

Réforme des retraites : un recours massif aux ordonnances

L'examen par l'Assemblée nationale des deux projets de loi réformant le système de retraite actuel a débuté devant la commission sociale le 3 février. Ces textes seront ensuite débattus en séance publique à compter du 17 février.

La commission spéciale de l'Assemblée nationale examine depuis le 3 février les deux projets de loi réformant le système de retraite actuel afin de créer un régime de retraites universel à points. Ce régime entrerait en vigueur dès 2022 pour la génération née depuis janvier 2004 et à partir de 2025 pour la génération née à compter de janvier 1975. Ces textes seront ensuite débattus en séance plénière à compter du 17 février pour deux semaines. Le gouvernement, qui a engagé la procédure accélérée sur ces deux textes, mise sur une adoption avant l'été.

REMARQUE : Le Conseil d'État a émis un avis plutôt positif sur l'ensemble du nouveau système proposé mais a mis des réserves sur la procédure utilisée : il déplore une étude d'impact lacunaire notamment s'agissant des projections financières et le recours massif aux ordonnances : « Le fait, pour le législateur, de s'en remettre à des ordonnances pour la définition d'éléments structurants du nouveau système de retraite fait perdre la visibilité d'ensemble qui est nécessaire à l'appréciation des conséquences de la réforme et, partant, de sa constitutionnalité et de sa conventionnalité ».

En parallèle de cet examen parlementaire se déroulent :

- des discussions entre le gouvernement et les partenaires sociaux, au sujet de l'emploi des seniors, de la pénibilité et des transitions notamment ;
- la conférence de financement des partenaires sociaux, encadrée par le gouvernement, qui doit proposer avant fin avril 2020 au Premier ministre des solutions visant à assurer à court terme (2027) l'équilibre financier des régimes avant le basculement vers le régime unique. Cette conférence est destinée à éviter le recours à un âge pivot collectif en deçà duquel les assurés ne percevraient pas une retraite à taux plein. Le Premier ministre a également chargé cette conférence de se pencher sur la gestion financière du futur régime, alors que le Conseil d'État a jugé lui-même l'étude d'impact du gouvernement lacunaire à ce sujet.

REMARQUE : ces discussions pourraient donc alimenter et modifier le contenu des textes actuels.

Synthèse des principales mesures des projets de loi (hors ordonnances)

Thèmes	Contenu des principales mesures des projets de loi	Remarques
Un régime de retraite unique	Le futur régime de retraite, universel, se substitue aux 42 régimes de retraite, qu'ils soient de base, complémentaires ou spéciaux.	Toutefois, au sein de ce système universel, des spécificités propres à certains secteurs d'activité sont maintenues.
L'âge de départ, le taux plein, l'âge d'équilibre et le niveau des pensions	L'âge légal de départ reste 62 ans mais il est décidé par décret un âge de taux plein comprenant un système de malus (décote de 5 % de la pension pour une retraite prise un an avant) et de bonus (surcote de 5 % de la pension pour un départ différé d'un an). Cette disposition est appelée « âge d'équilibre ». Cet âge d'équilibre évoluera ensuite « à raison des deux tiers d'espérance de vie à la retraite ».	Pour le Conseil d'État le choix d'une détermination annuelle de chacun des paramètres du système, y compris ceux applicables à une génération entière, aura pour conséquence de limiter la visibilité des assurés proches de la retraite sur les règles qui leur seront applicables.
Le calcul de la retraite sous forme de points	Les droits à la retraite sont calculés sous la forme de points sur la base de chaque heure travaillée, en multipliant le nombre de points cumulés au cours de la vie professionnelle par la valeur de service du point. La valeur de service correspond au « prix » du point à la date du départ en retraite, la valeur d'acquisition dépend des cotisations versées par l'assuré. Toutes deux sont fixées annuellement.	Selon le Conseil d'État, les avantages de la réforme sont de corriger les défauts du régime actuel calculé en annuités pour les carrières heurtées (contrats courts ou peu rémunérés, carrière hachée) et de réduire les inégalités de pensions entre hommes et femmes. En revanche, son inconvénient est de pénaliser les carrières complètes qui ont rencontré des périodes de versement de moindres cotisations. Pour le Conseil d'État, c'est le défaut majeur du projet qui prévoit de supprimer la prise en compte des 25 meilleures années. Enfin, le calcul par points prive les assurés de visibilité sur le taux de remplacement car les futures pensions ne seraient plus calculées sur le revenu de référence de l'assuré mais sur la base de la valeur de service du point.
L'attribution de points supplémentaires (dispositifs de solidarité nationale)	Les assurés connaissant des périodes de chômage, consacrant du temps à l'éducation de leurs enfants, les aidants, les personnes handicapées, les apprentis, les jeunes en service civique et les sportifs de haut niveau, pourraient se voir attribuer des points supplémentaires de retraite, sous réserve de certaines conditions et limites fixées par décret.	Les périodes d'interruption de carrière retenues par le projet de loi sont similaires à celles du régime actuel. Cependant, le texte restreint la prise en compte du congé paternité à 11 jours. Par ailleurs, le projet de loi prévoit de ne plus tenir compte des périodes de chômage non indemnisé.

Thèmes	Contenu des principales mesures des projets de loi	Remarques
Les carrières longues	Le projet de loi maintient sans changement le dispositif « carrières longues » (départ à taux plein dès 60 ans pour les assurés ayant commencé leur carrière avant l'âge de 20 ans). L'âge d'équilibre sera abaissé de 2 ans pour ces assurés. Le projet supprime en revanche le dispositif permettant aux assurés ayant travaillé avant l'âge de 16 ans de partir à la retraite dès 58 ans.	Le Conseil d'État se prononce contre la suppression du départ en retraite anticipé à 58 ans pour les assurés ayant travaillé avant 16 ans. Il estime que « des considérations d'équité pourraient justifier le maintien de ce dispositif qui était susceptible de bénéficier aux assurés ayant eu les carrières les plus longues et les plus contraignantes ».
Les travailleurs handicapés	La retraite anticipée des travailleurs handicapés (RATH) est maintenue. Elle est également simplifiée : seule la durée d'activité cotisée par l'assuré en situation de handicap sera prise en compte (la condition relative à la durée d'activité validée en situation de handicap sera supprimée). Au moment de leur départ en retraite, les assurés bénéficiaires de cette retraite anticipée se verront attribuer des points supplémentaires.	Le projet de loi maintient également un dispositif de retraite pour inaptitude. Les assurés dont l'incapacité de travail est constatée à 50 % par un examen médical pourront partir à taux plein à 62 ans, sans décote.
Le minimum de pension	Un minimum de retraite égal à 85 % du Smic net serait attribué aux assurés modestes sous forme de points ou de surcote. Les pensions minimales seraient portées à 1 000 € par mois pour une carrière complète.	Le bénéfice de ce minimum de retraite concerne les assurés ayant effectué une carrière complète et ayant atteint l'âge d'équilibre.
La retraite progressive	Le projet de loi prévoit d'étendre la retraite progressive aux salariés en forfait-jours et aux mandataires sociaux. Il limite également la possibilité pour l'employeur de refuser le passage à temps partiel dans ce cadre-là, uniquement en cas d'incompatibilité avec l'activité économique de l'entreprise. Le projet de loi reporte à l'âge d'ouverture du droit à retraite (62 ans), l'âge, aujourd'hui fixé à 60 ans, auquel les assurés peuvent bénéficier du dispositif, tout en supprimant en contrepartie la condition de durée d'assurance minimale actuellement applicable.	Aujourd'hui les salariés en forfait-jours ne peuvent pas bénéficier de la retraite progressive car un forfait inférieur au forfait légal ou conventionnel n'est pas considéré comme du temps partiel.
Le cumul emploi retraite	Le projet de loi permet aux assurés qui reprendront une activité professionnelle après avoir liquidé leur retraite de pouvoir continuer à s'ouvrir des droits à la retraite.	Cette règle s'appliquerait aux salariés dès le 1 ^{er} janvier 2020.
Les cotisations	Adoption d'un taux unique de cotisations (28,12 % avec 60 % assuré par les employeurs et 40 % par les assurés). Cette cotisation étant limitée à trois plafonds de la sécurité sociale (trois Pass, soit 123 408 € en 2020), une cotisation déplafonnée de 2,81 % ne donnant pas de droit s'appliquera sur tous les revenus (financement de la solidarité).	Le Conseil d'État souligne que l'objectif selon lequel « 1 € cotisé ouvre les mêmes droits » reflète « imparfaitement la complexité et la diversité des règles de cotisations et d'ouverture des droits définis dans le projet de loi ».
L'équilibre financier du régime à long terme	Pour obliger la future Caisse nationale de retraites universelle à équilibrer les comptes du système universel de retraites, le gouvernement et le Parlement proposent une trajectoire d'équilibre. La caisse devra tous les 5 ans parvenir à cet équilibre (« règle d'or »), cette obligation étant fixée chaque année par la loi de financement de la sécurité sociale. A défaut, le gouvernement pourra par décret décider d'ajuster les paramètres.	Le Conseil d'État demande une nouvelle écriture afin que ce mécanisme ne puisse avoir pour objet « de rembourser l'intégralité de la dette au cours d'une seule année » ni ne puisse imposer « des plafonds de remboursement aux lois de financement ultérieures ». Il recommande au gouvernement d'appréhender l'impact de telles évolutions sur les comptes de l'assurance-chômage, compte tenu du faible taux d'emploi des plus de 65 ans, et les dépenses de minima sociaux.
L'équilibre financier des régimes en 2027	Le gouvernement a demandé aux partenaires sociaux de trouver d'ici fin avril, au sein d'une conférence, des solutions alternatives à l'âge pivot (fixation à 64 ans du taux plein prévu initialement) assurant l'équilibre financier des régimes en 2027.	La conférence est assimilée par le Conseil d'État à « une commission administrative à caractère consultatif ».
Le rachat de points	Le projet de loi permet le rachat de points pour les années d'études supérieures et rationalise les différents dispositifs de rachat.	-

Synthèse des principales ordonnances prévues par les projets de loi

Les deux projets de loi prévoient par ailleurs le recours à 29 ordonnances qui traiteront des éléments majeurs (période transitoire, taux de cotisation, unification des régimes, pénibilité, gestion des accidents du travail, gouvernance de la caisse universelle...). Le fait pour le législateur de s'en remettre à un grand nombre d'ordonnances « pour la définition d'éléments structurants du nouveau système de retraite » a été critiqué par le Conseil d'État car cela « fait perdre la visibilité d'ensemble qui est nécessaire à l'appréciation des conséquences et, partant, de sa constitutionnalité et de sa conventionnalité ». Le tableau ci-après liste les principales ordonnances prévues par les deux projets de loi concernant les salariés du secteur privé.

Articles du projet de loi	Contenu des ordonnances
	<i>Information des assurés</i>
Art. 12	Une ordonnance précisera les modalités de création et de fonctionnement du téléservice en ligne qui permettra à tout assuré d'exercer son droit à l'information pour connaître, tout au long de sa carrière, l'ensemble de ses droits.
	<i>Période de transitoire</i>
Art. 15	Des ordonnances préciseront les modalités de la période transitoire permettant la convergence des taux et assiettes des régimes de retraite de base et complémentaires applicables aujourd'hui aux salariés vers les taux et assiettes applicables dans le cadre du futur système universel. Une de ces ordonnances prévoira la réduction progressive jusqu'à leur suppression, sur une période ne pouvant pas excéder 20 ans à compter du 1 ^{er} janvier 2025, des écarts existants au 31 décembre 2024 entre les assiettes et aux cotisations applicables et celles prévues pour le futur régime. Une ordonnance pourra également modifier les règles d'assujettissement à cotisations et contributions sociales dans le cadre de dispositifs de retraite supplémentaire en compensation des moindres cotisations acquittées entre 3 et 8 Pass. Une autre ordonnance prévoira les conditions et limites dans lesquelles un niveau de cotisation supérieur à celui prévu pour le système universel pourra être conservé, pour la part de rémunération inférieure à trois plafonds de sécurité sociale, à compter de 2025, cette ordonnance pouvant déterminer le régime social et fiscal des versements des salariés et employeurs.
	<i>Pénibilité</i>
Art. 34	Une ordonnance définira les nouvelles règles pour la gestion de la retraite pour incapacité permanente et pour le compte professionnel de prévention, cette gestion devant être commune à l'ensemble des assurés. L'ordonnance définira les organismes en charge de la gestion de ces dispositifs, précisera le financement par l'employeur de ces dispositifs et déterminera les conditions de règlement des contestations des décisions des organismes gestionnaires. Le projet de loi ne modifie pas le nombre des facteurs de pénibilité (6) ni l'âge de la retraite à 60 ans des salariés concernés. Il prévoit de décaler le C2P, d'abaisser le seuil du travail de nuit de 120 à 110 nuits (de 50 à 30 nuits pour les équipes alternantes).
	<i>Caisse universelle</i>
Art. 49	Une ordonnance fixera l'organisation interne de la Caisse nationale de retraite universelle, les compétences de ses instances (conseil d'administration, directeur général, conseil citoyen des retraites, etc.), son réseau territorial composé d'établissements ne disposant pas de la personnalité morale, ses conditions de fonctionnement, ses relations avec l'État.
	<i>Gestion des accidents du travail et maladies professionnelles</i>
Art. 50	Une ordonnance organisera la gestion au niveau local des risques accidents du travail et maladies professionnelles au sein du régime général.
	<i>Équilibre financier en 2027</i>
Art. 57	Une ordonnance pourra prévoir toute mesure permettant d'atteindre l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de retraite de base en 2027, « au regard des propositions d'une conférence sur l'équilibre et le financement des retraites réunissant des représentants des organisations syndicales de salariés et des employeurs, ainsi que des représentants de l'État ».
	<i>Taux de cotisations pour les personnes nées avant 1975</i>
Art. 62	Une ordonnance définira la répartition du taux de cotisations entre régimes de retraite de base et complémentaires pour les personnes nées avant le 1 ^{er} janvier 1975 qui resteront affiliées aux régimes complémentaires préexistants. L'ordonnance fixera « la part des cotisations affectée aux régimes de retraite complémentaire obligatoires en tenant compte de la proportion que représentaient, antérieurement au 1 ^{er} janvier 2025, les cotisations donnant lieu à l'attribution de points dans ces régimes dans le niveau total des cotisations aux régimes de retraite de base et complémentaire obligatoires dus par ces assurés ».
	<i>Génération 1975 et 2004</i>
Art. 63	La génération née à partir de 2004 cotisera d'emblée au système universel de retraite, alors que celle de 1975 y cotisera à partir de 2025. Une ordonnance « aménagera ces générations pour les catégories partant actuellement plus tôt en retraite afin d'assurer les mêmes délais d'entrée en vigueur ».
	<i>Unification des 42 régimes actuels de retraite</i>
Art. 64	Une ordonnance mènera à bien « les toilettages de très grande ampleur » nécessaires pour unifier dans les textes légaux les différents régimes.
	<i>Ratification de plusieurs ordonnances sur les retraites supplémentaires</i>
Art. 65	L'article 65 ratifie deux ordonnances déjà prises sur les dispositifs de retraite supplémentaire : – l'ordonnance n° 2019-697 du 3 juillet 2019 sur les régimes professionnels de retraite supplémentaire ; – l'ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019 sur l'épargne retraite.

Bernard Domergue
ActuEI-CSE