

COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

TITRE I^{ER} LES PRINCIPES DU SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE

CHAPITRE I^{ER} Un système universel commun à tous les assurés

Section 1 **Principes généraux**

Article 1^{er}

Création d'un système universel de retraite par répartition

L'article 1^{er} définit les grands principes du système universel de retraite par répartition, au fondement de la solidarité entre les générations et de l'équité entre assurés.

Hérité d'une longue histoire sociale, notre système de retraite a été bâti sur des logiques statutaires et professionnelles, s'appuyant sur de nombreux régimes et plusieurs niveaux de couverture d'assurance vieillesse. Le foisonnement des règles applicables, l'éclatement de l'architecture institutionnelle et la complexité vécue au quotidien par les assurés ont rendu indispensable une réforme systémique, dont les objectifs sont définis au présent article.

Ces objectifs ne doivent pas être assimilés à une simple déclaration d'intentions. Ils orientent le pilotage du système de retraite et influencent donc directement, à partir des indicateurs qui les explicitent, les choix juridiques opérés et la future gouvernance du système universel.

L'article 1^{er} est complété par un renvoi à deux lois de programmation destinées à aménager une phase transitoire pour les enseignants et les chercheurs, afin d'adapter leur niveau de rémunération et d'éviter tout décrochage de leur niveau de vie.

I. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ D'UN SYSTÈME DE RETRAITE DEVENU ILLISIBLE

Le système français de retraite est souvent présenté comme complexe, confus et illisible. Cette présentation ne relève pas seulement du ressenti ou de l'apparence ; elle traduit un foisonnement de règles et de régimes bien supérieur à tout autre risque couvert par la sécurité sociale.

Bâti sur des logiques professionnelles et catégorielles, notre système de retraite n'a jamais embrassé l'ambition d'harmonisation avancée par ses concepteurs. Certes, des principes communs irriguent l'ensemble des régimes de retraite et ont permis de bâtir un système par répartition solide et redistributif. Ils ne doivent néanmoins pas masquer l'empilement des dispositifs et des paramètres, devenus autant d'obstacles pour les retraités d'aujourd'hui et de demain.

A. LA COMPLEXITÉ COMME FRUIT D'UNE LONGUE HISTOIRE SOCIALE

● L'ambition de couverture de l'ensemble de la population par un système d'assurance vieillesse intégré et complet a été avancée dès le lendemain de la Seconde Guerre mondiale par les fondateurs de la sécurité sociale.

Actant l'insuffisance ou l'échec des tentatives de l'entre-deux guerres, ayant pris la forme de régimes par capitalisation attaché à des professions, la retraite par répartition est dès l'origine conçue comme devant « *débarrasser les travailleurs de l'incertitude du lendemain* » ⁽¹⁾ quel que soit leur statut ou leur métier.

L'objectif d'harmonisation des règles et des acteurs était affirmé, plus largement, pour la sécurité sociale dans son ensemble. À ce titre, le discours prononcé par Ambroise Croizat en 1946 devant l'Assemblée nationale constituante conserve une actualité intacte.

Discours d'Ambroise Croizat, ministre du travail et de la sécurité sociale, devant l'Assemblée nationale constituante (8 août 1946)

« La sécurité sociale est une unité. Cette unité s'affirme d'abord sur le plan financier, car il s'agit d'aménager une redistribution partielle du revenu national. [...] »

« L'unité de la sécurité sociale n'est, à cet égard, que l'affirmation d'une solidarité nationale indiscutable. Cette unité ne s'affirme pas moins, contrairement à ce qu'on a dit trop souvent, sur le plan technique. Sans doute, jusqu'à ce jour, les différentes législations de sécurité sociale existant en France ont-elles procédé de techniques et de principes opposés. Mais on ne saurait leur donner leur pleine efficacité qu'en unifiant ces principes et ces techniques [...]. »

« Enfin, et peut-être surtout, l'unité de la sécurité sociale s'affirme sur le plan social. Il s'agit toujours, en effet, d'apporter des moyens d'existence à des familles manquant de ressources, de sauvegarder le capital humain du pays par la prévention de la maladie et de la maternité, de permettre à tous les individus de développer au maximum leurs moyens propres. »

« Ce résultat ne peut être atteint par une multiplicité d'institutions entre lesquelles il est impossible d'assurer une coordination suffisante. [...] L'unité de la sécurité sociale est la condition nécessaire de son efficacité. »

● Cette ambition d'universalité s'est toutefois heurtée à deux obstacles concrets.

(1) Exposé des motifs de l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale.

D'une part, les régimes de retraite préexistants étaient solidement établis, ayant acquis une légitimité suffisante pour perdurer. Le premier d'entre eux, créé par Colbert pour favoriser l'attractivité des carrières dans la marine, remonte ainsi au XVII^e siècle. Les multiples initiatives – tant publiques que privées – en amont de 1945 ont progressivement construit un paysage fragmenté, conduisant à généraliser la couverture vieillesse sans pour autant l'universaliser.

D'autre part, la diversité des statuts et des métiers était considérée comme la justification logique d'une diversité de règles et de paramètres, au plus près des réalités propres à chaque profession. L'ordonnance fondatrice du 4 octobre 1945, qui a généralisé le principe d'une assurance vieillesse des travailleurs salariés, a ainsi posé le principe d'un maintien – initialement « *provisoirement* » – de certains régimes spéciaux créés antérieurement ⁽¹⁾.

● Cette pluralité de règles et d'acteurs en charge du système de retraite n'est pas, en soi, propre à la seule France.

La plupart de nos voisins européens ont construit leur système de retraite en distinguant des régimes publics de base et des régimes complémentaires professionnels, complétés par des dispositifs d'épargne retraite individuelle.

L'ampleur de l'éclatement institutionnel et le poids relatif des différents étages de l'assurance vieillesse donnent néanmoins à la France une place atypique.

Dans son rapport thématique de 2010 ⁽²⁾, le Conseil d'orientation des retraites (COR) distinguait trois éléments de spécificité française :

– le nombre plus important de régimes de base structurés en fonction de logiques professionnelles, tout d'abord. Seules l'Allemagne et la Belgique partagent un éclatement architectural aussi important ;

– l'existence de régimes complémentaires en répartition, ensuite. La plupart de nos voisins possèdent des régimes complémentaires en capitalisation, qui relèvent le plus souvent d'initiatives purement professionnelles, mis en place par des branches ou des entreprises ;

(1) Article 17 de l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale :

« Restent soumises au régime de leur statut actuel les professions agricoles et forestières.

« Sont provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale les branches d'activité ou entreprises énumérées par le règlement général d'administration publique parmi celles jouissant déjà d'un régime spécial.

« Des décrets établiront pour chaque branche d'activité ou entreprises visées à l'alinéa précédent une organisation de sécurité sociale dotée de l'ensemble des attributions définies à l'article 1er ci-dessus. Cette organisation peut comporter l'intervention de l'organisation générale de la sécurité sociale pour une partie des prestations. »

(2) Rapport du Conseil d'orientation des retraites, « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques » (2010).

– la part de l'épargne retraite individuelle est plus faible en France, enfin. Les réformes introduites depuis 2003 pour en augmenter la part n'ont pas significativement renversé ce constat.

B. UNE SÉDIMENTATION DE LOGIQUES PROFESSIONNELLES ET CATÉGORIELLES

Quarante-et-un organismes gestionnaires, quarante-deux situations distinctes et cinquante-trois régimes de retraite obligatoires... Retenir une typologie plutôt qu'une autre relève d'un choix technique et politique.

Un souci de simplicité et d'exhaustivité peut légitimer une approche par strate, distinguant une pluralité originelle de régimes de base, l'addition progressive de régimes complémentaires et la création plus tardive de régimes supplémentaires. Le cas particulier des régimes dits « intégrés » y occupe, par construction, une place singulière.

1. La multiplicité initiale des régimes de retraite de base

La création de multiples régimes de retraite de base est le fait générateur de l'éclatement de notre système actuel. Une pluralité d'acteurs, de règles et de paramètres en découle.

Une vingtaine de régimes de base sont aujourd'hui dénombrés, pour la plupart représentés dans le groupement d'intérêt public (GIP) « *Union Retraite* ».

Ils peuvent être regroupés en trois grands ensembles, reflétant la logique socioprofessionnelle sur laquelle notre système s'est construit.

- Les salariés, tout d'abord, couvrent 70 % des actifs et relèvent de deux régimes principaux :

- la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), s'agissant des salariés du secteur privé et des agents non-titulaires de la fonction publique ;

- la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), s'agissant des salariés agricoles.

- Les agents publics titulaires et les salariés des entreprises publiques, ensuite, représentent 17 % des actifs et relèvent de nombreux régimes dits « spéciaux » :

- le Service des retraites de l'État (SRE) est en charge de l'assurance vieillesse des fonctionnaires de l'État, des magistrats et des militaires. Contrairement aux autres organismes gestionnaires, il correspond à un service ministériel, et non à une caisse de retraite ;

– la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) couvre les fonctionnaires des collectivités territoriales et du secteur hospitalier ;

– les onze autres régimes spéciaux sont en charge de l'assurance vieillesse des autres fonctionnaires et salariés des entreprises publiques.

● Les non-salariés, enfin, représentent 13 % des actifs et relèvent de cinq caisses principales :

– la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), s'agissant de l'essentiel des professions libérales ;

– la Caisse nationale des barreaux français (CNBF), s'agissant des avocats ;

– la CCMSA, concernant les exploitants agricoles ;

– la CNAV, depuis le 1^{er} janvier 2020, dans le cas des artisans et des commerçants. La sécurité sociale des indépendants (SSI) a alors succédé au Régime social des indépendants (RSI), dans le cadre d'une réforme entrée progressivement en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018 ⁽¹⁾ ;

– la Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC), pour les ministres des cultes.

La complexité de notre système ne doit être ni exagérée, ni caricaturée. Nul ne peut néanmoins la nier, en particulier à l'heure des mobilités professionnelles et des transitions entre statuts devenues de plus en plus fréquentes. La seule juxtaposition de ces régimes de base avec des régimes complémentaires rend la quasi-totalité des assurés polypensionnés.

2. La construction progressive des régimes de retraite complémentaire

La création progressive de régimes complémentaires, venant se superposer aux régimes de base, a complété la couverture du risque vieillesse dans une même approche socioprofessionnelle. Son objectif est d'étendre l'assurance au-delà du seul plafond de sécurité sociale applicable au régime de base, et ainsi d'accroître le niveau du revenu du remplacement.

● Les partenaires sociaux ont posé les fondations des régimes complémentaires en 1947, avec la création de l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC). Cette couverture complémentaire a ensuite été étendue aux salariés non-cadres, avec la création en 1961 de l'Association des régimes de retraite complémentaire (ARRCO). Ces deux régimes sont désormais intégrés, depuis le 1^{er} janvier 2019, dans l'ensemble unifié « AGIRC-ARRCO ».

(1) Le RSI avait lui-même succédé, en 2006, à deux régimes distincts ouverts aux artisans et aux commerçants : la Caisse nationale de compensation d'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA) et l'Organisation nationale du commerce et de l'industrie (ORGANIC), créées en 1949.

Initialement optionnelle, la couverture des salariés par un régime de retraite complémentaire a été rendue obligatoire par la loi du 29 décembre 1972 ⁽¹⁾.

• Bien que plus tardive, l'obligation d'affiliation des non-salariés à un régime de retraite complémentaire est désormais également effective.

Cette obligation a été progressivement étendue :

- aux artisans, par la loi du 27 décembre 1973 ⁽²⁾ ;
- aux exploitants agricoles, par la loi du 4 mars 2002 ⁽³⁾ ayant créé le régime complémentaire obligatoire (RCO), piloté par la MSA ;
- aux commerçants, par la loi du 21 août 2004 ⁽⁴⁾.

S'agissant des professions libérales, enfin, un étage complémentaire profession par profession est venu s'ajouter à la couverture retraite de base. Correspondant à des sections professionnelles de la CNAVPL, ces complémentaires sont désormais au nombre de dix (*cf. infra*).

• Les fonctionnaires, enfin, relèvent de régimes dits « intégrés », n'opérant pas de distinction entre une couverture de base et une couverture complémentaire.

Seuls les agents non titulaires des trois fonctions publiques et les agents titulaires à temps non complet relèvent d'une couverture complémentaire distincte, dans le cadre de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC).

Le cas particulier du régime additionnel de la fonction publique (RAFP) s'inscrit difficilement dans une typologie. Pouvant être assimilé à un régime complémentaire ou surcomplémentaire, il vise une partie de la rémunération des fonctionnaires constituée de primes et fonctionne par capitalisation. Intégralement provisionné, il constitue une singularité de notre système de retraite.

3. La juxtaposition de régimes de retraite supplémentaire

Par souci de simplicité, les régimes couverts par ce qui sera dénommé dans ce rapport « régimes de retraite » sont ceux obligatoires et en répartition.

Ils constituent l'essentiel de la retraite des Français et le cœur d'un système par répartition.

(1) Loi n° 72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés.

(2) Loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat.

(3) Loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles.

(4) Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Ils ne doivent toutefois pas masquer l'existence d'autres régimes de retraite, dits « surcomplémentaires » ou « supplémentaires », qui relèvent pour l'essentiel de l'épargne retraite – qu'elle soit individuelle ou collective –, parfois en entreprise, et toujours facultative et en capitalisation. La loi du 22 mai 2019 dite « PACTE » ⁽¹⁾ en a rationalisé le paysage et favorisé l'accès, dans un double objectif de gain de pouvoir d'achat et de constitution d'une épargne future.

Certaines professions libérales ⁽²⁾ ont également instauré des régimes de retraite supplémentaire obligatoire, dans le cadre des prestations complémentaires vieillesse (PCV) – autrefois dénommées avantages sociaux vieillesse (ASV) ⁽³⁾.

À l'exception des aménagements apportés par l'article 64, ces régimes ne sont pas l'objet de la réforme et ne seront donc logiquement pas couverts par la suite du rapport, qui se consacre aux régimes de retraite légalement obligatoires.

C. LA DÉLICATE SYNTHÈSE DU SYSTÈME ACTUEL

Il en résulte une grande pluralité de régimes, caisses et situations, souvent rassemblés dans la catégorie générique des « quarante-deux régimes ». La réalité est, ici aussi, plus complexe.

Existe-t-il quarante-deux régimes de retraite ?

« La mise en place d'un régime universel implique la suppression des quarante-deux régimes existants. »

Cette référence à « quarante-deux régimes », prononcée par le Premier ministre lors de la présentation de la réforme le 11 décembre 2019, est devenue incontournable dans le débat public relatif à la création d'un système universel.

Loin d'être isolée, cette mention masque une réalité plus complexe, qui illustre tant l'éclatement que l'enchevêtrement du système actuel.

On distingue aujourd'hui :

- quarante-et-un organismes gestionnaires de régimes de retraite légalement obligatoires ;
- cinquante-trois régimes de retraite légalement obligatoires.

À titre d'exemple, un exploitant agricole relève d'un seul organisme – la mutualité sociale agricole (MSA) – mais de deux régimes distincts – la MSA base et la MSA complémentaire, dite « Régime complémentaire obligatoire » (RCO).

Le nombre de quarante-deux régimes correspond en réalité à l'existence de quarante-deux situations, recouvrant autant de combinaisons.

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

(2) Il s'agit des médecins, des chirurgiens-dentistes, des auxiliaires médicaux, des sages-femmes et des directeurs de laboratoire privé d'analyse médicale.

(3) Le commentaire de l'article 51 explicite les différents niveaux de couverture d'assurance vieillesse applicables aux professionnels libéraux.

Ainsi, la situation d'un salarié cadre du secteur privé non agricole se distingue de celle d'un salarié non-cadre du secteur privé non agricole et de celle d'un enseignant du privé.

Le schéma *infra* précise chacune de ces quarante-deux situations ou combinaisons possibles d'affiliation.

LES QUARANTE-DEUX COMBINAISONS EN MATIÈRE DE RETRAITE

Situation	Profession ou statut	Régime de base	Régime complémentaire	Régime additionnel
		Régime intégré		
1	Salariés non-cadres hors secteur agricole	CNAV	ARRCO	-
2	Salariés cadres hors secteur agricole	CNAV	AGIRC-ARRCO	-
3	Salariés non-cadres du secteur privé agricole	MSA	ARRCO	-
4	Salariés cadres du secteur privé agricole	MSA	AGIRC-ARRCO	-
5	Exploitants agricoles et conjoints collaborateurs	MSA	Régime complémentaire obligatoire (RCO)	-
6	Enseignants du privé	CNAV	ARRCO	Régime temporaire de retraite de l'enseignement privé (RETREP) / Régime additionnel de retraite de l'enseignement privé (RAEP)
7	Artistes-auteurs	CNAV	Institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC) + RAAP + RACD ou RACL*	-
8	Personnels navigants professionnels de l'aéronautique civile	CNAV	Caisse de retraite complémentaire du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPN-PAC)	-
9	Artisans et commerçants	SSTI - CNAV	RCI	-
10	Gérants des débits de tabac	SSTI - CNAV	RCI	Régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac (RAVGDT)

Situation	Profession ou statut	Régime de base	Régime complémentaire	Régime additionnel
		Régime intégré		
11	Clercs et employés de notaires	Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN)		-
12	Avocats	Caisse nationale des barreaux français (CNBF)		-
13	Notaires	CNAVPL	CPRN	-
14	Officiers ministériels	CNAVPL	CAVOM	-
15	Médecins	CNAVPL	CARMF	Prestation complémentaire vieillesse (PCV)
16	Dentistes et sages-femmes	CNAVPL	CARCDSF	PCV
17	Pharmaciens	CNAVPL	CAVP	PCV
18	Auxiliaires médicaux	CNAVPL	CARPIMKO	PCV
19	Vétérinaires	CNAVPL	CARPV	-
20	Agents d'assurance	CNAVPL	CAVAMAC	-
21	Experts-comptables	CNAVPL	CAVEC	-
22	Architectes et professions libérales diverses	CNAVPL	CIPAV	-
22	Agents civils titulaires de la fonction publique d'État et militaires	SRE		RAFP
23	Agents titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière	CNRACL		RAFP
24	Ouvriers d'État	Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FPSPOEIE)		-
25	Agents des cultes d'Alsace-Lorraine	Régime des cultes d'Alsace-Lorraine		-
27	Agents titulaires de la fonction publique hospitalière travaillant moins de 28 heures par semaines, agents contractuels de la fonction publique et élus locaux	CNAV	IRCANTEC	-
28	Agents de la Banque de France	Caisse de la Banque de France		-
29	Députés	Régime des députés		-
30	Sénateurs	Régime des sénateurs		-
31	Agents titulaires de l'Assemblée nationale	Régime des agents titulaires de l'Assemblée nationale		-
32	Agents titulaires du Sénat	Régime du Sénat		-

Situation	Profession ou statut	Régime de base	Régime complémentaire	Régime additionnel
		Régime intégré		
33	Élus du Conseil économique, social et environnemental (CESE)	Régime des élus du CESE		-
34	Salariés de la RATP	Caisse de retraites du personnel de la RATP (CRPRATP)		-
35	Salariés de la SNCF	Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF)		-
36	Salariés des industries électriques et gazières	Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)		-
37	Salariés du cadre statutaire de l'Opéra de Paris	Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris (CROPERA)		-
38	Salariés sous statut de la Comédie-Française	Caisse de retraite du personnel de la Comédie-Française (CRPCF)		-
39	Agents employés par le régime des mines	Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM)		-
40	Marins	Établissement national des invalides de la marine (ENIM)		-
41	Salariés du Port autonome de Strasbourg	Régime du Port autonome de Strasbourg		-
42	Ministres des cultes	Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC)		-

(*) Le régime d'assurance vieillesse des artistes-auteurs est présenté plus exhaustivement au commentaire de l'article 52.

Source : Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi instituant un système universel de retraite et le projet de loi organique relatif au système universel de retraite.

D. L'ACCUMULATION DE MISSIONS ASSIGNÉES AU SYSTÈME DE RETRAITE

Malgré leur éclatement, l'ensemble des régimes de retraite partagent une série de missions communes visant à soutenir « *le choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations* » (article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale).

Si les missions sont partagées par les différents régimes, leurs modalités d'application diffèrent. Cela rajoute un élément de complexité à la compréhension d'ensemble et au pilotage des évolutions.

Irriguant la quasi-totalité des régimes de retraite obligatoires, ce principe de répartition est assuré chaque année par l'affectation des cotisations d'une année au financement des retraites la même année.

Il se décline en plusieurs missions, progressivement étoffées et désormais au nombre de quatre, définies à l'article L. 111-2-1 précité :

– la garantie de la contributivité, qui doit assurer aux retraités le versement d’une retraite « *en rapport avec les revenus qu’ils ont tiré de leur activité* ». Les formules retenues pour le calcul de la retraite et l’application proportionnelle des cotisations d’assurance vieillesse soutiennent ce principe ;

– l’équité de traitement, s’agissant tant de la durée de versement de la pension que de son montant. Cette équité doit prévaloir sans distinction entre sexes, statuts, régimes ou générations ;

– la solidarité intragénérationnelle et intergénérationnelle, qui fonde notamment l’existence des droits familiaux et conjugaux et du minimum vieillesse ;

– la pérennité financière du système, à partir de ressources financées équitablement entre générations et entre revenus.

Définies par la loi du 20 janvier 2014 ⁽¹⁾, ces quatre missions sont analysées chaque année dans les travaux du Conseil d’orientation des retraites (COR), tant au regard de la situation actuelle que des projections à court et moyen termes.

Il revient ensuite au Comité de suivi des retraites (CSR), dans son avis annuel, d’indiquer si le système de retraite s’éloigne d’un ou plusieurs de ces quatre objectifs. Dans cette hypothèse, il doit formuler des recommandations destinées à en garantir le respect. Le Gouvernement doit ensuite consulter les partenaires sociaux et présenter au Parlement « *les suites qu’il entend donner aux recommandations* » (article L. 114-4 du code de la sécurité sociale) ⁽²⁾.

II. LA CRÉATION D’UN SYSTÈME UNIVERSEL PLUS JUSTE ET PLUS LISIBLE

L’article 1^{er} du projet de loi pose les fondations du système universel de retraite.

Il en inscrit les principes-clefs et les missions dans le chapitre liminaire du code de la sécurité sociale (I). Loin de se limiter à une déclaration d’intentions, aussi fondamentale soit-elle, la définition des objectifs du système universel de retraite sert de boussole au pilotage du système de retraite et oriente, par les indicateurs qui les traduisent, les choix juridiques opérés.

Il renvoie par ailleurs à une loi de programmation l’aménagement d’un dispositif de garantie du niveau des pensions pour le cas particulier des personnels enseignants et chercheurs (II).

(1) Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l’avenir et la justice du système de retraites.

(2) Le détail de l’articulation entre l’activité du COR et celle du CSR est présenté dans le commentaire de l’article 56 du projet de loi, relatif au nouveau comité d’expertise indépendant des retraites.

A. LE TRIPLE IMPÉRATIF D'UN SYSTÈME UNIVERSEL, PAR RÉPARTITION ET SOLIDAIRE

Le **I** de l'article 1^{er} définit les principes-clefs du nouveau système de retraite. Il ajoute aux trois piliers actuels d'un système obligatoire, solidaire et par répartition, le quatrième pilier de l'universalité.

Figurant actuellement aux côtés de ceux de notre système de santé, les grands principes et objectifs de notre système de retraite sont désormais renvoyés à un article distinct, le nouveau L. 111-2-1-1 (1^o du **I**).

Les références au système de retraite figurant jusqu'alors à l'article L. 111-2-1 sont, en conséquence, abrogées (2^o du **I**).

Enfin, en cohérence avec le vocabulaire retenu dans la suite du projet de loi, l'article liminaire du code de la sécurité sociale L. 111-1, qui fait aujourd'hui référence aux « *allocations vieillesse* », renvoie désormais aux « *prestations de retraite* » (3^o du **I**).

1. La réaffirmation du choix d'un système obligatoire par répartition

- Le choix d'un système de retraite par répartition a été affirmé et répété sans discontinuer depuis la Libération.

Il visait notamment à tirer les leçons de l'échec de tentatives de capitalisation amorcées avant la Seconde Guerre mondiale – en particulier *via* la loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales – et à garantir un revenu de remplacement décent pour tous les retraités. De fait, un système dans lequel les retraites d'une année sont financées par les cotisations de la même année permet d'agir sans attendre sur le niveau de vie des retraités, en particulier dans un contexte de reconstruction et de forte croissance de la masse salariale.

Il irrigue désormais l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires, à de rares exceptions près – essentiellement RAFP, totalement provisionné.

- Ce choix n'a pourtant été porté que récemment au frontispice de notre droit.

Les trois dernières réformes législatives des retraites ont affirmé cet attachement de la Nation au principe d'un système par répartition :

– l'article 1^{er} de la loi du 21 août 2003 ⁽¹⁾ porte « *solennellement le choix [par la Nation] de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations* » ;

(1) Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

– la loi du 9 novembre 2010 ⁽¹⁾ a inscrit ce principe fondamental dans le code de la sécurité sociale, en dupliquant les termes de la loi du 21 août 2003 à l'article L. 161-17 A ;

– la loi du 20 janvier 2014 précitée a ensuite rehaussé ce principe dans le chapitre 1^{er} du titre 1^{er} du livre 1^{er} du même code, à l'article L. 111-2-1.

● Ce choix d'un système de retraite obligatoire par répartition est conforté par l'article 1^{er} du projet de loi, qui en renforce la portée dans le code de la sécurité sociale.

Cette portée – davantage déclarative que normative – irrigue l'ensemble du nouveau système de retraite, qui réduit à l'exception les cas de retraite par capitalisation.

La rédaction retenue au nouvel article L. 111-2-1-1 diffère à la marge de celle issue des trois réformes précitées. L'attachement de la Nation à un « *financement par répartition* » est maintenu, expression de la « *solidarité entre générations, unies dans un pacte social* ».

2. La fondation d'un système universel de retraite

Le principe d'universalité, qui irrigue l'ensemble du nouveau système de retraite, est inscrit à ce même article L. 111-2-1-1.

Deux mentions y font référence expressément : « *l'attachement* [solennel de la Nation] à un système universel de retraite » et l'attribution d'objectifs « *au système universel de retraite* ».

Loin d'être anodine, cette référence à l'universalité constitue le fait générateur de l'ensemble des autres dispositions du projet de loi. En découle notamment l'intégration de l'ensemble des régimes actuels dans une Caisse nationale de retraite universelle. En découle également l'application de paramètres identiques quel que soit le statut – notamment en termes de financement ou de condition d'ouverture des droits – tout en prévoyant des aménagements spécifiques prenant en compte des sujétions particulières ou des situations spécifiques. En ce sens, l'universalité ne peut être confondue avec l'unicité.

Au total, les trois choix affirmés par la Nation au titre de l'universalité, du caractère obligatoire et de la répartition tendent vers une finalité commune : la solidarité intergénérationnelle.

(1) Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

B. LA DÉFINITION D'UN ENSEMBLE COHÉRENT DE MISSIONS ORIENTÉES VERS L'ÉQUITÉ ET LA SOUTENABILITÉ

- Le **I** de l'article 1^{er} assigne six objectifs au système universel de retraite.

Le tableau *infra* les recense et en précise les principales traductions en termes d'outils ou de dispositifs.

Plutôt qu'une reconduction à périmètre constant des objectifs retenus par le droit en vigueur, la rédaction proposée renouvelle les missions du système de retraite et crée les conditions d'une adhésion renforcée au système par répartition.

LES SIX OBJECTIFS ASSIGNÉS AU SYSTÈME UNIVERSEL ET LEUR TRADUCTION

Missions*	Déclinaison*	Dispositions rattachées
Équité	Garantir que chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous	Champ d'application universel (articles 2 à 7) Valeur d'achat et valeur de service du point identiques pour tous (article 8) Équité contributive du financement (articles 13 à 22) Gouvernance universelle (articles 49 à 56)
Solidarité au sein de chaque génération	Corriger les inégalités de retraite et tenir compte des situations spécifiques	Départ anticipé pour carrière longue (article 28) Prise en compte du handicap, de l'inaptitude, et de l'invalidité (articles 29 à 31) Droits ouverts au titre de l'exposition aux facteurs de risques professionnels (articles 32 à 35) Revalorisation des minima de pension (article 41) Droits familiaux, conjugaux et liés aux interruptions de carrières (article 42 à 46) Création du Fonds de solidarité vieillesse universel (article 59)
Garantie d'un niveau de vie satisfaisant	Garantir le rapport entre les revenus perçus pendant la vie active et la retraite	Règles d'indexation des retraites (article 11) Garantie d'une retraite minimale pour les carrières complètes (article 40)
Liberté de choix**	Laisser le choix du départ à la retraite, dans le respect d'un âge légal	Ouverture des droits à compter d'un âge minimal (article 23) Aménagement des transitions entre l'activité et la retraite (articles 24 à 27) Aménagement de l'âge pour les métiers dangereux régaliens (articles 36 et 37)
Soutenabilité économique et équilibre financier	Assurer le financement du système par des cotisations et contributions réparties équitablement entre les assurés et entre les assurés et les employeurs, et par la constitution de réserves	Age d'équilibre et mécanismes de décote et surcote (article 10) Pilotage financier du système (articles 55 et 56) Création du Fonds de réserves universel (article 59) Règle d'or d'équilibre du système des retraites (article 1 ^{er} du projet de loi organique)
Lisibilité des droits constitués par les assurés**	Accompagner les assurés tout au long de leur vie active	Accès des assurés à l'information et calcul de leurs droits (article 12)

(*) Telles que définies dans la rédaction du nouvel article L. 111-2-1-1 du code de la sécurité sociale issue du projet de loi.

(**) Nouvelle mission par rapport au droit en vigueur.

Source : Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi instituant un système universel de retraite et le projet de loi organique relatif au système universel de retraite.

● Le même I précise que ces six objectifs sont déclinés en « *indicateurs de suivi* », dans le cadre du pilotage d'ensemble du système universel de retraite.

Cette mention d'indicateurs de suivi, qui peut être rapprochée de la notion de performance irriguant depuis vingt ans la conduite des politiques publiques, trouve sa concrétisation dans deux autres articles du projet de loi :

– l'article 55, relatif au pilotage financier du système de retraite ;

– l'article 56, relatif au rôle du nouveau comité d'expertise indépendant des retraites.

Ces indicateurs donneront toute leur portée aux différents objectifs du système universel, en orientant son pilotage et en éclairant les délibérations du conseil d'administration de la future Caisse nationale de retraite universelle. Ils seront particulièrement utiles pour définir la notion de niveau de vie « *satisfaisant* », dont la pleine portée n'a pu être précisée par le Gouvernement à ce stade.

C. L'AMÉNAGEMENT D'UNE PHASE TRANSITOIRE INDISPENSABLE POUR LES PERSONNELS ENSEIGNANTS ET CHERCHEURS

Fondamentale pour la réussite de la mise en place du système universel de retraite, la transition est rapidement apparue comme particulièrement délicate pour le cas des personnels enseignants et chercheurs.

La structure de leur rémunération et de leur trajectoire salariale rend indispensable l'aménagement d'un régime spécifique, qui leur garantira une contributivité et un rendement équivalents à ceux perçus par les fonctionnaires appartenant à des corps comparables.

En parallèle des concertations lancées en 2019 par le Gouvernement, il est proposé de renvoyer à une loi de programmation la définition de cet aménagement (II).

Deux lois de programmation relatives à la revalorisation des rémunérations sont prévues, qui couvriront respectivement :

- les personnels enseignants ayant la qualité de fonctionnaire relevant des établissements du premier degré, de ceux du second degré et de ceux d'enseignement spécialisés ;

- les personnels enseignants, enseignants-chercheurs et chercheurs ayant la qualité de fonctionnaire relevant des établissements d'enseignement supérieur et des établissements publics à caractère scientifique et technologique.

Le rapporteur formule le vœu que les échéances de ces deux lois de programmation puissent être précisées lors des débats parlementaires – dès lors que tout amendement s'y attelant serait irrecevable car considéré comme une injonction au Gouvernement.

*

* *