



---

## Système universel de retraite : avis du Conseil d'Etat sur les projets de lois et l'étude d'impact

---

La confédération a pris connaissance de l'avis du Conseil d'Etat sur les projets de loi instituant un système universel de retraite et l'étude d'impact.

Sur plusieurs aspects, FO ne partage pas les considérants du Conseil d'Etat quand ils se limitent à énoncer certaines affirmations du gouvernement pour procéder à une lecture juridique et constitutionnelle du contenu des deux projets de loi.

FO note cependant que, sur des aspects essentiels, l'avis du Conseil d'Etat confirme ses analyses.

**En premier lieu, lorsque FO affirme qu'à l'évidence le projet de système universel n'est pas maîtrisé par le gouvernement.**

Ainsi, bien que ce projet soit porté depuis la campagne présidentielle et, depuis, par le gouvernement et la majorité, le Conseil d'Etat déplore l'insuffisance de l'étude d'impact – bien que « *complétée et approfondie* » à sa demande – au regard de la soutenabilité financière de la réforme envisagée. Il fait ainsi état de « *projections financières lacunaires* ». FO relève qu'il souligne en particulier les insuffisances quant aux changements entraînés sur la situation des assurés, sur « *l'impact de l'âge moyen plus avancé de départ à la retraite, qui résulterait selon le Gouvernement de la réforme* », et encore « *sur le taux d'emploi des seniors, les dépenses d'assurances chômage et celles liées aux minima sociaux* ».

Depuis la remise du rapport Delevoye, en juillet, FO n'a eu de cesse d'expliquer que ce n'était pas le système actuel de retraite qui était défaillant mais bien les conditions d'entrée dans le système, autrement dit la situation de l'emploi. FO appelait en conséquence à ce que soit résolu avant tout le déficit d'emploi ou de qualité d'emploi pour les seniors, les jeunes et les femmes. **Il a cependant fallu la mobilisation depuis le 5 décembre pour que le gouvernement consente à mettre cette question à l'ordre du jour**, alors qu'il avait déjà été alerté par la Cour des comptes dans un rapport cet automne sur la précarité et la hausse du chômage frappant les seniors à partir de 55 ans.

Le Conseil d'Etat, à son tour, insiste sur la nécessité d'appréhender l'impact du recul de l'âge de la retraite « *sur les comptes de l'assurance chômage ... et les dépenses de minima sociaux* » ... « *toutes données qui sont absentes de l'étude d'impact* » !

### Âge d'équilibre et réforme paramétrique

On notera ici qu'est clairement assumé, tant dans la loi qui instaure un âge d'équilibre, que dans l'étude d'impact que la réforme conduira dans les faits au recul de l'âge effectif pour faire valoir sa pension sur la base des droits acquis par la cotisation sans malus (ou décote). Il faut aussi noter que cet âge d'équilibre est non plus projeté à 64 ans mais déjà à 65 ans dès l'entrée en vigueur du système universel - génération 1975. Le Conseil d'Etat note qu'il faut comprendre que le maintien du niveau



relatif des pensions individuelles serait assuré par une élévation de l'âge de départ à taux plein. On est donc loin de l'engagement de campagne de ne pas toucher à l'âge de la retraite, ou encore de la formule du Président de la République en avril dernier, quelque peu équivoque, qu'il « *serait assez hypocrite de décaler l'âge légal* » alors que l'on « *n'a pas réglé le problème du chômage dans notre pays* ».

FO souligne au demeurant que **cet âge d'équilibre se révèle – au vu de l'étude d'impact – comme la clé de voûte du projet de système universel de retraites**. Pour celles et ceux qui pouvaient s'interroger ou en faisaient une « ligne rouge », elle éclaire sans ambiguïté la nature de la réforme qui est à la fois systémique et paramétrique de manière permanente.

Cette notion d'âge d'équilibre met ainsi à bas l'affirmation d'une garantie quant à la non-baisse de la valeur du point, ainsi que la formule « *un euro cotisé donnera les mêmes droits* » ! Le malus ou la décote auront pour effet de réduire la valeur des points acquis en proportion de l'écart à l'âge d'équilibre.

### Concertation ?

Le Conseil d'Etat critique également les modalités de concertation réglementaires qui n'ont pas été suffisamment respectées jusqu'alors : procédures d'examen en urgence et délais trop courts pour un projet de loi visant à réaliser une réforme de grande ampleur, interrogeant sur la possibilité pour le Gouvernement de prendre en compte les avis lorsqu'ils ont été rendus. De plus, il attire l'attention en particulier sur les instances telles que la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation ou encore sur les institutions représentatives du personnel des institutions soumises au code du travail et appelées à être supprimées ou fusionnées (CARSAT).

Comme cela a été abondamment mentionné, cela conduit le Conseil d'Etat à considérer qu'il n'a pas « *à même de mener sa mission avec la sérénité et les délais de réflexion nécessaires pour garantir au mieux la sécurité juridique de son examen* ». Et de le déplorer d'autant plus qu'il souligne que les projets de loi procèdent « *à une réforme du système de retraite inédite depuis 1945 et destinée à transformer pour les décennies à venir un système social qui constitue l'une des composantes majeures du contrat social* ».

Il ne manque pas d'ajouter à sa critique que « *s'en remettre à des ordonnances pour la définition d'éléments structurants du nouveau système fait perdre de la visibilité d'ensemble qui est nécessaire à l'appréciation des conséquences de la réforme et, partant, de sa constitutionnalité et de sa conventionalité* ».

Que ce soit sur **la faible considération accordée au dialogue social** ou sur **le caractère globalement et individuellement incertain du droit à la retraite** auquel conduit cette réforme, ces propos confirment les analyses de FO déclinées sans relâche publiquement.

### Pertinence et efficacité du système actuel

Si le Conseil d'Etat reprend les critiques, contestables selon FO, quant à la complexité du système actuel et de ses régimes, il ne manque pas de souligner l'efficacité sociale du système bâti et construit depuis 1945.



Il souligne ainsi que le système actuel « *manifeste par son fonctionnement même la solidarité entre les générations et fait que le niveau de vie moyen des « seniors » comparé au reste de la population est, en France, parmi les plus élevés au sein de l'OCDE* ». Il met en exergue « *l'existence en son sein de mécanismes de solidarité, en faveur notamment des personnes ayant élevé des enfants et des personnes âgées aux ressources les plus faibles* », relève que « *les inégalités de pensions sont réduites d'un tiers par rapport aux inégalités de revenus des actifs* » et que « *le taux de pauvreté est passé chez les retraités de 35% en 1970 à 7,6% en 2017* ».

Il reprend aussi un des arguments portés par FO quant à la solidarité inter régimes, rappelant les transferts financiers de l'ordre de 4 Mds€ annuels des régimes salariés vers les régimes non-salariés.

En revanche, FO ne peut se satisfaire qu'il mette la relative solidité du système au compte des réformes ayant conduit à l'allongement de la durée de cotisation, au recul de l'âge légal et à la désindexation des pensions sur les salaires, considérant que **cette même solidité aurait pu être atteinte autrement qu'au détriment des droits des salariés, notamment en favorisant l'emploi stable, pérenne et à temps plein, ainsi que l'augmentation des salaires.**

### **Éléments de langage (marketing) gouvernementaux**

FO ne peut que constater que le Conseil d'Etat confirme aussi la justesse d'analyse de FO qui a dénoncé à plusieurs reprises les éléments de langage du gouvernement consistant à mettre au compte de son projet des éléments de solidarité qui ont été mis en œuvre dans le cadre du système de retraite actuel : « *le gouvernement reprend, en les adaptant, les principaux mécanismes existants de bonification notamment pour motifs familiaux, les avantages afférents, qui prennent aujourd'hui la forme de majoration de pensions ou de durée d'assurance* ». L'attribution de points supplémentaires à cette fin ne constitue donc en rien des droits nouveaux comme se sont complus ou se complaisent encore aujourd'hui les membres du gouvernement et autres thuriféraires du système universel par points.

Le Conseil d'Etat est aussi sévère quant aux éléments de langage, ressassés sans fin, énonçant de grands principes jamais étayés concrètement. Ainsi, à propos des six objectifs assignés au régime universel (équité, solidarité, garantie de niveau de vie, liberté de choix de la date de départ à la retraite, soutenabilité économique et lisibilité), il estime que « *ces dispositions apparaissent par elles-mêmes dépourvues de valeur normative* » et ne peuvent être regardées comme des « *objectifs de l'action de l'Etat* », ce qui au regard de la constitution devrait relever d'une loi de programmation qui aurait rendu nécessaire la saisine préalable du Conseil économique, social et environnemental !

Il est aussi remarquable que le Conseil d'Etat, comme avait déjà alerté FO, démasque la formule célèbre du « *chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous* » en ce qu'elle reflète imparfaitement la complexité et la diversité des règles de cotisation ou d'ouverture des droits définies par le projet de loi.

### **Système universel et dispositions spécifiques ou particulières**

Le Conseil d'Etat fait le constat que le système universel serait en réalité composé de divers « régimes » (dont au côté du régime général des salariés, celui des fonctionnaires, magistrats et militaires, ceux des salariés agricoles et non-salariés agricoles, celui des marins, le régime complémentaire obligatoire des navigants aériens) avec des règles dérogatoires et dans certains cas des caisses distinctes.



Ce sont, avec le report à la génération 1975 (au lieu de 1963 initialement prévue) de l'entrée en vigueur du système universel, **autant de reculs que le gouvernement a dû concéder du fait de la mobilisation et de la grève engagées le 5 décembre.**

### **Règle d'or, annualité budgétaire et garanties**

Le principe d'une règle d'or destinée à assurer une projection à l'équilibre financier sur 5 ans n'empêcherait pas chaque année les gouvernements d'agir en fonction d'autre priorité ou considération. Le Conseil d'Etat rappelle en effet le principe d'annualité des lois de finances qui « *fait obstacle à ce que des dispositions, fussent-elles organiques, confèrent un caractère impératif à des plafonds de dépenses établis pluriannuellement* ».

Le Conseil d'Etat écarte d'ailleurs d'entrée les dispositions qui renvoient à « *une loi de programmation la définition de mécanismes permettant de garantir aux personnels enseignants et chercheurs une revalorisation de leur rémunération afin de leur assurer un niveau de pension équivalent à celui de fonctionnaires de corps comparables* » !

Ce principe d'annualité budgétaire peut être lu positivement ou négativement, selon ce que seront les intentions des gouvernements au fil du temps, mais relativise d'autant les garanties à long terme que l'on semble vouloir donner quant à la fixation des paramètres du système universel (valeurs et taux de rendement du point) et à ceux de l'âge d'équilibre (taux de malus et de bonus) ainsi que les marges de manœuvres de la future Caisse nationale du régime universel (CNRU). Ainsi le Conseil d'Etat estime que la CNRU et son conseil d'administration ne peuvent fixer la première valeur de l'âge d'équilibre. Il reviendra en conséquence au Premier Ministre de le fixer par décret sur propositions du conseil d'administration. Il en sera de même pour l'ensemble des paramètres, la CNRU et son conseil d'administration ayant un rôle consultatif.

Le Conseil d'Etat, là encore, confirme la mise en garde de FO quant **au caractère incertain de la retraite demain**, si le système universel voyait le jour : « *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* » !

A ce sujet, FO conteste la reprise par le Conseil d'Etat de la critique de la difficulté de connaissance des droits à pension dans le système actuel, rappelant que le GIP Union Retraite, qui regroupe 35 des 42 régimes, a mis en place un droit à l'information efficace, fondé sur un système à prestation définie qui permet à tout un chacun, à partir de 50/55 ans, de connaître avec précision ce que seront ses droits en fonction de l'âge de liquidation de la retraite (au demeurant FO ne peut manquer de souligner que c'est lorsqu'elle a rappelé à plusieurs reprises l'existence de ce droit et du site info-retraite.fr que le gouvernement s'en est emparé pour faire la propagande en faveur de son projet, y mettant en ligne des « simulateurs » plus que partiels !).

