

**Projet de loi organique
relatif au système universel de retraite**

NOR : SSAX1936435L/Bleue-1

EXPOSÉ DES MOTIFS

La création d'un système universel de retraites constitue une transformation d'ampleur de notre système de protection sociale.

Les conditions historiques de la construction des régimes de retraite actuels ont conduit à un paysage émietté de plus de quarante régimes obligatoires de base et complémentaire, fonctionnant en annuités ou en points, comportant des règles de droit diverses et souvent mal coordonnées qui, s'il a pu avoir une justification née de la nécessité de compléter et d'approfondir les protections accordées aux assurés, n'a plus la même pertinence aujourd'hui.

Le projet de loi instituant un système universel de retraite vise à faire évoluer cette construction en promouvant deux principes fondamentaux d'équité entre les assurés et de soutenabilité, afin de conforter les principes de solidarité au sein et entre les générations qui fondent nos retraites.

Ce projet de loi s'inscrit dans le cadre constitutionnel, et notamment dans celui de l'article 34 de la Constitution qui prévoit d'une part que la loi détermine les principes fondamentaux du droit de la sécurité sociale et d'autre part que les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

L'application des mêmes règles quel que soit le statut professionnel ou le mode d'activité, l'intégration de l'ensemble des régimes obligatoires actuels dans le processus de mise en œuvre du système universel, la recherche de mécanismes garantissant la soutenabilité financière à long terme du système requièrent de procéder à des adaptations de ce cadre organique.

C'est pourquoi le présent projet de loi organique comprend trois types de mesures.

En premier lieu, il propose l'adoption d'une règle obligeant les lois de financement de la sécurité sociale à prévoir l'équilibre du système de retraite sur chaque période de cinq années à compter de celle au cours de laquelle la loi est adoptée et à prévoir le traitement des déficits accumulés en cas d'écart entre cette trajectoire équilibrée et les réalisations effectives lorsque ces déficits accumulés atteignent un certain seuil. Ce pilotage de court-moyen terme est associé à une vision de plus long-terme (40 ans) de l'analyse de l'évolution de la situation financière des régimes, prévu dans le projet de loi instituant un système universel de retraite.

En second lieu, il étend le champ des lois de financement de la sécurité sociale aux régimes complémentaires obligatoires, de retraite afin d'assurer au Parlement une vision globale des enjeux financiers en vue de la transition vers le nouveau système.

Enfin, à fins de coordination, il modifie les dispositions de nature organique qui le nécessitent, s'agissant d'une part de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 relative à l'indemnité des membres du Parlement et d'autre part de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

L'**article 1^{er}** organise le pilotage financier du système universel de retraite. La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) définit une trajectoire pluriannuelle imposant l'équilibre du système sur une période de cinq années en cumulé.

Cette trajectoire à cinq ans est actualisée à chaque loi de financement de la sécurité sociale.

Par ailleurs, cet article prévoit également que si la dette sociale, sur le périmètre du système universel de retraite, dépasse un certain seuil, la LFSS doit définir les modalités de réduction de ce déficit, pour l'exercice auquel elle est afférente.

L'**article 2** étend le champ des LFSS aux régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires (AGIRC-ARRCO ; RAFP ; IRCANTEC ; régimes complémentaires des travailleurs indépendants, des exploitants agricoles, des professions libérales, des artistes-auteurs, des navigants, des enseignants du privé et des débitants de tabac) dès 2022, en donnant à l'Etat des outils de pilotage facilitant la transition vers le système universel de retraite. Le Parlement votera donc, chaque année à partir du PLFSS 2022, un tableau d'équilibre spécifique pour l'ensemble de ces régimes complémentaires obligatoires. Les dispositions organiques applicables aux régimes obligatoires de base seront aussi rendues applicables aux régimes complémentaires obligatoires, notamment le champ des dispositions facultatives du PLFSS, à l'exception toutefois de la faculté de recourir à l'endettement, tant à court terme qu'à long terme.

L'**article 3** prévoit que le système universel de retraite s'appliquera aux parlementaires (députés et sénateurs), à partir de 2025 pour ceux des générations 1975 et suivantes, comme pour l'ensemble des assurés.

Ils se verront appliquer, au sein de l'assurance vieillesse du régime général, les règles communes du système universel de retraite, comme les membres du Gouvernement et les élus locaux.

Les parlementaires continueront à bénéficier de leurs régimes propres au titre des autres risques sociaux.

L'**article 4** précise les modalités de rémunération des membres du Conseil constitutionnel, aligne celles-ci sur le régime applicable aux autorités administratives indépendantes et prévoit que le système universel de retraite s'appliquera aux membres du Conseil constitutionnel dans les mêmes conditions que pour l'ensemble des assurés.

Ils se verront appliquer, au sein de l'assurance vieillesse du régime général, les règles communes du système universel de retraite.

L'**article 5** procède aux coordinations nécessaires au sein du statut de la magistrature, qui relève de la loi organique. Les dispositions relatives aux pensions sont supprimées du statut applicable aux magistrats relevant du système universel de retraite. Notamment, la sanction disciplinaire de mise à la retraite d'office est supprimée, seule celle de révocation conservant une portée statutaire.

Ministère des solidarités
et de la santé

Retraites

**Projet de loi organique
relatif au système universel de retraite**

NOR : SSAX1936435L/Bleue-1

Article 1^{er}

I. – Au chapitre XI du titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale sont insérés deux articles LO 19-11-1 et LO 19-11-5 ainsi rédigés :

« *Art. LO 19-11-1.* – Le rapport prévu au I de l'article LO 111-4 présente une prévision de solde cumulé de l'ensemble des régimes constituant le système universel de retraite, résultant des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses mentionnés au 2^o du B du I de l'article LO 111-3 et au I de l'article LO 111-4 pour la période allant de l'année en cours aux quatre exercices à venir, positive ou nulle, ainsi que les moyens et modalités permettant d'y parvenir.

« Si les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale ont pour effet de porter la somme des soldes du système universel de retraite cumulés entre l'exercice 2027 et le terme de la projection prévue au premier alinéa à un montant négatif et supérieur à 3 % des recettes annuelles en valeur absolue, la loi de financement de la sécurité sociale prévoit les moyens et modalités permettant de réduire pour l'année à venir la dette constatée au titre des exercices passés.

« *Art. LO. 19-11-5.* – La loi de financement de la sécurité sociale tient compte, dans les prévisions de recettes ainsi que dans les objectifs de dépenses et de solde qu'elle détermine, des délibérations de l'organisme gestionnaire du système universel de retraite en matière de recettes et de dépenses. »

II. – L'article LO 19-11-5 du même code est applicable à compter des lois de financement de la sécurité sociale afférentes à l'année 2025.

Pour l'application de l'article LO 19-11-1 de ce code aux lois de financement de la sécurité sociale afférentes à l'année 2025, il est tenu compte de la période allant de 2025 à 2029.

Article 2

I. – Le chapitre I^{er} *bis* du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° A l'article LO 111-3 :

a) Au A du I :

- au 1°, les mots : « , du régime général et » sont remplacés par les mots : « et du régime général, les tableaux d'équilibre du dernier exercice clos des régimes de retraite complémentaire obligatoires et » ;

- au 2°, les mots : « de sécurité sociale » sont remplacés par les mots : « et des régimes de retraite complémentaire obligatoires » et les mots : « leur dette » sont remplacés par les mots : « la dette des régimes obligatoires de base » ;

- au 3°, après les mots : « sécurité sociale » sont insérés les mots : « et des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

b) Au B du I :

- au 1°, après le mot : « branche » sont insérés les mots : « , des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

- au 3°, les mots : « à leur profit » sont remplacés par les mots : « au profit des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

c) Au 2° du C du I :

- à la première phrase du *a*, après les mots : « régime général » sont insérés les mots : « , celles des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

- au *b*, les mots : « à leur profit » sont remplacés par les mots : « au profit des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

- le *d* est complété par les mots : « , et pour les régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

d) Au D du I :

- le 1° est complété par les mots : « et des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

- à la première phrase du 2°, après les mots : « régime général, » sont insérés les mots : « des régimes de retraite complémentaire obligatoires, » ;

e) Au III, après les mots : « sécurité sociale, » sont insérés les mots : « des régimes de retraite complémentaire obligatoires, » ;

f) Au IV :

- le premier alinéa est complété par les mots : « et aux régimes de retraite complémentaire obligatoires. » ;

- au 1^o, après les mots : « sécurité sociale, » sont insérés les mots : « aux régimes de retraite complémentaire obligatoires, » ;

g) Au V :

- aux A et 1^o, 2^o et 4^o du B, après le mot : « base » sont insérés les mots : « , des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

- au 3^o du B, après le mot : « base » sont insérés les mots : « , aux régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

- aux A et 1^o, 2^o, 3^o et 4^o du B, les mots : « leur dette » sont remplacés par les mots : « la dette des régimes obligatoires de base » et les mots : « à leur profit » sont remplacés par les mots : « au profit des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

- au 5^o du B, après les mots : « profit des régimes obligatoires de base » sont insérés les mots : « ou des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

- aux 1^o et 2^o du C, après le mot : « base » sont insérés les mots : « ou des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

- au 3^o du C, après le mot : « base » sont insérés les mots : « ou les régimes de retraite complémentaire obligatoires, » ;

h) Au VI, après les mots : « sécurité sociale, » sont insérés les mots : « des régimes de retraite complémentaire obligatoires, », après les mots : « leur financement » sont insérés les mots : « ou à la mise en réserve de recettes à leur profit » et les mots : « leur dette » sont remplacés par les mots : « la dette des régimes obligatoires de base » ;

i) Au 2^o du VIII, les mots : « par branche » sont supprimés ;

2^o A l'article LO 111-4 :

a) A la première phrase du premier alinéa du I, après les mots : « régime général », sont insérés les mots : « , les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

b) Après le premier alinéa du I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Ce rapport présente la trajectoire financière sur cinq ans des régimes de retraite obligatoires et des organismes concourant à leur financement et les paramètres et hypothèses sur lesquels elle repose. » ;

c) A la dernière phrase du II, après le mot : « base » sont insérés les mots : « , des régimes de retraite complémentaire obligatoires », les mots : « leur dette » sont remplacés par les mots : « la dette des régimes obligatoires de base » et les mots : « à leur profit » sont remplacés par les mots : « au profit des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

d) Au III :

- au 4°, après les mots : « des régimes des non-salariés non agricoles, » sont insérés les mots : « des régimes de retraite complémentaire obligatoires, » ;

- au 5°, après le mot : « base » sont insérés les mots : « , aux régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

- au 6°, après les mots : « régime général » sont insérés les mots : « , des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

- au *a* du 8°, après le mot : « base » sont insérés les mots : « et des régimes de retraite complémentaire obligatoires », les mots : « leur dette » sont remplacés par les mots : « la dette des régimes obligatoires de base » et les mots : « à leur profit » sont remplacés par les mots : « au profit des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

- après le 11°, il est ajouté un 12° ainsi rédigé :

« 12° Analysant l'évolution de la soutenabilité financière des régimes de retraite obligatoires et des organismes concourant à leur financement. Elle présente sur quarante ans l'évolution des dépenses, des recettes et du solde de ces régimes et organismes et détaille les éléments déterminant ces évolutions, en précisant les hypothèses sur lesquelles repose la prévision. Elle précise également les effets des modifications des recettes affectées aux régimes de retraite obligatoires ainsi qu'aux organismes concourant à leur financement sur l'atteinte de l'objectif d'équilibre défini au premier alinéa de l'article LO 19-11-1. » ;

e) Au 2° du V, après les mots : « régime général, » sont insérés les mots : « les comptes des régimes de retraite complémentaire obligatoires, », les mots : « leur dette » sont remplacés par les mots : « la dette des régimes obligatoires de base » et les mots : « à leur profit » sont remplacés par les mots : « au profit des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

3° A l'article LO 111-7-1 :

a) Au premier alinéa du III, après les mots : « régime général » sont insérés les mots : « , des régimes de retraite complémentaire obligatoires », les mots : « de sécurité sociale » sont remplacés par les mots : « et des régimes de retraite complémentaire obligatoires » et les mots : « leur dette » sont remplacés par les mots : « la dette des régimes obligatoires de base » ;

b) Au deuxième alinéa du III, après les mots : « régime général » sont insérés les mots : « , des régimes de retraite complémentaire obligatoires », les mots : « profit de ces régimes » sont remplacés par les mots : « profit des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires » et la troisième phrase est complétée par les mots : « et sur les régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

c) Au troisième alinéa du III, après les deux occurrences des mots : « régime général » sont insérés les mots : « , des régimes de retraite complémentaire obligatoires » et les mots : « profit de ces régimes » sont remplacés par les mots : « profit des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

d) Au dernier alinéa du III, les mots : « financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale » sont remplacés par les mots : « financement des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires » et après la deuxième phrase il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« L'objectif de dépenses des régimes de retraite complémentaire obligatoires, décomposé le cas échéant en sous-objectifs, fait l'objet d'un vote unique. » ;

e) Au premier alinéa du IV, après le mot : « branche » sont insérés les mots : « , de l'objectif de dépenses des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ;

4° A la troisième phrase du premier alinéa de l'article LO 111-9, après le mot : « obligatoire » sont insérés les mots : « ou un régime de retraite complémentaire obligatoire ».

II. – Le I est applicable à compter des lois de financement de la sécurité sociale afférentes à l'année 2022.

Article 3

I. – Après la section 10 du chapitre I^{er} du titre VIII du livre III du même code, il est inséré une section 11 ainsi rédigée :

« Section 11 « Parlementaires

« Art. LO 381-33. – Les députés et les sénateurs sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale, au titre du système universel de retraite. »

II. – L'article 5 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement est abrogé.

III. – Les I et II entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2025 pour les parlementaires nés à compter du 1^{er} janvier 1975.

L'article 5 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 précitée reste applicable aux parlementaires nés avant le 1^{er} janvier 1975 dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi organique.

Article 4

I. – L'article 6 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 6. – Le président et les autres membres du Conseil constitutionnel perçoivent une rémunération égale au traitement afférent respectivement aux deux premiers groupes supérieurs des emplois de l'Etat classés hors échelle, complétée par une indemnité de fonction dont le montant est fixé par arrêté du Premier ministre et du ministre chargé du budget.

« Lorsque le président ou un autre membre est titulaire d'une ou plusieurs pensions de retraite de droit direct, le montant de l'indemnité de fonction est réduit chaque année à due concurrence du montant des pensions perçues.

« Le président et les autres membres sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale, au titre du système universel de retraite. »

II. – Les deux premiers alinéas de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 précitée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dans leur rédaction issue du I s'appliquent aux personnes devenues membres du Conseil constitutionnel en application des premier et deuxième alinéas de l'article 56 de la Constitution après l'entrée en vigueur de la présente loi organique.

Le troisième alinéa de l'article 6 de la même ordonnance entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025 pour les membres du Conseil constitutionnel nés à compter du 1^{er} janvier 1975.

L'article 6 de la même ordonnance reste applicable dans sa rédaction antérieure à la date d'entrée en vigueur de la présente loi organique aux membres du Conseil constitutionnel qui ne sont pas mentionnés au premier alinéa du présent II.

Article 5

I. – L'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est ainsi modifiée :

1° A la fin de la dernière phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article 9-2, les mots : « , et, le cas échéant, de retenues sur pension » sont supprimés ;

2° A la dernière phrase du premier alinéa de l'article 11, les mots : « des pensions » sont remplacés par les mots : « relative à l'invalidité » ;

3° Les articles 25-4 et 30 sont abrogés ;

4° Les deux derniers alinéas de l'article 40 sont supprimés ;

5° Au troisième alinéa de l'article 40-2, les mots : « aux 6° et 7° » sont remplacés par les mots : « au 6° » ;

6° Au deuxième alinéa de l'article 40-5, les mots : « 5°, 6 et 7° » sont remplacés par les mots : « 5° et 6° » ;

7° A l'article 40-7 :

a) Le 3° est abrogé ;

b) A l'avant-dernier alinéa, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « deux » et les mots : « , y compris, le cas échéant, celles relatives au régime complémentaire de retraite, » sont supprimés ;

8° Au deuxième alinéa de l'article 41-5, les mots : « aux 6° et 7° » sont remplacés par les mots : « au 6° » ;

9° Au deuxième alinéa de l'article 41-6, les mots : « 5°, 6° et 7° » sont remplacés par les mots : « 5° et 6° » ;

10° Au 6° de l'article 45, les mots : « la mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas le droit à une pension de retraite » sont remplacés par les mots : « la révocation » ;

11° Le 7° de l'article 45 est abrogé ;

12° La dernière phrase du dernier alinéa de l'article 46 est supprimée ;

13° Au 2° de l'article 73, le mot : « pension » est remplacé par les mots : « une retraite » ;

14° La dernière phrase du III de l'article 76-1-1 est supprimée.

II. – Le I entre en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2022 pour les magistrats nés à compter du 1^{er} janvier 2004 et à partir du 1^{er} janvier 2025 pour les magistrats nés à compter du 1^{er} janvier 1975.

Les dispositions de l'ordonnance mentionnée au I restent applicables aux magistrats nés avant le 1^{er} janvier 1975 dans leur rédaction antérieure à la date d'entrée en vigueur de la présente loi organique.