



## Projet loi retraites

### Etude d'impact

### Décision du Conseil d'Etat

## PARTIE 1. QUI EST CONCERNE ?

### UN SYSTEME UNIVERSEL COMMUN A TOUS LES ASSURES (ART. 1<sup>ER</sup>)

L'article 1<sup>er</sup> affirme l'attachement au caractère universel du système de retraite et rappelle son financement par répartitions, expression de la solidarité intergénérationnelle.

Ce même article assigne 6 objectifs au système de retraite :

- Equité : chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous ;
- Solidarité, au sein de chaque génération ;
- Garantie d'un niveau de vie satisfaisant aux retraites, par le versement de retraites en rapport avec les revenus perçus pendant la vie active ;
- Liberté de choix pour les assurés de décider, sous réserve d'un âge minimum, de leur date de départ à la retraite ;
- Soutenabilité économique et équilibre financier, garanti notamment des contributions équitablement réparties entre les assurés et par la constitution de réserves ;
- Lisibilité des droits constitués

Des indicateurs de suivi de ces objectifs doivent être fixés par décret sans que l'on sache leur nature et portée.

Des changements profonds sont apportés en termes de choix de société dès cet article :

- alors que le système actuel est basé sur une recherche de contributions équitables au sein d'une même génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital, le projet de loi parle de rechercher à résorber les écarts de retraite et de s'appuyer, pour cela, sur des impositions sur les revenus du capital pour y parvenir. C'est la marque d'une étatisation ; les solidarités, étant ainsi affirmées comme étant extérieures aux cotisations, la mise à contribution du capital n'ayant pas à être équitable dans le financement au regard de celle du travail.
- de même, il n'est pas repris la recherche du plein emploi qui est affirmée aujourd'hui. Dès le 1<sup>er</sup> article, on retrouve la patte du discours du 11 décembre devant le CESE où il était indiqué qu'il fallait regarder le monde tel qu'il était, en prenant en compte les « nouveaux visages de la précarité » plutôt que de vouloir le changer.

L'article 1<sup>er</sup> n'a pas été modifié sur la question de la rémunération des enseignants et des chercheurs malgré les observations formulées par le Conseil d'Etat.

Se pose la question de la constitutionnalité de cette mesure, qui cependant n'est pas de nature à faire tomber la loi dans son ensemble.

### CHAMP D'APPLICATION GENERATIONNEL ET PERSONNEL (ART. 2 A 7 ET 62)

Le système universel a vocation à s'appliquer à tous les assurés exerçant une activité professionnelle en France, quel que soit le métier. Il se substitue à tous les régimes existants aujourd'hui et est applicable :

- à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, aux assurés nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 ;
- à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025, aux assurés nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1975,

Il intègre :

- Les assurés du régime général
- Les travailleurs indépendants (artisans, commerçants, professions libérales)
- Les salariés et exploitants agricoles
- Les fonctionnaires, magistrats et militaires
- Les assurés des tous les régimes spéciaux
- Les marins du commerce, dont les modalités pratiques seront définies par ordonnance

Cette intégration est complète et implique l'ensemble des régimes de retraite obligatoires, de base ou complémentaire. S'agissant des retraites complémentaires :

- Les personnes nées avant 1975 resteront affiliées aux régimes complémentaires préexistants. Une ordonnance devra être prise pour déterminer la répartition des cotisations.
- Pour les personnes nées après 1975, plus de retraites complémentaires.
- Une ordonnance serait prise concernant le personnel navigant de l'aviation civile pour déterminer les mesures transitoires de départ en retraite, établir un régime de retraite complémentaire particulier ainsi que les règles de cotisations spécifiques.

Les décisions de la gouvernance des différents régimes sont soumises au contrôle du Gouvernement, qui peut s'y opposer si elles ne respectent pas l'équilibre financier ou le schéma de transition vers le système universel.

### **MAINTIEN DES DROITS ACQUIS ET PERIODES TRANSITOIRES (ART. 60, 61 ET 62)**

#### **Article 60 - création du fond de réserve universel**

Création au 1<sup>er</sup> janvier 2022 d'un établissement public afin de gérer les réserves du système universel, destinées à assurer sa pérennité. Tous les fonds, y compris le fonds de réserves des retraites, lui seraient transférés à cette date.

#### **Article 61 - maintien des droits acquis (par ordonnance)**

Le nouveau système universel de retraite garantirait l'intégralité des droits constitués avant son entrée en vigueur pour l'ensemble des assurés qui en relève, mais les dispositions transitoires seront prévues par ordonnance. On ne sait donc pas comment les droits acquis seront garantis, notamment pour le calcul des 25 meilleures années ou des 6 derniers mois dans la fonction publique.

**Conseil d'Etat** : si les ordonnances organisant le régime transitoire n'étaient pas prises dans les temps, il serait porté une atteinte aux droits des assurés contraires à la Constitution et à la CEDH.

### **LES COTISATIONS OBLIGATOIRES SUR LES REVENUS D'ACTIVITE POUR L'ENSEMBLE DES ASSURES (ART. 13)**

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025, le système de retraite reste principalement financé par des cotisations sociales assises sur les revenus d'activité.

Ces cotisations seront de 2 ordres :

- **Une cotisation plafonnée** sur la part de rémunération inférieure à 3 plafonds annuels de la sécurité sociale (PASS), soit environ 120.000 euros annuels. Son taux sera fixé par décret, mais l'exposé des motifs prévoit un taux de **25,31%**. Cette cotisation est prise en compte pour l'acquisition de point. Dans le régime actuel, le plafond est à 8 PASS, la réforme réduit donc considérablement l'assiette de cotisation.
- **Une cotisation déplafonnée** sur l'ensemble des revenus d'activité. Son taux sera également fixé par décret, mais l'exposé des motifs annonce **2,81%**. Cette cotisation a pour objectif affiché la solidarité, en faisant participer les plus hauts revenus au financement des retraites. Elle n'ouvre donc pas droit à des points. Cette solidarité est toutefois très limitée elle ne représente que 10% du taux global de cotisation de 28,12%. Ca encourage donc les hauts

revenus à recourir à la capitalisation, puisqu'au-delà de 120.000 euros de revenus, ils n'ont presque pas de cotisations et elles n'ouvrent aucun droit.

Un décret fixera la répartition de ces cotisations entre employeur et assuré, mais l'exposé des motifs prévoit une répartition à 60% par l'employeur et 40% pour l'assuré.

Le conseil d'administration de la caisse nationale de retraite universelle peut fixer des taux et une répartition différente.

## **LES COTISATIONS OBLIGATOIRES SUR LES REVENUS D'ACTIVITE POUR LES SALARIES ET ASSIMILES (ART 14 A 16)**

### **Article 14 : proratisation du PASS**

Pour le calcul de la cotisation plafonnée, le PASS est proratisé en fonction de la quotité de travail de l'assuré si elle est inférieure à un temps plein. Un décret déterminera les modalités de cet ajustement, notamment pour les salariés intérimaires (qui étaient avant exclus de cette proratisation) et ceux concernés par des mesures d'activité partielle.

### **Article 15 : convergence des taux et assiettes de cotisations (par ordonnance)**

Dans le système actuel, certains assurés ont des taux de cotisation très supérieurs ou inférieurs pour la retraite de base ou complémentaire au taux de 28,12% qui sera mis en œuvre. Le projet de loi habilite le gouvernement à prendre des ordonnances pour assurer une transition (20 ans maximum) en vue de la convergence des taux et assiettes.

Pour les assurés qui bénéficient d'un taux supérieur à celui qui sera applicable dans le système universel, l'ordonnance pourra prévoir les conditions (notamment le régime social et fiscal) dans lesquelles ils seront obligatoirement affiliés à un régime de retraite supplémentaire pour la partie de leur rémunération n'excédant pas 3 PASS pour la part de cotisation correspondant à l'écart entre leur taux actuel et celui du système universel.

L'ordonnance pourra également aménager un régime social et fiscal favorisant les retraites complémentaires d'entreprise (et donc la capitalisation) pour compenser la baisse des cotisations entre 3 et 8 PASS du fait de l'abaissement du plafond à 3 PASS.

### **Article 16 : prise en charge des cotisations par l'Etat pour certains assurés (par ordonnance)**

**Projet de loi** : certains assurés bénéficient de réductions de taux de cotisations compte tenu des particularités de leurs activités, sans que cela n'ait d'incidence sur le montant de leur pension.

Le projet de loi habilite le gouvernement à prendre des ordonnances pour :

- Prendre des mesures transitoires (15 ans maximum) assurant une prise en charge de cotisations par l'Etat à hauteur des réductions dont bénéficient les artistes du spectacle, les mannequins, les journalistes et les membres des professions médicales exerçant à temps partiel pour plusieurs employeurs qui en bénéficient aujourd'hui.
- Prévoir une prise en charge de points supplémentaires par l'Etat pour les artistes auteurs à hauteur de la part des cotisations employeurs pour les revenus artistiques inférieurs à 1 PASS.
- Maintenir les règles particulières applicables pour les ministres des cultes.

**Etude d'impact** : un passage au système universel qui fera dépendre les pensions des cotisations sans adaptations aboutirait à une baisse importante des pensions.

**Conseil d'Etat** : dans sa version initiale, le projet de loi prévoyait que pour les premières catégories d'assurés (artiste du spectacle, mannequins ...), l'Etat prendrait en charge des points supplémentaires de manière pérenne. Le Conseil d'Etat a considéré qu'il s'agissait d'une différence de traitement injustifiée et que l'attribution de point ne pouvait être envisagée qu'à titre provisoire. Le projet a donc été modifié en ce sens.

## **LES COTISATIONS OBLIGATOIRES SUR LES REVENUS D'ACTIVITE POUR LES TRAVAILLEURS NON-SALARIES (ART 20 A 22)**

### **Article 20 : cotisations des travailleurs indépendants**

**Projet de loi** : assiette et taux des cotisations des indépendants :

- revenus jusqu'à 1 PASS : même taux que pour salariés, donc **28,12%**.
- revenus compris en 1 et 3 PASS : part salariale du taux de cotisation plafonnée (40% de 25,31% soit 10,13%) + part déplafonnée (2,81%) donc **12,94%** en tout, donc moins de droit.
- revenus au-delà de 3 PASS : que la part déplafonnée donc **2,81%** et n'ouvre aucun droit.

Les taux sont les mêmes pour les travailleurs indépendants agricoles. Pour les chefs d'exploitations, en plus de ces cotisations sont dues une cotisation pour chaque aide familial à partir de 16 ans et pour le collaborateur d'exploitation ou d'entreprise.

**Etude d'impact** : la réforme entraine une hausse des cotisations d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés (qui devrait être composée par une baisse des autres prélèvements sociaux).

### **Article 21 : convergence des taux et assiettes de cotisations (par ordonnance)**

**Projet de loi** : il habilite le gouvernement à prendre des ordonnances pour assurer une transition sur une période de 15 ou 20 ans maximum:

- Pour faire converger les taux et assiettes de cotisation des travailleurs indépendants et prévoir les modalités d'utilisation des réserves existant dans certains régimes pour financer les cotisations pendant cette période.
- Pour unifier l'assiette de cotisation de la CSG, en excluant notamment les cotisations sociales dues de l'assiette pour les indépendants. Il y a donc une baisse de l'assiette de la CSG.
- Pour prévoir les conditions dans lesquelles une partie des cotisations d'assurance vieillesse des indépendants peut-être prise en charge par un tiers (sans précision de qui sont ces tiers).

**Etude d'impact** : la possibilité de prise en charge par un tiers d'une partie des cotisations des indépendants permettrait notamment la possibilité, pour les avocats, de reproduire la logique de solidarité et de redistribution propre à leur régime actuel.

### **Article 22 : assiette et cotisations minimales pour les indépendants**

Le projet de réforme maintien le principe d'une cotisation minimale pour les indépendants, pour leur assurer un minimum de retraite :

- Pour les indépendants non agricoles : assiette minimale de 450 heures SMIC permettant la validation de  $\frac{3}{4}$  d'une année (3 trimestres) par an, avec possibilité, de cotiser sur 600 heures SMIC pour valider une année et atteindre en cas de carrière complète le minimum de pension.
- Pour les indépendants agricoles : assiette minimale de 600 heures SMIC permettant de valider une année complète et d'atteindre en cas de carrière complète le minimum de pension.
- Pour les micro-entrepreneurs : dans le régime actuel, il n'existe pas de mécanisme de cotisation minimale. Dans le projet de réforme, ils pourraient choisir d'en bénéficier.

## PARTIE 2. QUAND POURRAI-JE PARTIR ?

### AGE LEGAL (ART. 23)

L'âge légal de droit commun reste fixé à 62 ans.

Toutefois, cet âge légal peut être amené à évoluer sur proposition du Conseil d'Administration de la Caisse Nationale de Retraite Universelle. Cette proposition s'inscrit dans les règles de gouvernance, et est un des leviers pouvant être actionné pour assurer l'équilibre financier. La transcription de cette proposition du CA ne peut être validée que par une loi.

Les âges de départs anticipés sont fixés en référence à cet âge légal de droit commun. Toute modification de celui-ci aurait donc nécessairement des répercussions sur les départs anticipés.

### AGE D'EQUILIBRE ET COEFFICIENT D'AJUSTEMENT (ART. 10)

Le projet de loi instaure un « âge d'équilibre » dès l'entrée en vigueur du système universel (2022). Le CA doit faire des propositions pour déterminer celui-ci avant le 30 juin 2021. Pour faire ses propositions, le CA doit prendre en compte l'âge moyen de départ en retraite projeté par le Comité d'Experts Indépendant (en dehors des départs anticipés) pour la génération née en 2004, ainsi que l'équilibre financier de long terme (40 ans) du système universel.

Cet âge d'équilibre sera fixé par décret, sur la base de ces propositions, mais surtout sur celle des conclusions du Comité d'expertise.

Cet âge d'équilibre doit évoluer en mois, de façon à tenir compte des gains d'espérance de vie (par défaut 2/3).

Le coefficient d'ajustement est un mécanisme de décote/surcote. Il correspond à la différence en mois entre l'âge de départ effectif de l'assuré et l'âge d'équilibre. Un départ avant cet âge d'équilibre entraîne donc un « malus » sur le niveau de la pension, tandis qu'un départ au-delà de cet âge s'accompagne d'un « bonus ».

La valeur de ce coefficient d'ajustement doit être fixée par décret sur proposition du CA tenant compte des conclusions du rapport du Comité d'expertise. Cette valeur peut être modifiée dans le temps.

Les évolutions de l'âge d'équilibre et du coefficient d'ajustement impactent les départs anticipés lorsque les dispositifs qui encadrent ceux-ci entraînent une adaptation de cet âge d'équilibre à ceux-ci.

### DEPARTS ANTICIPES :

#### Retraite anticipée pour carrière longue (art 28)

**Projet de loi** : Permet un départ à 60 ans pour les salariés à carrière longue (ayant travaillé une année avant 20 ans et ayant cotisé pendant 42 ans au moins, 43 ans à partir de 2037), mais le taux plein ne leur sera accordé qu'à 62 ans (et une éventuelle surcote à 64 ans).

**Etude d'impact** : Concernant la loi proposée, l'étude d'impact ne révèle rien d'autre que le texte de loi.

L'impact financier sera directement lié à l'évolution du nombre de bénéficiaires et donc du nombre d'assurés remplissant les conditions d'éligibilité au dispositif. Les critères étant sensiblement identiques à ceux qui existent actuellement, les effectifs avant et après réforme seront donc très proches.

**Avis du Conseil d'état** : Est favorable à l'harmonisation entre régimes spéciaux et régime général afin de garantir le respect du principe d'égalité entre les assurés mais estime que des considérations d'équité pourraient justifier le maintien du dispositif permettant aux assurés de partir à la retraite à 58 ans à condition avoir commencé à travailler avant l'âge de 16 ans même si le Gouvernement justifie la mesure par son caractère marginal, seuls 2500 assurés en ayant bénéficié en 2017.

### **Retraite anticipée pour le handicap (art. 29)**

**Projet de loi** : l'âge de départ sera abaissé de 3 à 7 ans, avec un départ entre 55 et 60 ans, en fonction de la durée d'activité accomplie en situation de handicap, cette durée étant fixée par décret (cette durée sera inférieure à celle nécessaire pour bénéficier du minimum retraite). Le taux d'incapacité requis est au minimum de 50 %.

**Etude d'impact** : Objectif affiché de la réforme : appliquer quasiment les mêmes règles qu'actuellement mais les simplifier.

Concernant l'impact financier, pas de chiffre sur le nouveau système mais uniquement sur l'ancien, avec la moyenne des pensions touchées (723 euros avec une moyenne beaucoup plus basse pour les femmes que pour les hommes).

**Avis du Conseil d'état** : Visiblement en accord avec cette mesure qui permet aux assurés qui relevaient de régimes ne prévoyant pas une telle mesure, travailleurs non-salariés et agents affiliés à des régimes spéciaux et dont l'âge d'équilibre n'aura donc pas vocation à évoluer en fonction de l'évolution de l'âge d'équilibre applicable aux autres professionnels, d'en bénéficier.

Il note toutefois que le projet de loi supprime la commission médicale chargée de valider rétroactivement les périodes de handicap pour lesquelles l'assuré ne dispose pas de justificatif. Elle sera remplacée par un nouveau dispositif de validation, que le Gouvernement envisage d'introduire dans le cadre d'une prochaine loi sur la santé au travail.

### **Retraite pour incapacité permanente (art. 32)**

**Projet de loi** : Cet article étend le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente (actuellement applicable aux salariés du régime général et agricole) à tous les assurés (y compris les fonctionnaires qui perdent donc leur régime spécifique). Seuls sont exclus les marins et les militaires. L'âge de départ actuel est fixé à 60 ans à taux plein. Cela n'est pas modifié, à condition de répondre aux critères suivants : SOIT incapacité permanente supérieure à un taux fixé par décret (actuellement au moins 20 % mais susceptible de changement) OU ALORS entre 10 % et 19 %, mais il faut que l'assuré ait été exposé, pendant un nombre d'années fixé par décret, à des facteurs de pénibilité encore incertains. Et il faut démontrer un lien de causalité entre exposition aux facteurs de pénibilité et incapacité permanente, attesté par une commission pluridisciplinaire. Cette démonstration n'est pas nécessaire en cas d'incapacité permanente reconnue au titre d'une maladie professionnelle. Dans le cadre de la reconnaissance de l'incapacité, il est fait référence aux 10 critères de pénibilité.

**Etude d'impact** : Les conditions actuelles d'accès au dispositif sont maintenues, même s'il est renvoyé au décret le soin de les préciser s'agissant, pour les accidents du travail, du critère de l'identité des lésions (qui devra être ajusté dans les régimes spéciaux en fonction des modalités de couverture du risque AT-MP).

L'impact financier pour les entreprises : les employeurs des nouveaux bénéficiaires de la retraite pour incapacité permanente, employeurs de la fonction publique et de régimes spéciaux de sécurité sociale, financeront désormais le dispositif comme les autres employeurs, selon des modalités qui seront précisées par ordonnance.

**Avis du Conseil d'état** : il note le renvoi vers une ordonnance les adaptations nécessaires pour les fonctionnaires et régimes spéciaux pour lesquels le nouveau régime va s'appliquer. Sinon, pas d'objection ni d'observation.

### **Compte personnel de prévention (article 33)**

**Projet de loi** : Prise en compte de la pénibilité : extension du dispositif applicable aux salariés du privé (compte professionnel de prévention = C2P) aux agents publics et aux assurés des régimes spéciaux. Cela sous-entend que les spécificités du public vont être amenées à disparaître (notamment les listes de métiers). Ne sont pas concernés les marins et les militaires. L'acquisition de points de pénibilité reste conditionnée à l'exposition à 6 facteurs (et non les 10), cependant le mécanisme de plafonnement des 100 points est supprimé.

Les seuils d'ouverture du C2P seraient abaissés mais il faudra attendre les décrets d'application. Les points acquis permettraient : de recourir à la formation professionnelle, de passer à temps partiel, de partir à la retraite de manière anticipée (âge de départ qui dépendra du nombre de points acquis). Une année de travail pénible donne droit à 4 points ; 20 points sont réservés pour la reconversion professionnelle ; 40 points donnent droit à une baisse de 1 an de l'âge de départ à la retraite et de l'âge du taux plein (dans la limite de 2 ans). Au mieux, les salariés pourront partir à 60 ans (avec décote), à 62 ans au taux plein si l'âge d'équilibre est à 64 ans.

Ce dispositif pour compenser la pénibilité semble très restrictif par rapport aux dispositifs actuels. Ainsi, les travailleurs ayant des conditions de travail pénibles ne pourront pas partir avant 62 ans sans décote si l'âge d'équilibre est à 64 ans (en fait 63 ans à partir de 2037).

**Etude d'impact** : Justifie, dans le contexte exposé, le passage du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) en 2014 au compte personnel de prévention (C2P) en 2017 avec 6 critères de pénibilité pris en compte au lieu de 10.

L'impact pour les entreprises : il est notifié qu'il est financier pour les employeurs des régimes spéciaux qui feront désormais partie du dispositif. La responsabilité de ceux-ci vis à vis de la prévention aux expositions n'est simplement notifiée qu'au travers une incitation à une amélioration. Pas de contrainte au-delà de cette incitation.

L'impact pour les assurés : il est noté que ce sont bien les employeurs qui ont la mainmise sur la déclaration des expositions des salariés.

**Avis du Conseil d'état** : Il note que l'extension du champ d'application du dispositif C2P aux salariés des régimes spéciaux supprime les avantages dont bénéficiaient les intéressés en termes d'âge légal de départ à la retraite mais trouve que c'est cohérent avec la mise en œuvre du système universel de retraite. Il estime cependant préférable de ne pas introduire dans le code du travail les dispositions rendant applicable ce dispositif aux fonctionnaires, puisque ce n'est pas le code du travail qui s'applique aux agents de la fonction publique mais le code de fonction publique. Celui-ci devra, de fait, être modifié par cette réforme.

Le projet de loi a aussi comme conséquence de modifier par ordonnance les modalités de gestion, de versement etc... des organismes gestionnaires des régimes spéciaux. Ce n'est pas anticonstitutionnel. Le Conseil d'état note que l'avantage auquel le C2P donnera droit en ce qui concerne l'abaissement de l'âge de départ à la retraite ne permettra aux intéressés de partir en retraite avant 60 ans.

### **Les assurés bénéficiaires de l'allocation de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante (art 35)**

**Projet de loi** : les modalités de bénéfice du départ anticipé restent apparemment inchangées. Cet article vise à assurer la compatibilité entre le régime spécial applicable aux travailleurs de l'amiante et le nouveau régime de retraite universel.

- **L'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante cessera d'être versée lorsque l'assuré âgé d'au moins 60 ans justifiera d'une durée au moins égale à 516 mois pour la génération 1975 (cette durée évoluera comme l'âge d'équilibre) ;**
- Au plus tard, à l'âge d'équilibre.

Le passage à la retraite dès 60 ans est maintenu tandis que l'âge maximal de bascule passe de 65 à 64 ans.

Le dispositif est étendu aux agents publics et fonctionnaires concernés.

S'agissant du financement des droits à retraite, le présent article adapte les dispositions relatives à la contribution du Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA). Il maintient le versement d'une cotisation à l'assurance volontaire permettant à l'assuré de se constituer des droits à retraite pendant la période de perception de l'allocation et attribue les recettes au système universel de retraite. De manière cohérente, ces modalités sont étendues et adaptées aux divers dispositifs de cessation anticipée d'activité et d'allocation au titre d'une maladie professionnelle liée à l'amiante applicables aux agents publics (fonctionnaires, agents contractuels, militaires...).

**Avis du Conseil d'État :**

Le projet de loi comporte différentes mesures qui tirent les conséquences de l'institution du système universel de retraite sur les dispositifs de cessation anticipée d'activité des salariés exposés à l'amiante. En application de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, l'allocation de cessation anticipée d'activité dont bénéficient les salariés et anciens salariés des établissements de fabrication de matériaux contenant de l'amiante, des établissements de flocage et de calorifugeage à l'amiante ou de construction et de réparation navales cesse d'être versée lorsque le bénéficiaire est âgé d'au moins 60 ans et remplit les conditions de durée d'assurance requises pour bénéficier d'une pension de vieillesse au taux plein, à condition qu'il soit âgé d'au moins 60 ans ou, s'il ne remplit pas la condition de durée d'assurance, d'au moins 65 ans. Le projet de loi abaisse à 64 ans l'âge maximal à compter duquel l'agent peut partir au taux plein lorsqu'il ne justifie pas de la durée d'assurance requise et prévoit que l'âge d'équilibre sera fixé à l'âge de départ effectif en retraite des intéressés, ce qui leur garantira de ne pas subir de décote.

**Les assurés exerçant des fonctions dangereuses dans le cadre de missions de maintien de l'ordre et de sécurité publique (article 36) et militaires (art. 37)****Projet de loi :**

- règles de retraite spécifiques aux fonctionnaires qui concourent à des missions publiques de sécurité, de surveillance ou de contrôle : ces agents pourront partir plus tôt à la retraite, sous certaines conditions. L'actuelle « bonification du 5<sup>ème</sup> », qui permettait d'obtenir une année de service supplémentaire tous les 5 ans est remplacée par l'attribution de points pour les agents en « catégorie active ». L'Etat verse également une cotisation supplémentaire afin de financer le coût des départs anticipés.
- règles de retraite spécifiques applicables aux militaires : pour eux, l'âge d'ouverture des droits à retraite et l'âge d'équilibre sont au même niveau. Ils bénéficient de points supplémentaires ou de cotisations spéciales ou de cotisations spécifiques, en fonction des cas. L'employeur est là encore redevable d'une cotisation supplémentaire pour compenser le coût de ces départs anticipés.

**Etude d'impact : RAS****Avis du Conseil d'état :**

- Constat que le projet de loi supprime les possibilités de départ à la retraite anticipé dont bénéficient aujourd'hui certaines catégories de fonctionnaires relevant de la catégorie active.
- Ce dispositif impliquera une évolution notable des conditions de mise en œuvre des limites d'âge pour les corps concernés.
- Les limites d'âge inférieures à 62 ans applicables aux fonctionnaires bénéficiant aujourd'hui d'un classement en catégorie active mais n'occupant pas des emplois répondant aux critères retenus devront être relevées.
- Interrogation sur la constitutionnalité des évolutions envisagées au regard du principe d'égalité : le projet implique une différence de traitement entre les fonctionnaires qui bénéficieront du dispositif de départ à la retraite anticipé et les autres assurés, ayant ou non la qualité d'agents publics, qui ne pourront prétendre qu'au bénéfice des dispositifs d'abaissement de l'âge légal de départ à la retraite de droit commun. Le Conseil d'Etat estime que cette différence de traitement peut être justifiée par une différence objective de situation (risques) entre ces agents et les autres assurés.
- Le gouvernement, dans l'élaboration des ordonnances, devra harmoniser les situations où les agents seront « à cheval » sur les deux systèmes.
- Le Conseil d'Etat attire l'attention sur les conditions dans lesquelles était assurée à certains agents la garantie de conserver le bénéfice de l'âge légal de départ anticipé auquel ils pouvaient prétendre compte tenu de la durée de services déjà accomplie.



## PARTIE 3. AVEC COMBIEN POURRAI-JE PARTIR ?

### FORMULE DE CALCUL DE LA RETRAITE (ART. 8)

Le système proposé est un système par points.

Chaque assuré reçoit des points en contrepartie des cotisations versées. Le nombre de points dépend donc du taux de cotisation et de l'assiette des cotisations.

Les cotisations ne permettent d'acquérir des droits que jusqu'à hauteur de 3 fois le Plafond Annuel de la Sécurité Sociale (PASS), soit environ 10.000€ par mois.

10% des cotisations seront alloués au financement de la solidarité et ne permettront pas d'acquérir des points.

En outre, des points seront acquis au cours de la vie active au titre de certains événements et seront financés par des mécanismes de solidarité :

- Chômage (exclusivement le chômage indemnisé), maladie, maternité ou invalidité ;
- Périodes consacrées à l'aide aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie (les aidants)
- Périodes de réduction ou d'interruption d'activité consacrées à l'éducation des enfants
- Garantie minimale de points pour les apprentis et (pour mémoire) les sportifs de haut niveau.

A ces points acquis en cours de carrière s'ajouteront les points attribués lors de la liquidation de la retraite, indépendamment d'une période d'activité particulière : majoration de retraite anticipée pour les travailleurs handicapés, majoration pour enfants, majoration par atteindre la retraite minimale).

Au moment de la retraite, le total de points acquis permet de déterminer le montant de la retraite, en multipliant le nombre de points par la « valeur de service du point » au moment de la liquidation fixée par le CA de la CNRU.

**Etude d'impact** : indique que « chaque Euro cotisé conduira à l'acquisition du même nombre de points pour tous les assurés, quels que soient l'activité professionnelle, le statut ou la forme d'exercice ».

### VALEUR D'ACQUISITION ET VALEUR DE SERVICE DU POINT (ART. 9)

**Projet de Loi** :

- Valeur d'acquisition : nombre de points acquis grâce aux cotisations
- Valeur de service : montant de la retraite en fonction du nombre de points

1€ = même nombre de points pour tous.

La Caisse Nationale de Retraite Universelle (CNRU) fixe la valeur du point **MAIS** en tenant compte « des projections financières ». Il n'y a donc AUCUNE GARANTIE sur le niveau des pensions.

Les droits à la retraite sont aujourd'hui indexés sur l'inflation. Les valeurs d'acquisition et de service du point seront quant à elles indexées sur l'évolution du revenu moyen par tête. Dernier point de l'article : des modalités sont prévues pour lisser cette transition sans « nuire à l'équilibre du système », et sans plus de précisions.

**Etude d'impact** : la CNRU n'aura, en fait, aucun droit puisqu'il faudra que la valeur du point « garantisse l'équilibre du système ». Le gouvernement aura toujours la main sur cette valeur en dernier ressort. Cela veut donc dire **que les pensions serviront de variable d'ajustement pour garantir l'équilibre du système...**

Cette mesure est aussi procyclique ; en cas de baisse du PIB, il faudra aussi baisser la valeur du point pour garantir l'équilibre du système ; ce qui aggravera la baisse du PIB. Potentiellement désastreux économiquement.

### **Conseil d'Etat**

- Avantages : plus favorable pour les carrières heurtées. Réduit les inégalités de pensions entre femmes et hommes.
- Inconvénients : pénalise carrières complètes qui ont rencontré des périodes de moindres cotisations (c'est le gros défaut de la suppression des 25 meilleures années). **LE PLUS GROS DEFAUT** : on n'a aucune idée du taux de remplacement (part du salaire qu'on garde pendant la retraite) puisque l'on n'a aucune visibilité sur la valeur de service du point !

En résumé : avec combien pourrai-je partir ? Personne ne le saura !

### **ÂGE D'EQUILIBRE (ART. 10)**

- Le projet de loi prévoit un âge d'équilibre dans le cadre du système universel. Cet âge d'équilibre est l'âge auquel l'assuré pourra partir sans décote ni surcote.
- Il est distinct de l'âge-pivot que le Gouvernement voulait mettre en place dès 2022, et qu'il a pour le moment suspendu dans l'attente des conclusions de la conférence de financement. Si le Gouvernement a accepté de surseoir pour l'instant à la mise en place de l'âge pivot, il n'a jamais renoncé à mettre en place un âge d'équilibre, qui est un dispositif central du système universel voulu par le Gouvernement.
- Lors du départ de l'assuré, le montant de la pension sera majoré ou minoré du nombre de mois le séparant de l'âge d'équilibre (un âge de départ un an avant l'âge d'équilibre correspondra à une décote (le projet de loi emploie le terme de « coefficient d'ajustement ») de 5% 10% s'il par 2 ans plus tôt et ainsi de suite..., et un départ un an plus tard à une surcote de 5% par année au-dessus de l'âge d'équilibre)
- A la date de mise en place du système, cet âge d'équilibre sera fixé par le Gouvernement (par décret), après avis du CA de la CNRU.
- Par la suite, cet âge d'équilibre évoluera en fonction de l'espérance de vie, à raison de 2/3 de des gains d'espérance de vie à la retraite.
- Il est à noter que l'âge d'équilibre initial sera fixé par le Gouvernement après avis de la CNRU.
- En revanche, par la suite, son évolution et celle du taux du coefficient d'ajustement pourront être fixées par le CA de la CNRU (dans certaines limites), mais le Gouvernement pourra prendre une décision différente si elle ne lui convient pas.
- Le Conseil d'Etat précise que l'âge d'équilibre se traduirait par un recul de l'âge effectif de départ à 65 ans et 2 mois pour la génération 2000.
- Le conseil d'Etat souligne avec force que la fixation de cet âge d'équilibre est une prérogative du Gouvernement, qui peut la déléguer (en l'encadrant) au CA de la CNRU.
- C'est en particulier pour cette raison que l'âge d'équilibre initial sera fixé dès 2021 par le Gouvernement (et non par le CA de la CNRU), et qu'il pourrait toujours sur ce point prendre une autre décision que le CA de la CNRU.

### **INDEXATION DES RETRAITES (ART. 11)**

L'article 11 précise que les pensions déjà liquidées seront revalorisées chaque année au 1<sup>er</sup> janvier en fonction de l'évolution de l'inflation. Il reprend le principe actuel fixé par l'article L161-25 du code de la Sécurité sociale, principe sur lequel le Gouvernement s'est assis lors des dernières lois de financement de la Sécurité sociale.

Le projet de loi précise que la revalorisation ne pourra être inférieure « *que dans la mesure nécessaire au respect de la trajectoire financière du SUR* » (la règle d'or). Cette sous-indexation doit être validée par la loi (le PLFSS suivant).

Il est à noter que l'étude d'impact s'interroge sur une indexation sur les revenus, mais l'écarte, sous prétexte que cela constituerait une « *inéquité intergénérationnelle* », les pensions des retraités actuels étant revalorisée sur l'inflation.

### **RACHAT DE POINTS (ART. 27)**

**Projet de loi** : présentation positive et rassurante par l'utilisation d'un vocabulaire choisi. Le déroulé ensuite, rachat, sur cotisation et AVV (Assurance Vieillesse Volontaire). Le texte commence en ciblant les travailleurs qui auraient travaillé à l'étranger, en effet ils sont les « survivants » des systèmes actuels voir ci-dessous

**Etude d'impact** : « Souplesses des dispositifs pour améliorer au fil de l'eau par des points supplémentaires ».

Suppression de différents systèmes actuels peu ou plus utilisés (anciens détenus, bénéficiaires de l'indemnité de soins aux tuberculeux etc..)

3 dispositifs de rachat de points permettraient d'améliorer le montant de la retraite, (sans décote):

- Pour les personnes ayant connu des périodes de vie à l'étranger sous certaines conditions : elles s'affilient volontairement
- Pour les temps partiels (privés et publics), possibilité de cotiser comme pour un taux plein (surcotiser), mais comment est-ce possible en termes de pouvoir d'achat pour des temps partiels bien souvent contraints qui ne suffisent déjà pas à vivre décemment ?

L'étude d'impact précise que l'employeur pourra se substituer à l'assuré pour prendre en charge tout ou partie de ce surplus de cotisation

- Pour les indépendants qui verraient leur revenus baisser mais qui pourraient maintenir leur assiette de cotisations

Maintien du dispositif pour les périodes d'aide familiale agricole

Pas moins de 6 décrets d'application pour cet article dont 1 pour les modalités de d'accord entre l'assuré et son employeur...

**Le Conseil d'Etat** : RAS

### **RACHAT DE POINTS (ART. 48)**

« Valoriser le début de carrière des jeunes actifs et assurer la solidarité du système de retraite envers les jeunes générations. »= rationalisation des dispositifs ...

**Etude d'impact** :

- souplesse, visibilité et amélioration du montant de la retraite.
- années d'études et stages rémunérés (au-delà de 2 mois) avec obligation d'obtention du diplôme sinon ils ne peuvent avoir accès au dispositif de rachat et sous conditions :

Interrogations :

=> discriminant ? (déjà existant a priori) Pour les autres, double peine, pas de diplôme et pas de possibilité de rachat donc d'amélioration éventuelle de leur retraite...

=> contraintes :

Pour les stages maxi 2 ans après

Pour les études maxi 10 ans après

à titre d'info les demandes de rachat sont faites à 83% par des hommes et pour 75 % des demandes au-delà de 54 ans !...

le Conseil d'Etat émet un point de vigilance sur cet article sur la situation des personnes en situation sociale moins favorable s'agissant de stagiaire.

### **MINIMUM DE RETRAITE (ART. 40 ET 41)**

**Projet de loi** : garantie d'une retraite minimale.

Condition : avoir une carrière complète : 516 mois pour les personnes nées en 1975 soit 43 ans. Cette durée évolue comme l'âge d'équilibre par la suite (par décret). Dans le décompte de cette durée

minimum est pris en compte un nombre de mois fixé par décret pour chaque enfant ouvre le droit à des majorations de points.

**Montant minimum de la garantie minimale:** Le montant minimum est constitué d'un montant de base et d'une majoration. Il est fixé en pourcentage du montant mensuel du Smic en vigueur au 1er janvier de l'année civile au cours de laquelle l'assuré liquide sa retraite.

Lorsque l'assuré n'a pas atteint cette durée, le montant du minimum retraite est proratisé en fonction de la durée acquise. Il touchera donc moins que le minimum.

L'exposé des motifs indique le montant de 1000 euros en 2022, et ensuite jusqu'à 85% du SMIC en 2025. Mais ces montants et ces pourcentages ne figurent pas dans la rédaction de l'article 40, ils seront fixés par décret.

Des dispositions spécifiques sont prévues pour les travailleurs indépendants, les non-salariés agricoles et les exploitants agricoles, notamment pour les retraites complémentaires mais tout ceci est aussi renvoyé à de futurs décrets.

**Etude d'impact :** un assuré partant à l'âge légal ne pourra obtenir le bénéfice du minimum de retraite même à partir du moment où il atteindra l'âge d'équilibre. Il gardera sa pension en dessous du minimum retraite le restant de ses jours.

Certaines périodes d'interruption ou de réduction d'activité au titre de l'éducation d'enfants et de la prise en charge de personnes handicapées ou dépendantes seront prises en compte pour le calcul de la durée d'assurance mais l'étude ne parle pas des périodes de chômage, indemnisées ou non, dans cette prise en compte.

Concernant le nombre de points acquis pour une année de travail, il faudra avoir cotisé à hauteur d'une rémunération égale à 600h travaillées au SMIC (soit 6000 euros bruts par, soit 500 euros par mois) et ce minimum sera revu à la hausse chaque année. Or, beaucoup de salariés n'atteignent pas cette rémunération (pour exemple : en 2016, 1/3 des exploitants agricoles touchait moins de 350 euros par mois).

Impact financier : cela coûtera plus cher qu'actuellement.

Impact sur les assurés : l'étude indique bien que la carrière complète est requise pour bénéficier du minimum retraite.

Concernant l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes, l'étude insiste sur le fait que les femmes seront les grandes gagnantes de cette réforme, notamment sur le sujet du minimum retraite.

**Avis du Conseil d'état :**

- Constate que le dispositif de la pension de retraite minimale conduit à prévoir une condition de durée alors que l'instauration d'un système à points a vocation à la supprimer dans les autres dispositions régissant les pensions de retraite mais justifie cette condition.
- Relève que la rédaction du projet de loi ne tient pas compte des périodes de chômage non indemnisé, dont il était auparavant tenu compte pour parvenir au taux plein.
- Note que les minima retraite existent déjà dans de nombreux régimes.
- Concernant les périodes de chômage indemnisé, il note une différence de traitement entre un travailleur salarié ou indépendant. Ainsi, au sein d'un même système universel de retraites, les périodes d'interruption d'activité ne seront pas prises en compte de la même manière pour tous les assurés.

**ARTICLE 44 : BONIFICATION DE LA RETRAITE POUR LES ENFANTS (ART. 44)**

**Projet de loi :**

L'exposé des motifs envisage :

- Une majoration de points de 5% par enfant dès le premier enfant né adopté ou élevé. Les parents décident d'un commun accord d'attribuer cette majoration pour l'un ou l'autre des parents ou alors de se la partager entre eux cette majoration.
- Une majoration supplémentaire d'1% attribuée à chaque parent d'au moins trois enfants. (Les parents pourront attribuer d'un commun accord cette majoration totale de 2 % à un bénéficiaire unique).

**Attention :** ces pourcentages de 5% et de 1% de l'exposé des motifs ne sont pas fixés dans la loi mais renvoyés à des décrets ultérieurs. Les articles du projet de loi ne parlent que de « majoration » sans préciser le pourcentage. **Il n'y a donc aucune garantie sur ces pourcentages.**

Par défaut, l'ensemble des points de majoration dès le 1<sup>er</sup> enfant est attribué à la mère, si les membres du couple sont de sexes différents.

Lorsque les deux parents sont de même sexe, la majoration est partagée par moitié entre eux (discrimination ?).

L'attribution des points ou la décision de répartition des points par les parents est définitive (quid en cas de divorce, famille recomposée... ?).

Les majorations pourront s'appliquer aux éducateurs ayant fait l'objet d'une décision de justice, et ayant assumé l'éducation de l'enfant pendant quatre ans à compter de ladite décision.

*Critique :* la majoration de durée d'assurance (MDA) qui bénéficiait exclusivement aux femmes (2 années de cotisations validées par enfant élevé) est donc supprimée. Les femmes ont en moyenne 24% d'écart de rémunération par rapport aux hommes. Les majorations seront donc probablement le plus souvent attribuées aux hommes. De plus, rien n'est prévu pour les couples divorcés.

**Etude d'impact :**

P182 : dans les simulations de l'étude d'impact, il est fait le choix de simuler l'affectation de la totalité des points à 80 % des mères. Les femmes auraient ainsi une augmentation de 12% de leur pension à partir d'un enfant et de 15% si elles ont plus de 5 enfants.

*Critique :* simuler l'attribution de la totalité des majorations à 80% des mères n'est pas justifié. Dans la réalité, les majorations seront principalement attribuées à la pension la plus élevée : celle des pères. De plus les simulations reposent sur l'hypothèse de majorations de 5% et 1% qui devront être fixées par décret et qui ne sont donc pas garanties. Il n'y a pas de projection sur les conséquences des divorces.

**Avis du Conseil d'Etat :** dispositif plus favorable qu'actuellement (majorations effectives dès le 1<sup>er</sup> enfant et non plus à partir du 3eme enfant).

Projet de loi imprécis et sans garantie concernant la répartition de ces majorations entre les parents divorcés.

## PARTIE 4. QUELLES SOLIDARITES ?

### ATTRIBUTIONS DE POINTS DANS LES SITUATIONS D'INTERRUPTION D'ACTIVITE (ARTICLE 42)

**Projet de loi :** certaines interruptions d'activité donnent droit à des points de retraite supplémentaires, au titre de la solidarité nationale. Les périodes prises en compte concernent essentiellement les interruptions liées à :

- 1) l'état de santé (arrêt maladie, incapacité ou invalidité temporaire)
- 2) les congés maternité, paternité ou d'adoption
- 3) la dégradation de l'état de santé pour des raisons liées à l'activité professionnelle (invalidité, accident du travail ou maladie professionnelle ayant entraîné une incapacité totale ou partielle mais permanente) ainsi que les périodes de reclassement
- 4) la perte d'emploi (contrat de sécurisation professionnelle, congé de reclassement, congé de mobilité, chômage technique partiel, allocation spécifique de solidarité, indemnisation pour intempérie, allocation chômage)
- 5) les stages de la formation professionnelle
- 6) la détention provisoire

Le mode d'attribution des points dépend de la période considérée. Ainsi, les points dépendent :

- Soit du revenu antérieur (pour les interruptions liées à l'état de santé, à la naissance ou l'adoption d'un enfant et à la détention provisoire).

- Soit du montant de la prestation versée (pour les interruptions liées à la perte d'emploi).

Soit il s'agit du nombre de points manquants pour arriver à un montant forfaitaire fixé par décret (pour les stages de la formation professionnelle).

Le nombre de points acquis au cours de la période de référence serait limité suivant des modalités prévues par un décret.

Ces dispositions seraient également applicables aux salariés du public, pour autant qu'elles trouvent leur équivalent parmi les règles liées à leur statut particulier.

**Etude d'impact :** le but annoncé dans l'étude d'impact est l'unification des différentes règles de prise en compte des périodes d'interruption afin de réduire les inégalités entre assurés. Actuellement, ces règles varient selon le régime auquel le travailleur est affilié (public, privé, indépendant) et le type d'interruption (chômage, maternité, problème de santé, etc).

Si l'objectif d'uniformisation des règles est louable, il doit se faire vers le haut. Or, cela ne semble pas être le cas ici. Par exemple, pour les périodes de chômage indemnisées, cet article prévoit que les droits à retraite dépendront du montant de l'allocation et non du salaire antérieur comme c'est le cas actuellement. Or, l'allocation est nécessairement plus basse que le salaire antérieur...

Preuve que l'unification des règles devrait se faire à la baisse : l'étude d'impact prévoit que le poids financier de ces compensations dans le système universel soit inférieur au poids actuel.

**Avis du Conseil d'Etat :** actuellement, les différents régimes de retraite prennent en compte les interruptions de carrière de manière différente : concernant le nombre et la nature des périodes prises en compte et concernant les modalités d'acquisition des droits à retraite pour ces périodes d'interruption. En effet, certains régimes compensent les interruptions par l'attribution de trimestres, d'autres par l'attribution de points, d'autres enfin en maintenant les mêmes droits que pendant les périodes d'activité.

Le projet prévoit plus ou moins une unification des règles applicables pour toutes ces périodes d'interruption de carrière. Le principe général applicable serait : il faut avoir ouvert droit à une allocation au titre de l'interruption pour ouvrir des droits à retraite sur cette période.

Ainsi, les périodes de chômage non-indemnisées, qui étaient auparavant prises en compte, dans une certaine mesure, seraient complètement exclues avec ce nouveau système, puisqu'elles ne permettent pas de bénéficier d'une allocation chômage. Selon le Conseil d'Etat, cela ne serait pas problématique, car la mesure s'articule avec d'autres dispositifs de solidarité qui peuvent être propres au système universel de retraites, comme par exemple la garantie d'une pension de retraite minimale.

Quant aux périodes de chômage indemnisées, il y a également du changement : les droits à retraite seront calculés en fonction de l'allocation et non plus du salaire antérieur, ce qui entraîne nécessairement une baisse de droits. Sur ce point, le Conseil d'Etat souligne une difficulté. En effet, l'allocation chômage diffère, à revenus équivalents, selon que l'assuré est un travailleur salarié (allocation correspondant à un pourcentage du salaire antérieur) ou indépendant (allocation forfaitaire fixée à 800 euros).

Cependant, il semblerait que cette situation ne permette pas de caractériser une rupture d'égalité car la règle appliquée est la même pour tous même si ses effets dépendent de la situation particulière des travailleurs salariés ou indépendants.

### **ATTRIBUTIONS DE POINTS POUR LES AIDANTS (ARTICLE 43)**

**Projet de loi :** un assuré peut bénéficier de points supplémentaires, au titre de la solidarité nationale, lorsqu'il a aidé ou assumé la charge de :

- un enfant handicapé, sous réserve que son taux d'incapacité permanente et son type d'incapacité lui permette d'ouvrir des droits à allocation (complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ou prestation de compensation)
- une personne adulte en situation de handicap ou de perte d'autonomie dont l'incapacité permanente est au moins égale à 80 %, sous certaines conditions (notamment d'avoir des liens familiaux ou d'entretenir des liens étroits et stables avec la personne « aidée » et de lui venir en aide de manière régulière et fréquente à titre non professionnel, pour accomplir tout ou partie des actes de la vie quotidienne).
- une personne en situation de handicap ou de perte d'autonomie d'une particulière gravité, selon des modalités définies par décret (dans le cadre du congé de proche aidant prévu par le code du travail).

Le nombre de points annuels total ne peut dépasser une limite fixée par décret.

A noter : ces dispositions sont applicables aux agents de la fonction publique, dans la mesure où elles trouvent un équivalent dans le cadre de leur statut particulier.

**Etude d'impact :** là encore, le but annoncé est l'unification des règles, qu'il s'agisse de la prise en compte des périodes d'interruption comme des contreparties proposées. Cet objectif est justifié par le nombre croissant de personnes en situation de « proche aidant » : actuellement, 3,9 millions de personnes sont engagées auprès de leurs proches vivants à domicile en raison de leur âge ou d'un problème de santé.

Ici, on relève l'une des lacunes de cette étude d'impact : le coût financier de cette mesure n'est pas précisé. Ce coût dépendrait apparemment du taux de recours, dont on estime qu'il sera entre 15 et 25 %.

Par ailleurs, les zones d'ombre sont nombreuses. Ainsi, il faudra définir par décret : le nombre de points attribués pour ces périodes, le nombre de points maximum pouvant être acquis par an, le taux d'incapacité permanente des enfants et des adultes handicapés permettant de bénéficier du dispositif, etc.

**Avis du Conseil d'Etat :** précise que le projet de loi propose d'augmenter le nombre de points de retraite d'un « proche aidant » de sorte qu'il atteigne le nombre de points acquis sur une même période par un salarié rémunéré au SMIC.

## **ATTRIBUTION DE POINTS POUR LES PERIODES D'INTERRUPTION OU DE REDUCTION D'ACTIVITES LIEES A DES ENFANTS (ARTICLE 45)**

**Projet de loi :** il est prévu l'attribution supplémentaire de points pour les assurés ayant bénéficié de certains prestations sociales au titre de l'éducation des enfants (prestation d'accueil de jeune enfant, prestation partagée d'éducation de l'enfant, complément familial).

Ce dispositif remplace les règles actuelles concernant l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), majoration de durée d'assurance (MDA) pour congé parental et la validation gratuite des périodes d'interruption d'activité dans la fonction publique.

### **Etude d'impact :**

P 96 : les parents qui interrompent ou réduisent leur activité par un passage à temps partiel lors de l'arrivée d'un enfant pourront, comme aujourd'hui, acquérir des droits à retraite s'ils bénéficient de certaines prestations familiales. Ces droits s'élèveront à 60 % du SMIC grâce à une contribution de la caisse nationale d'assurance familiale. Ils pourront être attribués pendant les 3 premières années de l'enfant pour les familles d'un ou deux enfants et jusqu'aux 6 ans de l'enfant à partir du 3ème enfant.

P187 : concernant le congé maternité, adoption paternité : l'étude d'impact dispose que les congés maternité seront pris en compte comme des périodes travaillées. Ils donneront lieu à acquisition de points au 1er jour d'arrêt sur la base du revenu de l'année précédente sans condition de durée d'interruption. L'octroi de droits au titre du congé paternité engendrera des gains de retraite pour les assurés concernés par rapport au système actuel, où aucun droit n'est prévu.

(Pas de graphique ou chiffre spécifiquement associés sur les périodes d'interruption ou réduction d'activités liées à des enfants).

**Avis du Conseil d'Etat :** la nouveauté liée à la prise en compte dans le calcul des droits à la retraite du congé paternité à une portée restreinte eu égard à la durée de ce congé qui n'est que de onze jours.

## **ATTRIBUTION DE POINTS AU TITRE DU HANDICAP (ARTICLE 29)**

**Projet de loi :** pour les personnes en situation de handicap : l'âge légal de départ à la retraite sera abaissé de 2 à 7 ans (actuellement l'âge légal de départ est de 62 ans, les personnes en situation de handicap pourraient partir entre 55 et 60 ans - si cet âge légal ne varie pas-).

Cette diminution de l'âge de départ abaissé de 2 à 7 ans sera fixée en fonction de la durée d'activité accomplie en situation de handicap, cette durée étant fixée par décret (cette durée sera inférieure à celle nécessaire pour bénéficier du minimum retraite). Le taux d'incapacité permanente requis est de 50 %.

Il est prévu qu'un nombre de points supplémentaires égal à une fraction des points cotisés soient attribués aux assurés remplissant les conditions d'ouverture de droit pour la retraite anticipée au titre du handicap, dans des conditions et des limites fixées par décret. On considèrera qu'ils ont atteint l'âge d'équilibre au moment de leur départ pour ne pas subir la décote.

### **Etude d'impact :**

P129 : dispositif ouvert sous conditions aux handicapés mais il sera également ouvert aux assurés qui bénéficient de dispositifs dont les conditions d'éligibilité permettent d'attester de leur niveau d'incapacité, et sont donc réputés inaptes : bénéficiaires de pension d'invalidité, de l'allocation adulte handicapé et titulaires de la carte mobilité inclusion pour les invalides.

Dans les simulations, on observe une diminution du nombre de part de pensions versées au titre des départs anticipés (décroissance progressive de 2020 à 2050 on passe de 6% à 4% de départs anticipés).



**Avis du Conseil d'Etat :** âge de départ en retraite abaissé qui bénéficie désormais aux assurés qui relevaient de régimes ne prévoyant pas une telle mesure, à savoir certains travailleurs non-salariés et agents affiliés à des régimes spéciaux.

### **ATTRIBUTION DE POINTS AU TITRE DES PERIODES D'APPRENTISSAGE, DE SERVICE CIVIQUE ET DES PERIODES D'INSCRIPTION SUR LA LISTE DES SPORTIFS DE HAUT NIVEAU (ARTICLE 47)**

**Projet de loi :** donnent droit à l'attribution de points supplémentaires, dans des conditions et limites fixées par décret :

- les périodes d'apprentissage (dans des limites d'âge et de ressources non connues)
- les périodes de service civique, sous condition d'une durée minimale d'exercice
- les périodes d'exercice d'une activité sportive de haut niveau, dans des limites d'âge et de ressources.

Pour ces périodes, le nombre de points attribués ne permettrait que d'atteindre un montant plancher fixé par décret, apparemment intitulé « garantie minimale de points ».

**Etude d'impact :** l'objectif annoncé est de mieux adapter notre système de retraite à la réalité des débuts de carrière pour les plus jeunes générations, qui sont particulièrement touchées par la précarité. En effet, selon l'Insee les salariés de moins de 25 ans sont plus fréquemment en emploi à durée limitée, qu'ils soient en CDD (29%), en intérim (8%) ou apprentis (18%).

Là encore, les dispositifs de prise en compte de ces périodes sont hétérogènes et méritent d'être harmonisés (service civique, VAE, apprentissage, sportif de haut niveau, etc).

Afin de mener à bien cette harmonisation, le projet de loi prévoit l'instauration d'une garantie minimale de points au titre de certaines périodes marquant l'entrée dans la vie active. Le niveau de cette garantie minimale sera fixé par décret et correspondrait à un pourcentage du SMIC.

Les dispositifs actuels représentent un coût de 34 millions à la charge du Fond de solidarité vieillesse. En revanche, les dépenses à venir dans le cadre du nouveau système ne sont pas précisées.

**Avis du Conseil d'Etat :** l'article 47 procède au maintien des dispositifs existants et permet essentiellement leur mise en adéquation avec le système par points. Par conséquent, aucun obstacle juridique ne s'opposerait à ces dispositions.

### **LES DROITS A REVERSION (ARTICLE 46)**

**Projet de loi :** aujourd'hui la réversion est accessible dès 55 ans dans le privé mais sans condition d'âge dans le public. Désormais, le projet de loi prévoit que les fonctionnaires sont eux aussi soumis à cette condition d'âge excepté les fonctionnaires qui concourent à des missions publiques de sécurité (policiers, douaniers, militaires, contrôleur aérien). La réversion est ouverte avec la condition supplémentaire que le mariage ait duré au moins 2 ans. Cette condition n'est pas requise s'il y a eu des enfants issus de ce mariage.

Aujourd'hui, la pension de réversion est accessible après un divorce. Dans le nouveau système, les personnes divorcées ne pourront plus bénéficier de la pension de réversion (sauf pour ceux qui ont divorcé avant 2025). Pour les personnes divorcées un décret prévoira seulement « toute mesure pour garantir les droits des divorcés afin de prendre en compte l'incidence de la communauté de vie des époux et leur droit à la retraite ». (C'est le fameux « solde tout compte » fixé par le juge au moment du divorce que semblait évoquer oralement Laurent Pietraszewski de façon peu précise sans donner aucune garantie).

Toujours pas d'élargissement de la réversion aux couples non mariés et au PACS, alors que certains régimes spéciaux le prévoyaient. Les personnes remariées après le décès de leur conjoint ne pourront plus toucher la pension de réversion de ce dernier.

Le mode de calcul de la pension de réversion sera modifié. Aujourd'hui elle assure 50% de la retraite dont bénéficiait ou aurait pu bénéficier le conjoint décédé. Dans le projet de loi, le calcul de la retraite de réversion sera égal à un pourcentage de la somme des retraites personnelles du couple, moins le montant de la retraite personnelle du conjoint survivant. Il est prévu que la pension de réversion soit au minimum de 70% des points acquis de retraite par le couple.

Mais ce pourcentage n'est pas garanti, il est renvoyé à un décret.

***Etude d'impact :***

P836 : nombre de bénéficiaires : dans le système actuel, les attributions de pensions de réversion augmenteraient jusqu'en 2040 pour atteindre près de 300 000 attributions par an et diminueraient ensuite pour atteindre 270 000 attributions par an en 2050.

Dans le système universel, les attributions annuelles seraient au minimum de 250 000 en 2050, soit un écart à la baisse de 7 %.

En conclusion, le nombre total de bénéficiaires devrait diminuer de 310 000 à l'horizon 2050 par rapport à une situation sans réforme, soit 7 %.

« Coût » de la réversion : en passant du système actuel au système universel, le total des prestations diminuerait de 2 Md € à horizon 2050, soit 5 % des masses versées.

Montant moyen : avec le nouveau système, la baisse du nombre de bénéficiaires s'accompagnerait d'une augmentation du montant moyen de retraite de réversion à partir de la génération née en 1980 environ. Pour la génération née en 1990, la retraite moyenne de réversion passerait de 10 100€ dans le système actuel à 10 600€ selon les règles du système universel (augmentation de 5 %).

Age des bénéficiaires : dans le nouveau système l'âge moyen à la liquidation sera plus élevé après réforme, d'un an et demi environ à horizon 2050. Cet effet s'explique principalement par l'hypothèse d'absence de versement d'une pension de réversion aux ex-conjoints, dans l'attente de l'ordonnance définissant les conditions d'attribution pour cette population.

Egalité femmes – hommes : en projection, le COR estime que l'augmentation des durées d'assurance validées par les femmes au fil des générations, conduisant à une amélioration de la retraite de droit direct, devrait les amener à franchir le seuil de ressources des pensions de réversions soumises à condition de ressources.

***Avis du Conseil d'Etat*** : le nouveau système universel est protecteur car il maintiendrait le niveau de vie du conjoint survivant. La condition de mariage est conforme à la Constitution au regard du principe d'égalité (Conseil constitutionnel, n°2011-155 QPC, 29 juillet 2011, cons. 5 à 8).

La finalité des précisions, à venir par ordonnances, concernant les aménagements pour les personnes divorcés, est suffisante. Dispositions dérogatoires plus favorables au bénéfice des conjoints survivants des militaires et fonctionnaires concourant à des missions publiques de sécurité : la différence de leur situation justifie une différence de traitement, laquelle n'est pas contraire au principe d'égalité.

## PARTIE 5. QUELLE GOUVERNANCE ?

### LA REGLE D'OR (ART. 1 & 2 LOI ORGANIQUE)

#### Article 1

Le système universel de retraite (SUR) ne doit pas conduire à l'accumulation de déficits qui, selon l'étude d'impact, « aboutissent à reporter sans cesse le fardeau sur les générations futures ». En conséquence, une « règle d'or d'équilibre » est instaurée par la loi.

Pour tenir compte des variations conjoncturelles des recettes et dépenses, cette règle d'or ne prévoit pas que l'équilibre financier soit atteint chaque année, mais à un horizon de cinq ans. Est ainsi visé un solde cumulé des recettes et dépenses positif ou nul par période de 5 ans (**1<sup>ère</sup> règle**).

Pratiquement, la LFSS va définir une trajectoire pluriannuelle de recettes et dépenses – et les moyens et modalités afférents – permettant d'équilibrer le système sur une période de 5 ans. La 1<sup>ère</sup> « trajectoire » sera fixée par la LFSS 2025, adoptée en 2024, pour les années 2025 à 2029, soit la 1<sup>ère</sup> « période quinquennale ».

Si un écart à cette trajectoire financière pluriannuelle fixée par la 1<sup>ère</sup> LFSS est constatée, les lois suivantes LFSS devront prendre les mesures permettant de garantir le respect de la règle d'or.

Il est à noter qu'« à défaut », le respect de cette règle pourra être recherché sur une période glissante de 5 ans. Dans ce cas, le déficit restant à la fin de la période quinquennale sera repris pour apurement par la trajectoire pluriannuelle suivante. En cas de surplus, la « gouvernance » aura la faculté de reporter l'excédent pour les années suivantes.

Pour la définition de la trajectoire financière pluriannuelle, la LFSS :

- se base sur un rapport présentant « une prévision de solde cumulé de l'ensemble des régimes constituant le système universel de retraite, résultant des prévisions de recettes et des objectifs (...) pour la période allant de l'année en cours aux quatre exercices à venir, positive ou nulle, ainsi que les moyens et modalités permettant d'y parvenir » ;
- « tient compte des délibérations de l'organisme gestionnaire du système universel de retraite [la Caisse nationale de retraite universelle, CNRU] en matière de recettes et de dépenses ».

Une **seconde règle** introduite par l'article 1 exige que si des dispositions de la LFSS ont pour effet de porter la somme des soldes du SUR cumulés entre l'exercice 2027 et le terme de la projection prévue par la première règle à un montant négatif et supérieur à 3 % en valeur absolue des recettes annuelles des régimes constituant le SUR, cette même LFSS doit prévoir les conditions de financement de ces déficits.

S'il a validé la 1<sup>ère</sup> règle, le Conseil d'Etat demande une nouvelle rédaction de la disposition relative à la seconde afin de « préciser que les lois de financement de la sécurité sociale de l'année à venir ne sont tenues de prévoir, en application de ce mécanisme, que des mesures de réduction des dettes constatées au cours des exercices clos ». En effet, « ce mécanisme ne saurait avoir pour objet de rembourser l'intégralité de la dette au cours d'une seule année mais seulement d'engager son amortissement. Ces mesures ne peuvent pas, en outre et en tout état de cause, avoir pour effet d'imposer des plafonds de remboursement aux lois de financement ultérieures ».

#### Article 2

Afin d'assurer la transition vers le SUR, il :

- étend dès 2022 le champ des LFSS aux régimes de retraite complémentaire obligatoires, lesquels seront fermés en 2025 : Agirc-Arrco, RAFP, Ircantec, régimes complémentaires des travailleurs indépendants, des exploitants agricoles, des professions libérales, des artistes-auteurs, des navigants, des enseignants du privé et des débitants de tabac ;

- prévoit que les dispositions organiques applicables aux régimes obligatoires de base seront (ainsi) rendues applicables aux régimes complémentaires obligatoires, à l'exception de la faculté de recourir à l'endettement.

Est aussi prévue l'approbation annuelle par le Parlement, à partir de la loi de financement pour 2025, d'un tableau d'équilibre financier intégrant les prévisions de recettes ainsi que les objectifs de dépenses et de solde des régimes de retraite obligatoires – régimes complémentaire y compris – et rendant compte de « *l'évolution de la soutenabilité financière des régimes de retraite obligatoires et des organismes concourant à leur financement* ».

## LA CNRU

### **Article 49. Création de la Caisse Nationale de Retraite universelle.**

**Ce que dit le texte :** la caisse nationale de retraite universelle (CNRU) aura le statut d'un établissement public administratif.

L'article précise qu'elle sera paritaire, entre organisations syndicales représentatives de salariés, et organisations professionnelles représentatives des entreprises de salariés des indépendants et employeurs du public.

L'organisation interne de la caisse est renvoyée à une future ordonnance.

Toutefois, pour ce qui est de la représentation syndicale, le système devenant universel et concernant les salariés du public et du privé, le projet de loi indique que siègeront les organisations syndicales représentatives dans le privé (dans le cadre de la loi d'août 2008) et dans le public (dans le cadre des accords de BERCY).

Cependant, le projet de loi rajoute, pour la première fois, un seuil commun de 5 %. Cette disposition a pour effet de qualifier les 5 confédérations plus l'UNSA et exclu SOLIDAIRES et la FSU pourtant représentatives dans le public.

### **Article 50 - Modalité d'organisation de la CNRU en vue de préparer l'entrée en vigueur du système universel**

**Ce que dit le texte :** cet article prévoit les modalités d'organisation à mettre en œuvre pour préparer l'entrée en vigueur du système universel.

La CNRU sera créée au 1<sup>er</sup> décembre 2020.

Au sein de la CNRU, cet article prévoit de confier au directeur général un pouvoir d'alerte de la tutelle si il juge que des décisions seraient de nature à fragiliser la mise en place du système ou si il juge que les décisions prises par la caisse seraient non conformes au schéma de transformation du système de retraite.

La tutelle disposant d'un pouvoir d'opposition.

De fait, la CNRU dispose d'une marge de manœuvre et d'une capacité de décision extrêmement restreinte de par le prisme de la tutelle.

De plus, et en renforcement du poids de la tutelle, cet article prévoit la mise en place d'un comité de surveillance placé sous la tutelle chargée de surveiller la mise en œuvre du schéma de transformation prévu par la loi.

### **Article 55 - Modalité d'organisation de la CNRU en vue de préparer l'entrée en vigueur du système universel**

Le présent article fixe les modalités de pilotage financier du système universel de retraite.

Ces modalités s'organisent autour de deux temporalités :

- une procédure de pilotage indicative tous les 5 ans, projetée sur 40 ans
- et des modalités de pilotage devant s'inscrire dans la règle d'or (équilibre financier du système) appréciées sur 5 années glissantes.

Sur la base du rapport du comité d'experts le conseil d'administration de la CNRU propose une trajectoire financière sur 40 ans. Il doit toutefois dans ce cadre respecter une « règle d'or » imposant l'équilibre du système sur la première période de cinq ans.

Le conseil d'administration détermine à cette fin les paramètres (modalités d'indexation des retraites, évolution de l'âge de référence, revalorisation des valeurs d'acquisition et de service, taux de cotisation et le cas échéant, produits financiers des réserves).

Chaque année, sur la base d'un rapport annuel également réalisé par le comité d'expertise indépendant, le conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle fixe les paramètres pour assurer le respect de la règle d'or fixée en loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale : les soldes cumulés prévisionnels pour l'année en cours et les 4 suivantes doivent être positifs ou nuls.

En cas de dégradations du solde en exercice clôt, une trajectoire d'apurement doit être mis en œuvre. Enfin si le conseil d'administration de la CNRU ces conditions dites d'équilibres la loi de financement de la sécurité sociale de l'année fixe une nouvelle trajectoire.

Le Conseil d'administration de la CNRU peut faire des propositions sur l'ensemble des paramètres du système universel, il peut donner son avis sur tout projet de réforme susceptible d'avoir une incidence sur l'équilibre financier.

Cela dit ces propositions et avis ont un poids limité le gouvernement ayant pour seul contrainte d'informer la Caisse de ce qu'il entend faire de ces propositions et avis.

Sur cette partie, le conseil d'état écarte la disposition autorisant le conseil d'administration de la CNRU à fixer la première valeur de l'âge d'équilibre, faute d'un encadrement suffisant de cette compétence.

### **LE COMITE D'EXPERTISE INDEPENDANT DES RETRAITES (CEIR)**

#### **Article 56 - Création d'un comité d'expertise indépendant des retraites (CEIR) et transformation concomitante du Conseil d'orientation des retraites.**

Le projet de loi crée un comité d'expertise indépendant des retraites.

Ce comité est composé de 7 membres : un président nommé par le Président de la République ; 2 magistrats de la Cour des comptes désignés par le Premier président de la Cour des comptes ; un membre désigné par le Président de l'Assemblée nationale, un membre désigné par le Président du Sénat et un membre désigné par le Président du CESE ; enfin, le Directeur général de l'INSEE.

Le projet de loi indique que le Comité a notamment pour mission de décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long terme du système universel de retraite (SUR), au regard des évolutions économiques sociales et démographiques, et d'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière du système de retraite.

Il présente tous les 5 ans un rapport public comprenant des prévisions à horizon de 40 ans, de l'évolution de la situation économique générale et de la population notamment en termes d'effectifs (actifs et retraités), de masse des cotisations et d'espérance de vie. Il établit notamment sur un horizon de 40 ans des projections démographiques de la population en âge de travailler.

Dans le mois qui suit l'établissement par le Conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle des principaux paramètres de pilotage du système de retraite (prix d'achat et valeur de service du point, indexation des pensions, âge d'équilibre), il établit un rapport public appréciant leur impact sur la stabilité financière du SUR (notamment le respect de la règle d'or).

### **LE CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES (COR)**

Formellement, le COR est maintenu, dans sa composition actuelle donnant une large place aux organisations syndicales et patronales.

Mais le COR perd l'essentiel de ses missions, qui sont reprises par le CEIR

Il intervient en aval après le CEIR, qui aura la responsabilité d'établir les projections à long terme (alors que jusqu'à présent c'était une prérogative du COR)

Le projet de loi se limite à indiquer qu'il a pour mission de « *formuler toutes recommandations et propositions en matière de retraite sur la base des rapports produits par le CEIR, et de contribuer au débat public sur les retraites* ».

Il établit un rapport annuel le 15 juin au plus tard.

### **Ce que dit l'étude d'impact**

L'étude d'impact est extrêmement succincte, en particulier sur la suppression des principales prérogatives du COR.

Elle se borne à affirmer qu'il n'y a pas aujourd'hui d'instance d'évaluation indépendante.

Lors de son audition lors de la réunion du COR du 30 janvier dernier, la Directrice de la Sécurité sociale s'est bornée à suggérer que le COR était juge et partie, puisqu'il comportait des représentants des organisations syndicales et patronales, et qu'il ne pouvait donc établir les projections qui serviraient de base à la fixation par le CA de la Caisse de retraite universelle (qui est composée de représentants des « partenaires sociaux ») des paramètres de gestion du SUR.

**L'avis du Conseil d'Etat** : le conseil d'Etat note que le CEIR « *constitue une garantie importante pour le fonctionnement du système universel, en particulier au regard des règles posées par le projet de loi en ce qui concerne la situation financière du régime* » [en clair, la règle d'or !]

Il note également que le projet « *réduit considérablement* » les missions du COR.

### **LE PILOTAGE DES LEVIERS PARAMETRIQUES**

L'article 55 du projet de loi ordinaire détermine le pilotage du système universel, par le CA, par l'évolution des paramètres de calcul de la retraite. Les propositions d'évolution font l'objet d'une délibération rendue par le CA. En l'absence de délibération du CA, le gouvernement peut déterminer les évolutions sur la base du rapport du comité d'expertise, certains paramètres pouvant même évoluer automatiquement.

Ces paramètres sont au nombre de 7 :

1. L'âge légal de départ en retraite
2. L'indexation des pensions
3. L'âge d'équilibre et le coefficient d'ajustement
4. La revalorisation des valeurs d'acquisition et de service du point
5. Les taux de cotisations
6. L'évolution des prestations de solidarités (minimum de retraite, droits familiaux, réversion)
7. L'utilisation des produits financiers du fond de réserve

Le pilotage se fait à 2 échelles de temps :

- quinquennal
- annuel

Au début de la période quinquennale, sur la base du rapport du comité d'expertise qui tient compte à la fois de la règle d'or (obligation d'être à l'équilibre en projection à 5 ans) et de l'équilibre financier du système projeté à 40 ans, le CA rend une délibération proposant de faire évoluer les paramètres sur les 5 années à venir.

Chaque année, et dans les mêmes conditions (rapport du comité d'expert, règle d'or et équilibre à 40 ans), le CA peut proposer d'ajuster ces paramètres annuels (sauf l'âge de la retraite).

Si le CA constate un déficit cumulé sur les 5 années écoulées supérieur à 3% des recettes annuelles du système de retraite, il doit prévoir les conditions d'apurement sur une période maximale de 10 ans, en identifiant des ressources à affecter à cette résorption.

Cela rend le pilotage extrêmement dépendant du financement.

Le CA est également consulté sur tout projet de texte pouvant affecter l'équilibre financier, ou entrant dans son champ de compétence. Il rend alors un avis motivé dans lequel il indique s'il lui apparaît utile de modifier les paramètres.

### **Les règles d'évolution des paramètres**

Concernant l'âge légal et l'évolution des solidarités, le CA ne peut que formuler des propositions d'évolutions. Le gouvernement reste maître des suites à y apporter, l'âge légal ne pouvant être modifié que par la loi. Élément à noter : la définition d'une carrière complète qui entre dans les solidarités évolue en lien avec l'âge d'équilibre.

### **Indexation des pensions**

Les retraites seraient revalorisées automatiquement chaque année sur la base de l'inflation, comme actuellement. En cas de baisse des prix, le niveau des pensions est garanti. Le CA peut proposer une meilleure revalorisation. La délibération est validée par un décret dès lors qu'elle respecte les règles d'équilibre. Toutefois, le gouvernement peut décider de ne pas suivre cette délibération, auquel cas il expose les motifs par décret. Il peut alors en prendre d'autres.

Une sous-indexation est possible, mais nécessite alors d'être validée par une loi avant le 1<sup>er</sup> janvier de son entrée en application. Cette disposition a été introduite sur l'avis du Conseil d'Etat qui a estimé que sinon cela reviendrait à faire peser uniquement sur les actifs le respect de l'équilibre financier.

### **Age d'équilibre**

L'âge d'équilibre évolue par mois entier, à raison des 2/3 des gains d'espérance de vie.

Il peut évoluer à une autre vitesse sur délibération du CA, à condition d'évoluer dans le même temps que les gains d'espérance de vie, sans dépasser ceux-ci.

Le coefficient d'ajustement qui est appliqué par rapport à l'âge d'équilibre doit être fixé par décret. Son niveau peut également évoluer, sans être supérieur ou inférieur d'1/3 au taux déterminé dans ce même décret.

La délibération est validée par un décret dès lors qu'elle respecte les règles d'équilibre. Toutefois, le gouvernement peut décider de ne pas suivre cette délibération, auquel cas il expose les motifs par décret.

### **Valeur du point**

Il est prévu deux périodes distinctes pour l'évolution des valeurs de point.

- en cible, à compter de 2045, les valeurs d'achat et de service devraient évoluer avec l'évolution annuelle du Revenu Moyen Par Tête (RMPT). Cet indicateur n'existe pas encore, il est à construire. Si le RMPT peut ressembler au salaire moyen par tête, il en est différent car il intègre dans sa détermination l'évolution des revenus dans la fonction publique, ainsi que pour les indépendants et professions libérales.

Il sera possible de moduler ses valeurs pour respecter l'équilibre financier du système...

- en transition, de 2022 à 2044, l'évolution de ces valeurs va devoir se faire progressivement. Au démarrage elle serait sur l'inflation, comme actuellement ; puis devrait évoluer progressivement pour atteindre le RMPT. La raison de cette transition est de ne pas créer un déséquilibre dans les revenus d'activité trop brutal par le changement d'indexation. La détermination de l'évolution des taux durant la transition sera du ressort du CA.

Dans les deux périodes, cible et transition, les évolutions des valeurs d'achat et de service peuvent donc être décorrélées l'une de l'autre, sans être à la baisse ni être inférieure au RMPT (sans être inférieure à l'inflation) sur délibération du CA.

La délibération est validée par un décret dès lors qu'elle respecte les règles d'équilibre. Toutefois, le gouvernement peut décider de ne pas suivre cette délibération, auquel cas il expose les motifs par décret.

### **Taux de cotisation**

Les taux de cotisation peuvent être modifiés sur proposition du CA, tout comme la répartition entre la part salariale et la part employeur pour respecter la trajectoire financière. Un décret approuve cette délibération ou énonce les motifs pour lesquels elle ne peut être approuvée.

### **Utilisation des produits des réserves**

Le fonds de réserves donne lieu à placements financiers qui rapportent des intérêts. Le CA peut déterminer l'utilisation à faire de ces intérêts dans l'objectif du respect de la trajectoire financière.

## **FINANCEMENT**

### **Article 57 du Projet de loi ordinaire**

Validé par le Conseil d'Etat, cet article habilite le Gouvernement à prendre, par ordonnance, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi ordinaire, toute mesure légale permettant d'atteindre l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de retraite de base en 2027, au regard des propositions de la Conférence de financement des retraites, et concernant les (seuls) aspects suivants : « *âge d'ouverture des droits à retraite, conditions d'âge et de durée d'assurance requises pour le bénéficiaire d'une pension de retraite à taux plein, modalités de décote et de surcote par rapport à ce taux plein, affectation de recettes à l'assurance vieillesse, mobilisation du Fonds de réserve des retraites.* ».

Comme précisé par l'exposé des motifs sont donc exclues une « *baisse des pensions* » ou une « *hausse du coût du travail* ».

### **Article 58 du Projet de loi ordinaire**

L'article, validé par le Conseil d'Etat, identifie tout d'abord principalement les dépenses ainsi que les ressources des régimes composant le SUR parmi lesquelles les cotisations d'assurance vieillesse affectées aux régimes de retraites légalement obligatoires et « *les recettes dont le produit est affecté à la compensation des réductions et exonérations de cotisations et de contributions sociales et aux prises en charge de cotisations ou de droits, affectées aux régimes de retraite obligatoires* ».

Est aussi prévu que « *la Caisse nationale de retraite universelle assure l'équilibre financier des régimes participant à la mise en œuvre* » du SUR, et ce à compter de 2025 de manière générale, mais dès 2022 dans certains cas : la branche vieillesse du régime général actuel, MSA, CNRA, CNAVPL. En conséquence, la compensation généralisée vieillesse sera supprimée dès 2022.

Comme indiqué par l'étude d'impact, à compter de 2025, les cotisations des assurés de l'ensemble des régimes de retraite actuel, nés après le 1<sup>er</sup> janvier 1975, seront destinées à couvrir les dépenses du SUR. À cette même date, l'ensemble des régimes de retraite, de base non intégré financièrement à partir de 2022 le seront et la CNRU assurera leur équilibre en recevant leurs excédents et en leur allouant des dotations d'équilibre en cas de déficit.

L'article 58 autorise aussi le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, des dispositions concernant (1) « *la gestion de la trésorerie des organismes gestionnaires des régimes constituant le système universel de retraite par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale* », (2) la « *reprise* » par l'ACOSS de certains actifs de ces régimes et (3) « *l'établissement et de la validation des [leurs] comptes* ».



### **Article 59 du Projet de loi ordinaire**

A sa section 2, validée par le Conseil d'Etat, cet article institue un « Fonds de solidarité vieillesse universel » avec « *pour mission de prendre en charge les dépenses du système universel de retraite relevant de la solidarité nationale* » : pensions minimales de retraite, l'attribution de points au titre des interruptions de carrière et des droits familiaux, des études et des périodes de stage...

Selon l'exposé des motifs de la loi, les ressources de ce fonds « *sont constituées, en cohérence avec la nature de ses dépenses, de l'ensemble des recettes fiscales des régimes vieillesse actuels* », dont la CSG.

Ce premier fonds est doté d'« *un conseil de surveillance composé [notamment] de deux députés et de deux sénateurs, de représentants des assurés sociaux désignés par les organisations syndicales de salariés représentatives (...) ainsi que de représentants des employeurs désignés par les organisations professionnelles d'employeurs représentatives* ».

A sa section 3, validée par le Conseil d'Etat, l'article 59 institue de même un « Fonds de réserves universel » avec « *pour mission de gérer les sommes qui lui sont affectées afin de contribuer à la pérennité et à l'équilibre financier du système universel de retraite* ».

Parmi les ressources de ce deuxième fonds figurent tout d'abord les résultats excédentaires (éventuels...) du SUR et ceux du Fonds de solidarité vieillesse universel. L'affectation au Fonds de ces excédents sera décidée par le conseil d'administration de la CNRU « *sous réserve de l'apurement des déficits cumulés* » du SUR.

Les ressources du Fonds comprennent aussi le « *produit des placements des réserves* » du SUR, produit qui devra être affecté « *par priorité à la couverture de [ses] déficits cumulés* ».

Le Fonds de réserves universel est doté, lui aussi, d'un conseil de surveillance (*cf. supra*), mais aussi d'un directoire composé de « *trois membres, dont un président, nommés par décret pour une durée de six ans, après consultation du conseil de surveillance* ».

Ce directoire est en charge de la gestion du Fonds et notamment de la mise en œuvre des « *orientations générales de la politique de placements et de gestion des risques fixées* » par le Conseil de surveillance.