

# TITRE I - LES PRINCIPES DU SYSTEME UNIVERSEL DE RETRAITE

## CHAPITRE I - UN SYSTEME UNIVERSEL COMMUN À TOUS LES ASSURÉS

### Section 1 PRINCIPES GÉNÉRAUX

#### Article 1 : Grands principes du système universel

##### **1. ETAT DES LIEUX**

###### **1.1 CADRE GÉNÉRAL**

Les grands principes et objectifs assignés au système de retraite français tirent leurs origines des ordonnances de 1945, qui ont institué la sécurité sociale ainsi que d'une longue histoire sociale. La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a réaffirmé ces principes fondateurs, qui sont aujourd'hui repris et définis à l'article L.111-2-1 du code de la sécurité sociale.

En premier lieu, cet article pose le principe du fonctionnement par répartition de notre système, qui implique que les pensions des retraités d'une année soient principalement financées par les cotisations versées par les actifs au titre de l'assurance vieillesse la même année. Conformément à l'ambition du législateur en 1945, l'ensemble de notre système public obligatoire de retraite, qu'il s'agisse des régimes de base ou complémentaires, fonctionne par répartition. Seuls quelques régimes, tel que le régime de la retraite additionnelle de la fonction publique, font exception à ce principe en étant intégralement provisionnés.

Il affirme en deuxième lieu le caractère nécessairement contributif de notre système de retraite. Ainsi, les droits retraite acquis par les assurés au cours de leur vie active s'acquiert en contrepartie du versement de cotisations. Ce principe de contributivité implique également que tout retraité a droit à une pension en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité. Il s'exprime à travers les formules de calcul des pensions de retraite.

Troisièmement, l'article L.111-2-1 assigne au système un objectif de solidarité et d'équité entre les générations et au sein de chaque génération, qui doit s'exprimer notamment à travers l'égalité entre les femmes et les hommes, la prise en compte des périodes d'interruption ou de réduction d'activité et la garantie d'un niveau de vie décent pour tous les retraités, quels que soient les régimes auxquels ils ont été affiliés.

Enfin, cet article assigne au système un objectif de pérennité financière. Les moyens nécessaires doivent ainsi être mis en œuvre afin d'assurer le paiement des pensions sur le long terme, à l'ensemble des assurés.

Le respect de ces objectifs est évalué chaque année par le Conseil d’Orientation des Retraites (COR) à travers des indicateurs de suivi, définis par voie réglementaire<sup>1</sup> et figurant dans son rapport annuel. Le comité de suivi des retraites, chargé de rendre un avis sur le rapport du COR, dispose à cette fin d’un pouvoir d’alerte et de recommandations s’il considère que le système de retraite s’éloigne de façon significative de ces objectifs.

## 1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l’enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l’incapacité de travailler a le droit d’obtenir de la collectivité des moyens convenables d’existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l’exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d’une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu’il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu’en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l’article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d’abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d’autres dispositions ; qu’il ne lui est pas moins loisible d’adopter, pour la réalisation ou la conciliation d’objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d’apprécier l’opportunité ; que, cependant, l’exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

## 1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Dans sa séance du 30 septembre 2009 sur le pilotage du système de retraite en France (« le pilotage du système de retraite en France : objectifs, leviers d’action et méthodes »), le COR s’est intéressé aux objectifs des systèmes de retraite dans différents pays<sup>2</sup>. Il ressort de cette étude que la majorité des pays étudiés<sup>3</sup> se sont fixé des objectifs explicites pour piloter leur système de retraite. Ces derniers portent notamment sur :

- Le taux de cotisation : lorsqu’il constitue un objectif, c’est la plupart du temps un objectif de stabilité (Suède et Italie par exemple) ou de plafonnement après une hausse préalable (Allemagne, Japon, Canada et, de manière moins explicite, Espagne) qui est retenu. Au contraire, certains pays (Belgique, Japon) ont choisi d’augmenter les cotisations (ou plus généralement les ressources du système) en fonction des besoins, et fait du taux de cotisation (ou de prélèvements) la principale variable d’ajustement ;
- Le taux de remplacement : même si la définition du taux de remplacement retenue (et donc l’indicateur utilisé pour le mesurer) peut varier d’un pays à l’autre, un objectif portant sur le

<sup>1</sup> Par l’article D. 114-4-0-5.

<sup>2</sup> Voir document de travail n° 2 « Quels objectifs retenir pour le système de retraite ? » pages 5 à 8, notamment les exemples détaillés de la Suède et du Royaume-Uni.

<sup>3</sup> Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

niveau de ce taux est fixé en Allemagne, aux Pays-Bas, en Espagne et au Japon. Ce peut être un objectif de stabilité par rapport à l'existant ou – dans la plupart des pays à l'exception des Pays-Bas – de diminution limitée<sup>1</sup>. A l'inverse, pour certains pays, le taux de remplacement n'est pas un objectif (Italie) ; en Suède, le maintien du taux de remplacement est visé, mais avec une hausse de l'âge de liquidation et avec l'appui du système public complémentaire par capitalisation ;

- L'équilibre financier prévisionnel (prenant différentes définitions selon les pays) : certains pays se fixent explicitement une contrainte d'équilibre financier prévisionnel (Suède, Allemagne, Canada) à des horizons variables (d'une quinzaine à une centaine d'années selon les pays) ; d'autres ne semblent pas en faire un objectif explicite, même si l'équilibre constitue pour eux comme pour les autres une contrainte inéluctable (Belgique, Espagne, Etats-Unis, Japon).

Il est toutefois assez rare qu'un pays organise le pilotage de son système de retraite autour d'un seul objectif ; ainsi, outre l'équilibre financier (ou l'absence de dégradation), qui constitue une contrainte pour tous, plusieurs pays étudiés (Allemagne, Espagne, Japon par exemple) ont défini un ensemble d'objectifs à leur réforme des retraites, reposant sur des indicateurs quantitatifs précis.

À titre d'exemple, l'Allemagne s'est dotée d'un système de pilotage automatique visant à garantir en permanence le respect de trois objectifs :

- Un objectif de soutenabilité financière se traduisant par la fixation dans la loi d'un niveau de réserve financière ;
- Un objectif de soutenabilité économique se traduisant par un plafonnement du taux de cotisation ;
- Un objectif de garantie du niveau de vie des retraités se traduisant par la fixation d'un taux de remplacement net minimum.

D'autres pays ne se sont pas fixé d'objectifs très explicites à ce jour et modifient tel ou tel paramètre en fonction des prévisions relatives à la situation financière des régimes (Belgique, Etats-Unis, Royaume-Uni).

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1 NECESSITE DE LEGIFERER**

La refondation du système de retraite nécessite de lui assigner des objectifs renouvelés, en matière d'équité contributive, de lisibilité des droits, de solidarité et de soutenabilité, tout en préservant les principes essentiels ayant accompagné la création de la sécurité sociale. La précision de ces principes au plan juridique est nécessaire pour permettre le pilotage du système universel qui a vocation à s'appuyer sur des indicateurs de pilotage eux-mêmes déterminés au regard des objectifs du système universel.

---

<sup>1</sup> Certaines réformes anticipent une diminution de ce taux (calculé pour une carrière et un âge de départ donnés), en se fixant un taux minimal à ne pas franchir. En outre, le taux de remplacement cible peut parfois être assuré par la combinaison du système public et de systèmes complémentaires (Pays-Bas) ou individuels (Allemagne).

Les principes actuels du système de retraite étant définis au niveau législatif, notamment à l'article L.111-2-1 du code de la sécurité sociale, il est nécessaire de modifier cet article afin de préciser les nouveaux objectifs du système universel, tout en réaffirmant les principes fondamentaux.

## **2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le présent article vise à assigner des objectifs clairs, lisibles et adaptés au système universel de retraite, qui puissent par ailleurs permettre d'orienter le pilotage du système.

Il vise par ailleurs à garantir le principe d'une comparabilité entre les pensions assurées aux enseignants et enseignants-chercheurs avec celles dont bénéficient les fonctionnaires appartenant à des corps comparables.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1 OPTION EXCLUE**

Il aurait pu être envisagé de reconduire les principes actuels du système de retraite sans opérer d'adaptations mais cela ne paraissait pas opportun au regard de l'ampleur de la refondation du système qui nécessite de clarifier les fondements sur lesquels le système repose et de renouveler le consensus et l'adhésion à celles-ci. En outre, la mise en place d'un système universel incite à repréciser la portée de certains objectifs tels que par exemple l'équité contributive.

A l'inverse, une autre option aurait pu consister à ne pas préciser les principes et les objectifs du système mais cela n'aurait pas été de nature à garantir la lisibilité du système, d'autant plus que les objectifs énoncés ont vocation à orienter le pilotage du système. Par ailleurs, comme évoqué, il est souhaitable d'ouvrir le débat sur les principes du système afin que ces derniers fassent l'objet de l'adhésion la plus large.

### **3.2 DISPOSITIF RETENU**

Dans le dispositif retenu, six grands objectifs sont assignés au système universel de retraite. Ils reprennent certains des grands principes fondateurs de notre système de retraite actuel, aujourd'hui prévus à l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale, en les précisant et en les inscrivant dans le cadre d'un système rénové.

En premier lieu, le système universel doit répondre à un objectif d'équité. Cet objectif, déjà assigné au système actuel, est renforcé grâce à des règles de calcul des droits plus simples et unifiées pour l'ensemble des assurés. Il se traduit par le principe fondamental selon lequel un euro cotisé doit ouvrir les mêmes droits à chacun.

En deuxième lieu, le système universel doit renforcer la solidarité entre les assurés, objectif également déjà assigné au système actuel. Pour ce faire, différents dispositifs devront être mis en place, afin de compenser pour la retraite les périodes d'interruption et de réduction d'activité, ainsi que l'impact sur la carrière des parents de l'arrivée et de l'éducation d'enfants. Un dispositif de minimum de retraite doit permettre d'assurer une retraite satisfaisante aux assurés ayant travaillé

toute leur vie malgré de faibles revenus. Le système universel doit également prendre en compte les spécificités de certaines situations (carrières longues, métiers pénibles ou dangereux, situation de handicap, d'inaptitude ou d'incapacité...). Pour atteindre cet objectif de solidarité, des sources de financement sont recherchées au-delà des cotisations sociales, par la mobilisation d'impositions de toutes natures portant notamment sur les revenus du capital.

En troisième lieu, le système universel de retraite doit permettre de garantir un niveau de vie satisfaisant aux retraités, dans le cadre du versement de retraites en rapport avec les revenus perçus pendant la vie active. Cet objectif constitue désormais un objectif autonome de l'objectif de solidarité.

En quatrième lieu, le système universel de retraite doit renforcer la liberté dans le choix de départ en retraite des assurés (sous réserve d'un âge minimum), notamment en accompagnant mieux la transition entre vie active et retraite.

En cinquième lieu, dans la continuité de l'objectif actuel de pérennité financière, le système universel de retraite doit répondre à un objectif de soutenabilité économique et d'équilibre financier. Son fonctionnement doit assurer sa solidité, sa stabilité et sa viabilité sur le long terme.

En dernier lieu, le système universel doit porter un nouvel objectif de lisibilité des droits retraite. Les assurés doivent être en capacité de comprendre leurs droits et d'anticiper l'impact d'une mobilité professionnelle sur leur retraite.

Comme actuellement, des indicateurs de suivi de ces objectifs seront définis par décret et contribueront au pilotage du système universel de retraite.

Par ailleurs, afin de garantir un même niveau de retraite pour les enseignants et chercheurs que pour les corps équivalents de même catégorie de la fonction publique, comme c'est le cas aujourd'hui, le Gouvernement s'engage à ce que la mise en place du système universel s'accompagne d'une revalorisation de leur rémunération, dans le cadre d'une loi de programmation dans le domaine de l'éducation nationale et d'une loi de programmation pluriannuelle de la recherche qui seront présentées prochainement au Parlement, permettant de corriger la faiblesse de leurs taux de primes et les effets qu'ils pourraient engendrer dans le système universel.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### ***4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne***

Le présent article crée un nouvel article L. 111-2-1-1 au sein du code de la sécurité sociale, qui définit les grands principes et objectifs assignés au système universel de retraite.

Ce nouvel article remplace les dispositions prévues au II de l'article L. 111-2-1.

#### ***4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne***

La mesure relève de la seule compétence de la France.

Il convient de rappeler que l'article 48 du TFUE se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante par la CJUE qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre :

- de déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale ou à telle ou telle branche de pareil régime ;
- de définir les conditions requises pour l'octroi des prestations de sécurité sociale, du moment qu'il n'est pas fait, à cet égard, de discrimination entre nationaux et ressortissants des autres États membres.

Par conséquent, le champ d'application et l'organisation de la protection sociale obligatoire relevant de compétence exclusive des États membres (jurisprudence constante de la CJUE), la mesure n'est pas contraire aux règles fixées par les traités ou en découlant.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### ***4.2.1. Impacts macroéconomiques***

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans l'introduction.

### ***4.2.2. Impacts financiers***

L'impact financier global du système universel de retraite est retracé dans l'introduction.

### ***4.2.3. Impacts sur les entreprises***

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les employeurs.

### ***4.2.4. Impacts sur les assurés***

L'impact global du système universel de retraite sur les assurés est retracé dans l'introduction.

## **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les collectivités territoriales.

## **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les gestionnaires des régimes de retraite. Toutefois, le renouvellement des objectifs et dès lors, de leurs indicateurs de suivi conduira l'instance

remplaçant le comité de suivi des retraites (le comité d'expertise indépendant des retraites) à faire évoluer ses rapports.

## **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

### ***4.5.1. Impacts sur la société***

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans l'introduction.

### ***4.5.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes***

Le présent article rappelle l'objectif de solidarité au sein de chaque génération, notamment par la résorption des écarts de retraite entre les femmes et les hommes.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1 CONSULTATIONS MENÉES**

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

### **5.2 MODALITÉS D'APPLICATION**

#### ***5.2.1 Application dans le temps***

Les nouvelles règles prévues par les articles considérés entrent en vigueur dans les conditions prévues par l'article 63.

#### ***5.2.2 Application dans l'espace***

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

#### ***5.2.3 Textes d'application***

Un décret devra déterminer les indicateurs de suivi de ces objectifs qui contribueront au pilotage du système universel dans les conditions prévues par le projet de loi.

Deux lois de programmation sont prévues en matière de revalorisation des carrières des enseignants et enseignants-chercheurs.

## Section 2 CHAMP D'APPLICATION

### Article 2 : Dispositions communes

### Article 3 : Salariés et assimilés

### Article 4 : Indépendants et professions libérales

### Article 5 : Agriculteurs

### Article 6 : Fonctionnaires, magistrats, militaires

### Article 7 : Salariés des régimes spéciaux

## 1. CADRE GÉNÉRAL

L'architecture du système de retraite français est héritée des ordonnances de 1945 et d'une longue histoire sociale. Il demeure très largement structuré sur une base socio-professionnelle et marqué par la cohabitation de plus de 42 régimes<sup>1</sup>. Chaque catégorie professionnelle est ainsi affiliée à un régime de retraite appliquant son propre corpus de règles d'acquisition et de valorisation des droits.

Trois grands ensembles de régimes correspondant à un groupe socio-professionnel peuvent être distingués. Ils se répartissent principalement en deux étages, de base et complémentaire, auxquels s'ajoutent parfois des régimes, dits additionnels, ayant vocation à couvrir des assiettes plus résiduelles (cf. tableau ci-dessous, ainsi que partie I.3 de l'introduction).

Le premier ensemble comprend principalement les salariés du secteur privé y compris agricoles, et les agents non titulaires de la fonction publique. Il couvre environ 70 % des actifs.

Les salariés du commerce, de l'industrie et des services sont affiliés au régime général, en application de l'article L. 200-1 CSS. Leur corpus de règles en matière de retraite est défini dans le titre V du livre III du code de la sécurité sociale (CSS). Ils sont gérés pour la retraite de base par la CNAV et pour la retraite complémentaire par l'AGIRC-ARRCO<sup>2</sup>.

Les contractuels de droit public sont gérés pour la retraite de base par la CNAV et pour la retraite complémentaire par l'IRCANTEC<sup>3</sup>.

Les salariés agricoles sont affiliés au régime de protection sociale des salariés des professions agricoles en application de l'article L. 722-20 du Code Rural et de la Pêche Maritime (CRPM). Il

---

<sup>1</sup> Cf. tableau des régimes présenté ci-après.

<sup>2</sup> Art. L. 921-4 CSS.

<sup>3</sup> Décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 modifié