



## Analyse

### des projets de loi instituant un Système universel de retraite

**La création du système universel de retraite s'articule autour de deux textes :**

- un projet de loi organique ;
- et un projet de loi ordinaire.

**Le projet de loi organique comprend trois types de mesure :**

- Il établit la règle d'équilibre (« la règle d'or ») obligeant les lois de financement de la sécurité sociale à équilibrer les systèmes de retraite sur des périodes de cinq ans (article 1).
- Il étend ensuite (article 2) le champ des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) aux régimes de retraites complémentaires obligatoires (Agirc-Arrco, RAFP, IRCANTEC, notamment...).
- Il prévoit enfin des dispositions nécessaires à certaines catégories pour les intégrer dans le système universel : les membres des assemblées parlementaires (article 3), les membres du conseil constitutionnel (article 4) et le statut de la magistrature (article 5).

Le projet de loi ordinaire « instituant un système universel de retraites » est long de 141 pages, cinq titres et 64 articles. Il reprend les grandes lignes du régime unique par points - « un système universel commun à tous les assurés » - esquissé par le rapport Delevoye et s'inscrit dans la continuité des annonces faites par le Premier ministre devant le CESE le 11 décembre dernier.

**Les cinq titres du projet de loi ordinaire sont les suivants :**

- le premier titre a trait aux principes fondamentaux du système universel (mode de calcul de la pension, et niveaux de cotisation) ;
- le second est dédié aux conditions de départ et d'ouverture de droit (départs anticipés, modalités de départs et transitions entre l'activité et la retraite) ;
- le troisième porte sur les dispositifs de solidarité (minimum contributif, périodes d'interruption d'activité, droits familiaux et réversion) ;
- le quatrième détaille l'architecture organisationnelle et le pilotage du système
- et le cinquième traite des modalités d'entrée en vigueur et dispositions transitoires.

➤ **Le titre 1 fixe les principes du système universel de retraites**

L'article 1 se veut rassurant en affirmant « intangible » le principe de répartition et en déclinant comme grands objectifs du système l'équité, la solidarité, la garantie d'un niveau de vie satisfaisant des retraités, la liberté dans le choix de départ en retraite des assurés, la soutenabilité économique et l'équilibre financier, la lisibilité.

**Confédération Générale du Travail Force Ouvrière**

141 avenue du Maine - 75680 Paris Cedex 14

[www.force-ouvriere.fr](http://www.force-ouvriere.fr)

CCP – Paris 5889 99 x – SIRET : 784 578 247 00040- Code NAF 912 Z



Toujours à l'article 1, le gouvernement rappelle son engagement d'une revalorisation salariale pour les enseignants et les chercheurs pour accompagner la mise en place du système universel, qui fera l'objet d'une loi de programmation dans l'éducation nationale et une loi de programmation pluriannuelle de la recherche.

**Les articles 2 à 7** précisent le champ d'application du futur système : l'ensemble des personnes travaillant en France, salariés du privé et du public, fonctionnaires, indépendants, professions libérales, agriculteurs, élus. Le système universel se substituerait aux 42 régimes existants, régimes de base et complémentaires obligatoires (article 2). Les assurés qui relevaient de régimes spéciaux seraient désormais affiliés au régime général, comme les autres salariés (article 7).

Ce titre détaille également le mode de calcul de la pension ainsi que le niveau de cotisation. **L'article 8** précise le fonctionnement du système en points : des points sont acquis au titre de l'activité professionnelle, avec des cotisations versées au titre de l'activité professionnelle ou au titre de la solidarité (périodes de maladie, chômage, maternité, invalidité) et converties en points selon une valeur d'achat et des points de solidarité qui alimenteront un compte personnel. Chaque heure travaillée ouvrira des points. À la liquidation, le nombre de points sera multiplié avec une valeur de service du point. Toujours selon l'article 8 : « la valeur d'acquisition des points sera fixée chaque année par le Conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU) pour déterminer le nombre de points constitués à partir des cotisations versées. » Ce même conseil d'administration de la CNRU déterminera la valeur de service du point.

**L'article 9** précise que ces valeurs d'achat et de service seront communes à l'ensemble des assurés « ce qui garantit que 1 euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous » et rappelle que « la valeur du point ne pourra pas baisser ». Ce même article indique que les valeurs d'acquisition et de service seront fixées par défaut en fonction de l'évolution annuelle du revenu moyen par tête constatée par l'INSEE, en moyenne supérieure à l'inflation.

Pour rappel, cet indicateur de revenu moyen par tête déjà mentionné dans le rapport Delevoye n'existe pas aujourd'hui.

**L'article 10** instaure **l'âge d'équilibre**, mécanisme de bonus-malus présenté comme la « référence collective » autour de laquelle fonctionnera le futur système. Le projet de loi indique clairement que « l'objectif de ce mécanisme incitatif est d'inciter les Français à partir plus tard ». 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. A défaut, l'âge d'équilibre évoluera à raison des deux tiers des gains d'espérance de vie à la retraite constatés, conformément à la règle de partage des gains d'espérance de vie fixée par le législateur en 2003. La future caisse nationale de retraite universelle fixera également les coefficients de majoration et de minoration des pensions autour de cet âge d'équilibre. Lors de l'entrée en application du système universel de retraite, ils seront fixés par décret à 5% par an comme les actuels taux de surcote et de décote.

Le Premier ministre le réaffirme dans son courrier adressé aux organisations syndicales le 11 janvier : « le projet de loi prévoira que le futur système universel comporte un âge d'équilibre », qui « constituera un des leviers de pilotage collectif du système dans la durée ».



Cet âge d'équilibre qui reste présent dans la loi se distingue de la mesure immédiate proposée initialement par l'article 56 bis, qui prévoyait qu'il atteigne progressivement 64 ans entre 2022 et 2027. C'est cette disposition que le gouvernement a provisoirement retirée. Lundi 13 janvier, l'article 56 bis a été modifié, afin de supprimer la référence à l'instauration de cet âge d'équilibre à court terme. Seules les générations qui percevront une pension dans le système universel y seront soumises, soit à partir de 2037. La saisine rectificative de l'article 56 bis a été adressée au Conseil d'Etat, par lettre du Premier Ministre, la nouvelle rédaction de l'article prévoit « la tenue d'une conférence sur l'équilibre financier et le financement des retraites, qui devra remettre d'ici la fin du mois d'avril 2020 ses conclusions proposant des mesures à prendre pour atteindre l'équilibre financier du système de retraite en 2027. » Le gouvernement évalue le besoin de financement à 12 milliards d'euros.

**L'article 11** maintient l'indexation des retraites sur l'inflation. Mais le conseil d'administration de la CNRU « pourra prévoir un autre taux de revalorisation pour garantir le respect de la trajectoire financière pluriannuelle » tout en précisant que le « niveau des pensions ne pourra jamais être baissé ». Dit autrement, en cas de conjoncture défavorable, la revalorisation pourra être inférieure à l'inflation.

**L'article 12** porte notamment sur le droit à l'information et la mise à disposition d'un compte personnel de carrière pour chaque assuré, retraçant l'intégralité des droits acquis dans le système universel.

**L'article 13** porte sur les cotisations sociales. Assises sur les revenus d'activité, leur taux sera fixé à 28,12%, partagé à 60% pour les employeurs et 40% pour les assurés. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025 (article 62), la cotisation se partagera entre une partie plafonnée (taux fixé à 25,31% soit 90% de la cotisation totale) qui s'appliquera aux rémunérations inférieures à 3 fois le montant du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) ; et une partie déplafonnée dont le taux sera de 2,81% et s'appliquera à la totalité des rémunérations.

**L'article 15** stipule qu'une ordonnance prévoira une période transitoire permettant la convergence des taux et assiettes des régimes de retraite de base et complémentaires applicables aux salariés vers les taux et assiettes applicables dans le cadre du futur système. Certains cotisent aujourd'hui plus que le taux normal, en application de dispositions conventionnelles ou contractuelles. Ce niveau de cotisation pourra être conservé. D'autres ont un taux de cotisation réduit (artistes du spectacle, journalistes...), pour éviter à ces assurés une minoration dans l'acquisition des points, une ordonnance prévoira une prise en charge de points supplémentaires par le budget de l'Etat (**article 16**).

**Les articles 17 et 18** concernent les fonctionnaires, il est prévu de prendre en compte l'intégralité de la rémunération versée dans le calcul des droits à la retraite, et donc de permettre aux fonctionnaires de s'ouvrir des droits sur leurs primes. L'article 18 habilite le gouvernement à définir par ordonnance les modalités de convergence du régime de cotisation de ces fonctionnaires vers le système cible, dans le cadre d'une période de transition qui ne pourra excéder quinze ans. L'article 19 applique la même logique aux assurés des régimes spéciaux, mais sur une période de transition pouvant aller jusqu'à 20 ans. Les articles 20 à 22 portent sur les travailleurs indépendants.

## ➤ **Second titre : âge d'ouverture des droits**

L'âge minimal de départ à la retraite reste fixé à 62 ans (**article 23**). **Les articles 24, 25 et 26** portent sur la retraite progressive - aujourd'hui accessible aux salariés du régime général et du régime agricole et certains



indépendants, elle est étendue aux régimes spéciaux – et sur le cumul emploi-retraite que le projet de loi veut rendre plus simple et plus attractif dès 2022 (article 26). Mais encore faut-il avoir encore un emploi à ce moment-là !

Les différents dispositifs de départ à la retraite anticipés sont conservés : **l'article 28** maintient les carrières longues, l'article 29 prolonge les dispositifs en faveur des travailleurs handicapés, l'article 30 prévoit un dispositif de retraite pour inaptitude, l'article 31 prévoit une ordonnance visant à mettre en place pour la fonction publique de nouveaux régimes d'assurance invalidité.

Pour les **carrières longues**, l'âge minimal de départ en retraite est fixé à 60 ans, et l'âge du taux plein à 62 ans (deux ans avant l'âge d'équilibre), avec une valeur de service du point égale à celle d'une personne partant à 64 ans pour "reconstituer le taux plein". Cela signifie qu'en cas de départ à 60 ans, une personne subirait deux fois le malus de 5%. A 62 ans, elle n'aura ni bonus ni malus et devra attendre l'âge d'équilibre pour bénéficier d'un bonus. Aujourd'hui, elles peuvent partir dès 60 ans, certes à condition d'avoir toutes leurs années de cotisation (42 ans aujourd'hui) mais à 62 ans sans décote.

Le départ anticipé pour les personnes handicapées est maintenu entre 55 à 59 ans en fonction de la durée d'activité effectuée en situation de handicap. Les conditions du départ anticipé sont :

- un taux d'incapacité de 50% (ou la RQTH pour les périodes antérieures à 2016) : comme actuellement. FO continuera à réclamer la réintégration du critère RQTH pour toutes les périodes ;
- 
- une période d'activité cotisée « inférieure à celle applicable pour le calcul d'une carrière complète pour le bénéfice du minimum de retraite » ; actuellement, la durée exigée est

fixée selon l'année de naissance, en termes de périodes d'assurance cotisée et validée. La durée sera établie par décret... FO revendique l'amélioration de l'accès à la retraite anticipée, qui était beaucoup trop restreint.

La **majoration** de pension existante sera traduite en « points supplémentaires (qui) seront attribués au moment du départ en retraite » (décret à venir). Actuellement la majoration peut aller jusqu'à 33 % de la pension de base ; pour FO elle devra être au moins à ce niveau à l'avenir. Et, comme aujourd'hui, le départ anticipé se fera **sans décote** : l'âge d'équilibre sera abaissé à l'âge atteint au moment du départ anticipé. Mais que se passera-t-il pour les assurés qui veulent partir à 60 ou 61 ans ? Bénéficieront-ils des modalités attachées au départ à 59 ans comme aujourd'hui (pas de décote et possibilité de majoration) ?

L'actuelle **retraite pour inaptitude au travail** est transposée par **l'article 30** du projet de loi. L'assuré « inapte » pourra partir à 62 ans sans décote : l'âge d'équilibre sera abaissé à l'âge atteint au moment du départ en retraite. Les critères sont les mêmes qu'actuellement : toute personne qui n'est pas en mesure de poursuivre son activité sans nuire gravement à sa santé (avec incapacité de 50% reconnue par le médecin de la sécurité sociale) ; les titulaires d'une pension d'invalidité : les titulaires de l'AAH ; les titulaires d'une CMI carte mobilité inclusion.

**Confédération Générale du Travail Force Ouvrière**

141 avenue du Maine - 75680 Paris Cedex 14

[www.force-ouvriere.fr](http://www.force-ouvriere.fr)

CCP – Paris 5889 99 x – SIRET : 784 578 247 00040- Code NAF 912 Z



**A l'article 32**, le projet étend à l'ensemble des assurés le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente. L'article 35 reconduit le dispositif de départ pour les travailleurs de l'amiante. Sont précisées pour l'ensemble de ces catégories, les modalités de départ tant en matière d'âge d'ouverture des droits que d'accès au taux plein ou d'âge d'équilibre spécifique.

**Les articles 33 et 34** traitent de la prise en compte de la pénibilité : sans surprise et comme annoncé, l'article 32 n'a d'autre objectif que de substituer le C2P à la notion de carrière active dans la fonction publique et les régimes spéciaux (à l'exception des marins et des militaires).

Les articles sur la pénibilité n'apportent rien de nouveau à ce stade dans le secteur privé, si ce n'est la baisse du seuil de travail de nuit de 120 à 110 nuits et pour autant que la notion de travail de nuit ne soit pas modifiée sur le plan des horaires pris en compte. A noter que ces évolutions très insuffisantes ont été concédées par le gouvernement dans le contexte de la mobilisation. Indépendamment de la réforme des retraites, FO a clairement posé la question de la réintégration des 4 critères exclus du dispositif lors des ordonnances travail de 2017, avec l'objectif de permettre une meilleure prise en compte et reconnaissance de la pénibilité, tout en donnant la possibilité de négocier dans les branches. Seule cette réintégration peut permettre d'inciter à la négociation dans les branches puis dans les entreprises.

**L'article 36** prévoit le maintien des dispositifs de départs anticipés pour les fonctions régaliennes : « les fonctionnaires qui concourent à des missions publiques de sécurité, y compris civile, de surveillance douanière ou pénitentiaire ou de contrôle aérien ». **L'article 37** fixe les règles spécifiques aux militaires.

**L'article 38** organise la fin des catégories actives dans la fonction publique et annonce des dispositifs de transition qui feront l'objet d'une ordonnance dans les douze mois suivants la publication de la loi.

### ➤ **Troisième titre : dispositifs de solidarité**

Le titre III détaille les dispositifs de solidarité, comme le minimum de pension qui va être porté à 85 % du SMIC en 2025 et à 1 000 euros net dès 2022. Ce minimum de pension sera acquis au bout de 43 ans de cotisation. Pour en bénéficier, **une référence à la durée de cotisation** persistera donc, avec un calcul en mois (516 mois) et non plus en trimestres. L'article 40 crée un minimum de pension à 85 % du Smic pour une carrière complète. Cet objectif figurait déjà dans la loi de 2003 dont l'article 4 prévoyait que cette pension minimale de 85% du SMIC soit effective d'ici à 2008 - il y a douze ans !

Pour les droits familiaux, à **l'article 42**, les congés maternité, paternité et d'adoption avec réduction des revenus donnent lieu à acquisition de points dès le premier jour d'indemnisation sur la base du revenu de l'année précédente.

L'article 42 établit la prise en compte des interruptions de carrière « involontaires ». Des points seront attribués « au titre de la solidarité nationale », par décret. Parmi ces interruptions de carrière, figurent les périodes d'invalidité qui « permettront d'acquérir des points sur la base du revenu correspondant aux 10 meilleures années d'activité » (selon l'exposé des motifs). **L'article 43** met en place un dispositif relatif aux aidants.



**L'article 44** créé un dispositif unique de majoration en points de 5 % pour chaque enfant attribué par défaut à la mère (ou partageable au sein du couple), et un supplément de 1 % attribué à chaque parent d'au moins trois enfants. Le dispositif Assurance Vieillesse du Parent au Foyer sera maintenu.

Les 8 trimestres de majoration de durée de cotisation disparaissent. Certaines évaluations indiquent que ces 8 trimestres de majoration équivalent 4,6% pour le taux plein par enfant, ce qui peut sembler très proche des 5% de la réforme. Mais cela est calculé sur la base de 43 annuités (loi Touraine pour la génération 1973), et une majoration de durée de cotisation porte sur l'âge de départ et de liquidation, donc le bénéfice peut être apprécié différemment selon les cas. Pour 3 enfants, les majorations attribuées actuellement (en durée et en pension) au couple parental représentent 34% en cumulé. Dans le projet de réforme, les parents ne bénéficient plus que de 17% au total et sont donc largement perdants.

Quant à la réversion, prévue à **l'article 46**, dont les bénéficiaires sont majoritairement des femmes, les conditions en sont modifiées. Il est prévu d'unifier les conditions et les règles de calcul.

A l'heure actuelle, la réversion peut être perçue après un divorce. Le projet de loi ne mentionne rien de précis à ce sujet. Aux termes de l'article, des dispositions feront l'objet d'une future ordonnance. Il serait question que le juge statue sur les points acquis pour la retraite, au moment du divorce...

En ce qui concerne les modalités de calcul de la pension de réversion, dans l'exposé des motifs de la loi, il est mentionné que la pension de réversion fonctionnera selon le principe du maintien des ressources du couple à hauteur de 70 % et sera accessible à partir de 55 ans. Le retour aux 55 ans par rapport au rapport Delevoye qui préconisait 62 ans, est un recul du gouvernement qui tend à confirmer que le projet de régime unique ne sera pas en lui-même si favorable aux femmes par rapport à la situation actuelle contrairement au discours entendu depuis plusieurs semaines ! Ce dispositif n'entrera en vigueur sous cette forme qu'à partir de 2037 !

En revanche, l'article L197-1 du Code de la Sécurité Sociale dispose quant à lui, que le montant de la pension de réversion sera égal à la différence d'une fraction (dont le pourcentage sera fixé par décret !) de la retraite acquise par le couple et le montant de la retraite personnelle du conjoint survivant.

Enfin, aucune mention ne figure concernant la prise en compte du PACS pour la réversion.

**Les articles 47 et 48** prévoient des mesures pour les jeunes là encore analogues en réalité à l'existant. Ainsi des points seront attribués au titre de la solidarité nationale pour certaines périodes marquant l'entrée dans la vie active (apprentissage, service civique, sportifs de haut niveau). Il sera également possible de racheter des points (sous réserve de versement de cotisations) pour les périodes d'études supérieures sanctionnées par un diplôme et de stages ayant donné lieu à gratification.

#### ➤ **Quatrième titre : « une organisation et une gouvernance unifiée »**

**L'article 49** créé une caisse nationale de la retraite universelle (CRNU). Elle serait mise en place dès le 1<sup>er</sup> décembre 2020 et dotée d'un conseil d'administration « paritaire » composé des représentants des employeurs - y compris publics - et organisations syndicales. A souligner, l'article mentionne à la fois les



« organisations syndicales représentatives » et précise que « les représentants sont désignés par les organisations syndicales ayant obtenu une audience combinée supérieure à 5 % . »

Elle aura pour mission d'assurer le pilotage du futur système et devra fixer les principaux paramètres du régime en dépenses et en recettes (niveau de cotisation). Elle pourra aussi formuler des avis sur les dispositifs de solidarité (point maladie, etc.) financés par le Fonds de solidarité vieillesse.

Les interlocuteurs sociaux devront s'appuyer sur des prévisions économiques et démographiques réalisées par un comité d'experts indépendants, dont le rôle sera articulé avec celui du COR (**article 56**) et respecter la règle d'or de l'équilibre budgétaire, appréciée sur « cinq années glissantes » (**article 55**).

La création de la CNRU conduira à faire disparaître tous les opérateurs actuels du système et à très court terme la CNAV et l'AGIRC-ARRCO fusionnés dans la CNRU, avec une gouvernance réduite à la portion congrue. La perte de personnalité morale pour les établissements du réseau territorial entraînerait la disparition juridique des CARSAT, de leurs conseils d'administration, de la gestion de l'action sociale locale, des CRA et accessoirement de leurs directeurs, directeurs financiers et comptables et nombre de postes de cadres et employés. Qui représentera alors les assurés dans leurs litiges avec la CNRU et devant quelle instance ? Sont-ils encore représentés ? Et que devient la gestion de la branche accidents du travail/maladies professionnelles au niveau territorial ? Est-elle supprimée elle aussi ?

L'**article 58** prévoit que les dépenses de solidarité du système universel de retraite seront gérées par le Fonds de solidarité vieillesse universel (par analogie avec le FSV actuel) à compter du 1er janvier 2022. Ses ressources sont constituées de l'ensemble des recettes hors cotisations des régimes vieillesse actuels.

L'**article 59** créé un fonds de réserve universel chargé de gérer les réserves du système universel. Il est mis en place au 1er janvier 2022 et prend la suite de l'actuel fonds de réserve des retraites (FRR).

### ➤ Cinquième titre : modalités d'entrée en vigueur

Les droits acquis dans l'ancien système – avant 2025 donc – seront convertis en points et garantis (**l'article 60**). Les trimestres gratuits accordés aux mères de famille dans le système actuel pour les enfants nés avant 2025 seront convertis et augmenteront la pension.

Le système universel de retraite intégrera l'ensemble des régimes de retraite obligatoires, de base ou complémentaires (**article 61**). L'affiliation des personnes nées à compter de 1975 à un régime de retraite complémentaire n'est donc plus nécessaire. Les personnes nées avant le 1er janvier 1975 resteront affiliées aux régimes complémentaires préexistants. Toutefois, elles seront redevables du même taux de cotisation (28,12 %) que les générations nées à compter du 1er janvier 1975. Une ordonnance prévoira la répartition de ce taux de cotisations entre régimes de retraite de base et complémentaires.

L'**article 62** précise que le nouveau système s'appliquera à partir de 2022 pour les assurés nés à partir de 2004 et à partir de 2025 pour la génération 1975.

L'**article 63** prévoit l'unification des 42 régimes spéciaux et demande au parlement l'habilitation de procéder par voie d'ordonnances.



Il doit être noté que le projet de loi renvoie souvent à de futures ordonnances, notamment pour le calcul des droits acquis avant 2025, pour les régimes spéciaux, les fonctionnaires, mais aussi le régime général.

Enfin, **l'article 64** ratifie trois ordonnances issues de la loi PACTE relatives aux dispositifs de retraite supplémentaire !

