

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

— — — —

Ministère des solidarités
et de la santé

Projet de loi instituant un système universel de retraite

NOR : SSAX1936438L/Rose-1

EXPOSE DES MOTIFS

Aucune politique publique n'a, sans doute, donné lieu à autant de travaux que les retraites. Au fil des réformes précédentes, les gouvernements successifs et les partenaires sociaux ont eu à prendre des décisions importantes, parfois difficiles, pour contribuer à équilibrer notre système de retraite. En dépit de ces efforts, notre système de retraite reste injuste, complexe, peu lisible, et, plus que tout, inadapté à la réalité de notre société, aux parcours professionnels d'aujourd'hui, aux nouvelles précarités, et aux défis de demain. Aujourd'hui, de nombreux pays en Europe et au-delà ont ouvert le débat sur la protection sociale, d'où il ressort deux modèles radicalement distincts : l'individualisation et l'assurance privée, d'une part ; le collectif et la mutualisation, d'autre part.

C'est résolument ce second choix que le Gouvernement entend consacrer, conformément à l'engagement du Président de la République, pris devant les Françaises et les Français dans son programme présidentiel : contribuer à la construction de la protection sociale du XXI^{ème} siècle, en mettant en place un système universel, juste, transparent et fiable, dans lequel chacun bénéficiera exactement des mêmes droits.

Cette refondation doit préserver le cadre auquel sont profondément attachés les Français : celui d'un système de retraite par répartition, fondé sur la solidarité entre les générations.

Le présent projet de loi propose un nouveau pacte entre les générations porté par l'ambition de justice sociale et fidèle, dans son esprit, aux valeurs fondatrices du projet conçu par le Conseil national de la Résistance pour l'après-guerre appelant à « *l'aménagement d'une vaste organisation*

d'entraide » qui, pour atteindre sa pleine efficacité, devrait présenter « *un caractère de grande généralité à la fois quant aux personnes qu'elle englobe et quant aux risques qu'elle couvre* ».

Force est de constater que cette ambition universelle pourtant clairement affirmée a reculé sous le poids de chacune des solidarités professionnelles pour aboutir à la mise en place de nos 42 régimes de retraite, qui, pris individuellement, se révèlent par construction plus vulnérables aux incertitudes du lendemain.

Car personne ne peut garantir l'avenir de sa profession, qu'il s'agisse de son statut, de son périmètre, de sa démographie prévisible, ou des manières de l'exercer. Personne ne peut prévoir non plus ce que sera la croissance économique, l'évolution du monde salarial, l'inflation, les nouvelles formes d'activité, l'impact sur l'économie des contraintes environnementales et technologiques. De même, le vieillissement rapide de nos sociétés, les fragilités sociales, une anxiété grandissante pour le futur nourrissent des interrogations sur la solidité de notre protection sociale.

L'objet du projet de loi portant création d'un système universel de retraite n'est donc pas de changer, encore une fois, tel ou tel paramètre du système de retraites actuel fait de ces 42 régimes, mais bien de proposer un cadre commun à tous les Français et de construire un régime tout à la fois pérenne, solide, qui vise à renforcer l'équité entre les générations, à mieux protéger les plus fragiles, à restaurer la confiance des Français et à redonner de la valeur au travail.

Un système de retraite ne peut corriger complètement les inégalités qui affectent les parcours professionnels et les parcours de vie mais il doit prendre toute sa part à leur résorption. C'est pourquoi le système universel conservera le même niveau de renforcera les mécanismes de solidarité, afin que les inégalités entre actifs ne se traduisent pas par des inégalités entre retraités, en particulier entre les femmes et les hommes. Nous ne pouvons plus accepter que la retraite des femmes soit inférieure de près de 42% à celle des hommes.

Pour bâtir ce projet de loi, et parce que le dialogue social est au cœur de son action, le Gouvernement a souhaité mener, durant près de deux ans, une concertation particulièrement approfondie, avec les partenaires sociaux. A l'issue de ce processus, un premier rapport a été remis le 18 juillet 2019 au Premier ministre. Le Gouvernement a engagé un nouveau cycle de discussions qui s'est conclu le 19 décembre 2019 par la présentation par le Premier ministre du projet de réforme du Gouvernement. Le présent texte traduit strictement ces annonces..

Ces discussions se poursuivent sur un certain nombre de chantiers, parmi lesquelles la pénibilité, l'aménagement des fins de carrière et l'emploi des seniors, le minimum de pension, la transition vers le système cible et les modalités de retour à l'équilibre du système de retraite en 2027. Ce dernier

cycle de concertations appellera de nouvelles évolutions du texte dans le cadre du débat parlementaire.

Ces concertations ont conforté la conviction du Gouvernement de la nécessité de rassembler les Français autour des trois principes qui forment le cœur du projet de système universel de retraite.

D'abord, l'universalité. Elle garantira une protection sociale plus forte, plus durable, parce qu'elle ne dépendra plus de la démographie de chaque profession, et assurera aussi une meilleure liberté et mobilité professionnelles. Le système universel comptabilisera également les droits constitués par les assurés grâce à l'acquisition de points, dont la valeur, qui ne pourra pas baisser, sera fixée par les partenaires sociaux et le Parlement. La génération 2004, qui aura 18 ans en 2022, sera la première à intégrer le système universel de retraites, qui ne concernera pas tous ceux à moins de 17 ans de leur retraite et régira, pour tous les autres Français, uniquement les années travaillées à partir de 2025.

Ensuite, l'équité et la justice sociale. Pour faire en sorte de marquer une solidarité forte de notre pays vis-à-vis des plus fragiles, en garantissant, notamment, une pension minimale de retraite d'au moins 85% du Smic net pour une carrière complète. Pour faire aussi en sorte que le bénéficiaire du minimum de retraite soit accordé à partir de l'âge du taux plein, en abaissant l'âge d'annulation de la décote, afin de ne plus pénaliser ceux qui ont durablement travaillé à temps partiel, qui ont connu des carrières heurtées, dont un nombre important de femmes, aujourd'hui obligées d'attendre 67 ans pour bénéficier de cette solidarité, car elles ne comptabilisent pas suffisamment de trimestres travaillés. L'équité suppose également d'harmoniser les dispositifs de solidarité et de mettre ainsi fin aux inégalités, par exemple en matière de droits familiaux avec la mise en place d'un dispositif unique de majoration en points de 5 % accordée par enfant, dès le premier enfant. Grâce à des règles plus simples et unifiées, le système universel favorisera, par ailleurs, l'égalité de traitement de tous, puisque chaque euro cotisé conduira à l'acquisition du même nombre de points pour tous, quels que soient l'activité professionnelle ou le statut, et permettra de valoriser l'ensemble des périodes d'activité, puisque chaque heure travaillée ouvrira des droits. De même, le barème des cotisations de retraite devra, à terme, s'appliquer de manière identique à l'ensemble des assurés, qu'ils soient fonctionnaires ou assurés des régimes spéciaux, et sera similaire à celui des salariés du privé.

Enfin, la responsabilité. Responsabilité des acteurs en premier lieu : elle suppose que, dans le cadre de la trajectoire définie par le Parlement et le Gouvernement, les représentants des assurés et des employeurs soient responsables de la détermination des paramètres assurant le bon fonctionnement du système universel à moyen et à long terme dans une logique de démarche concertée, essentielle face à l'enjeu que constitue la retraite pour nos concitoyens. Responsabilité aussi à l'égard des jeunes

générations, à qui il serait irresponsable de demander de payer, en plus de nos retraites, les déficits que nous aurions accumulés parce que nous n'aurions pas voulu payer les retraites de nos aînés.

Fidèle à l'engagement du Président de la République, le Gouvernement ne reviendra pas sur l'âge légal de départ à la retraite qui sera maintenu à 62 ans. En faisant le choix de la liberté donnée à l'individu, en fonction de son parcours, et en incitant les Français, sans les y forcer, à travailler un peu plus longtemps, dans le but de garantir les pensions et de financer un niveau élevé de solidarité. Le système universel de retraite doit également répondre à un objectif de soutenabilité et d'équilibre financier ; son fonctionnement devra assurer sa solidité, sa stabilité et sa viabilité.

Ce sont les principaux objectifs sociaux et économiques que le Gouvernement entend assigner au système universel de retraite et qui sont développés dans les cinq titres du présent projet de loi.

TITRE I LES PRINCIPES DU SYSTEME UNIVERSEL DE RETRAITE

CHAPITRE I UN SYSTEME UNIVERSEL COMMUN A TOUS LES ASSURES

Section 1 Principes généraux

Article 1^{er}

Cet article décline les grands principes qui fondent le système universel de retraite, ainsi que les objectifs sociaux et économiques qui lui sont assignés.

Il réaffirme le principe d'un financement de la retraite obligatoire par répartition, dans lequel les actifs d'aujourd'hui financent par leurs cotisations les retraites d'aujourd'hui. Ce principe est intangible car il est au cœur de la solidarité entre les générations.

Six grands objectifs sont assignés au système universel de retraite.

En premier lieu, il doit répondre à un objectif d'équité. Grâce à des règles de calcul des droits plus simples et unifiées pour l'ensemble des assurés, un euro cotisé doit ouvrir les mêmes droits à chacun.

En deuxième lieu, le système universel renforce la solidarité entre les assurés. Pour y répondre, plusieurs dispositifs sont 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