers des gains d'espérance de vie, il atteindrait, selon les hypothèses du rapport Delevoye, 66,25 ans pour la génération 1990 pour les carrières « normales », et donc 64,25 ans pour les carrières longues : la décote dépasserait 21 % en

cas de départ à 60 ans... Enfin, il faudra avoir cumulé une durée d'activité de 516 mois (ce que le futur système assimile à une « *carrière complète* »), c'est-à-dire 43 années pour la génération 1975 : il faudra donc avoir commencé à travailler avant l'âge de 17 ans. Et comme cette durée évoluera elle aussi « *comme l'âge d'équilibre* », il faudrait pour la génération 1990 avoir travaillé 44,25 ans pour pouvoir partir à 60 ans, c'est-à-dire avoir commencé à travailler à 15 ans et demi à peine... En clair : cette possibilité deviendra purement virtuelle.

Une reconnaissance très appauvrie de la pénibilité

« Que l'on exerce une fonction pénible dans le secteur privé ou dans un service public, ceci doit ouvrir à tous les mêmes droits. Le présent article étend dans le système universel de retraite aux agents publics civils et aux assurés des régimes spéciaux, à l'exception des marins et des militaires, le bénéfice du compte professionnel de prévention (C2P). (...) Le dispositif continuera de permettre un départ en retraite au plus tôt à compter de 60 ans en fonction du nombre de points affectés à cette utilisation, avec une diminution à due proportion de l'âge d'équilibre. » (Article 33)

C'est sans doute l'un des sujets qui va accaparer les négociations ces prochaines semaines. La prise en compte de la pénibilité au travail sera « *un des piliers de l'universalité* », répète à l'envi le gouvernement. Pourtant, si le projet de loi étend les six facteurs de risques aujourd'hui reconnus aux salariés du régime général à ceux de la fonction publique et à ceux des feus régimes spéciaux (à l'exception des marins et des militaires), l'exécutif refuse de réintroduire dans le calcul de la pénibilité les quatre critères supplémentaires mis en place sous François Hollande et supprimés dès 2017 à l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron (port de charges lourdes, postures pénibles, exposition aux produits chimiques dangereux et vibrations mécaniques). Une prise en compte de la pénibilité qui permettra « au plus tôt » un départ anticipé à 60 ans « minimum », moyennant, en sus, une décote. Pour faire passer la pilule de la régression des acquis, le gouvernement fait valoir l'abaissement du seuil du travail de nuit – qui passe de 120 à 110 nuits travaillées par an.

Les départs anticipés restreints dans la fonction publique

« Le présent article fixe les règles de retraite spécifiques aux fonctionnaires qui concourent à des missions publiques de sécurité, de surveillance ou de contrôle. Sous réserve d'avoir effectivement effectué des missions comportant une dangerosité particulière, pendant une durée fixée par décret, ces agents pourront partir plus tôt à la retraite. Si ces conditions ne sont pas réunies, leurs conditions de départ à la retraite seront celles de droit commun. » (Article 36)

Le projet de loi enterre discrètement le dispositif des catégories actives. Ce système permet aujourd'hui aux agents de la fonction publique exerçant un métier particulièrement pénible de partir à la retraite de manière anticipée, 5 ou 10 ans avant l'âge légal (soit à 57 ou 52 ans). Dans le détail, plus de 700 000 personnes en bénéficient aujourd'hui, parmi lesquelles : les policiers, les surveillants pénitentiaires, les douaniers, les égoutiers ou les personnels hospitaliers (aides-soignants, paramédicaux, etc.). Dans son projet de loi, le gouvernement assure que certains fonctionnaires pourront continuer à bénéficier d'un départ anticipé, mais ne précise ni l'âge du départ en question, ni la durée d'exposition nécessaire pour en bénéficier, puisque cette dernière sera fixée ultérieurement par décret. Impossible de savoir combien d'agents y auront droit. La pénibilité dans la fonction publique est pourtant bien réelle. Selon la Dares, près de 83 % des agents

du secteur hospitalier sont soumis à des contraintes posturales et articulaires, et plus de 53 % soulèvent régulièrement des charges.

La mort des régimes dits « spéciaux »

« L'intégration des assurés des régimes spéciaux au système universel de retraite doit se faire dans le cadre d'une transition, qui éteint très progressivement les spécificités dont pouvaient se prévaloir leurs bénéficiaires, notamment en matière d'âge de départ anticipé. Le présent article habilite ainsi le gouvernement à déterminer par ordonnance les règles de transition en matière d'âge de départ à la retraite et d'âge d'équilibre applicables aux anciens assurés des régimes spéciaux. »

(Article 39)

Sans surprise, le projet de loi confirme ce qu'Édouard Philippe avait déjà énoncé : la fin des régimes spéciaux. Tous les cotisants de ces régimes, qui d'ailleurs surcotisent, seront désormais affiliés à l'assurance-vieillesse du régime général. Sous couvert de « *stricte équité dans les efforts réalisés par les assurés* », le gouvernement foule aux pieds la compensation, via un départ anticipé à la retraite, de la pénibilité des métiers. L'exécutif entend aller vite sur les périodes de transition d'un régime à l'autre, et se donne le dernier mot sur « *les modalités de convergence (...) dans le cadre d'une période de transition qui ne pourra excéder vingt ans* ». Les travailleurs indépendants et les professions libérales sont également concernés, sans exception. Pour les professions libérales, la période de transition est fixée à 15 ans maximum et sera ouverte dès 2025.

Un minimum de retraite à 85 % du Smic... en théorie

« Afin de garantir une retraite adéquate à tous les assurés ayant longtemps travaillé sur des rémunérations modestes, le présent article prévoit un minimum de retraite accordé à compter de l'âge de référence. Ce dispositif garantira aux assurés ayant effectué une carrière complète une retraite nette égale à 85 % du Smic net. » (Article 40)

C'est l'un des grands leurre de la réforme, confirmé dans cet article. Promis dès 2003 pour application en 2008, le minimum de retraite à 85 % du Smic n'a jamais vu le jour. Et il risque de rester une chimère pour nombre de retraités modestes, en raison des conditions posées pour y prétendre : « Effectuer une carrière complète », c'est-à-dire, selon les critères retenus par la loi, justifier d'une durée d'activité de 516 mois (soit 43 années) pour la génération 1975, durée qui pourra être prolongée pour les générations postérieures des deux tiers des gains d'espérance de vie, selon la même règle que celle fixée pour l'âge d'équilibre. Et justifier, pour chacune de ces années, d'un total de points au moins égal à celui que rapportent 600 heures payées au Smic. S'il manque des points, le minimum de pension théorique sera « proratisé », diminuant ainsi son montant.

Les droits des chômeurs pénalisés

« 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, notamment l'allocation de retour à l'emploi (...). Ceci constituera une avancée majeure par rapport au système actuel, qui est fondé sur la validation de trimestres assimilés. » (Article 42)

En attribuant des points de retraite aux allocations chômage, le gouvernement se vante d'un grand progrès « *au titre de la solidarité* ». Pourtant, dans le système actuel, le calcul sur les 25 meilleures

années – ou les 6 derniers mois pour la fonction publique – neutralise de fait ces périodes « *d'interruption d'activité involontaire* ». Les quelques points de retraite cumulés pendant les périodes de chômage par exemple ne sauraient, en réalité, annuler les effets sur le montant de la pension, de la prise en compte de la carrière complète. Déjà lourdement pénalisés par la réforme de l'assurance-chômage, les privés d'emploi se retrouvent ainsi doublement sanctionnés. Pour ce qui est de la prise en compte des congés maladie, le projet de loi demeure flou étant donné qu'il renvoie à la publication d'un décret ultérieur, le seuil de jours d'arrêt cumulés annuellement ouvrant droit à des points de retraite.

Un recul des droits familiaux

« Le présent article prévoit la mise en place d'un dispositif unique de majoration en points de 5 % accordée par enfant et dès le premier enfant. (...) Les parents auront toutefois la possibilité de se partager cette majoration (...). Une majoration supplémentaire de 1 % sera attribuée à chaque parent d'au moins trois enfants (...). Les parents pourront attribuer d'un commun accord cette majoration totale de 2 % à un bénéficiaire unique. » (Article 44)

Mettre fin aux inégalités en matière de droits familiaux : c'est l'un des axes de communication du gouvernement pour vendre sa réforme. Malgré les semaines de contestation, et de contre-argumentaire démontant, entre autres, une quelconque amélioration des droits familiaux dans le futur système, le gouvernement, sur ce point, n'a bougé qu'à la marge. Le projet de loi prévoit ainsi une majoration de la pension de 5 % dès le premier enfant, alors que le système actuel octroie 10 % de majoration à partir du troisième enfant à chaque parent. En apparence plus favorable, le nouveau dispositif en balaie un autre : la majoration de la durée d'assurance qui fixe des gains de trimestres au titre de la maternité et de l'éducation des enfants, à 8 dans le secteur privé et 2 dans la fonction publique. L'ajout récent dans le projet de loi d'une majoration supplémentaire de 1 % attribuée à chaque parent d'au moins trois enfants ne suffit pas à compenser les pertes induites par le passage à l'universalité.

Réversion pour les veuves et veufs : certains y perdront

« La retraite de réversion sera attribuée à partir de l'âge de 55 ans. Elle ne sera pas soumise à condition de ressources. (...) Elle sera fixée de telle sorte que la retraite de réversion majorée de la retraite de droit direct du conjoint survivant corresponde à 70 % des points acquis de retraite par le couple. Elle sera attribuée sous condition de durée de mariage et de non-remariage après le décès. (...) Une ordonnance précisera les modalités de garantie des droits pour les conjoints divorcés. » (Article 46)

Le projet de loi gouvernemental bouleverse profondément les règles en vigueur actuellement et relatives à la réversion. Initialement prévu à 62 ans, le droit à perception d'une pension de réversion pour les veuves et les veufs a finalement été abaissé – sur la base des règles actuelles du secteur privé – à 55 ans. Les concernés du secteur public sont en revanche grands perdants puisque aucune limite d'âge n'était jusqu'alors exigée. Aujourd'hui soumise à conditions de ressources (dans le secteur privé), la réversion ne le sera plus dans le futur système. Par contre, si aujourd'hui les épouses/époux, ex-épouses/ex-époux peuvent y prétendre, les droits à la réversion ne seront plus ouverts que sous conditions de durée de mariage et de non-remariage après le décès. Le nouveau dispositif ne s'appliquera en outre qu'aux « *conjoints survivants des conjoints décédés qui auront*

été intégrés au système universel ». En d'autres termes, les nouvelles règles n'entreront en vigueur que très progressivement à partir de 2037.

Un pilotage guidé par la contrainte budgétaire

« Tous les cinq ans, (...) le conseil d'administration de la Caisse nationale de la retraite universelle propose une trajectoire financière du système de retraite sur un horizon de quarante ans. Il doit toutefois dans ce cadre respecter une "règle d'or" imposant l'équilibre du système sur la première période de cinq ans. Le conseil d'administration détermine à cette fin les paramètres permettant de mettre en œuvre la trajectoire financière (modalités d'indexation des retraites, évolution de l'âge de référence, revalorisation des valeurs d'achat et de service, taux de cotisation et le cas échéant, produits financiers des réserves). Chaque année (...), le conseil d'administration de la Caisse nationale de la retraite universelle propose d'ajuster les paramètres pour assurer le respect de la règle d'or (...). Si la délibération du conseil d'administration ne respecte pas ces conditions d'équilibre, la loi de financement de la Sécurité sociale de l'année fixe une nouvelle trajectoire. » (Article 55)

L'article 55 est la clé de voûte de la réforme : il soumet le pilotage du régime à un impératif principal qui l'emporte sur tous les autres, l'équilibre des finances. Sous l'empire de cette « règle d'or », tous les paramètres touchant à l'indexation des pensions, à l'âge effectif de la retraite, à la valeur du point, donc au niveau des pensions, sont transformés en simples variables pour atteindre cet objectif d'équilibre budgétaire. Le conseil d'administration du régime universel, où siégeront les représentants des salariés et ceux des employeurs, verra ainsi sa mission étroitement cadrée et surveillée de près par l'autorité politique, qui pourra reprendre la main à tout moment par décret pour le gouvernement ou via le vote de la loi de financement de la Sécurité sociale, côté Parlement.

Un financement aléatoire de la solidarité

« Cet article prévoit la prise en charge de l'ensemble des dépenses de solidarité du système universel de retraite par le fonds de solidarité vieillesse universel. Ses ressources sont constituées, en cohérence avec la nature de ses dépenses, de l'ensemble des recettes fiscales des régimes vieillesse actuels. » (Article 58)

La création du Fonds de solidarité vieillesse universel, ou FSVU, s'accompagne d'une clarification des circuits de financement qui n'est pas sans danger pour les politiques de solidarité assurant la redistribution et la correction des inégalités à l'intérieur du système de retraite. Les compensations pour les périodes de chômage, de maladie, de maternité, ou encore les pensions de réversion seront désormais financés entièrement et exclusivement par l'impôt, et non par les cotisations sociales. Cette fiscalisation de la partie solidaire du système, outre qu'elle déresponsabilise les entreprises en coupant le lien entre le financement des prestations de retraite et le travail producteur de richesses, met ces politiques à la merci des arbitrages des gouvernements, ouvrant la porte à leur possible remise en cause.

La porte ouverte aux fonds de pension

« Le présent article ratifie trois ordonnances relatives aux dispositifs de retraite supplémentaire. (...) Le secteur de l'assurance est appelé à se mobiliser, afin que le recours à ces véhicules se

généralise (...). L'ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite (...) vise à renforcer l'attractivité de l'épargne retraite. » (Article 64)

Le Figaro sonnait récemment la charge contre *l'Humanité* accusée d'être à l'origine d'une campagne de « *suspicion* » injustifiée à l'encontre du gestionnaire d'actifs américain BlackRock, que nous désignons il y a quelques semaines dans nos colonnes comme l'un des principaux intéressés à la réforme des retraites. Pour le quotidien conservateur, « *la polémique BlackRock n'est en réalité que le dernier avatar en date de l'association poisseuse "Macron-Rothschild"* ». Pas concernés par la réforme, les gestionnaires de fonds de pension à l'instar de BlackRock ? L'article 64 du projet de loi est pourtant un appel explicite au « *secteur de l'assurance* » à « *se mobiliser* » pour « *généraliser* » et « *renforcer l'attractivité* » des plans d'épargne retraite privés. Il ratifie pour cela des ordonnances prises dans le cadre de la loi Pacte votée au printemps, et qui transposent elles-mêmes des directives européennes libéralisant le commerce de ces produits. Véritable cheval de Troie législatif rangé dans les dispositions diverses en fin de texte, il vient dans la suite logique de l'article 13, qui limite le calcul des cotisations et des droits à la retraite aux salaires jusqu'à 10 000 euros par mois (contre 27 000 euros dans le système actuel). Au-delà de ce plafond, les cotisations baissent de 28 % à 2,8 %, libérant l'espace pour la capitalisation et les fonds de pension.

Décryptage réalisé par Marion d'Allard et Sébastien Crépel