



S'ENGAGER POUR CHACUN
AGIR POUR TOUS

CIRCULAIRE AUX ORGANISATIONS

N°04 du 17 janvier 2020

Destinataires :

- . Bureau national
- . Fédérations
- . URI
- . Unions
- . Secrétaires confédéraux

Analyse CFDT de l'avant-projet de loi sur les retraites

Cette circulaire propose une lecture critique de l'avant-projet de loi réformant les retraites. Sont incluses les modifications transmises par le gouvernement le 13 janvier à la suite du compromis acté par le Premier ministre. Il s'agit de la version qui est soumise au Conseil d'Etat et à l'avis des instances habituellement consultées.

A. L'avant-projet de loi ordinaire

L'avant-projet de loi ordinaire instituant un système universel de retraite compte 64 articles, répartis en 5 titres :

- Titre 1. Les principes du système universel de retraite (22 articles)
- Titre 2. Equité et liberté dans le choix de départ à la retraite (17 articles)
- Titre 3. Un système de retraite à la solidarité renforcée (9 articles)
- Titre 4. Une organisation et une gouvernance unifiée pour responsabiliser tous les acteurs de la retraite (11 articles)
- Titre 5. Dispositions finales (4 articles)

La présente circulaire n'a pas vocation à constituer une analyse exhaustive de l'avant-projet. Elle en pointe les principales dispositions et donne les principaux éléments d'analyse CFDT. Un examen plus approfondi de l'ensemble des articles est en cours pour permettre à la CFDT de peser pleinement durant le débat parlementaire.

Avant tout, il est utile de préciser que l'ensemble des valeurs indiquées dans l'exposé des motifs et certaines dispositions seront définies par décret, la loi ayant pour objectif de donner les principes du droit. La CFDT compte donc rester vigilante jusqu'à l'application de ladite loi.

Ensuite, les modalités de transition seront dans la plupart des cas définies par ordonnances et pourront varier selon leur objet. L'exposé des motifs n'en donne que quelques éléments.

Enfin, pour des facilités de lecture, la circulaire reprend l'architecture du projet de loi et tente d'indiquer au mieux les articles concernés.

Titre 1. Les principes du système universel de retraite

a. Les grands principes

L'avant-projet reste fidèle à la structure proposée par le rapport Delevoye. Le système sera par répartition et servira 6 objectifs : l'équité ; une solidarité renforcée ; la garantie d'un niveau de vie satisfaisant aux retraités ; la liberté dans le choix de départ en retraite ; la soutenabilité économique et l'équilibre financier ; la lisibilité des droits (article 1).

b. Le champ d'application

Le champ d'application de la réforme est conforme à ce qui était envisagé. Le nouveau système sera universel et concernera donc tous les actifs : salariés du privé comme du public, fonctionnaires, travailleurs indépendants, professions libérales, agriculteurs, élus (articles 2 à 7). Le système universel est applicable à partir du 1^{er} janvier 2022 pour la génération née en 2004, et à partir du 1^{er} janvier 2025 pour la génération 1975. Les premières retraites liquidées selon les nouvelles règles le seront donc en 2037 (sauf cas de départ anticipé).

c. Le fonctionnement du système à points

Chaque euro cotisé, et donc chaque heure travaillée, ouvre droit à la retraite par l'acquisition de points.

Les cotisations génératrices de droits seront assises sur l'ensemble des revenus d'activité *dans la limite de 3 fois le Plafond de la Sécurité Sociale (PASS) soit 10 284 € mensuels*. Elles s'élèveront à 25,31% (60% de cotisation employeurs et 40% assurés). Ce taux est fixé par décret.

Une cotisation *déplafonnée* à 2,81% sera appliquée à la totalité des rémunérations et financera notamment les dispositifs de solidarité. Ce taux est également fixé par décret.

La valeur d'acquisition des points et la valeur de service du point sont communes à tous les assurés (1€ de cotisation ouvre les mêmes droits pour tous).

Elles sont fixées par le Conseil d'administration de la future Caisse nationale de retraite universelle. La loi prévoit toutefois que la valeur du point ne pourra pas baisser (article 55) et qu'elle évoluera par défaut comme le revenu moyen par tête. Une transition est prévue pour lisser cette montée en charge (article 9).

Toute cette partie correspond à la vision et aux principes que la CFDT a défendus pendant les concertations. Le niveau de cotisation reste bien sûr un élément à discuter, éventuellement dans le cadre de la conférence de financement. Si la restriction du champ de la retraite à 3 PASS est une bonne chose (la solidarité nationale n'a pas vocation à fournir un revenu de remplacement aux niveaux extrêmes de rémunération), les modalités de prise en charge des droits Agirc-Arrco acquis entre 3 et 8 PASS restent à définir. L'indexation de la valeur du point sur les salaires et non les prix est une grande victoire pour les salariés : les droits à la retraite du régime de base étaient indexés sur l'inflation (et donc se dévalorisaient par rapport aux revenus à remplacer) depuis 1993 !

d. La référence à un âge d'équilibre

L'article 10 crée, dans le futur système en points, la **référence à un âge d'équilibre** avec système de coefficients d'ajustement fixés par décret (a priori 5% par an donc 0,42% par mois). L'âge d'équilibre, qui a vocation à remplacer la notion d'âge du taux plein actuel, doit être fixé par le CA de la future Caisse nationale de retraite universelle avant le 30 juin 2021, et en référence à l'âge moyen de départ à la retraite. Il doit évoluer par défaut à raison des 2/3 des gains d'espérance de vie de chaque génération. Par dérogation, le CA de la Caisse nationale de retraite universelle peut également modifier la valeur des coefficients d'ajustement, dans le respect de la trajectoire financière.

Il est à noter que cet âge d'équilibre du futur système n'aura d'effet concret qu'à partir de 2037 (première génération de retraite liquidées selon les nouvelles règles). Il se distingue radicalement de l'âge d'équilibre introduit, par le discours du Premier ministre du 11 décembre dernier, *dans le système actuel* (article 56 du projet de loi initial), et dont la CFDT a obtenu le retrait.

Pour la CFDT, les coefficients d'ajustement sont acceptables s'ils ne font que retraduire la règle de la neutralité actuarielle qui préserve la liberté de choix des assurés : une liquidation plus tardive doit se faire avec une valeur de point plus élevée puisque la retraite sera perçue moins longtemps, et réciproquement. Il est aussi normal que le système intègre l'évolution de l'espérance de vie dans ses paramètres.

En revanche, la CFDT s'oppose à un âge d'équilibre collectif et donc identique pour tous, autour duquel sont centrés les coefficients d'ajustement. Un tel âge de référence est au mieux inutile au pire trompeur pour les assurés, les incitant à partir trop tard quand ils ont commencé à travailler tôt. S'il doit y avoir un âge de référence, la CFDT demande un âge individualisé, reflétant la carrière de chacun. Pour la CFDT, le rôle de tels paramètres doit être de fournir aux assurés l'information la plus pertinente pour faire des choix individuels éclairés en matière de départ à la retraite, pas de normer les comportements.

Ces paramètres du futur système n'ayant pas d'application concrète avant 2037 et étant à la main de la future gouvernance du système, le combat immédiat est surtout de renforcer les marges de manœuvre du futur CA pour la définition et la fixation de ces paramètres.

A ce sujet, la CFDT regrette que les moyens donnés au CA de la Caisse nationale de retraite universelle pour faire évoluer l'âge d'équilibre soient particulièrement limités : en effet, le projet prévoit que le CA garantisse l'évolution de l'âge d'équilibre en fonction de l'espérance de vie.

L'avant-projet de loi prévoit également que l'âge d'équilibre soit fixé avant le 30 juin 2021. Dans la mesure où l'âge pivot est retiré du projet de loi, et que l'âge d'équilibre n'a vocation à s'appliquer qu'à partir des retraites liquidées en 2037, il n'y a aucune urgence à fixer cet âge.

e. Indexation des pensions

Les pensions de retraites seront par défaut indexées sur l'inflation (article 11), comme dans la loi actuelle (avec les limites que l'on connaît). Par dérogation, le CA de la Caisse nationale de retraite universelle peut modifier le montant de l'indexation, mais ne pourra pas baisser les pensions (article 55).

Enfin, ce titre prévoit des dispositions pour tous ceux qui ont des cotisations différentes des salariés du privé. Spécifiquement pour les fonctionnaires, il est prévu l'intégration des primes dans l'assiette de cotisation (article 17).

Titre 2. Equité et liberté dans le choix de départ à la retraite

a. Age d'ouverture du droit à retraite

L'âge d'ouverture du droit à la retraite est fixé à 62 ans.

b. Acquisition de droits

Il permet ensuite l'acquisition de droits via les dispositifs de retraite progressive et de cumul emploi-retraite (article 24). C'était déjà le cas pour la retraite progressive, mais c'est une nouveauté pour le cumul emploi-retraite.

c. La retraite progressive

Elle est étendue aux salariés des régimes spéciaux, aux salariés au forfait jours, et aux mandataires sociaux relevant du régime général ou du régime des salariés agricoles. Le texte ajoute une obligation pour l'employeur de motiver son refus par l'incompatibilité de la retraite progressive avec l'activité économique de l'entreprise. Cependant le dispositif de retraite progressive n'est accessible qu'à partir de 62 ans, alors qu'aujourd'hui il est ouvert à partir de 60 ans.

C'est contraire à l'esprit du dispositif qui aujourd'hui permet de réduire son activité avant l'âge légal. Il s'agit donc d'un recul pour la CFDT, d'autant que la retraite progressive semble rester fermée aux agents de la fonction publique.

d. Le cumul emploi-retraite (article 26)

Il est ouvert à partir de l'âge d'équilibre et sous réserve que l'assuré ait liquidé l'ensemble des retraites auxquelles il peut prétendre. L'avant-projet de loi ne prévoit pas de plafonnement à l'acquisition de droits.

La CFDT salue le fait que le cumul emploi-retraite permette d'acquérir de nouveaux droits, en revanche la CFDT demande que cette acquisition de droits soit limitée par un plafond, pour que le dispositif favorise en premier les basses pensions.

e. Les carrières longues (article 28)

Le dispositif est maintenu avec un âge de départ abaissé à 60 ans (soit 2 ans avant l'âge légal). L'âge d'équilibre est également abaissé de 2 ans par rapport au droit commun, mais avec une surcote possible seulement à partir de l'âge d'équilibre de droit commun. Le dispositif de carrières longues permet ainsi de gagner au plus 2 ans supplémentaires de vie à la retraite, pour un niveau de pension donné.

La CFDT avait fait du maintien du dispositif des carrières longues une de ses revendications essentielles. Celui-ci est obtenue, dans des conditions similaires à la situation actuelle.

f. Le handicap (article 29)

Il est prévu que les assurés handicapés pourront partir à la retraite entre 55 et 60 ans sans décote en fonction de leur durée d'activité en situation de handicap. Le taux d'incapacité (incapacité permanente d'au moins 50 %) sera attesté dans des conditions fixées par arrêté. La durée cotisée sera décomptée selon les modalités prévues pour le minimum retraite et les seuils seront fixés par décret. Pour les périodes antérieures au 31 décembre 2015 la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) sera prise en compte pour apprécier le handicap, avec attribution de points supplémentaires (dans des limites fixées par décret).

Les conditions d'accès au dispositif seront donc simplifiées puisqu'il sera uniquement tenu compte de la durée cotisée en situation de handicap et non plus d'une double condition de durée cotisée et de durée validée. Egalement, unifier le système permet que les fonctionnaires en situation de handicap ne partent plus en retraite avec trop peu de droits.

g. L'inaptitude au travail (article 30)

Le dispositif de retraite pour inaptitude au travail est applicable à tous les assurés. Les assurés reconnus inaptes au travail peuvent prétendre à un départ à la retraite à 62 ans sans décote. Pour cela, ils doivent être atteints d'une incapacité de travail médicalement constatée dont le taux sera prévu par décret.

Par ailleurs, les titulaires de pensions d'invalidité, les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (taux d'incapacité de 50 % à 80 %) et de la carte mobilité inclusion sont présumés être « inaptes au travail » et peuvent donc prétendre à un départ dans les mêmes conditions.

h. L'incapacité permanente (article 32)

Le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente est étendu à l'ensemble des assurés. Le départ dès 60 ans est maintenu sans décote dans les conditions actuelles (par décret). Pour les régimes spéciaux, les modalités d'application seront également précisées par décret.

i. La pénibilité (article 33)

Le C2P est ouvert à la fonction publique, en contrepartie de la suppression progressive de certaines catégories actives. Les seuils pour le travail de nuit et pour les équipes successives alternantes seront abaissés par décret. Les droits acquis par ce biais ne seront plus plafonnés, et ils ouvrent droits à la formation, à du temps partiel ou à départ anticipé. Le droit au départ anticipé sera toutefois, comme aujourd'hui, plafonné à 2 ans (soit à 60 ans au plus tôt). L'âge d'équilibre est aussi abaissé à la même proportion. Comme pour les carrières longues, la surcote n'est possible qu'à partir de l'âge d'équilibre de droit commun. Le départ anticipé via le C2P permet ainsi de gagner au plus 2 ans supplémentaires de vie à la retraite, pour un niveau de pension donné.

Pour la CFDT, l'ouverture de la pénibilité à la fonction publique est une bonne chose, cependant la limitation du dispositif aux 6 critères actuels limite considérablement la portée du dispositif. La CFDT revendique toujours que les travailleurs exposés à la manutention manuelle de charges, aux vibrations mécaniques, aux postures pénibles et aux risques chimiques puissent voir la pénibilité de leur travail reconnue. Pour la CFDT, les discussions ouvertes avec la ministre du travail doivent aboutir à une prise en compte pleine et entière de tous les facteurs de pénibilité reconnus.

j. Le dispositif amiante (article 35)

Le dispositif amiante est maintenu à l'identique.

Titre 3. Un système de retraite à la solidarité renforcée

a. La solidarité liée à l'activité et aux interruptions de carrière.

Le **minimum de pension** (article 40) est ouvert à partir de l'âge d'équilibre avec une obligation de durée d'assurance correspondant à une carrière complète (fixée à 43 ans, soit 516 mois, pour la génération 1975). Il est prévu qu'il soit fixé par décret à 85% du SMIC net et qu'il soit attribué sous forme de points supplémentaires. La surcote liée à l'âge d'équilibre s'applique si les assurés prolongent leur activité au-delà.

La CFDT continue à revendiquer un minimum de pension à 100% du SMIC. La transition en la matière étant prévu de 2022 (minimum de pension à 1000€ nets) à 2025 (article 41), il reste à préciser si la référence à la carrière complète pour les générations avant 1975 est celle fixée par la loi Touraine.

L'avant-projet de loi prévoit ensuite la **prise en compte des interruptions d'activité** via l'attribution de points de solidarité financés par la solidarité nationale (article 42). Sont pris en compte :

- Les périodes de **congé maternité/paternité ou d'adoption** sur la base du revenu de l'année précédente, comme actuellement.
- Les **arrêts pour maladie** non professionnelle ou périodes de congés pour raison de santé ayant donné lieu à une réduction de revenus : les points sont attribués sur la base du revenu de l'année précédente, comme à l'Agirc-Arrco. L'avant-projet de loi ajoute que ces droits ne seront pas ouverts avant que l'interruption d'activité ne dépasse un certain nombre de jours au titre d'une année donnée (le gouvernement prévoit de fixer par décret cette durée à 30 jours).
- Les **périodes d'invalidité, d'ATMP ou indemnisées au titre d'une incapacité permanente** : des points supplémentaires sont accordés sur la base des revenus antérieurs à la réduction ou l'interruption d'activité.
- Les **périodes de chômage indemnisé** : des points seront acquis sur la base des indemnités versées à ces assurés au titre de ces périodes, notamment au titre de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) et, dans l'attente des conclusions des travaux en cours sur le revenu universel d'activité (RUA), au titre de l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

Pour la CFDT, il est inconcevable qu'une nouvelle fois, les droits des plus fragiles soient dégradés. Non seulement la réforme de l'assurance chômage a réduit considérablement les droits des demandeurs d'emploi (ouverture des droits, durée et montant d'indemnisation), mais en plus cet avant-projet de loi prend la référence la moins avantageuse : l'indemnité versée et non les revenus correspondants à la dernière période travaillée. Par ailleurs, le chômage non indemnisé n'est plus du tout pris en compte. Pour la CFDT, c'est un recul des droits notamment pour les jeunes qui entrent sur le marché du travail (alors que depuis 2011 la première période de chômage non indemnisée est prise en compte dans la limite de 6 trimestres) et pour les seniors (alors qu'aujourd'hui, à partir de 55 ans, ce sont 20 trimestres qui peuvent être pris en compte au titre du chômage non indemnisé).

Alors que le gouvernement promeut le développement de la formation professionnelle et de l'apprentissage, il est surprenant de ne pas voir sécurisée l'acquisition de droits à la retraite pour toutes les personnes en formation, qu'elles reçoivent ou non une rémunération, et quel que soit l'organisme financeur.

L'avant-projet de loi ouvre ensuite des **droits pour les aidants** (article 43). Ainsi, un nombre minimal de points annuel sera garanti, sans condition de ressource, au titre des périodes pendant lesquelles un assuré s'occupe d'une personne handicapée (enfant ou adulte), d'une personne âgée en situation de perte d'autonomie ou d'une personne malade. Le nombre de points sera prévu par décret et fixé de sorte que l'acquisition de points sera équivalente à celle d'une personne travaillant au SMIC. Pour les bénéficiaires de certaines prestations (AJPP, AEEH, AJPA, AJAP), ces points seront automatiquement attribués.

b. Les droits familiaux

Une majoration de la pension sera accordée pour chaque enfant, dès le 1^{er} enfant. Cette majoration sera fixée par décret à 5% par enfant. Elle sera par défaut attribuée à la mère, mais les parents peuvent en décider autrement dans un délai fixé par décret. Une majoration supplémentaire pour chaque parent d'au moins trois enfants est prévue (le montant sera fixé par décret à 1% pour chaque parent, soit 2% à répartir ou non).

Dans un objectif de justice sociale, la CFDT continue à revendiquer que la majoration en points accordée par enfant soit forfaitaire et non proportionnelle au revenu, ou au moins, que soit prévu un plancher pour la majoration. Il pourrait également être envisagé de moduler cette majoration dans le cas où un enfant est en situation de handicap. Enfin, le cas des familles recomposées n'est pas évoqué dans le texte.

Un dispositif est également prévu pour remplacer l'AVPF (article 45), la majoration de durée d'assurance pour congé parental et la validation de trimestres dans la fonction publique et donc compenser les **interruptions ou réductions d'activité pour élever les enfants** durant les premières années après leur naissance. Ces points seront accordés dans la limite correspondant à un SMIC (limite fixée par décret).

c. Les droits conjugaux

La **réversion** (article 46) a pour objectif le maintien du niveau de vie après le décès. Elle est ouverte à partir de 55 ans, sans condition de ressources, et après au moins 2 ans de mariage ou sans condition de durée si le couple a eu des enfants. Elle permet au conjoint survivant d'avoir droit à 70% des points acquis par le couple en majorant sa propre retraite par la pension de réversion (le pourcentage sera défini par décret). Si le conjoint survivant se remarie, la réversion ne lui est plus versée.

Si l'assuré est décédé sans avoir liquidé ses droits à la retraite, le montant de sa retraite est calculé sur la base du nouveau système universel (pour les générations 1975 et suivantes) et des droits acquis à date de son décès. L'âge d'équilibre ne s'applique pas pour le calcul des droits.

Si le conjoint survivant n'a pas encore liquidé ses droits à la retraite à la date du décès, sa pension de réversion est calculée de façon provisoire sur la base de ses revenus d'activité et des droits acquis en matière de retraite. Elle est à nouveau calculée lors de la liquidation de la retraite du conjoint survivant.

Il est prévu que la réversion s'applique à partir de 2037 pour les conjoints survivants dont le conjoint décédé avait été intégré au régime universel. Une ordonnance précisera les modalités de garantie des droits pour les conjoints divorcés.

La CFDT considère que le nouvel objectif donné à la réversion est le bon, et que le nouveau dispositif est plus juste puisqu'il favorise les conjoints survivants qui avaient un revenu très inférieur à leur conjoint décédé. Pour répondre à l'objectif de justice sociale du nouveau système, la CFDT demande que soit introduit un plancher, pour éviter les trop petites pensions.

Par ailleurs, les dispositions prévues en cas de divorce ne sont pas satisfaisantes, étant donné l'importance que les choix de vie durant la vie de couple peuvent avoir en matière de retraite. La CFDT propose qu'en cas de divorce, il y ait un partage équitable des droits à retraite acquis par les deux conjoints pendant la durée de la vie conjugale, sauf modalités prévues dans un contrat d'union. Enfin, la CFDT demande que la réversion soit accessible à toutes les formes de couples.

d. Les jeunes générations

L'avant-projet de loi est relativement peu fourni en matière de dispositions pour les plus jeunes. Il prévoit deux choses déjà plus ou moins existantes :

- Une garantie minimale de points (GMP) pour le service civique, l'apprentissage et les périodes où l'assuré est sportif de haut niveau (avec condition d'âge et de ressources pour les deux derniers cas) en complément des points cotisés durant ces périodes ;
- Un rachat de points au titre des années d'études supérieures ou au titre de stages (avec gratification).

Pour la CFDT, ces dispositions sont à ce stade relativement imprécises (plusieurs éléments relevant de décrets). Ainsi, de quelles limites d'âge est-il question et quelles conditions de ressources sont prévues ? Egalement, à quel niveau est-il prévu de fixer la GMP (les revenus des apprentis, ou des stagiaires pouvant varier beaucoup).

Concernant les apprentis et les personnes en service civique, la CFDT demande que soit intégré dans la loi un cadre plus sécurisant pour l'obtention des points de solidarité des apprentis.

Par ailleurs, ces éléments semblent largement insuffisants au regard des parcours de moins en moins linéaires des jeunes générations. Ainsi, il n'est rien prévu pour les jeunes bénéficiant de la garantie jeune ou pour les périodes de chômage non-indemnisé en début de carrière.

Titre 4 : Une organisation et une gouvernance unifiées pour responsabiliser tous les acteurs de la retraite

a. Organisation

La caisse nationale de retraite universelle (CNRU) est créée dès le 1^{er} décembre 2020. C'est un établissement public qui possède une gouvernance et un réseau territorial propre avec des établissements ne disposant pas de la personnalité morale. Elle a vocation à piloter le système de retraite. Son conseil d'administration est paritaire et intègre également des représentants des travailleurs indépendants, des professions libérales et des employeurs publics. Une ordonnance est prévue pour fixer l'organisation interne de la CNRU.

Avant l'entrée en vigueur du nouveau système, la CNRU est responsable de la mise en œuvre du schéma de transformation du système de retraite qui doit être élaboré d'ici le 30 juin 2021. Elle doit notamment suivre les finances et les paramètres des régimes pour s'assurer qu'ils évoluent en cohérence avec le schéma de transformation.

Un comité de surveillance est également chargé de surveiller la mise en œuvre du schéma de transformation. Le directeur général de la CNRU dispose d'un pouvoir d'alerte de la tutelle, celle-ci disposant alors d'un pouvoir d'opposition.

Pour la CFDT, la réorganisation et la mise en place d'une gouvernance unifiée sont deux enjeux de taille, d'abord parce qu'une organisation opérationnelle est indispensable au service des pensions et à la gestion des droits des assurés, ensuite parce que la gouvernance est la clé de voûte en matière de pilotage. L'intégration des divers régimes et des multiples entités gérant la retraite (GPS, réseau des CARSAT...), avec leurs salariés et leurs systèmes d'information, est un chantier d'une rare ampleur. La CFDT considère les délais prévus à 7 mois largement insuffisants. Ensuite, il est essentiel que la discussion notamment en matière de choix d'organisation se fasse dans un cadre démocratique et de dialogue social. La CFDT demande que le texte de loi intègre un nécessaire diagnostic partagé des impacts des choix possibles en matière d'organisation, et un processus de négociation et de décision identifié. Il faut également que la période de négociation sécurise les salariés (couverture conventionnelle, lieu de travail, management) au moins jusqu'à une date connue. A un autre niveau, il faudra préciser la composition du comité de surveillance au vu de son rôle dans la transition.

Un fonds de réserve des retraites universel est créé dès le 1^{er} janvier 2022 (article 59) pour remplacer le FRR actuel. Sa mission est de gérer les réserves du système universel. Il verse les produits financiers issus du placement des réserves à la CNRU et, a contrario, la CNRU lui verse ses excédents.

Un fonds de solidarité vieillesse universel est également créé à la même date.

La gouvernance du Fonds de solidarité vieillesse universel et du Fonds de réserve universel doit être expertisées pour s'assurer que les partenaires sociaux disposent d'une vraie capacité de pilotage.

b. Pilotage financier (article 55)

Les modalités de pilotage financier du système universel consistent, comme à l'Agirc-Arrco, en :

- un pilotage pluriannuel avec un horizon de prévision et une contrainte d'équilibre sur 40 ans,
- et un pilotage annuel avec une contrainte d'équilibre cumulé sur 5 ans.

Les décisions du CA sont prises sur la base du rapport annuel du comité d'expertise indépendant.

Sous ces contraintes, le CA peut proposer l'évolution de l'ensemble des paramètres : modalités d'indexation des retraites, évolution de l'âge d'équilibre, revalorisation des valeurs d'achat et de service, taux de cotisation, utilisation des produits financiers des réserves, évolution de certaines prestations de solidarité et de l'âge légal (les deux derniers ne pouvant être modifiés dans le cadre du pilotage annuel).

Dans le cadre du pilotage annuel, le CA :

- ne peut réviser les pensions à la baisse,
- doit garantir l'évolution de l'âge d'équilibre en fonction de l'espérance de vie,
- et doit s'assurer que les taux de revalorisation des valeurs d'acquisition et de service du point sont supérieurs à 0 et au moins égal à l'inflation.

Si la délibération du CA respecte ces conditions, elle doit être approuvée par décret. Dans le cas contraire, les paramètres sont fixés par décret après avis du comité d'expertise indépendant.

Celui-ci est composé de 6 membres : 2 magistrats de la Cour des comptes, 2 membres nommés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et par celui du Sénat, un membre nommé par le CESE, et le directeur de l'INSEE. Il est prévu qu'il reprenne les missions du comité de suivi des retraites.

Le COR est maintenu dans sa composition actuelle, mais a désormais pour rôle de formuler des recommandations.

Si la CFDT valide la gouvernance proposée par l'avant-projet de loi, et approuve que le CA ait un véritable pouvoir de proposition, et pas seulement d'avis, elle ne peut que s'interroger quant aux réelles marges de manœuvre qui lui sont données. Que le gouvernement et le parlement gardent un droit d'intervention est normal, mais les contraintes paraissent bien fortes, et le comité d'expertise indépendant, plus que discutable par sa composition et sa nomination, ressemble beaucoup à un comité de tutelle. Enfin, il paraît absurde de changer le rôle du COR qui est désormais une instance reconnue par les partenaires sociaux.

c. Conférence des financeurs (article 56 bis)

L'article 56 bis, modifié après le retrait de l'âge pivot, prévoit désormais la tenue d'une conférence des financeurs. Celle-ci doit se tenir entre fin janvier et fin avril 2020, et elle réunira les partenaires sociaux et des représentants de l'Etat. Elle doit proposer au gouvernement une combinaison de mesures permettant d'atteindre l'équilibre financier des régimes de retraite de base en 2027. L'article habilite ensuite le gouvernement à transposer par ordonnance, dans un délai de 3 mois, les mesures relevant de la loi. Un projet de loi de ratification doit être proposé dans un délai de 3 mois.

La CFDT se félicite de l'ouverture de la conférence de financement qu'elle demandait. Ce sera la première fois, qu'un diagnostic partagé et chiffré des mesures proposées par le Gouvernement et les partenaires sociaux sera possible, et que le besoin de financement pourra être évalué objectivement. Ceci étant, la CFDT revendique que ce travail concerne l'ensemble du système, et donc aussi les régimes complémentaires.

Titre 5 Dispositions finales

a. Maintien des droits acquis

Il est prévu que les droits acquis avant le 1^{er} janvier 2025 soit conservé à 100% pour toutes les personnes entre la génération 1975 et 2004 (article 60). Pour les assurés ayant commencé leur activité avant l'entrée en vigueur du système universel, la loi pose le principe selon lequel les droits constitués avant cette entrée en vigueur seront préservés et retenus pour le calcul de la retraite. Seront notamment prises en compte les majorations de durée d'assurance et les majorations de pension du système actuel.

Les assurés bénéficieront de la retraite minimale en lieu et place des minima de pensions des régimes antérieurs et le coefficient d'ajustement remplacera les décotes et surcotes des régimes antérieurs d'affiliation.

L'ensemble des mesures visant à garantir les droits acquis sous les anciens régimes de retraite sera prévu par une ordonnance.

Des **mesures de transition** seront adoptées pour certaines catégories d'assurés en fonction de leur génération et/ou de leur catégorie d'emploi.

Sous réserve de ces transitions, les assiettes et taux de cotisations du système universel de retraite entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2025 pour l'ensemble des assurés.

b. Retraite supplémentaire

L'article 64 est un article qui traite d'un certain nombre de sujets ayant trait à **la retraite supplémentaire, la prévoyance** (via la ratification de 3 ordonnances notamment liées au vote de la loi PACTE) et de la transposition de la directive européenne sur les institutions de retraite professionnelles. Il apparaît comme un article technique qui ratifie un certain nombre de décisions prises par ordonnance. Une partie des opposants à la réforme a cherché à faire de cet article la preuve d'une « intention cachée » du gouvernement sur la retraite : instaurer un régime de retraite par capitalisation au détriment de la répartition.

Pour la CFDT, il serait opportun de dissocier les sujets abordés par l'article 64, du projet de loi sur le système universel de retraite (ce dernier relevant de la répartition et non de la capitalisation). La CFDT propose qu'il fasse l'objet d'un projet de loi distinct.

B. Avant-projet de loi organique

La réforme des retraites, outre cet avant-projet de loi ordinaire, compte un avant-projet de loi organique. Celui-ci vise à obliger les lois de financement de la sécurité sociale à prévoir l'équilibre du système à horizon de 5 ans, et à prévoir le règlement des éventuels déficits accumulés. Le champ d'application de ces lois de financement de la sécurité sociale est étendu aux régimes complémentaires obligatoires. Enfin, les dispositions de nature organique qui sont nécessaire du fait du nouveau système sont modifiées (indemnité des membres du Parlement et statut de la magistrature).

C. Suites du processus législatif

Il est prévu que les deux avant-projets de loi passent en Conseil des ministres le 24 janvier. La version qui sera transmise dans la foulée au Parlement inclura les éventuelles modifications du Conseil d'Etat. Le dépôt des amendements à l'Assemblée Nationale sera possible durant la semaine du 27 janvier, et l'examen en commission débutera à partir du 3 février.