

Le Monde 24 juillet 2003

ce que la réforme change

Le projet de loi prévoit, notamment, quarante et un ans de cotisations pour tous à partir de 2012, une baisse de la pension de 5 % par année manquante à compter de 2013, une réforme des bonifications pour enfants et la création d'un produit d'épargne-retraite individuel et défiscalisé

Au terme de 29 jours de débats parlementaires, les lignes de force du projet gouvernemental n'ont pas bougé. La réforme aligne progressivement le régime de la fonction publique sur celui du privé et ouvre la voie à un allongement de la durée de cotisation. La droite s'est contentée de préciser quelques points sur les avantages familiaux. Le vote solennel aura lieu, jeudi 24 juillet, à l'Assemblée, puis au Sénat. Les socialistes ont déjà annoncé qu'ils saisiront le Conseil constitutionnel. Et de nombreux points devront être précisés par décret dans les mois à venir.

Durée de cotisation

Dans le privé, la durée d'assurance sera maintenue à 40 ans jusqu'en 2008. D'ici à cette date, la durée de référence servant au calcul de la pension sera cependant relevée de 150 à 160 trimestres, à raison de deux trimestres par an, pour être harmonisée avec la durée de cotisation. Dans le public, la durée d'assurance passera progressivement de 37,5 ans à 40 ans d'ici à 2008, à raison de six mois par an.

Après 2008, dans le privé comme dans le public, pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie, la durée de cotisation sera ajustée à raison d'un trimestre par an, et portée à 41 ans en 2012 "sous réserve de l'évolution des conditions démographiques, économiques et sociales". Au-delà de 2012, la durée d'assurance "continuera à évoluer de manière progressive", sous réserve des mêmes conditions. Pour atteindre la durée d'assurance requise, les salariés pourront, dès 2004 et sans limite d'âge, racheter jusqu'à trois années d'études, cette charge étant déductible fiscalement.

Pour les fonctionnaires, dans le calcul de la durée d'assurance, toutes les années travaillées, dans quelque régime que ce soit, seront désormais prises en compte et le temps partiel sera décompté comme un temps plein. Les agents à temps partiel pourront, en outre, cotiser sur un temps plein dans la limite de 4 trimestres. Sur la partie non travaillée, ils cotiseront à un taux supérieur au taux normal de cotisation (7,85 %) qui sera défini par décret. Les fonctionnaires handicapés à 80 % et travaillant à temps partiel pourront cotiser au taux normal sur un temps plein, jusqu'à 8 trimestres. Les salariés du privé à temps partiel pourront eux aussi cotiser sur un temps plein si l'employeur est d'accord.

Age de départ

L'âge légal de la retraite est maintenu à 60 ans. Mais les employeurs du privé ne pourront plus mettre un salarié à la retraite d'office avant 65 ans. Cependant, les salariés du privé ayant commencé à travailler entre 14 et 16 ans pourront partir avant 60 ans, à condition d'avoir travaillé pendant 40 à 42 ans. "Une partie des périodes de service national" pourra être prise en compte dans le décompte de leurs années travaillées.

Les salariés gravement handicapés pourront également partir à la retraite avant 60 ans, dès lors qu'ils ont été employés en tant que travailleurs handicapés pendant une certaine durée qui sera précisée par décret. Dans la fonction publique, un groupe de travail spécifique étudiera la même possibilité de départ anticipé pour les agents ayant une très longue carrière.

Décote et surcote

Dans le privé, la décote sera maintenue à 10 % par année manquante de cotisation jusqu'en 2004, et sera ensuite ramenée progressivement à 5 % d'ici à 2013. Dans le public, une décote sera instituée à partir de 2006 et augmentera progressivement : elle atteindra 2,5 % par année

manquante en 2010, et 5 % en 2013. Comme dans le privé, ce malus ne s'appliquera pas aux agents ayant atteint la limite d'âge (65 ans pour les agents sédentaires et 60 ans pour les agents en service actif). En début de réforme, l'âge auquel la décote ne s'appliquera pas sera de 61 ans pour les sédentaires et de 56 ans pour les actifs, et il remontera progressivement, à raison d'un trimestre par an, pour atteindre, en 2020, la limite d'âge (65 ans et 60 ans).

La décote ne s'appliquera pas non plus aux fonctionnaires handicapés à 80 % ou mis à la retraite pour invalidité, ni aux salariés du privé reconnus inaptes au travail. Dans le privé et le public, les salariés décidant de travailler au-delà de 60 ans et de quarante ans de cotisations bénéficieront, dès 2004, d'une majoration de leur pension (surcote) de 3 % par année supplémentaire.

Avantages familiaux

Dans le privé, les bonifications pour enfant accordées aux femmes (deux ans par enfant) sont maintenues.

Dans le public, les majorations de durée d'assurance accordées pour tout enfant élevé seront étendues aux hommes, mais sous condition d'une cessation ou d'une réduction effective d'activité au cours des trois premières années de l'enfant. Un décret précisera le dispositif. Cette bonification reste d'un an pour tout enfant né avant le 1er janvier 2004. Mais pour ceux nés après cette date, la durée d'assurance du parent fonctionnaire sera majorée au prorata du temps d'arrêt effectif, dans la limite de trois ans par enfant. Les femmes fonctionnaires "ayant accouché" après le 1er janvier 2004 bénéficieront néanmoins, en plus, d'une majoration de six mois par enfant.

Dans le privé comme dans le public, les parents ayant élevé un enfant gravement handicapé bénéficieront d'une majoration de durée d'assurance d'un trimestre par période d'éducation de 30 mois jusqu'au vingtième anniversaire de l'enfant. Cette majoration s'ajoutera aux autres bonifications pour enfant.

Minimum garanti et revalorisation des pensions

Dans le privé, en 2008, aucune retraite nette d'un salarié ayant une carrière complète au smic ne sera inférieure à 85 % du smic net. Pour atteindre cet objectif, le minimum contributif sera revalorisé de 3 % en 2004, de 3 % en 2006 et de 3 % en 2008. Dans le public, le minimum est porté de 945 euros à 993 euros pour quarante ans de service.

Désormais, les pensions des fonctionnaires seront, comme celles des salariés du privé, indexées sur les prix. Les agents retraités ne bénéficieront plus des revalorisations indiciaires et statutaires accordées à partir de 2004 aux agents en activité.

Pensions de réversion.

Dans le privé, aucune condition d'âge, de situation matrimoniale ou de durée de cotisation ne sera plus exigée pour leur attribution : le conjoint survivant pourra en bénéficier si ses ressources personnelles ou celles de son couple n'excèdent pas un plafond qui sera fixé par décret. Pour le calcul de la pension de réversion, la majoration de pension pour trois enfants élevés ne sera pas prise en compte comme élément de revenu.

Dans le public, les veufs pourront désormais, comme les veuves, bénéficier d'une pension de réversion égale à 50 % de la pension de leur conjoint dès le décès de celui-ci.

Régime "additionnel" pour les fonctionnaires.

Dans le public, un régime "additionnel" par points, assis sur une partie des primes - dans la limite de 20 % du traitement indiciaire -, sera créé à partir de 2005. Géré de manière paritaire, il sera obligatoire et alimenté à parité par l'agent et son employeur public (Etat, hôpital, collectivité locale). Les fonctionnaires qui voudraient placer dans ce régime jusqu'à 20 % de leur traitement indiciaire mais dont les primes n'atteindraient pas ce niveau pourront cotiser facultativement sur la partie manquante.

Epargne-retraite

Sur le modèle de la Préfon pour les fonctionnaires, un Plan d'épargne individuel pour la retraite (PEIR), ouvert à tous, avec une sortie en rente, sera créé. Par ailleurs, le Plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV), créé en 2001 par Laurent Fabius, sera aménagé pour devenir un véritable plan d'épargne-retraite, avec une sortie en rente ou en capital.

Régime des non-salariés

Un régime de retraite complémentaire obligatoire est créé pour les industriels et les commerçants. Le régime de base des professions libérales, marqué par de fortes disparités d'efforts contributifs, est profondément réformé. Il est transformé en un régime unique qui fonctionnera par points et sera alimenté par une cotisation proportionnelle déterminée en pourcentage des revenus professionnels non salariés. Les avocats, bénéficiaires d'un régime spécifique, auront, eux, la possibilité de partir avant 65 ans, sans minoration de leur pension, s'ils justifient de la durée d'assurance nécessaire tous régimes confondus.

Les exploitants agricoles, dont la pension sera mensualisée, voient eux aussi leur durée de cotisation passer de 37,5 ans à 40 ans. En contrepartie, ils pourront, dès 16 ans, demander une affiliation à leur régime d'assurance-vieillesse afin de valider les périodes d'activités exercées en tant qu'aide familiale.

Départ anticipé pour les salariés handicapés

Il ne devait "pas y avoir de conflits" sur le projet de réforme des retraites entre les députés et les sénateurs réunis en commission mixte paritaire, mercredi 23 juillet, estime Bernard Accoyer (UMP, Haute-Savoie), rapporteur de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Certaines dispositions ajoutées par le Sénat devaient être entérinées, comme la retraite anticipée pour les personnes handicapées (départ dès 55 ans en cas d'incapacité de 80% et sous réserve de 30 ans d'activité) ou l'utilisation du compte épargne-temps pour le rachat d'années de cotisation.

En revanche, l'amendement sénatorial visant à créditer d'une surcote les salariés ayant cotisé 40 ans avant l'âge de 60 ans, mais qui choisissent de poursuivre leur activité, ne devait pas être retenu. Pas plus que l'amendement revenant sur l'interdiction de la mise à la retraite d'office avant 65 ans : faisant écho au souhait du Medef, le Sénat voulait rendre possible cette mise à la retraite avant 65 ans en cas d'accord collectif ou de convention de préretraites.

Les députés sont en partie revenus sur une mesure pénalisante pour les femmes fonctionnaires

C'est sur les avantages familiaux que les parlementaires ont "osé" modifier le projet de loi. Si le gouvernement a maintenu les bonifications pour enfant accordées aux mères travaillant dans le privé (deux ans par enfant), il a fortement restreint celles qui sont accordées aux femmes fonctionnaires, pour se mettre en conformité avec le droit communautaire. Dans un arrêt du 29 novembre 2001, la Cour de justice des Communautés européennes avait en effet jugé que les bonifications accordées aux femmes retraitées de la fonction publique devaient aussi bénéficier aux hommes ayant élevé des enfants. Le coût de cette mesure rétroactive avait alors été évalué entre 457 et 762 millions d'euros.

Le projet gouvernemental prévoit donc d'étendre aux hommes les majorations de durée d'assurance accordées pour tout enfant élevé. Mais, après le 1er janvier 2004, il remplace la bonification d'un an par enfant par une validation des seules périodes d'interruption ou de réduction d'activité consacrées à l'éducation de l'enfant. Ce qui, pour de nombreuses femmes fonctionnaires, se traduira par une réduction conséquente de leur pension.

"Pour l'avenir, le fait de s'occuper de ses enfants ne sera plus pénalisant, puisque tout parent fonctionnaire qui, dans les trois premières années de l'enfant, décidera de cesser ou de réduire son activité, verra son temps d'arrêt pris en compte gratuitement", fait-on valoir dans l'entourage du ministre de la fonction publique, Jean-Paul Delevoye.

Les femmes - et désormais les hommes - s'arrêtant deux ans pour s'occuper de leur enfant seront effectivement gratifiées d'une bonification, non plus d'un an, mais de deux ans. Cependant, toutes celles qui s'arrêtent juste deux à trois mois n'auront plus droit qu'à deux ou trois mois de majoration.

Lors du débat à l'Assemblée, tout en tentant de justifier cette nouvelle disposition au nom du droit communautaire et de "l'égalité des droits" accordée aux hommes et aux femmes, le rapporteur du projet de loi, Bernard Accoyer (UMP, Haute-Savoie), a lui-même souhaité en atténuer les effets. Il a ainsi proposé d'accorder une majoration de six mois aux femmes "ayant accouché" après le 1er janvier 2004. Une compensation jugée insuffisante par les députés de gauche.

Jacques Chirac ayant fait de l'insertion des handicapés l'un des trois grands chantiers de son quinquennat, les députés ont également décidé, dans le cadre de cette réforme phare du gouvernement, de faire un geste en faveur des parents d'enfants gravement handicapés : ils se verront attribuer une majoration de durée d'assurance d'un trimestre par période d'éducation de l'enfant de trente mois.

La loi de finances précisera les exonérations fiscales du nouveau Plan d'épargne individuel pour la retraite

Jean-pierre raffarin a longuement médité les échecs essuyés par la droite sur le front social au début du premier mandat de Jacques Chirac. Il en a tiré les enseignements pour la réforme de l'épargne-retraite, l'un des points les plus controversés du plan de François Fillon. "Nous n'entendons pas ouvrir l'espace aux fonds de pension", a assuré le ministre des affaires sociales au cours des débats à l'Assemblée nationale, dans une allusion évidente à la loi Thomas, votée en février 1997 et abrogée par la gauche en 2001. S'il a soigneusement évité les termes de "capitalisation" et de "fonds de pension", le gouvernement crée bien un troisième pilier, à côté de l'assurance-vieillesse de base et des caisses de retraite complémentaire.

Le projet de loi institue le Plan d'épargne individuel pour la retraite (PEIR), que les Français ne pourront ouvrir qu'à titre individuel. Ses actifs seront gérés par les banques ou les compagnies d'assurances, mais sous le contrôle d'une association d'épargnants sans liens avec ces institutions gestionnaires. Au cours des débats à l'Assemblée, les députés ont modifié le projet du gouvernement, qui prévoyait un produit "individuel ou collectif". En faisant le choix d'un contrat individuel (et non d'un plan collectif d'entreprise), les élus de droite interdisent à l'entreprise de compléter les versements des salariés par un abondement exonéré de charges. De plus, l'obligation de sortie en rente viagère risque de dissuader des épargnants, notamment jeunes, qui préfèrent avoir aussi le choix d'une sortie en capital.

Par ailleurs, la réforme modifie le plan d'épargne salariale créé par Laurent Fabius en 2001. Sur le nouveau Plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR), réservé aux salariés du privé, les sommes seront bloquées jusqu'à la cessation d'activité (des dérogations seront possibles pour l'achat d'une résidence principale par exemple). Il permettra l'abondement de l'employeur et une sortie en capital.

Durant la campagne présidentielle, Jacques Chirac avait promis aux Français qu'ils pourraient "compléter -leur- retraite en franchise d'impôt". L'enveloppe des exonérations fiscales, dont le principe est inscrit dans le plan Fillon, sera précisée dans le projet de loi de finances 2004. M. Fillon a affirmé à plusieurs reprises qu'il voulait "garantir l'égalité de tous devant l'impôt", et sa loi prévoit un plafond unique d'exonération pour toutes les formules de retraite par capitalisation, le PEIR, le PPESVR, mais aussi la Préfon (fonctionnaires), les produits créés par la loi Madelin de 1994 au profit des travailleurs indépendant ou encore Coreva, le régime par capitalisation des agriculteurs.

Du Livre blanc de Michel Rocard au plan Fillon douze ans de débats et d'ajustements

24 avril 1991

Un Livre blanc sur les retraites, préfacé par Michel Rocard, préconise un durcissement des conditions d'accès à la retraite, notamment l'allongement de la durée de cotisation.

22 juillet 1993

Le gouvernement Balladur crée le fonds de solidarité vieillesse (FSV) financé notamment par la contribution sociale généralisée (CSG). La durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein passe de 37,5 à 40 ans pour les salariés du privé. Les pensions sont indexées sur les prix et leur calcul s'effectue dorénavant sur les 25 meilleures années de la vie professionnelle.

10 décembre 1995.

Alain Juppé renonce à réformer les régimes spéciaux de retraite.

1999

Le fonds de réserve pour les retraites (F2R) est mis en place par la loi de financement de la Sécurité sociale. Objectif : disposer en 2020 de 150 milliards d'euros pour assurer le paiement des pensions.

10 mai 2000

Le premier ministre Lionel Jospin crée le Conseil d'orientation des retraites (COR), chargé de veiller à la situation et aux perspectives d'évolution comptables des différents régimes de retraite.

2002

Dans son programme électoral, Jacques Chirac s'engage à "veiller à l'équité entre les Français devant la retraite". Il affirme sa volonté de "garantir la retraite par répartition et le niveau de retraite de chaque Français".

18 juillet

Dans son discours de politique générale, le premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, souligne que le système actuel est menacé.

13 mai 2003.

Entre 1 million et 2 millions de manifestants défilent contre le projet Fillon.

15 mai

La CFDT et la CFE-CGC approuvent la réforme.

24 juillet.

Au cours de deux votes solennels, à l'Assemblée puis au Sénat, les parlementaires devraient adopter définitivement le projet de loi sur les retraites.

La réforme des retraites a modifié le paysage politique et syndical

Le projet de loi réformant le système des retraites devrait être définitivement adopté, jeudi 24 juillet, lors d'un VOTE SOLENNEL des députés et des sénateurs. Le débat parlementaire, ouvert le 10 juin à l'Assemblée et marqué par la "GUÉRILLA" menée par le PCF et par le PS, n'a pas modifié l'essentiel du plan Fillon : l'harmonisation de la durée de cotisation entre le public et le privé et son allongement (40 ans pour tous en 2008, 41 ANS EN 2012) ; la possibilité pour les salariés ayant commencé à travailler entre 14 et 16 ans de partir avant 60 ans ; l'indexation sur les prix des pensions du public et du privé ; la création d'un plan individuel d'épargne-retraite... Pour faire passer sa réforme, le gouvernement a bénéficié de la DÉSUNION SYNDICALE : la CFDT a approuvé le projet, tandis que la CGT et FO s'y sont opposées.

Le projet de loi de réforme des retraites sera définitivement adopté, jeudi 24 juillet, à l'Assemblée nationale puis au Sénat. Deux votes solennels vont entériner ce que François Fillon, le ministre des affaires sociales, a appelé la "réforme la plus importante depuis la Libération". Plus modeste, Jacques Barrot, président du groupe UMP de l'Assemblée, veut y voir "la réforme d'ampleur" de cette première année au pouvoir de la droite. Elaboré par M. Fillon et son homologue de la fonction publique, Jean-Paul Delevoye, ce texte n'a pas été retouché dans ses lignes de force depuis l'accord conclu, le 15 mai, avec deux organisations syndicales, la CFDT et la CFE-CGC.

Le gouvernement et la majorité savourent

leur victoire. Marquée par le recul d'Alain Juppé qui, sous la pression de la rue, avait dû renoncer, en 1995, à reformer les régimes spéciaux de retraite, l'UMP a su, cette fois, passer outre le mouvement social et faire sauter un "verrou" symbolique en alignant le régime du secteur public sur celui du privé.

"C'est ça, le courage des réformes", s'est félicité le premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, dès le 2 juillet, au terme de l'examen du projet de loi par l'Assemblée nationale. "Certains doutaient de notre détermination et pariaient sur notre échec. Ils ont eu tort !", lui a fait écho M. Fillon, vendredi 18 juillet, en concluant les débats au Sénat.

Ce verrou levé, non sans avoir dû affronter pendant des semaines de forts mouvements de mécontentement social, puis un mois et demi de débats parlementaires dans les deux assemblées, la majorité ne cache pas qu'elle entend profiter de cet acquis. "Cela a été bénéfique, car, quoi que l'on en dise, il y a eu dialogue social. C'est une bonne première dont nous devons nous inspirer", fait valoir M. Barrot. D'ores et déjà, le gouvernement laisse entendre qu'il reprendra la démarche qui a prévalu pour les retraites dans d'autres dossiers sociaux. Mercredi matin, Jean-François Copé, porte-parole du gouvernement, a annoncé quatre chantiers (école, protection sociale, décentralisation et finances publiques) pour lesquels la même "méthode en trois temps" sera suivie : "état des lieux, dialogue et décision politique". La seule réserve, à droite, sera venue, paradoxalement, du chef de l'Etat. Lors de son entretien télévisé du 14 juillet, Jacques Chirac a demandé au gouvernement "une véritable communication au sens le plus social du terme".

Le débat parlementaire ravive les tensions PS-PCF.

Souvent inaudibles au début de la session, à l'automne, socialistes et communistes ont renoué avec le combat parlementaire : à l'Assemblée nationale, les premiers ont déposé 2 900 amendements, les seconds environ 7 000. Ils ont fait durer les débats, jouant de tous les règlements : 19 jours à l'Assemblée, 10 jours au Sénat.

"Obstruction", n'a eu de cesse de protester la droite. Ce que n'ont pas vraiment démenti les communistes. "Notre objectif était de forcer le gouvernement à une session extraordinaire, tout en présentant un projet alternatif", a expliqué Alain Bocquet, président du groupe PCF de l'Assemblée. "La volonté était d'avoir un débat, d'aller au fond des choses et d'éclairer les Français", a argumenté son homologue socialiste, Jean-Marc Ayrault.

L'opposition a-t-elle pour autant été entendue par les Français ? "L'important était de donner l'idée que l'on se bat. Pour le reste, tous les gens du mouvement social savent ce que l'on veut", a expliqué M. Bocquet, alors que M. Ayrault s'est félicité d'avoir "réussi à mettre en exergue quelques points fondamentaux qui posent question : niveau des pensions, politique d'emploi, la notion de pénibilité et le financement".

Le satisfecit n'est pas partagé par Laurent Fabius : lors d'une réunion de direction du PS, fin juin, l'ancien premier ministre a estimé que la position socialiste a été jugée "assez illisible par l'opinion publique". Les socialistes ont tardé à faire connaître leurs contre-propositions. Ils ont fait étalage de "voix discordantes", comme les a qualifiées, pour le déplorer, Henri Emmanuelli. La réforme gouvernementale a notamment été approuvée par Michel Rocard, Bernard Kouchner, Jacques Attali et Michel Charasse.

Par ailleurs, PS et PCF, qui ne se sont pas épargné les critiques mutuelles au Parlement, ont peu ou pas accompagné le mouvement social, laissant le champ libre à l'extrême gauche. A l'heure où la gauche cherche à se recomposer, ces événements pourraient laisser des traces.

Le front syndical se fissure.

Partis unis au début de la bataille contre le plan Fillon, les syndicats ont fini en ordre dispersé. Parmi les sept signataires de la déclaration commune de janvier 2003, deux seulement ont approuvé le texte proposé (CFDT et CFE-CGC). La CFTC, sans donner son accord formel au projet du gouvernement, s'est désolidarisée du front d'opposition. La CFDT a montré qu'elle souhaitait rester le partenaire privilégié du dialogue social. En dénonçant la place prépondérante du service public dans la mobilisation, la confédération a aussi marqué sa volonté de défendre les salariés du secteur privé et des petites et moyennes entreprises. Ce faisant, elle a réveillé son opposition interne, certains syndicats choisissant même de quitter la CFDT.

La CGT, qui a demandé tout au long du conflit l'ouverture de "vraies négociations", n'a pas pu peser sur les choix du gouvernement. Tirillée entre le souhait de participer aux discussions et sa volonté de généraliser le mouvement social, la centrale de Bernard Thibault n'a pas clarifié sa ligne. Et son refus de lancer une consigne de grève générale a déçu de nombreux militants.

Ce mot d'ordre, lancé par le Groupe des dix-Solidaires - où l'on retrouve les syndicats SUD - a finalement été adopté par Force ouvrière, farouchement opposée à la réforme. La centrale de Marc Blondel a ainsi répondu aux exigences d'une partie de sa base proche des trotskistes du Parti des travailleurs.