



Note d'information sur le projet de loi de réforme des retraites

CAMPAGNE RETRAITE

Le projet de loi portant réforme des retraites et intitulé « projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite » a été rendu public jeudi 5 septembre.

Ce projet est pour l'essentiel conforme aux mesures annoncées par le Premier ministre le 27 août. Il comporte toutefois, en particulier dans son exposé des motifs, des précisions par rapport au discours du Premier ministre et au dossier de presse rendu public le même jour.

En même temps, le projet lui-même reste à un assez haut niveau de généralité, des dispositions techniques essentielles, sont renvoyées à des décrets ultérieurs.

Cette note vise à fournir des éléments précis sur le contenu du projet de loi, ainsi que l'analyse et l'appréciation de la CGT sur ce projet.

1 - Allongement de la durée d'assurance

C'est le cœur du projet de loi.

À partir de 2020, la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein augmentera d'un trimestre tous les trois ans : 167 trimestres pour les assurés nés entre le 1^{er} janvier 1958 et le 31 décembre 1960, jusqu'à 172 trimestres (43 années de cotisation) en 2035 pour la génération 1973.

La rédaction laisse entendre que la durée de cotisation n'augmenterait plus au-delà de 2035, mais la loi de 2003 s'arrêtait elle aussi en 2020.

Même si ce principe est formellement abrogé par le projet de loi (qui substitue à l'article 5 de la loi de 2003 le calendrier d'allongement de la cotisation présenté ci-dessus), la philosophie de cette augmentation de la durée de cotisation s'inscrit dans le droit fil du principe de partage de l'espérance de vie de la loi Fillon de 2003, selon lequel la durée de cotisation nécessaire pour une retraite à taux plein devait être du double de l'espérance de vie à 60 ans.

En adoptant cette présentation, le gouvernement tente d'accréditer l'idée que l'allongement de la durée de cotisation n'augmenterait plus après 2035, ce qui est contredit par l'article suivant concernant le pilotage.

Il faut bien voir que cet allongement de la durée de cotisation a pour conséquence que la plupart des assurés ne pourraient plus partir, même à 62 ans, avec le plein de leurs droits.

Les salariés partis à la retraite en 2012 avaient en moyenne acquis 151 trimestres de cotisation (156 pour les hommes et 145 pour les femmes) (1). Selon l'institut statistique européen EUROSTAT, la durée de carrière est actuellement de trente-cinq ans, et la génération 1973, âgée aujourd'hui de 40 ans, avait validé en moyenne trente trimestres à 30 ans. La majorité des assurés de cette génération ne pourra pas avoir une carrière à taux plein avant 65 ans.

2 - Le comité de surveillance des retraites

Le projet de loi prévoit la création d'un comité de surveillance de retraite composé de quatre membres (deux hommes et deux femmes précise le texte), et d'un président nommé en Conseil des ministres après avis des commissions compétentes du Parlement.

C'est la reprise de la proposition d'un comité des sages du rapport Moreau.

(1) Source CNAV.

Ce comité rendrait un rapport annuel, portant d'une part sur les écarts de pension entre les hommes et les femmes, et d'autres part sur les objectifs du système de retraite. Même si ces objectifs font référence à l'équité et à la solidarité, l'objectif principal sera, à n'en pas douter, la viabilité financière du système.

Il est d'ailleurs précisé que le Comité pourra préconiser un allongement de la durée de cotisation (ce qui montre bien que le calendrier figurant à l'article 2 ne sera pas définitif), une augmentation du taux de cotisation tant des régimes de base que complémentaires, ou encore des transferts du fonds de réserve des retraites (2).

Par ailleurs, il est précisé que ses propositions ne pourraient avoir pour effets de baisser le taux de remplacement ou d'augmenter les cotisations au-delà d'un plafond.

Cet article est très important.

Il confie le pilotage stratégique à un comité d'experts et subordonne à ce dernier les représentants des assurés sociaux. Même le Parlement se trouve dans une certaine mesure placé sous la tutelle de ces experts. C'est un déni de démocratie !

Sa compétence s'étend à l'ensemble des régimes, y compris les régimes complémentaires gérés paritairement.

C'est l'amorce d'un pilotage automatique de l'ensemble du système de retraites (qui caractérise les projets de réforme systémique), et ce d'autant plus que la référence dans le même article à un plafonnement du taux de cotisation nous fait basculer dans la logique de la cotisation définie qui caractérise plusieurs réformes étrangères à commencer par les comptes notionnels suédois.

3 - Le report de la revalorisation des pensions au 1^{er} octobre

Le gouvernement a annoncé qu'il renonçait à la préconisation du rapport Moreau tendant à désindexer les pensions de retraite.

Mais en même temps, il reporte, du 1^{er} avril au 1^{er} octobre, la date de revalorisation des pensions.

Cela signifie dans la pratique que les pensions seront gelées pendant dix-huit mois, et cette perte de pouvoir d'achat ne sera jamais rattrapée. En réalité, ce n'est rien d'autre qu'une désindexation déguisée ! La gravité de ses effets peut être mesurée par l'importance de l'économie qu'en attend le gouvernement : 600 millions € en 2014 et 1,4 milliard € à l'horizon 2020.

Le gouvernement a annoncé que cette mesure épargnerait les petites pensions. C'est faux ! Les retraités dont la pension est portée au minimum contributif (ce qui est le cas de 40 % des nouveaux retraités) seront augmentés comme les autres au 1^{er} octobre.

Seuls les bénéficiaires de l'ASPA (allocation de solidarité aux personnes âgées), l'ancien minimum vieillesse (qui est un minimum social qui vient compléter les ressources des retraités dont le foyer a des ressources très faibles, qui est récupérable sur héritage, et qu'il ne faut donc pas confondre avec le minimum contributif) seront augmentés le 1^{er} avril, comme les bénéficiaires de pensions d'invalidité.

(2) Actuellement et depuis la réforme de 2010, le Fonds de réserve des retraites verse tous les ans 2,1 milliards € à la CNAV sans avoir des ressources nouvelles. Comme le projet de loi ne prévoit pas d'affecter des ressources propres au FRR, cette disposition signifie que ce dernier serait vidé plus vite.

4 - La pénibilité au travail

Sur ce point, le projet gouvernemental opère une rupture par rapport au système antérieur qui traitait la pénibilité comme de l'invalidité : on était dans une démarche médicalisée et non de reconnaissance des expositions aux travaux pénibles.

Le système est basé sur la création d'un compte personnel par points fondé sur l'exposition à dix critères objectifs de pénibilité (par exemple, port de charges lourdes, exposition à des produits toxiques, exposition à des températures extrêmes, travail de nuit, gestes répétitifs...).

Ces points donneraient droit à un congé de formation pour changer de métier, ou en fin de carrière à passage à temps partiel rémunéré comme un temps plein, ou enfin à une majoration de trimestres d'assurance.

Ce dispositif serait financé par les employeurs, au moyen d'une cotisation qui comporterait deux éléments, une partie identique pour toutes les entreprises et une partie qui serait fonction du nombre de salariés exposés à des travaux pénibles.

Si l'objectif est positif, le dispositif proposé est insatisfaisant et risque de comporter de nombreux effets pervers.

Le système par points tient à la pluralité de réponses proposées : formation, temps partiel et acquisition de droits à retraite. Si l'exposition à des travaux pénibles se traduisait uniquement par l'acquisition de trimestres, on n'aurait pas besoin de ce système par points : par exemple, un an d'exposition à des travaux pénible donnerait droit à un trimestre comme le propose la CGT.

En outre, ce système n'incite pas les entreprises à lutter contre la pénibilité. Le salarié qui part en formation quittera un poste pénible, mais sera simplement remplacé par un autre travailleur exposé à des travaux pénibles.

Par ailleurs, le texte comporte plusieurs autres limites :

- les salariés les plus âgés (59 ans et 6 mois au moment de la mise en place du dispositif en 2015), c'est-à-dire ceux qui ont été bien souvent exposés pendant toute leur carrière à des travaux pénibles, pourront au mieux avancer leur retraite d'un à deux trimestres ;
- le nombre de points pourra être plafonné, en particulier si le salarié a cumulé plusieurs critères de pénibilité ;
- une partie des points devra être utilisée obligatoirement pour la formation, alors que celle-ci devrait déjà être assurée par l'employeur ;
- l'entreprise pourra refuser le passage à temps partiel des travailleurs âgés en cas « d'impossibilité due à l'activité économique de l'entreprise ».

Ce dispositif tel qu'il est conçu risque donc de générer une grande déception chez les salariés : dans les faits, il y aura peu d'élus.

5 - Majorations de pensions pour enfants

Nous pensons que le gouvernement avait finalement renoncé à réformer la bonification pour trois enfants, et se limiterait dans un premier temps à une fiscalisation de cette dernière. Mais nous avons reçu dimanche matin (!) une saisine rectificative comportant un nouvel article qui prévoit que le gouvernement présentera dans les

six mois suivant la promulgation de la loi un rapport « *formulant des propositions pour la refonte des majorations de pension pour enfants, afin qu'elles bénéficient davantage aux femmes qu'actuellement et qu'elles puissent être attribuées de manière forfaitaire à compter du premier enfant* ».

Le texte fait également référence à une réforme de la majoration de durée d'assurance, de manière assez sibylline en parlant de « *mieux compenser les interruptions de carrière directement liées aux jeunes enfants et l'effet sur les pensions qui en découlent* ».

Il s'agit là d'orientations extrêmement dangereuses, et que nous avons déjà critiquées.

S'agissant de la bonification pour trois enfants, le gouvernement persiste dans son incompréhension du dispositif, dont la logique ainsi que le montrait le rapport du COR de 2008 sur les droits familiaux n'est pas de compenser les inégalités de rémunération femmes hommes, mais les inégalités patrimoniales selon la taille de la famille : une famille nombreuse a en effet, toutes choses égales par ailleurs, une capacité d'épargne inférieure à une famille sans enfants ou ayant seulement un ou deux enfants.

Si la CGT est favorable à l'octroi de la bonification dès le premier enfant, le dispositif envisagé par le gouvernement qui consiste à réserver cette bonification aux femmes tout en la forfaitisant, elle consiste à déshabiller Pierre pour habiller Paul. Elle conduira à désavantager les hommes sans que la retraite de beaucoup de femmes soit nécessairement améliorée.

Quant à la mesure concernant la majoration de durée d'assurance, elle est également préoccupante. La MDA permet de compenser partiellement, mais dans des proportions assez importantes les différences de carrière entre les hommes et les femmes, alors même que la durée de cotisation validée par les femmes est très inférieure à celles hommes (onze trimestres de différence, comme nous le rappelions plus haut pour les salariés affiliés à la CNAV ayant liquidé leur retraite en 2012).

Si la mesure aboutissait à diminuer le nombre de trimestres validés au titre de la maternité, de nombreuses femmes seraient lourdement pénalisées.

Si on veut améliorer la retraite des femmes, une mesure positive serait de leur permettre de porter un salaire au compte, alors que cette période est aujourd'hui neutralisée.

6 - Le passage de 200 h à 150 h de Smic pour acquérir un trimestre

Actuellement, dans le secteur privé, la valeur de 200 h de Smic permettent de valider un trimestre. Cette règle est favorable aux salariés précaires, puisqu'elle permet à un salarié payé au Smic à mi-temps de valider quatre trimestres par an.

En revanche, les salariés très précaires (ceux qui travaillent moins de 200 h par an ne peuvent valider des trimestres.).

La proposition gouvernementale paraît donc équitable ; il faut pourtant y regarder de près.

D'une part, c'est un encouragement à développer encore plus la précarité, en particulier les contrats courts, et les contrats discontinus (par exemple, 4 h par semaine un mois, 20 h le suivant).

La CGT s'oppose à des contrats de très courte durée. Lors des négociations de l'ANI du 11 janvier, la CGT avait revendiqué qu'il ne puisse y avoir de contrats de moins de 18 h par semaine.

Par ailleurs, et sous prétexte d'éviter des effets d'aubaine, le gouvernement prévoit de plafonner la rémunération prise en compte à 1,5 Smic. Cela aura des conséquences néfastes pour certaines professions correctement rémunérées qui aujourd'hui peuvent valider quatre trimestres sur des périodes faibles (intermittents du spectacle, cafés, hôtels, restaurants, certains travailleurs saisonniers). C'est déshabiller Pierre pour habiller Paul.

7 - Prise en compte de certaines périodes de chômage ou de congés maternité longs pour une retraite à 60 ans

Depuis 2012, certains travailleurs ayant commencé à travailler jeunes peuvent partir à 60 ans à condition d'avoir le plein de droits.

Le gouvernement propose une meilleure prise en compte des périodes de chômage en accordant deux trimestres de plus au titre du chômage, et la totalité des congés maternité, y compris les congés longs.

Cette mesure constitue une avancée, même si dans la pratique peu de femmes bénéficieront de trimestres supplémentaires au titre de la maternité, puisqu'ayant déjà validé quatre trimestres par leur salaire.

8 - Tarif préférentiel pour racheter des années d'étude

Depuis la loi Fillon de 2003, il est possible de racheter jusqu'à trois années d'études supérieures pour acquérir des trimestres supplémentaires.

Le coût de ce rachat est prohibitif, et dans la pratique inatteignable pour les jeunes salariés, ce qui explique que très peu demandent le rachat (selon le gouvernement, 1 % des personnes demandant le rachat ont moins de 40 ans, soit une vingtaine de personnes par an).

Le projet de loi prévoit la possibilité de racheter quatre trimestres à un tarif préférentiel, sous réserve de le faire dans les premières années de carrière.

Même avec cette possibilité de rachat, le coût restera prohibitif, et inatteignable pour la majorité des jeunes salariés diplômés qui ont par ailleurs d'autres priorités (éducation des enfants, acquisition de la résidence principale), d'autant qu'ils s'endettent de plus en plus souvent pour payer leurs études supérieures.

9 - Apprentis

Les apprentis pourront désormais valider un nombre de trimestres correspondant à la durée effective de l'apprentissage, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.

C'est une mesure positive, pour laquelle la CGT s'est beaucoup battue.

10 - Formation des chômeurs

Nous avons compris que les périodes de formation professionnelle en cours de carrière seraient validées pour la retraite. À la lecture du texte, ce sera seulement vrai des formations effectuées par les chômeurs, ce que nous regrettons.

11 - Droit à l'information, simplification et « gouvernance »

L'objectif de renforcer le droit à l'information et de simplifier les formalités, en particulier au moment de la liquidation de la retraite est louable. Le projet de loi réaffirme le droit à l'information des assurés, et prévoit la création d'un compte individuel de retraite qui permettra de connaître les droits qu'il a acquis et de faire des simulations sur ses pensions.

Toutefois, une proposition est inquiétante.

Le projet de loi prévoit en effet la création d'un GIP (groupement d'intérêt public) intitulé « *Union des institutions et services de retraite* » regroupant l'ensemble des régimes obligatoires de retraite : CNAV, régimes spéciaux, régimes complémentaires, mais aussi régimes de non salariés.

Cette union « *assurera le pilotage stratégique de l'ensemble des projets de coordination, de simplification et de mutualisation dans lesquels sont engagés plusieurs de ses membres et veillera à leur mise en œuvre* ».

Par ailleurs, cette union signera avec l'État un contrat pluriannuel qui déterminera « *les objectifs pluriannuels de simplification et de mutualisation de l'assurance vieillesse* ».

Un schéma stratégique des systèmes d'information (c'est-à-dire les systèmes informatiques, y sera associé.

En clair, une COG sera conclue entre le GIP et l'État comme dans les caisses de Sécurité sociale.

Si on rapproche cet article de celui concernant le pilotage et le rôle du Comité de surveillance des retraites, on a le sentiment que cette réforme prépare en réalité la réforme systémique demandée par le Medef et certains syndicats et prépare en particulier la fusion des régimes.

On est loin de la maison commune des régimes de retraite.

Conclusion

L'analyse de ce projet de loi confirme les inquiétudes que nous avons en entendant le discours du premier ministre.

Malgré quelques avancées très limitées, dont la plus importante concerne les apprentis, cette réforme s'inscrit complètement dans les orientations des réformes précédentes, notamment celles de 2003 et 2010 (sans oublier la réforme Balladur de 1993).

La réforme est fondée sur l'allongement de la durée de cotisation, au nom de l'allongement de l'espérance de vie. Aucune des mesures régressives des précédentes réformes, comme la remise en cause de l'ouverture du droit à 60 ans et de l'âge pivot de 65 ans pour une retraite à taux plein, l'indexation sur les prix et non sur les salaires, le calcul des droits sur les vingt-cinq meilleures années et non les dix meilleures, toutes mesures dont l'effet principal est la chute du taux de remplacement, n'est remise en cause.

Autre inquiétude : la question des moyens. Le chiffrage du gouvernement prévoit 200 millions € d'économies de gestion. On demande à la CNAV de faire plus avec moins de moyens.

Enfin, nous craignons que ce projet prépare la fusion des régimes pour aller à terme vers un système unique par points, à cotisations définies, en clair la réforme systémique que combat la CGT depuis plusieurs années.

Le projet de loi ne traite pas la question du financement. Les mesures de financement annoncées par le Premier ministre dans son intervention seront vraisemblablement traitées dans le PLFSS et le projet de loi de finances (notamment la hausse de 0,3 % des cotisations tant salariales que patronales et la fiscalisation de la bonification pour trois enfants).

Les orientations sur le financement sont pour nous inacceptables. Non seulement le gouvernement se refuse à faire la réforme ambitieuse du financement demandée entre autres par la CGT, mais il répond aux exigences patronales, en annonçant d'emblée qu'il n'y aura pas de hausse du coût du travail, en annonçant dans le même temps devant l'université d'été du Medef l'ouverture d'une concertation sur le coût du travail et en annonçant qu'il va engager une baisse des cotisations employeurs de la branche famille et le transfert vers d'autres assiettes. Dans ces conditions, nous avons du mal à le croire quand il annonce la main sur le cœur qu'il n'y aura pas de hausse sur la CSG. D'autres mesures pourraient d'ailleurs être décidées pour répondre aux exigences du Medef comme une hausse de TVA ou l'affectation d'une partie de la taxe climat-énergie dont le gouvernement a annoncé au mois d'août la création.